

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en
Economía Política Regional y Global

Regionalismo contra la pobreza: El FOCEM como instrumento para abordar la pobreza y
extrema pobreza en localidades de Paraguay y Uruguay

Pedro Amaru Espinosa Páez

Asesoras: Adriana Montenegro y Cinthia Quiliconi

Lectores: Ernesto Vivares y Juliana Peixoto

Quito, abril de 2023

Dedicatoria

A quienes luchan y a quienes paran, amigos y amigas que me acogieron en consignas y abrazos durante la realización de esta tesis.

A mi Abuela, a quien siempre vuelvo.

Índice de Contenidos

Introducción	9
Objetivos y Preguntas de investigación	12
Metodología	16
Estructura	18
Capítulo 1. El Regionalismo ¿Un mecanismo para abordar la pobreza y la desigualdad?	21
1.1 Regionalismo Social	22
1.2 El modelo híbrido del MERCOSUR y el FOCEM	26
1.3 Pobreza y desigualdad: enfoques para su abordaje	29
1.3.1 Reducción de la pobreza y la desigualdad desde el crecimiento económico	30
1.3.2 Reducción de la pobreza y la desigualdad desde el enfoque multidimensional y el desarrollo humano	34
1.4 Conclusiones	38
Capítulo 2. Las desigualdades en el MERCOSUR: De las asimetrías estructurales a la pobreza en Paraguay y Uruguay	41
2.1 Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR	42
2.2 FOCEM: mecanismo para resolver asimetrías estructurales en MERCOSUR	49
2.3 Condiciones de pobreza y desigualdad en Paraguay	55
2.4 Condiciones de pobreza y desigualdad en Uruguay	57
2.5 Conclusiones	59
Capítulo 3. Los diseños y enfoques de los proyectos para disminución de pobreza del FOCEM para Paraguay y Uruguay	61
3.1 Proyectos en Paraguay	63
3.1.1 MERCOSUR ROGA	63
3.1.2 MERCOSUR - Hábitat de promoción social, Fortalecimiento de Capital Humano y Social en asentamientos en condición de Pobreza	66

3.1.3	70
3.2 El caso de Uruguay	73
3.2.1 Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay	73
3.2.2 Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental	76
3.2.3 El abordaje de las condiciones de pobreza por parte de los proyectos del OCEM en Uruguay	79
3.3 Comparación de los diseños y enfoques de los proyectos de disminución de pobreza caso Paraguay y Uruguay	82
Conclusiones	87
Referencias	95

Índice de ilustraciones

Lista de tablas

Tabla 2.1 Comparativa de enfoques sobre la pobreza	38
Tabla 2.2 Diferencias estructurales entre países del MERCOSUR 2003	45
Tabla 2.3 Diferencias estructurales entre países del MERCOSUR 2019	46
Tabla 2.4 Diferencias en indicadores de desarrollo entre países del MERCOSUR 2003	47
Tabla 2.5 Diferencia en indicadores de desarrollo entre países del MERCOSUR 2019	48
Tabla 2.6 Diferencia en porcentajes de aportes recurrentes al FOCEM frente a porcentajes de financiamiento recibido	53
Tabla 2.7 Número de proyectos aprobados por programas y países junto con el total de montos invertidos en los programas del FOCEM	54
Tabla 3.1 Resultados comparativos Paraguay	73
Tabla 3.2 Resultados comparativos Uruguay	82

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Pedro Amaru Espinosa Páez, autor de la tesis titulada “Regionalismo contra la desigualdad: El FOCEM como instrumento para abordar la pobreza y extrema pobreza en localidades de Paraguay y Uruguay” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales mención en Economía Política Global y Regional, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-NC 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2023

Firma

Pedro Amaru Espinosa Páez

Resumen

La reconfiguración del modelo regional del MERCOSUR a inicios del siglo XXI contempló la incorporación de demandas sociales y políticas al proyecto de integración. Fruto del establecimiento de un modelo híbrido regional influenciado por el enfoque de regionalismo social, se planteó la reducción de asimetrías estructurales sobre condiciones de desarrollo entre los países miembros, incorporando a las condiciones sociales relacionadas a la pobreza como parte de este trabajo. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) nació como un mecanismo de financiamiento redistributivo y solidario encargado de otorgar recursos para la implementación de proyectos con el fin de disminuir asimetrías estructurales. Entre estos proyectos, la reducción de condiciones de pobreza se contemplaba como un sector a abordar.

Paraguay y Uruguay son los países más beneficiados por parte de estos proyectos. Aunque los dos presentan realidades distintas frente a las dimensiones de desigualdad y pobreza en sus territorios, el tamaño de sus economías y las diligencias de sus gobiernos de turno han llevado a que perciban un nivel de atención mayor por parte del organismo.

Sin embargo, la preocupación sobre la intervención de un organismo regional sobre la pobreza no recae en el mero hecho de su abordaje sino en las formas de cómo hacerlo. Realizar proyectos de disminución de condiciones de pobreza desde enfoques tradicionales relacionados al crecimiento económico tiene implicaciones muy distintas a ser abordados bajo otros enfoques críticos que entienden la multidimensionalidad del tema desde las escasas condiciones para el desarrollo humano.

La presente investigación tiene el objetivo de analizar los enfoques que han utilizado los proyectos del FOCEM para abordar las condiciones de pobreza y pobreza extrema en los dos países con más proyectos en este campo: Paraguay y Uruguay. Con el interés de señalar como una propuesta crítica del regionalismo, planteada en la versión de un modelo híbrido, ha sido capaz de integrar demandas sociales como la reducción de pobreza bajo enfoques tradicionales que no logran solventar las causas estructurales de la del problema; o bajo enfoques críticos que intentan disminuir las multi causalidades que generan este fenómeno. De esta manera, queremos señalar como una apuesta a un modelo regional puede ser o no una alternativa para incidir en las comprensiones de un tipo de desarrollo y de una manera de abordar la pobreza.

Agradecimientos

Este trabajo ha nacido fruto de la inspiración de los aportes académicos a los debates sobre el regionalismo, planteados por varias mujeres latinoamericanas. Las cuales me han demostrado la utilidad y relevancia de implementar enfoques críticos a las discusiones de las Relaciones Internacionales y en especial, aquellas que respectan con el sueño de la unidad regional Latinoamericana. A todas ellas, les agradezco profundamente, en especial a Cinthia Quiliconi.

Agradezco a mi tutora de tesis, la profesora Adriana Montenegro, quien me ha acompañado en este vertiginoso camino de realización de esta tesis. Sus consejos han sido valiosos oportunos para encontrar el orden correcto y calma en tiempos agitados.

Agradezco a mis amigos, amigas y familiares de quienes nunca ha faltado un consuelo, un cariño y palabras de aliento para no decaer en los esfuerzos del estudio.

Introducción

El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) se ha constituido como una institución particular de financiamiento regional en América Latina. Las características que lo definen como los componentes que determinan su estructura, lo señalan como un mecanismo que plantea la reducción de asimetrías estructurales desde un enfoque integral, que comprende las diferencias en términos de desarrollo, entre los países miembros del MERCOSUR. Al tener un componente solidario y redistributivo, el financiamiento de proyectos no es reembolsable y los recursos provienen principalmente de aportes de los países con mejores condiciones económicas como Argentina y Brasil. Mientras que los países que reciben la mayor cantidad de proyectos son aquellos que presentan condiciones de menor desarrollo como Uruguay y Paraguay.

La mirada integral de reducción de asimetrías estructurales que propone el FOCEM, aborda que las diferencias en términos de infraestructura productiva, no es el único tema a solucionar para mejorar una integración equitativa entre quienes conforman el MERCOSUR (Ayuso 2010). El abordaje sobre las condiciones para el desarrollo competitivo del emprendimiento y la inversión, la disminución de desigualdades sociales alrededor de condiciones de pobreza y la mejora sobre la institucionalidad que respalda y trabaja la integración regional, serán puntos importantes que complementan un enfoque sobre reducción de asimetrías. Así, la estructura del fondo se divide en cuatro programas: convergencia estructural, desarrollo de la competitividad, cohesión social y fortalecimiento del proceso de integración.

El FOCEM como otros mecanismos regionales creados por el MERCOSUR, demuestra la condición híbrida de este proyecto regional. Término que hace referencia a que el modelo de integración, no se estructura solo desde necesidades comerciales para la unidad, sino que presta atención sobre temas sociales y políticos a los que la estructura regional puede atender (Peixoto Batista y Perrota 2018) La ampliación de la agenda de integración marcada desde la condición híbrida fue uno de los cambios que tuvo el MERCOSUR a inicios del siglo XXI.

Las críticas al modelo de regionalismo abierto junto con la crisis del modelo neoliberal, llevaron a que el organismo se reconfigure en torno a una perspectiva innovadora, que atienda diversas demandas de sus países miembros (Granato 2016) La temática de esta discusión trascendió a las nuevas propuestas sobre mecanismo regionales para América del Sur, lo que insta al MERCOSUR dentro de un fenómeno regional, donde la integración es abordada

desde perspectivas críticas a los modelos tradicionales. Sin embargo, los resultados de este fenómeno en la actualidad, han llevado a la desintegración de algunos proyectos regionales que aparecieron en estas circunstancias, pero MERCOSUR con su enfoque, ha logrado prevalecer.

En esta perspectiva, el modelo híbrido del MERCOSUR, expresado en sus diversos mecanismos como el FOCEM, podría resaltar la viabilidad de modelos de integración que junten enfoques como el regionalismo social con demandas comerciales diversas, que aborden la apertura de mercados y la integración económica, a la par que la disminución de condiciones de desigualdad social. Sin embargo las investigaciones hechas sobre el caso particular del FOCEM, han señalado sus resultados generales, analizando su efectividad como fondo de financiamiento para disminución de asimetrías estructurales. Poco se ha trabajado en el análisis particular del aporte del fondo en el financiamiento de proyectos que tengan como interés, disminuir las condiciones de pobreza y desigualdad social. Una investigación en este campo, podría señalar como mecanismos regionales pueden ser herramientas importantes o no para la lucha contra la pobreza.

El programa de cohesión social del FOCEM agrupa todos los proyectos financiados por el organismo que tienen como fin resolver asimetrías o desigualdades sociales. Uno de los componentes que guía los objetivos de la mayoría de estos proyectos, es el combate contra la pobreza y el mejoramiento del acceso a necesidades y servicios básicos, en las localidades más pobres de zonas fronterizas de los países miembros (FOCEM 2015). Casi la totalidad de estas actividades se llevan a cabo en Paraguay y Uruguay, los dos países más asimétricos del MERCOSUR.

La estructura del componente plantea disminuir pobreza a través de la eliminación de ciertas condiciones que la generan, como la falta de satisfacción plena sobre necesidades y servicios básicos. Así, varios de estos proyectos trabajaran en el mejoramiento del acceso a salud, educación y agua potable, dotación de viviendas sociales y capacitaciones para mejorar los servicios sobre estas áreas.

La manera en cómo se aborda la disminución de condiciones de pobreza, se construye a través de enfoques sobre cómo entender esta problemática. Miradas que la comprenden desde las limitaciones de ingresos o desde las limitaciones para satisfacer necesidades, son algunos de los enfoques que han primado sobre la materia y que han generado diversos resultados. Siendo así, el trabajo del FOCEM sobre asimetrías o desigualdades sociales, que se expresan

en el particular de las condiciones de pobreza, no solo plantea la inquietud de la importancia que le ha dado a esta temática dentro su modelo de integración, sino también, cuál ha sido la forma en como lo ha abordado y si ha primado, enfoques clásicos ligados a las lógicas del crecimiento económico, o enfoques críticos y contemporáneos como el de desarrollo humano y reducción de desigualdades.

Los enfoque sobre cómo abordar la pobreza y su disminución, es un elemento importante en los debates actuales de las teorías del desarrollo, pues la forma teórica de plantear la mirada, se relaciona con la forma en cómo se comprende el desarrollo, las condiciones que lo posibilitan o lo impiden, y las medidas a utilizar para garantizarlo, cuando su definición tiene perspectivas integrales. Los debates sobre el regionalismo en América Latina han estado vinculados también con las discusiones sobre el desarrollo para las circunstancias particulares de la región. En el contexto de tener enfoques críticos del desarrollo como de crecimiento económico, fue donde modelos de regionalismos como el post liberal (Sanahuja 2010) empezaron a nacer y desde los cuales, se comenzó a señalar a la pobreza como una problemática a resolver desde otras miradas.

La afirmación de América Latina como la región más desigual del mundo es una circunstancia que pone énfasis en la necesidad de resolver la pobreza. Las tendencias progresistas de la primera y segunda década del siglo XXI propusieron hacerlo utilizando enfoques críticos al crecimiento económico y la apertura de mercados, priorizando perspectivas del desarrollo humano. La prevalencia de esta tendencia en los gobiernos de la región, llevo a que la integración regional tenga estas miradas para realizar sus distintas actividades, y por lo tanto, que MERCOSUR tenga una incidencia de la perspectiva en cuestión.

Investigar el trabajo del FOCEM en materia de reducción de condiciones de pobreza y desigualdad social, analizando la forma en cómo se han aplicado los proyectos sobre esta materia, pero a su vez, identificado y problematizando las perspectivas que se han utilizado para abordar la pobreza, implica señalar cuál ha sido la composición real del enfoque con el que MERCOSUR ha trabajado, en los últimos 15 años, la integración a partir de uno de sus mecanismos de financiamiento de proyectos sobre asimetrías. Y por lo tanto, analizar como perspectivas como el de regionalismo social o modelos de integración híbridos, son capaces de construir una propuesta llamativa para las circunstancias de la región, que discute y construye una mirada sobre el desarrollo, que sirve de referencia para pensar las estructuras regionales.

En estas circunstancias el trabajo tiene el interés de ser una investigación cualitativa, que por medio de la selección de cuatro de los siete proyectos del programa de cohesión social del FOCEM, que son parte del componente de reducción de pobreza y atención de necesidades básicas de este programa, compare la manera en cómo se ha diseñado y aplicado dichos proyectos para Paraguay y Uruguay, quienes son dos de los países que han recibido mayor actividad por parte de este segmento institucional del fondo. Esto, con el interés de tener elementos, que permiten la inferencia y el análisis de la forma e importancia, que el mecanismo regional planteado y el modelo híbrido del MERCOSUR, han abordado las condiciones de pobreza y la desigualdad social, como una materia al que el regionalismo puede atender.

Objetivos y Preguntas de investigación

La pregunta de investigación del presente trabajo es ¿De qué manera y con qué enfoque el programa de Cohesión Social del FOCEM ha formulado y aplicado proyectos para la reducción de condiciones de pobreza y pobreza extrema en Paraguay y Uruguay?

Para responder esta pregunta se ha formulado el siguiente objetivo principal de la investigación: analizar de qué manera el regionalismo social observado en el carácter híbrido del MERCOSUR se ha reflejado en los enfoques de los proyectos sobre reducción de pobreza del FOCEM en Paraguay y Uruguay.

La pregunta y objetivo general resalta que la investigación se concentrará en el análisis de cómo los proyectos del programa de Cohesión Social del FOCEM, se han diseñado y se han aplicado en Paraguay y Uruguay, para reducir condiciones de pobreza y pobreza extrema, cumpliendo o no la perspectiva del regionalismo social construida por el MERCOSUR. Esto con la perspectiva de identificar, si estos dos ámbitos han estado estructurados a partir de los enfoques que entiende la pobreza desde la limitación de ingresos, como la visión clásica del desarrollo ligado al crecimiento económico, o desde las limitaciones para satisfacer necesidades básicas, como la mirada del desarrollo humano y reducción de desigualdades.

Analizar la influencia de una de estas dos perspectivas para el trabajo del FOCEM en el programa de Cohesión Social, pretende identificar su orientación en los proyectos, en tanto entiende que la pobreza ocurre por circunstancias particulares de los individuos ligadas a su nivel de ingresos y las oportunidades del mercado laboral o por circunstancias estructurales que limitan el desarrollo de capacidades y satisfacción de necesidades diversas para tener condiciones dignas de vida.

La estructura de los proyectos en función de uno de los enfoques, permite comprender la manera práctica en que la institucionalidad ha pretendido aportar en la reducción de las condiciones de pobreza, y por lo tanto identificar, si la prioridad del trabajo se ha concentrado en la satisfacción de necesidades, mejoramiento de habilidades y conocimientos para actividades productivas o en el ofrecimiento de retribuciones económicas, como formas de resolver las condiciones de pobreza.

Identificar la orientación respecto al enfoque por el cual se estructura el trabajo del programa de Cohesión Social del FOCEM, es significativo en tanto puede arrojar elementos que reflexionen sobre como el modelo regional híbrido del MERCOSUR, ha pensado una perspectiva de desarrollo que al entender a la pobreza como un fenómeno económico social, ha utilizado mecanismos de financiamiento para reducir asimetrías que cumplan o no, con una visión integral y estructural de la pobreza y la desigualdad social. Reflexión que nos lleva a relacionar sobre como la construcción del enfoque del regionalismo social se ha llevado a la práctica bajo este campo de trabajo.

Para cumplir las aspiraciones de la pregunta y el objetivo general será importante cumplir con algunas preguntas y objetivos específicos, que guíen el trabajo de investigación y planteen cada uno de los escenarios importantes a trabajar para hacer el análisis en los términos expuestos. Estas metas a cumplir están estructuradas en función de identificar las características teóricas que definen a los enfoques señalados y relacionarlos con las características, que tienen los proyectos a seleccionar sobre su financiamiento y áreas de trabajo. Esto, en un ejercicio comparativo entre el diseño y aplicación de los proyectos en Paraguay y Uruguay.

Preguntas y Objetivos Específicos

La primera pregunta específica de la presente investigación es ¿De qué manera se aborda la reducción de asimetrías estructurales en el MECOSUR?

En virtud de esta pregunta, el primer objetivo específico es señalar la forma en que MERCOSUR aborda la disminución asimetrías estructurales desde el regionalismo social.

Un primer aspecto que se requiere para alcanzar el objetivo general es analizar las particularidades que tiene el enfoque de reducción de asimetrías estructurales que propondría el MERCOSUR como mecanismo para mejorar la integración regional. Con lo cual queremos explicar cómo las condiciones sociales ligadas a la pobreza se incorporan dentro del enfoque de reducción de asimetrías estructurales y cómo el FOCEM es un mecanismo financiero

diseñado para este fin. Así, señalamos al abordaje sobre este tema, como un ejemplo de aplicación del modelo híbrido del organismo regional.

La segunda pregunta específica es ¿Cuál es la dimensión de las condiciones de desigualdad y pobreza en los países miembros del MERCOSUR y en especial de Paraguay y Uruguay?

El segundo objetivo específico que parte de esta pregunta es analizar las condiciones de desigualdad, pobreza y pobreza extrema de los países miembros del MERCOSUR, en especial de Paraguay y Uruguay.

Este segundo interés de la investigación está relacionado con la primera pregunta y objetivo específico. Si la propuesta parte de entender el abordaje sobre asimetrías estructurales, es necesario analizar cuáles son las condiciones de las asimetrías en los países miembros referidas a las condiciones de pobreza y pobreza extrema que padecen. De esta manera es posible señalar la gravedad de estas condiciones y relacionarlas con los esfuerzos que realiza el FOCEM para financiar proyectos que atiendan esta realidad. Al ser objetos de la investigación los casos de Paraguay y Uruguay, el análisis detallado de las condiciones de pobreza estará enfocado en estos dos países.

La tercera pregunta específica es ¿Cuál es el enfoque predominante con el que se aborda la pobreza y pobreza extrema en los proyectos del programa de Cohesión Social del FOCEM en Paraguay y Uruguay?

Para esta pregunta, el tercer objetivo específico consiste en identificar y analizar los enfoques desde el que se abordan la problemática de la pobreza y pobreza extrema en los proyectos del programa de Cohesión Social del FOCEM en Paraguay y Uruguay.

Este tercer aspecto consiste en señalar cuáles son los enfoques con los que se diseñan y se aplican los proyectos en cuestión. Esta identificación implica realizar una discusión teórica sobre cuales son algunas de las perspectivas más importantes, con las que se ha abordado la problemática de pobreza y pobreza extrema en la región, que en el caso de la presente investigación, se concentra en el análisis de los postulados del desarrollo como crecimiento económico y el desarrollo humano y reducción de desigualdades.

Una de las discusiones académicas que ha tenido mayor relevancia y que permanece hasta la actualidad en el debate de la pobreza en América Latina, es justamente la que enfrenta las visiones del crecimiento económico sobre la pobreza frente a las de desarrollo humano y reducción de desigualdades (Castillo Pérez 2016). Perspectivas en disputa porque refieren a comprensiones distintas del desarrollo, que definen a la pobreza como un problema de

limitaciones económicas ligadas a la cantidad de ingresos y oportunidades laborales; o como un problema integral de desarrollo de capacidades y satisfacción de necesidades.

La relación entre el abordaje de la pobreza con teorías del desarrollo, implica que la discusión parte, en un primer momento, sobre las formas clásicas de entender al desarrollo en el marco del crecimiento económico y libre mercado, donde la pobreza es un fenómeno residual que encuentra salida desde la ejecución plena de estas lógicas. Apreciación distinta frente a miradas heterodoxas de la economía, que señalan al bienestar como indicador que mide el progreso económico de un territorio y reformulan el significado del desarrollo para entender la complejidad de la pobreza, como efecto de una forma en cómo se desenvuelve el sistema económico.

Esta discusión será desarrollada dentro del marco teórico, que resaltará las características principales de estos enfoques, en relación a como identifican las causas que genera pobreza y pobreza extrema, como los mecanismos que proponen para solucionarla. Dichos elementos estarán presentes en el análisis empírico de la diversa documentación e información recolectada sobre el diseño y aplicación de los proyectos para relacionarlos y afirmar, si un enfoque se ha destacado sobre otro en el campo del trabajo del programa de Cohesión Social del FOCEM para Paraguay y Uruguay.

Para identificar dichos enfoques en los proyectos a investigar será necesario señalar como se abordan las siguientes variables en cada uno estos: problematización de las condiciones de pobreza a resolver, modelo de gestión, financiamiento, duración e imprevistos. Es en estas variables donde encontremos características relacionadas a los enfoques que muestran en la práctica, las acciones o formas en cómo resolver condiciones de pobreza.

La variable de problematización de condiciones de pobreza a resolver hace referencia a como los proyectos investigados delimitan las causas que generan pobreza en una localidad. En este aspecto, indicadores socioeconómicos, antecedentes, análisis de casos y demás factores de análisis, servirán de referencia para identificar los enfoques de disminución de pobreza que se utilizan.

La segunda variable sobre modelos de gestión aborda la organización, fases y encargados de ejecutar los proyectos investigados. Lo que implica identificar acciones integrales que se realizan de forma complementaria a la acción principal, como también las entidades encargadas de la ejecución, ya sean estas instituciones del Estado u organizaciones privadas.

Las variables de financiamiento, duración e imprevistos ayudan a señalar la dimensión y relevancia en la operatividad que tiene o adquiere cada uno de los proyectos. El financiamiento en particular también destaca el rol que tiene el FOCEM así como los Estados dentro del cofinanciamiento de los proyectos.

Es en la comparación de todas estas variables, de todos los proyectos involucrados, en donde se podrá observar el predominio o no de uno de los enfoques de pobreza abordados tanto para un país, Paraguay y Uruguay, como entre los dos. El cumplimiento de este objetivo específico cierra el camino trazado para cumplir el objetivo central, en tanto brinda la información práctica que establece o no, una relación entre la propuesta del regionalismo social del MERCOSUR y su forma particular de abordar la pobreza.

Metodología

La investigación propuesta es de carácter cualitativo y pretende realizar un ejercicio comparativo entre cuatro proyectos del programa de Cohesión Social del FOCEM, que aborda la reducción de condiciones de pobreza y desigualdad social para localidades de Paraguay y Uruguay. El análisis de estos proyectos se concentrará en la forma en la que se encuentran estructurados, cómo plantean reducir condiciones de pobreza y desigualdad, y la manera en que se han ejecutado los proyectos en las localidades beneficiarias, de estos dos países.

El material con el que se trabajará consistirá en los documentos e informes de planificación, aprobación y seguimiento, de cada uno de los proyectos que hayan sido realizados por el FOCEM, como de las instituciones gubernamentales relacionadas al tema. Pero también se obtendrá información de las opiniones y criterios desprendidos de los actores a entrevistar, que tenga relevancia en las acciones realizadas por el FOCEM, dentro de este campo. Junto a esto, investigaciones que aborden el trabajo realizado por el programa de Cohesión Social, como la dinámica de trabajo del fondo durante sus 15 años de funcionamiento, también serán recogidos para complementar la información. Así seguimos la línea cualitativa de obtener datos desde la documentación oficial o fuentes primarias, fuentes secundarias y entrevistas de actores directos (Corbeta 2010)

La perspectiva comparativa que se pretende resaltar, está relacionada con la identificación de diferencias o semejanzas de las formas en cómo se ha abordado los proyectos de reducción de condiciones de pobreza en Paraguay y Uruguay, con el interés de señalar si existe una perspectiva común e institucional en el manejo de la temática para estos dos países. Siguiendo las condiciones mínimas para la comparación, los proyectos seleccionados tienen

características similares que permiten su relacionamiento (Bennet 2011): el componente que lo estructura y los define, el estado de finalización en el que se encuentran y el abordaje de solucionar necesidades y servicios básicos, como una forma de reducir condiciones de pobreza.

El modelo de la diferencia y semejanza, proveniente de la metodología comparativa, ha propuesto utilizar casos de investigación que comparten efectos similares dentro de las variables de control, como casos que pueden tener ciertas diferencias en sus efectos pero que no sufran alteraciones en las variables de control más importantes (Pérez-Liñán 2010) Ejercicio que denota un enfoque positivista al utilizar reglas de tablas de verdad para analizar los factores comunes y distintos entre las diversas variables.

Este ejercicio comparativo denota algunas limitaciones para nuestra investigación. La más importante, que la especificación sobre las variables y las reglas de análisis entre ellas, no toma en cuenta las distintas particularidades que tiene cada uno de los proyectos en función de la realidad de cada localidad en la que se trabaja. Tomar en cuenta las múltiples causas que genera pobreza, dentro del contexto propio que vive Paraguay y Uruguay, y que sirven para explicar unos casos y otros no, es fundamental si queremos estudiar las complejidades en el abordaje de la pobreza dentro de las asimetrías estructurales.

De esta manera se propone implementar un enfoque crítico del modelo de semejanza y diferencia que tome en cuenta las condiciones de la data cualitativa (Liberson 1994). Factor que implica utilizar variables de control flexibles en tanto añadan dentro de su comprensión, condiciones propias que tiene cada uno de los proyectos frente cada una de las localidades, pero que delimiten los puntos a comparar. Las variables a utilizar para la comparación de los proyectos a señalar son: problematización de las condiciones de pobreza a resolver, modelos de gestión, financiamiento, duración e imprevistos.

El nivel de inferencia de la comparación cualitativa a partir de estas variables, pueden demostrar que el FOCEM trabaja con un enfoque homogéneo sobre las condiciones de pobreza y desigualdad social en Paraguay y Uruguay. Esto con el objetivo de encontrar características que se relacione con el enfoque del desarrollo como crecimiento económico o de desarrollo humano y reducción de desigualdades. Adicional, dicho análisis permitirá señalar la forma en como el enfoque del regionalismo social ha aportado en la construcción de proyectos regionales integrales capaces de atender demandas sociales desde miradas críticas o no del desarrollo.

De los siete proyectos que tiene el programa de Cohesión Social del fondo, cuatro son de nuestro interés para la investigación, pues cumplen los parámetros ya señalados anteriormente. Dos para el caso de Paraguay y otros dos para el caso de Uruguay.

Los proyectos seleccionados para Paraguay son: “Hábitat de promoción social, fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza” y “MERCOSUR Roga” (FOCEM 2015). Mientras que, para Uruguay, los proyectos son: “Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental y Hábitat” y “Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay” (FOCEM 2015)

El procesamiento de datos estará regido bajo la metodología de categorización, factor por el cual la información proveniente de la revisión de fuentes primarias y secundarias será etiquetada en función de categorías que permitan agrupar los datos cualitativos dentro de áreas temáticas y posteriormente, permitan un análisis sobre ellas que se acojan a la perspectiva comparativa que queremos hacer de los casos **Fuente especificada no válida**. En función de la disponibilidad, la aplicación de esta metodología será a través de un software que permita el procesamiento de datos cualitativos

Estructura

La estructura de la investigación se dividirá en cinco capítulos:

- Capítulo 1. Introducción
- Capítulo 2. El Regionalismo ¿Un mecanismo para abordar la pobreza y la desigualdad?
- Capítulo 3. Las desigualdades en el MERCOUR: De las asimetrías estructurales a la pobreza en Paraguay y Uruguay
- Capítulo 4. Los diseños y enfoques de los proyectos para disminución de pobreza del FOCEM para Paraguay y Uruguay
- Capítulo 5. Conclusiones

El capítulo dos comprende las discusiones teóricas básicas que resaltan las perspectivas por las cuales el FOCEM nos resulta un mecanismo interesante de ser estudiado. Estas son el regionalismo social y el modelo híbrido de integración del MERCOSUR. A la par, integra las

discusiones sobre los enfoques que se destacan en la discusión del abordaje y comprensión de la pobreza y pobreza extrema.

La discusión teórica parte del regionalismo social para destacar como esta perspectiva de integración regional, ha sido un elemento presente en las discusiones sobre regionalismo a nivel global y que ha planteado la creación de diversos mecanismos, enfocados en la redistribución y disminución de desigualdades, protección de derechos humanos y reducción de condiciones de pobreza. Pero también desarrollamos este primer punto para señalarlo, como uno de los elementos que conforman el modelo híbrido del regionalismo de MERCOSUR. Aspecto que contempla el segundo sub apartado y que se enfoca en delimitar cuales son las características de este modelo y en qué escenario ha sido desarrollado dentro del regionalismo en América Latina.

Una segunda parte del capítulo del marco teórico refiere a identificar las características que definen el enfoque del desarrollo como crecimiento económico y del desarrollo humano y reducción de desigualdades, para analizarlas como teorías opuestas, que miran las causas de la pobreza como circunstancias individuales o estructurales, y que construyen alternativas paliativas o mecanismos innovadores que se enmarcan en enfoques críticos e integrales del desarrollo.

El tercer capítulo partirá del análisis del enfoque de asimetrías estructurales del MERCOSUR con el interés de señalar como el modelo híbrido del organismo regional planteó una forma particular de entender la reducción de asimetrías estructurales como una forma de fortalecer la integración regional, incorporando las condiciones sociales ligadas a la pobreza de los países miembros y creando mecanismos de financiamiento como el FOCEM para fomentar proyectos con este fin. En virtud de que el capítulo propone un abordaje a las asimetrías estructurales y la pobreza, el segundo sub apartado de este segmento propone un análisis del estado en el que se encuentra los indicadores relacionados con la pobreza en los países objeto de esta investigación.

El cuarto capítulo refiere al trabajo empírico sobre los cuatro proyectos seleccionados. Estará organizado en dos sub apartados organizados en función al país al que pertenecen los proyectos. Dentro de cada sección, se mencionarán las características y el análisis de los elementos de cada proyecto frente a la estructura y organización de su financiamiento, como de las áreas de trabajo y la forma en que abordan la reducción de condiciones de pobreza y pobreza extrema, que afecta a las localidades en donde se aplican los proyectos.

Por último, el cuarto capítulo terminará señalando las conclusiones de todo el trabajo, destacando los parámetros que pide el objetivo general, esclareciendo la información más relevante, señalando como el diseño y aplicación de los proyectos mencionados, se relaciona a uno de los enfoques para la disminución de condiciones de pobreza y pobreza extrema, y terminar analizando si la perspectiva del modelo híbrido del MERCOSUR, a través del FOCEM y el enfoque de regionalismo social, se ha construido desde miradas clásicas o críticas del desarrollo económico .

Capítulo 1. El Regionalismo ¿Un mecanismo para abordar la pobreza y la desigualdad?

En el marco de la discusión teórica sobre los modelos de regionalismo, la problemática comercial como recursos para el crecimiento económico de los países, ha correspondido a una de las necesidades más importante para fomentar la integración regional. Las perspectivas dominantes sobre el desarrollo y la correlación de fuerzas en el campo internacional, han ejercido presión para seguir esta perspectiva. Sin embargo, con las crisis económicas del modelo neoliberal, el apareamiento de perspectivas críticas al desarrollo y los resultados negativos de la aplicación de los modelos de regionalismo, en regiones como América Latina, han llevado a repensar la estructura y los enfoques de la integración regional y sus mecanismos.

La necesidad de fomentar la integración regional desde problemáticas sociales, políticas, de seguridad y más, como recurso que puede hacer significativa la construcción de regionalismos, han contemplado a nuevos enfoques. Pero en particular, la situación de pobreza y desigualdad que viven varios de los países de la región, ha contemplado uno de los escenarios en donde el regionalismo puede aportar en la construcción de medidas y mecanismos que sirvan para la reducción de estas problemáticas. Más aún, si los debates sobre el desarrollo hacen hincapié en resolver la pobreza y la desigualdad desde enfoques nuevos que se interesan en generar condiciones de bienestar.

En este sentido, analizar el trabajo del FOCEM, dentro de su programa social, implica identificar bajo qué perspectiva teórica del desarrollo se aborda la pobreza y las desigualdades, problematizando si el mecanismo regional se acoge a perspectivas clásicas del desarrollo o a enfoques críticos e integrales del mismo, identificando si la institucionalidad se acopla hacia los nuevos retos de la integración y el desarrollo.

La discusión conceptual teórica que se plantea en este capítulo propone partir del análisis del concepto de regionalismo social, identificando su propuesta de integración en función del trabajo sobre ciertas áreas prioritarias como necesidades básicas, salud, educación, empleo, derechos humanos, disminución de pobreza, etc. En un segundo momento, el análisis aterrizará en la discusión sobre el modelo híbrido de MERCOSUR, para identificar los rasgos de su composición y estructura, y cómo ha incidido el regionalismo social dentro del mismo, en la creación de instituciones que abordan problemáticas sociales relacionadas a pobreza y desigualdad. En tal virtud, se hará especial énfasis en el FOCEM. Con lo cual llegamos a una tercera parte, que plantea la discusión sobre los enfoques que abordan la pobreza y

desigualdades desde la línea clásica del desarrollo frente a las nuevas propuestas, con el objetivo de delimitar los debates que inciden en la construcción y aprobación de proyectos del FOCEM destinados a la reducción de condiciones de pobreza y desigualdad.

1.1 Regionalismo Social

El regionalismo social se ha constituido como un modelo de integración dentro de los proyectos regionales a nivel global. Según el caso, ha sido un modelo importante e innovador que ha permitido traspasar la discusión sobre los factores económicos o de seguridad como los únicos y más importantes temas a trabajar dentro de la integración regional. En la actualidad, tras las distintas crisis del modelo neoliberal de mercado abierto, y los nuevos enfoques del desarrollo que priorizan el bienestar, lo social ha resaltado en el marco de la cooperación entre países, y ha tomado relevancia su discusión como temática a atender (Blackett, On social regionalism in transnational labour law 2020)

Para Yeates y Deacon (2006) el regionalismo social propone la creación de mecanismos regionales que fomenten políticas sobre cuatro áreas: redistribución, regulación social, derechos sociales y cooperación intergubernamental. Estos ámbitos trascienden la forma clásica de pensar la política social como mecanismos meramente de atención en servicios de salud, educación, trabajo o seguridad social, para plantear la creación de medidas integrales que controlan y solucionan problemas que se derivan de la lógica del sistema económico.

El área de redistribución del regionalismo social propone para la disminución de desigualdades, la creación de medidas regionales para la transferencia de recursos de ayuda para el desarrollo (ODA) provenientes de países desarrollados a países en vías de desarrollo (Deacon, Ortiz y Zelenero 2007). El área de regulación social y derechos sociales hace referencia a la creación de mecanismos encargados de controlar y garantizar el cumplimiento de derechos sociales y servicios públicos como educación y salud. Mientras que el ámbito de cooperación intergubernamental haría referencia a los diversos recursos para el fortalecimiento institucional del aparato público regional entre los Estados (Deacon, Ortiz y Zelenero 2007).

Abordar al regionalismo social, dentro de una perspectiva integral, que comienza desde la redistribución como un requerimiento para combatir la desigualdad y llega al interés de construir mecanismos de regulación y fortalecimiento de derechos sociales, es parte de una comprensión crítica del desarrollo. Para estos enfoques críticos, el desarrollo visto desde una

perspectiva tradicional, es decir únicamente como crecimiento económico, no ha logrado disminuir las desigualdades, sino profundizarlas.

El argumento de que se puede reducir la pobreza a través del incremento de la riqueza, generando con ello una cadena de acciones relacionadas como el incremento de inversiones y plazas laborales, no ha cumplido este fin. Para Piketty (2014) la dinámica del crecimiento en los términos planteados tanto por la teoría modernizante del desarrollo como la teoría neoliberal, no ha logrado solventar las brechas sociales, puesto que ha fomentado lógicas de acumulación que niegan la posibilidad de que los recursos estén repartidos en toda la sociedad, y por lo tanto que estos estén disponibles dentro de estratos pobres.

De esta forma la dinámica económica sobre el crecimiento no lograba solventar problemas sociales, factor por el cual era necesario trabajar directamente sobre estas realidades, reconociendo los puntos centrales que generan desigualdad y pobreza como la acumulación, desregularización de mercados, falta de inversión pública, falta de regulación social y más. La identificación y abordaje sobre estas circunstancias vino de la mano con la formulación de otro esquema de desarrollo, uno en el cual el solo incremento de la riqueza era insuficiente para generar condiciones bienestar y dignidad, y donde alcanzar estos objetivos significaba atenderlos directamente, saliendo del esquema del libre mercado y fomentar regulaciones que garanticen satisfacer necesidades y derechos sociales.

Al ser las problemáticas sociales fenómenos que suceden en todas las latitudes y que están relacionadas o generadas a partir del orden económico global, se ha planteado también mecanismos de gobernanza internacional sobre lo social, que permiten establecer parámetros generales que garanticen derechos y mejores condiciones de vida, como herramientas mínimas para combatir la pobreza, y a la cual, las distintas posturas políticas nacionales deban acogerse. Para Yeates y Deacon (2006) en un orden global asimétrico, establecer medidas generales que intenten solucionar problemáticas sociales relacionadas a la desigualdad y la pobreza es infructífero, en comparación al posible marco de acción desde un orden regional. No hay forma de acoplar las diversas particularidades del sur y norte global dentro de un mismo conjunto de acciones, ya que dichos fenómenos se expresan en proporciones, causas y escenario distintos entre sí. De esta forma el regionalismo social se plantea como un mecanismo eficaz en la construcción y seguimiento de políticas sociales.

Extrapolar estas medidas sociales no solo a nivel nacional sino también a nivel regional, tiene sus beneficios una vez que se construyen políticas conjuntas que pueden reducir las asimetrías

del orden global que fomentan la pobreza. Esto permite construir un desarrollo endógeno por el que una región atiende sus particularidades y se inserta de forma más sólida a la dinámica del mercado internacional (Deacon, Ortiz y Zelenero 2007). De esta forma, el regionalismo social, construye un conjunto de mecanismos que proponen mitigar los efectos de la desigualdad, utilizando herramientas regionales más cercanas a las circunstancias de un país y su región.

Sin embargo, esta aseveración podemos señalar desde el contexto actual, donde los mecanismos regionales han ampliado su visión para abordar la problemática de la desigualdad y pobreza dentro de las complejidades de este escenario, utilizando la perspectiva del regionalismo social y ampliándola.

En la década de los 90's el regionalismo social empezaba a implementarse en proyectos regionales de América Latina y Europa. En América Latina el regionalismo social era abordado como un elemento complementario a las medidas económicas para fomentar la integración económica, sobre todo en América Latina. Aunque la visión del nuevo regionalismo señalaba cierto interés en la temática, las políticas sociales se fueron desplazando fruto de las medidas de ajuste y tratados de libre comercio, pues en nada aportaba el trabajo sobre lo social al establecimiento de los mecanismos de liberalización comercial (Blackett 2004) Por otro lado, el enfoque del Estado de Bienestar que promulgan algunos de los Estados europeos, balanceó el interés de la integración dentro del ámbito económico y social, llevando a que la Unión Europea construya mecanismos interesantes y sólidos en el marco del regionalismo social, sobre todo a partir del siglo XXI (Yeates y Riggiozzi 2017).

En América Latina, los instrumentos regionales del mercado abierto terminaron mostrando la incapacidad de poder resolver una problemática tan marcada en la estructura económica de la región como las desigualdades y a su vez, no lograron insertar a la región en el mercado internacional de una forma en que los beneficios incidan en construir sendas claras y estables hacia un desarrollo que abandone las circunstancias de la periferia (Sanahuja 2010).

Las asimetrías entre regiones también dan la pauta sobre los retos que implica el abordaje de políticas sociales y su urgencia. Por ejemplo, el enfoque social en la Unión Europea nos ayuda a identificar algunos mecanismos que se pudieron crear desde la cooperación. En cambio, nuestra región a finales del siglo XX, estaba rezagada por las ansias de crecimiento bajo el interés de sostener los paradójicos beneficios de economías primario exportadoras.

Mientras que en el mundo desarrollado, lo social se fortalecía como un marco regulatorio para potenciar mercados comunes, que parten desde la regulación laboral y migratoria, y avanza en la asistencia de servicios sociales y políticas redistributivas (Briceño 2010).

Desde la experiencia de la Unión Europea hasta la experiencia de los regionalismos suramericanos como UNASUR, ALBA o MERCOSUR, la perspectiva del regionalismo social ha logrado construir políticas sociales comunes que definen enfoques y maneras de garantizar derechos y disminuir desigualdades. Junto a ello, también se ha logrado la construcción de instituciones regionales encaminadas a la generación de proyectos transfronterizos, que den cumplimiento a estas medidas y sirvan de apoyo para proyectos nacionales dentro de la misma línea. Para el caso Suramericano, esto ha tenido resultados interesantes dentro del ámbito de la salud y dotación de servicios básicos, donde la definición de políticas y proyectos comunes ha facilitado su acceso con miradas universales que atienden a los grupos más vulnerables (Yeates y Riggirozzi 2017).

En materia de educación y derechos laborales, el regionalismo social ha logrado mejorar los vínculos entre países para garantizar políticas de cooperación sobre becas de estudio, capacitaciones profesionales, reconocimiento de unidades educativas y más. En el caso de la Unión Europea, se ha logrado construir marcos legales comunes que regulan y controlan la garantía de derechos laborales, así como la construcción de una red de conexiones para trabajos y estudios en diversos campos. La posibilidad cooperar entre países para resolver estas dinámicas ha permitido mejorar la diplomacia entre los Estados, pues al ser temas que la población tiene beneficio directo, son mecanismo que los gobiernos promulgan para destacar su gestión a nivel local e internacional (Riggirozzi, *egionalism through social policy: collective action and heath diplomacy in South America* 2014).

En materia de financiamiento para el desarrollo, el enfoque del regionalismo social ha promulgado la creación de fondos de cooperación regionales, que bajo la mirada de disminuir asimetrías estructurales y con enfoques solidarios expresados en créditos no reembolsables o de bajo interés, han financiado proyectos tanto para la construcción de infra estructura básica como proyectos para disminuir condiciones de pobreza. Así resaltamos los ejemplos de IIRSA en UNASUR, FOCEM en MERCOSUR o el Fondo Social Europeo en la Unión Europea.

La creación de estos fondos ha nacido como respuesta a las dificultades de las condicionalidades impuestas desde otros mecanismos de financiamiento internacional.

Aprovechando las circunstancias económicas de los países más desarrollados de la región, los fondos han aglomerado una cantidad de recursos financieros importantes, que no logran equipararse a los que podría tener el FMI, Banco Mundial o BIRF, pero que han podido ser una alternativa de endeudamiento o apoyo que no pone en riesgo las finanzas de los países.

La desigualdad global establece límites en la disposición de recursos para financiar medidas desde el regionalismo social. El interés sobre el trabajo dentro de esta área puede ser insuficiente si a la par no se toman medidas que impulsen el financiamiento sobre estas áreas. De esta forma, el enfoque del regionalismo social puede entrar en disputa con visiones hegemónicas del crecimiento y el regionalismo, pero su aporte puede ser importante, si se configura como un mecanismo de cooperación que ayuda a los países a resolver las condiciones de pobreza y desigualdad.

1.2 El modelo híbrido del MERCOSUR y el FOCEM

Los ejes de integración económica regional, en la experiencia latinoamericana, han sido determinantes para la configuración de los tipos regionalismos. Estos ejes han incidido en la constitución de sus agendas como en el diseño de las instituciones regionales (Briceño, Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina 2013). La aplicación de cada uno de los ejes ha estado relacionado con los modelos de desarrollo dominantes de cada momento histórico, junto con la forma de inserción al comercio internacional, que se relacionaba a esta discusión.

Tras el fracaso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y de los proyectos de regionalismo cerrado que fomentaron la implementación del desarrollo bajo esta perspectiva, el nuevo regionalismo o regionalismo abierto tomó la batuta del eje que fomentaría la integración. Su propuesta se enmarcaba en los postulados de la teoría neoliberal, que a nivel regional expresaba la vinculación del territorio al mercado internacional a través de la apertura y liberalización de mercados. (Tussie 2009). Propuesta que significaba reducir o eliminar los mecanismos de regulación comercial, creación de mercados comunes y la firma de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, en el caso de América Latina.

Durante la década de los 90's proyectos regionales como NAFTA, CARICOM, MERCOSUR, ALCA, CAN, entre otros, nacieron bajo el eje del regionalismo abierto en América Latina. En todos estos regionalismos, Estados Unidos fue protagonista de la integración, pues fue uno de sus principales promotores y beneficiarios en tanto la liberalización significaba la prevalencia de sus ventajas comparativas en el ámbito comercial frente a las condiciones económicas de

América Latina. Junto a este hecho, la relación de los países de la región con instituciones financieras como el FMI y el Banco Mundial, quien estaban administradas bajo el control norteamericano, constituía el conjunto de mecanismo por el cuál Estados Unidos se afianzaba como la hegemonía del continente, y a partir de ella del mundo.

MERCOSUR es una de las experiencias regionales que nace en este contexto. Su creación en 1991 se dio en el interés de formar un mercado común que, reforzando el mercado interno, tenga una relación regional abierta con Estados Unidos (Peixoto Batista y Perrota 2018). A pesar de haberse planteado objetivos ambiciosos, los beneficios del modelo de regionalismo abierto, fueron desiguales para sus integrantes y no lograron ir más allá de una unión aduanera imperfecta. Las diferencias de los aparatos productivos de sus miembros no les permitían competir en términos rentables (Sanahuja 2010). Los malos resultados, junto con las críticas a los modelos de integración neoliberales, llevaron a replantear la estructura y objetivos del MERCOSUR.

El siglo XXI comenzó con la crisis del modelo neoliberal en la región. La profundización de la pobreza y las desigualdades desencadenó en un estallido social que reclamaba cambiar de enfoque con el que se manejaba la economía. Esto implicaba construir una propuesta distinta de desarrollo, uno interesado en resolver problemas sociales aceptando las contradicciones y limitaciones que tiene la lógica de libre mercado. El regionalismo debía acoplarse a las nuevas demandas y establecer frenos en el mantenimiento de políticas que liberalizan los mercados. La integración no solo podía seguir ignorando las secuelas de haberse concentrado en un forma de establecer relaciones comerciales, debía ampliar su espectro e incorporar otros ejes relacionados a la creación de políticas sociales de seguridad, de desarrollo institucional, etc. (Riggirozzi y Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America* 2012).

El reto se plasmó en la construcción de otros modelos de regionalismo, por los cuales la integración se vuelva atractiva una vez que incorpora visiones multidisciplinares de lo que la cooperación regional puede llegar a realizar. En este escenario aparecerían las propuestas del regionalismo post liberal (Sanahuja 2010) y post hegemónico (Riggirozzi y Tussie 2012), propuestas innovadoras de regionalismo que incluían dentro como temas de mayor interés en la agenda regional a la seguridad, problemáticas sociales, fortalecimiento institucional y cooperación intergubernamental. Junto a ello la demanda de soberanía regional expresadas en la no intervención de los Estados Unidos y Canadá dentro de los proyectos de integración, se convertía en piedra angular de esta propuesta.

En el siglo XXI, y con la llegada de gobiernos progresistas a varios de los países miembros y la incidencia de los proyectos regionales, el MERCOSUR adquirió un modelo híbrido de regionalismo, que se definía así, porque no abandonaba los objetivos comerciales que había consolidado, pero ya no estaba abierto a negociaciones sobre tratados de libre comercio con las grandes potencias, pues buscaba ampliar las agendas regionales. Además, el regionalismo híbrido empezó a generar acuerdos comerciales en clave sur-sur e incorporó el debate sobre resolución de asimetrías y agenda social, con mucha más fuerza de lo que ya había venido trabajando (Peixtoto Batista y Perrota 2018)

Para Briceño (2013) esto inauguró un nuevo eje de integración denominado eje revisionista. El MERCOSUR no tuvo el mismo componente regional que otros proyectos que empezaron aparecer en la región como UNASUR y ALBA, bien porque no abandonaba la agenda comercial y productiva para su integración, y se dedicaba a temas sociales o de seguridad, o bien porque tampoco tenía una agenda anti sistémica. Un proceso de integración, que resuelve las asimetrías, y fomenta una integración productiva, es lo que el modelo híbrido se planteó cumplir, potenciando las condiciones de sus países miembros y solucionando problemas sociales, bajo mecanismos solidarios y de cooperación (Granato, Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque 2016)

El agotamiento del modelo abierto del regionalismo llevo a que el MERCOSUR reconfigure su modelo de integración, acoplándose a las demandas sociales y a la críticas del modelo de desarrollo. La condición hibrida mantuvo el interés sobre construir un mercado común, pero pensado bajo políticas comerciales que establecían mecanismos de regulación. El trabajo sobre otras áreas que se sumaría a la agenda regional como las problemáticas sociales llevarían a la construcción de una serie de instituciones dedicadas a la investigación y planificación de proyectos que incidan a resolver parte de estas dinámicas.

En este contexto, la creación del FOCEM se plantea como un mecanismo ejemplar, que denota varios objetivos de este esquema. En su objetivo de disminuir asimetrías, ha tenido un enfoque integral en el marco de reducir desigualdades sobre condiciones económicas y sociales, que afectan a la producción, el bienestar social y la institucionalidad regional. Observar el alcance sobre estos aspectos, puede ser importante para destacar algunos elementos necesario que requiere tener una visión distinta de regionalismo, que resuelva las particularidades de los problemas socio económicos en nuestra región, y que pueda perdurar en el tiempo.

1.3 Pobreza y desigualdad: enfoques para su abordaje

La pobreza y la desigualdad han marcado un debate importante en América Latina. Ambos son problemas latentes en la región, que con el pasar del tiempo se han ido agudizando a pesar del crecimiento económico y mayor inserción en el mercado internacional de la región (Medina y Marco 2014). Su abordaje, tanto para definir la gravedad de la problemática, como las posibles soluciones para su mitigación, ha generado diversos enfoques que se han entrelazado estrechamente con las teorías del desarrollo. La comprensión de la pobreza y la desigualdad como una patología menor de ciertas condiciones del desarrollo, o como un factor que se derivan de la propia estructura del sistema económico capitalista, son algunas de las líneas que han marcado la discusión entre las posturas dominantes y las perspectivas críticas.

La discusión sobre la pobreza parte de comprenderla como un hecho económico, relacionado a la escasez, a tratarla como una problemática multidisciplinar, atravesada no solo por la realidad material sino también por las condiciones subjetivas que marcan la vida social de las personas (Ortiz Davison, Ortiz Mendoza y Antonio 2004). En la perspectiva del desarrollo, las condiciones materiales sujetas al funcionamiento de la estructura económica, serán el punto de partida para explicar los diversos fenómenos que agudizan la pobreza y le otorgan distintas características, en función del enfoque del que se parte. De esta forma, determinada comprensión del desarrollo y la aplicación de medidas que buscan alcanzarlo, estarán relacionadas a la pobreza para encontrarla una solución o profundizarla aún más.

Las teorías que comprenden al desarrollo como crecimiento, frente a perspectivas críticas que abordan al desarrollo de forma integral enfocado hacia el bienestar, tendrán distinciones en cómo definen la pobreza, los indicadores que permiten medirla y explicarla, así como también el conjunto de medidas a emplear para buscar la reducción de la problemática. El marco de las interpretaciones sobre el desarrollo estará relacionado por cómo entienden las dinámicas del mercado, en función de si el pleno ejercicio de sus lógicas, son suficientes para generar mecanismos que disminuyan la pobreza, o si es necesario crear mecanismos de regulación, que no necesariamente estén anclados al enfoque de libre mercado y que generen dinámicas donde la institucionalidad pública pueda jugar un papel importante.

La desigualdad también tendrá debates importantes desde los enfoques del desarrollo que hemos señalado, aunque todos partirán de una primera definición de este término, como la

diferencia de ingresos que se perciben entre los diferentes quintiles de la sociedad, la profundización de la desigualdad, como efecto o no del crecimiento económico, y su incidencia en la agudización de la pobreza, será el punto a discutir entre los distintos enfoques del desarrollo. En la particularidad de América Latina, la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza será un punto aún más importante, en tanto la conexión que se forma entre estos tres fenómenos permite comprender las condiciones que han impedido o no, el alcance de niveles de desarrollo en ciertos países de la región. (Novales Cinica 2011)

De esta forma, se propone ahondar en la discusión sobre cómo se entiende la pobreza, su manera de calcularla y las medidas para reducirla en función de las teorías del desarrollo que se han identificado. Utilizando a la desigualdad como un elemento desde el cual, y según el enfoque, se relaciona con la profundización de la pobreza o con trabas para generar condiciones de desarrollo

1.3.1 Reducción de la pobreza y la desigualdad desde el crecimiento económico

El crecimiento económico en tanto incremento de riquezas ha sido la definición hegemónica de cómo se ha entendido el desarrollo desde la teoría de la modernización planteada por Rostow y Lewis, hasta los formulados de la teoría neoclásica planteados desde los académicos de la escuela de Chicago como Friedman. Para varios autores dentro de esta línea, las condiciones que permiten la generación constante y acumulativa de riqueza, son aquellas que garantizan condiciones de progreso para un país, en tanto la dinámica dota de recursos a la sociedad, generando puestos de trabajo y oportunidades para emprender (Reyes 2009)

Situación que se traduce en la reducción de la pobreza y mejora de las condiciones de vida, a través de la capacidad de generar y tener ingresos que satisfagan necesidades vía el consumo.

La diferencia entre las teorías del desarrollo que sostienen este enfoque será en cómo se generan estas capacidades, fundamentalmente para los países que a mediados del siglo XX habían quedado rezagados del desarrollo frente a otros como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, etc que lo habían alcanzado. Para la teoría modernizante y la teoría estructuralista, la potenciación de la industria y la participación del Estado en la economía, para sostener este proceso, era el mecanismo por el cual los países podían aumentar sus niveles de ingreso. El modelo, según estas teorías, implicaba mejorar las condiciones del capital productivo desde la inversión estatal, para la producción de bienes elaborados que generen mayor valor a partir de su comercialización (Azqueta Oyarzun y Sotelsek Salem 2007).

El agotamiento de este modelo en los países desarrollados y el fracaso de su incorporación bajo el modelo de industrialización por sustitución de Importaciones (ISI) en América Latina, posibilitó pensar al crecimiento desde una lógica exacerbada del libre mercado. La teoría neoclásica formularía el Modelo de Apertura Económica, por el cual el Estado abandonaba su participación en el mercado y cedía a los sectores privados, una serie de ventajas relacionadas a la mínima regulación sobre prácticas comerciales. Aunque el fortalecimiento de los medios productivos seguía siendo de interés para este enfoque, las condiciones en que se desarrollaba el ámbito comercial, constituían el punto central en donde la riqueza podía generarse. (Reyes 2009)

La pobreza en este contexto era definida, por los ingresos que recibe una persona, cuando los ingresos son insuficientes para poder satisfacer las necesidades básicas para una persona o un hogar. La estimación de los recursos necesarios para poder satisfacer los requerimientos fundamentales para poder sobrevivir, están cuantificados en función de los costos de vida de una población en un determinado territorio. Así las condiciones económicas son determinantes para definir cuando se es o no pobre. (Busso 2005).

Uno de los indicadores que mide la pobreza desde esta visión, es la Línea de Pobreza, que evalúa el gasto mínimo necesario para acceder a los elementos para satisfacer las necesidades básicas. Este indicador que se calcula, a través de varias metodologías como el consumo calórico, costo de necesidades básicas, metodología relativa y metodología subjetiva. (Busso 2005, 9)

La metodología de consumo calórico hace referencia a la cantidad de calorías necesarias para que una persona pueda vivir tranquilamente. Este factor se analiza estudiando las condiciones nutricionales que permitan mantener una vida saludable y apta para realizar acciones cotidianas. La metodología de costos de necesidades básica estima la línea de la pobreza en función del costo de la canasta básica, recurso que se estima de la suma de productos y servicios elementales que una persona o familia deben acceder para poder vivir con garantías mínimas. (Feres y Mancero 2001, 21)

Por otro lado, la metodología relativa, hace referencia a que las condiciones para determinar la línea de la pobreza se establecen en base a la media del ingreso de toda la población de un territorio. Mientras que la metodología subjetiva antes de establecer parámetros desde quien investiga sobre qué condiciones determina la pobreza, consulta a una población como entiende la misma, y partir de estos criterios evalúa las condiciones de esta situación (Feres y

Mancero 2001, 22) Estos dos últimos métodos de la línea de la pobreza difieren de los dos primeros, en tanto su formulación parte de argumentos críticos sobre la efectividad de cuantificar la pobreza según datos calóricos o de acceso a la canasta básica, pues homogenizan varias características que eliminan de la medida una serie de particularidades.

A este respecto es importante recalcar, que el cálculo de la línea de la pobreza se instaure dentro del enfoque indirecto del análisis de este problema. Al medir la cantidad de ingresos, supone que desde la restricción del consumo por falta de recursos, es posible entender la magnitud del problema en base a que sus necesidades no pueden ser satisfechas por la restricción de no tener un medio de valor que les dé acceso a las dinámicas del mercado.

El mismo ejercicio indirecto es el que se presenta en el desarrollo como crecimiento económico, cuando piensa las condiciones que genera bienestar. Al entender que el ejercicio de incrementar la riqueza fortaleciendo el aparato productivo y con ello, la creación de mejores condiciones para la población, crea condiciones que mejoran la calidad de vida en tanto mejoran la capacidad de consumo. Sin embargo la acumulación de la riqueza en pocas manos y la negación a realizar medidas de distribución, marcaría una limitación en las aspiraciones de este enfoque (Unceta Satrústegui 2009, 8)

El exceso de acumulación y la desigualdad que se genera para los promotores del crecimiento económico desde la teoría de la modernización, correspondía a un fenómeno que se podía augurar en las fases tempranas de la aplicación de las medidas para alcanzar desarrollo. Sin embargo, en una fase más avanzada donde el proceso ha logrado estabilizarse poco a poco, el margen de desigualdad iba a irse disminuyendo. (Novales Cinica 2011) Pero la realidad sería otra, y bajo el dominio de las teorías neoclásicas del desarrollo las desigualdades se profundizaron aún más con mercados con pocas regulaciones y nulas políticas de redistribución.

Piketty (2014) en un trabajo de análisis histórico comparativo entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, donde observa los datos sobre salarios que perciben la población, frente a la renta e ingresos adicionales de actividades de inversión, denota como las desigualdades económicas y sociales se han profundizado en relación directa a la expansión del capitalismo en su estructura global. Esto ha denotado que las condiciones de crecimiento se han generado que los quintiles más ricos de la población, que acumulan la mayor cantidad de riquezas producidas

Para Harvey (2014) la exacerbación de las desigualdades en un contexto de un prolongado crecimiento económico a nivel global, denota una contradicción frente a las especulaciones de los teóricos del desarrollo de esta línea, pues el incremento de las riquezas expresado en la tasa de crecimiento de la renta, es mucho menor a la tasa de retorno de capital, lo que significa que los ingresos producidos antes de entrar en el amalgama de la economía de un país, han ido directamente a los fondos de inversión o a la cuentas de acumulación de capital de los grandes empresarios.

La desigualdad como tal, no es un fenómeno que explica la pobreza per se, pues la naturaleza de estos dos hechos hace relación a circunstancias distintas. Sin embargo, en el estudio empírico de la data, de lo que podemos observar en casos como América Latina, desigualdad y pobreza están estrechamente relacionados en una condición de causalidad. (Macías Vasquez 2014)

Para Macías (2014) y Novales (2011) la investigación empírica ha denotado que el crecimiento económico ha tenido un aporte importante en la reducción de pobreza. Sin embargo, resalta que la condición de este efecto está relacionada con qué tanto las desigualdades se han profundizado en las economías. De esta forma, cuando existe mayor desigualdad, los efectos del crecimiento sobre reducción de pobreza son menores. Y a su vez, la prevalencia de desigualdades tan marcadas, afecta a las posibilidades de un crecimiento importante. Si esta es la condición en la que se circunscribe la mayoría de economías de América Latina, la prevalencia de desigualdades no solo impide la reducción de la pobreza, sino que a su vez, impide un mayor crecimiento económico.

De esta forma las condiciones del desarrollo, según el crecimiento económico, no han podido resolver las dificultades de la estructura económica, ligadas a la pobreza y a la desigualdad, en ciertas regiones de la periferia global como en nuestra región de América Latina. Estos modelos han escapado de entender las condiciones asimétricas del territorio, que lo insertan en un rol distinto al que tienen los países desarrollados en el mercado mundial. La permanencia de la aplicación de medidas que solo buscan el crecimiento y escapan de tomar decisiones de carácter redistributivo, exacerbando las desigualdades y profundizando la pobreza. El aparente desarrollo evidenciado en cifras parciales de crecimiento, no ha logrado cumplir sus promesas.

2.3.2 Reducción de la pobreza y la desigualdad desde el enfoque multidimensional y el desarrollo humano

Las críticas al enfoque dominante del desarrollo como crecimiento económico, partieron de la incapacidad de esta mirada por atender problemas relacionados con el bienestar y la calidad de vida de las poblaciones. La permanencia de la pobreza y la profundización de las desigualdades económicas, junto a daños colaterales sobre el medio ambiente y otras visiones culturales del desarrollo de la vida, significaron algunos puntos de partida para formular otros enfoques que superen la visión del crecimiento y puedan atender estas áreas. La teoría del desarrollo humano y el enfoque de la multiplicidad del desarrollo fueron algunos postulados que nacieron de este contexto.

La teoría del desarrollo humano propone que el desarrollo es el conjunto de prácticas que permiten el mejoramiento de todas las capacidades humanas, por las cuales se puede conseguir bienestar y una vida digna. Esta apreciación implica que el modelo económico debe garantizar el marco de necesidades básicas por el cual una población sobrevive y desarrolla sus distintas capacidades, para ejercer su vida en términos de dignidad (Abella 2010).

Para Sen (1998), creador de esta teoría, la visión del crecimiento económico había desplazado la preocupación sobre las condiciones de bienestar de las poblaciones. La lógica del incremento de la riqueza se fomentaba en base a una competencia que partía desde las desigualdades de las condiciones de las personas, del escenario en donde las particularidades de los distintos grupos sociales eran olvidadas, y donde las posibilidades para obtener desarrollo, estaban supeditadas a la posición que un individuo tenía dentro de la estructura económica. En un contexto de capacidades y condiciones desiguales, el crecimiento por sí solo, no resolvía las asimetrías, sino que las profundizaba (Sen 2001).

A partir del enfoque de desarrollo humano, la definición de la pobreza no estaría relacionada a la cantidad de ingresos que percibe una población, sino a las condiciones de vida. Esto implica que poder identificar quien es pobre y no, está en relación a qué tanto el conjunto de condiciones de vida se equipara a estándares sociales definidos en los que se garantiza dignidad (Busso 2005) El recurso por el cual las condiciones de vida pueden ser estudiadas es en función de la satisfacción de necesidades básicas como educación, salud, vivienda, alimentación, vestimenta, servicios básicos, etc.

De esta forma, la perspectiva del desarrollo humano construiría un indicador para identificar la pobreza, este será la metodología de las necesidades básica insatisfechas. Esta herramienta

establece los niveles en que la satisfacción de necesidades básicas debe realizarse para que una persona esté dentro o fuera de la pobreza. Los parámetros que se suele utilizar para el ejercicio de este indicador son “hacinamiento, vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencias o inconveniencia de servicios sanitario, inasistencia a escuelas primarias e un indicador indirecto de capacidad económica” (Feres y Mancero 2001, 24)

Los niveles de hacinamiento y vivienda inadecuada están definidos en función del espacio que tiene un hogar y las personas que viven en él, junto con las características físicas de la vivienda y las prestaciones que esta brinda en función de proteger contra las adversidades del entorno natural y los servicios de higiene que en ella se presentan. Los factores de abastecimiento inadecuado de agua y servicios sanitarios, hacen relación a la presencia o no de un sistema de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y manejo de residuos sólidos. La falta de estos recursos o el mal servicio de ellos suele ser asociado con el aumento de las posibilidades para contraer enfermedades como la tuberculosis o el dengue (Feres y Mancero 2001).

Por otro lado, la inasistencia a escuelas primarias hará relación a si los niños y las niñas están llevado a cabo sus estudios dentro de una institución educativa o no. Sin embargo, este factor es insuficiente, en el caso de los niños y las niñas que asisten a sus escuelas, para medir índices de calidad educativa y señalar, si las habilidades y conocimientos que van adquiriendo, son los que necesitan para su desarrollo cognitivo idóneo. El último factor relacionado a capacidad económica hace referencia a la “capacidad que tiene un hogar de obtener recursos suficientes para abastecerse y su capacidad de consumo” (Feres y Mancero 2001, 25).

A diferencia del indicador de Línea de Pobreza, los ingresos son un elemento adicional dentro de un indicador más amplio. Lo que significa que el mecanismo del indicador tiene una relación directa en entender las dimensiones de la pobreza y, con ello, lograr entender la complejidad de su problemática en relación a cómo las capacidades de la población, se ven afectadas por no cumplir estándares mínimos que garanticen bienestar.

La relación entre satisfacción de necesidades básicas y bienestar está dada en tanto estos requerimientos son los que permiten el desarrollo de las capacidades elementales con las cuales una persona puede insertarse a competir en una economía. La insatisfacción de estas condiciones implica la imposibilidad de tener capacidades ideales por las cuales un individuo cuente con requisitos mínimos que le impidan tener los conocimientos suficientes o entornos

saludables, en el que su desempeño pueda realizarse sin inconvenientes que atraviesen su situación material. (Marcado y Adarme 2016).

En la estructura del sistema económico quienes se encuentran en estratos medios y altos, por la disponibilidad de recursos que poseen, pueden garantizar sus necesidades básicas y tener las condiciones de vida suficientes para su desarrollo integral en todas las habilidades humanas. Mientras que los estratos pobres, al tener escasos recursos, sus capacidades de acceder a dichas necesidades se ven limitadas, y por lo tanto su desarrollo integral no puede darse. Para Sen (1999) esta diferencia sobre las capacidades de los individuos en función del acceso a necesidades básicas es lo que realmente comprende las desigualdades económicas y sociales, y no solo la capacidad de consumo sobre bienes y servicios.

La comprensión de la desigualdad, más allá del nivel de ingresos, tiene el fin de entender la complejidad de la pobreza, en medida en que las personas que habitan este estrato, tienen una serie de circunstancias que les impide tener una relación de igualdad de condiciones con quienes no carecen de la satisfacción de necesidades básicas. Si la estructura económica está construida en principios de competencia, será necesario pensar cuáles son las condiciones elementales que se requiere para que la competencia pueda ser justa entre toda la población, y así este ejercicio, permita brindar trabajo y beneficios económicos a toda la sociedad, y no solo a quienes tienen ventajas por sobre otros.

El indicador Sen consiste en un mecanismo elaborado por el autor en cuestión, para dimensionar la densidad de la desigualdad, donde utilizando la metodología de necesidades insatisfechas más las variables de proporción e intensidad de la pobreza y distribución de ingresos entre los pobres, se puede señalar hasta qué punto las condiciones de marginalidad agudizan las condiciones de las capacidades de los individuos de este estrato, que incide en que salir de la pobreza sea una tarea difícil y estructural. (Nina y Aguilar 1998)

En términos macro económicos, el desarrollo humano promulgará que el indicador del Producto Interno Bruto (PIB) es insuficiente para determinar si un país es desarrollado o no. Se necesitará evaluar otros indicadores como el Coeficiente de Gini, el Índice de Desarrollo Humano y demás, que señalen la calidad de vida de una población, para determinar que, a través de garantizar condiciones de vida digna, un territorio puede ser desarrollado o no. Caso contrario, la determinación del progreso de un país es ilusoria y camufla realidades severas que perjudican la vida de sus habitantes

Desde el enfoque del desarrollo humano las medidas a implementar para reducir la pobreza satisfaciendo necesidades, consisten en que el Estado se convierta en un actor importante dentro de la economía. Utilizando políticas redistributivas, teniendo cierto control sobre el mercado y dotando de una infraestructura y sistema público encargado de satisfacer algunas de las necesidades básicas como educación, salud, servicios y más, puede hacer un contrapeso frente a las desigualdades que se generan dentro de la lógica de mercado (Urquijo Angarita 2014) (Busso 2005)

La preocupación del Estado sobre las condiciones de pobreza y desigualdad deben atender directamente sobre las circunstancias que permiten la profundización de la problemática. La dinámica económica por su propia cuenta no es capaz de atender dichas situaciones porque escapa de su naturaleza, a la par, que en la disputa de poder dentro de su área, la reducción de la pobreza puede ser un problema menor frente al interés de generar más riqueza. Sin embargo, una tarea pendiente a discutir es si los esfuerzos del Estado serán suficientes para mitigar la pobreza y la desigualdad, en tanto el origen de su problemática no necesariamente está en una forma en como el sistema capitalista funciona, sino en la lógica misma que compone la estructura de esta forma de organizar la economía.

En la siguiente tabla podemos visualizar las diferencias centrales entre el enfoque de desarrollo humano y crecimiento económico:

Tabla 2.1. Comparativa de enfoques sobre la pobreza

	Pobreza por ingresos	Pobreza multidimensional
Comprensión del desarrollo	Desarrollo desde el crecimiento económico	Desarrollo Humano
Indicadores	Líneas de Pobreza, PIB, PIB per cápita	Nivel de Necesidades Básicas Satisfechas Coeficiente de GINI, IDH
Medidas para disminuir condiciones de pobreza	Generar fuentes de empleo, capacitaciones y talleres de emprendimiento, incentivos de mercado, etc	Garantizar necesidades y servicios básicos, medidas redistributivas, el Estado como actor garante

Elaborado por autor

1.4 Conclusiones

Las críticas al regionalismo abierto, como a las teorías del desarrollo como crecimiento económico, han sucedido en simultáneo no de forma casual. Las limitaciones de modelos enfatizados en la producción de riqueza y liberalización comercial, en territorios como América Latina, no han logrado solucionar problemas fundamentales para la sociedad como la pobreza y la desigualdad. La agudización de la problemática ha llevado que desde los espacios académicos como de decisión política, se empieza a plantear enfoques críticos que entiendan al desarrollo y a la integración regional desde otras primicias interesadas en garantizar mejores condiciones de vida.

El regionalismo social ha contemplado un enfoque que diversos proyectos regionales en el mundo lo han contemplado dentro de sus ejes de integración, como un recurso desde el cual, la cooperación regional puede ser un mecanismo útil que ayude al conjunto de medidas implementadas por los países, para reducir condiciones de pobreza y desigualdad. Sin embargo, la forma en cómo desde esta perspectiva se aborda estos fenómenos resulta importante de analizar para señalar hasta qué punto la crítica sobre las condiciones de marginalidad ha sido un tema que resalta la atención pero que sigue siendo abordado desde los esquemas clásicos del desarrollo, y que puede ser que no tengan mayores resultados. Como también puede ser, que resaltar el trabajo sobre estos fenómenos también implique la creación de propuestas innovadoras ligadas a los enfoques de desarrollo humano.

El MERCOSUR en su composición híbrida y el FOCEM trabajan para resolver asimetrías estructurales y, en ese sentido, han tenido el reto de que sus acciones permitan establecer una nueva forma de comprender el regionalismo y que a partir de él se logren crear mecanismos que incidan en la reducción de problemática sociales como la pobreza y las desigualdades, a través del uso de perspectivas críticas del desarrollo.

Abordar la discusión de la pobreza parte de la discusión sobre cómo entender el desarrollo y cuáles son las medidas económicas efectivas que permiten disminuir condiciones de pobreza generando condiciones de desarrollo para países y regiones que están en busca de obtenerlo. La perspectiva del crecimiento económico del desarrollo ha comprendido la pobreza como un fenómeno ligado al nivel de ingresos que posee una persona. Problema que se desarrolla a partir de las limitaciones que tiene una persona bien para tener una fuente de ingresos o bien para conseguir condiciones económicas mejores. Dicha aseveración, se cumple en las

condiciones donde el mercado es entendido como el espacio idóneo donde quien quiera competir por obtener recursos lo puede lograr.

La perspectiva del crecimiento económico del desarrollo ha llevado a que indicadores sobre niveles de riqueza, niveles de ingreso y más, relacionados a medir las cantidades de recursos de un país o una persona, sean mecanismos referentes sobre la mejora de condiciones económicas de un territorio y de las posibilidades de que la pobreza disminuya. Sin embargo, lejos de ser un mecanismo real es una interpretación que no entiende las dificultades sociales y de la estructura económica que hacen de la pobreza un problema que rebase la individualidad.

Enfoques críticos al desarrollo han pensado la pobreza de manera multidimensional, señalando una serie de factores como condicionantes para que ocurra el fenómeno y para que el mismo tenga la profundidad que observamos en varias regiones. Uno de estos factores se relaciona con el desarrollo de las capacidades que tienen un ser humano para vivir de la mejor forma posible y enfrentarse a las lógicas que organizan la sociedad y permiten obtener recursos. El enfoque sobre las capacidades hará referencia a una serie de limitaciones dentro de la estructura económica que hacen que las condiciones de pobreza sean ataduras que impiden tener plenas garantías.

La calidad de vida dentro de las perspectivas críticas al desarrollo entra como variable para identificar los niveles de pobreza. Indicadores contruidos para evaluar los distintos aspectos de la calidad de vida se volverán necesarios para comparar y señalar como las condiciones de riqueza por si solas no garantizan condiciones de dignidad, en tanto las limitaciones sobre el desarrollo de capacidades en grupos humanos no están subsanadas. Así, la satisfacción de necesidades y servicios básicos, se convertirían en herramientas a subsanar como formas de solucionar la pobreza.

Estas dos perspectivas de la pobreza se encuentran en debate sobre la vigencia y efectividad que tienen. En América Latina, la pobreza desde el crecimiento económico ha tenido mayor relevancia durante el dominio de la perspectiva neoliberal. Sin embargo, los enfoques heterodoxos que comienzan a influir dentro de la construcción y puesta en vigencia de las políticas públicas a inicio del siglo XXI han promulgado el uso de perspectivas críticas del desarrollo, perspectivas que han sido llevadas al debate regional y que esta investigación pretendemos encontrar su incidencia dentro del trabajo de uno de los organismos regionales interesados en disminuir condiciones de pobreza.

A continuación, mostramos un cuadro con la síntesis de los elementos de las dos teorías de la pobreza señaladas

Capítulo 2. Las desigualdades en el MERCOSUR: De las asimetrías estructurales a la pobreza en Paraguay y Uruguay

El cambio al modelo híbrido en MERCOSUR contempló, entre otros factores, asumir las condiciones heterogéneas de los países miembros para fomentar una integración regional, capaz de entender y resolver las dificultades desde la disminución de las asimetrías estructurales. Otras experiencias regionales destacaban la creación de fondos de convergencia estructural como mecanismos capaces de atender las asimetrías desde el financiamiento de proyectos sobre infraestructura productiva y comercial. Sin embargo, la profundidad de las asimetrías presentes en el MERCOSUR requería mecanismos acoplados a las condiciones particulares.

La creación de un fondo de convergencia estructural capaz de atender esta problemática, requería rasgos innovadores que atiendan estas dimensiones de las asimetrías estructurales. De esta manera, la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) tendría una estructura basada en cuatro programas, que bajo el principio de solidaridad para el funcionamiento del financiamiento, atendería proyectos para construcción de infraestructura productiva, mejoramiento de condiciones para el comercio, disminución de condiciones de pobreza y creación de institucionalidad regional.

Paraguay y Uruguay serían los países que mayores beneficios tendrían por parte del FOCEM, en tanto, son los países que mayor cantidad de proyectos reciben y su nivel de aportes financieros al fondo, es mínimo. Pese a que estos dos países tienen asimetrías distintas frente a sus niveles de desarrollo y en especial, a sus niveles de pobreza, también serán los países que más proyectos para disminución de condiciones de pobreza recibirán. Este escenario plantea algunas contradicciones que pretendemos analizar a lo largo de esta investigación puesto que nos brinda antecedentes para el análisis.

En este sentido para problematizar los elementos que se abordan desde el programa de Cohesión Social del FOCEM para disminuir condiciones de pobreza en Paraguay y Uruguay, es necesario dimensionar dos premisas. Por un lado, señalar la importancia que tienen los proyectos de este programa en comparación con otros que plantea el organismo regional. Propósito para el cual analizaremos la estructura y funcionamiento del FOCEM. Y en segundo lugar, señalar las condiciones de pobreza que existen entre los países más pequeños

frente a los países más grandes del MERCOSUR, en función de identificar los niveles de pobreza que abordan los proyectos frente a las asimetrías de los países.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, el siguiente capítulo estará dividido en dos partes. La primera planteará una identificación de las asimetrías estructurales presentes entre los países miembros del MERCOSUR y avanzará hacia una caracterización del FOCEM, como mecanismo para disminuir asimetrías estructurales. El cambio de modelo de integración regional más las preocupaciones sobre las condiciones de desarrollo y pobreza en estos países, serán elementos transversales que problematizarán la complejidad de abordar las asimetrías estructurales, como recurso para mejorar la integración regional.

Por otro lado, la segunda parte planteará un mapeo de las condiciones de pobreza y desigualdad en los dos países objeto de nuestra investigación, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de señalar las particularidades que presentan estos países en su nivel de desarrollo y cómo estos justifican o no, la preocupación especial del FOCEM en disminuir condiciones de pobreza, a partir de ser los países con más proyectos aprobados y finalizados con este fin. Analizaremos las condiciones de pobreza de estos dos países utilizando indicadores de desarrollo, destacados tanto por la visión del crecimiento económico como por la visión del desarrollo humano.

2.1 Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR

La propuesta del Mercosur de una integración regional a través de mecanismos como la unión aduanera no contemplaba la disminución de asimetrías estructurales entre los países miembros. Aunque a partir del tratado de Asunción, se señalaba recursos distintos a países más pequeños como Paraguay y Uruguay, estos no eran más que flexibilidades o excepciones en el cumplimiento de las normas comerciales (Ferretti 2013, 155)

El modelo de regionalismo abierto promulgado en la primera década del MERCOSUR contemplaba una visión homogénea de las circunstancias de los países, en tanto las posibles diferencias que podían tener frente a sus posibilidades económicas no eran impedimentos para recibir los buenos resultados de políticas de crecimiento bajo el recurso de la liberalización de los mercados (Godoy 2011). Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Las asimetrías se profundizaron y los países más pequeños no encontraron mejoría en sus condiciones de desarrollo.

Lo Turco (2008) a través de una investigación empírica de los resultados a nivel industrial de las políticas regionales de unión aduanera, concluye que las medidas de liberalización

comercial terminaron favoreciendo a los países más grandes del MERCOSUR, Argentina y Brasil, pues permitieron su especialización en la producción de bienes industriales de alta y media tecnología, en función de que aumentaron la exportación de estos productos en el mercado regional. Mientras que los países más pequeños, Paraguay y Uruguay, profundizaron su especialización en productos agro industriales y agropecuarios. La alta rentabilidad de productos elaborados frente a materias primas con poca rentabilidad, contempló que el comercio genere desigualdades y dependencias, bajo economías poco estables.

Para 2003, algunos factores se sumaron para repensar las condiciones en las que se construía la integración económica del MERCOSUR. Por un lado, estaban las críticas de los países pequeños, como Paraguay, a las políticas comerciales aplicadas por el MERCOSUR que no se ajustaban a la realidad del desarrollo asimétrico. Por otro lado, las recomendaciones de la ronda de Doha, sugerían fomentar relaciones comerciales atendiendo las asimetrías estructurales de los países involucrados en acuerdos regionales; y adicional, una serie de críticas al modelo de regionalismo abierto y al enfoque neoliberal, lideradas por la oleada progresista que asumían la representación del ejecutivo en varios países de la región. Todos estos factores llevaron a que la integración regional del MERCOSUR sea repensada desde un ajuste a su modelo de regionalismo, lo cual llevaría a formular las condiciones de un regionalismo híbrido, el cual lo hemos caracterizado en el capítulo anterior

A partir de este momento la integración económica asumiría las condiciones heterogéneas de los países miembros y resolvería que su aplicación, garantizaría mejorar condiciones de desarrollo para todos. De esta manera, surge la integración para el desarrollo como concepto en función de que el mecanismo regional, apunta hacia la convergencia estructural de los miembros, aumentando la competitividad de los países más pequeños a través de mecanismos solidarios y de apoyos que brinden un trato diferenciado (Ganuza y Maldonado 2019).

Acciones que se traducen en crear mecanismos para la reducción de asimetrías estructurales bajo lógicas de solidaridad y redistribución.

Para el año 2003, las asimetrías estructurales en la región del MERCOSUR presentan algunas complejidades. Por un lado, la diferencia de la cantidad de riqueza producida en un año por las economías de los países más grandes, medidas a través del PIB, es abrumadora frente a las riquezas producidas por los países más pequeños. Diferencias que se expresan en las mismas proporciones frente a la cantidad de habitantes como en la extensión territorial de cada país. Estos son algunos de los datos presentes para el año 2003 sobre estos indicadores:

Tabla 2.2 Diferencias estructurales entre países del MERCOSUR 2003

	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay
PIB (US\$ miles de millones)	558	127	12,045	7,691
PIB per cápita (US\$ corrientes)	3070,91	3349,81	3624,2	1365,42
% de extensión territorial frente al MERCOSUR	67%	29%	1%	3%
Población en millones de personas	181 809	38 087	3 323	5 633

Fuente: Banco Mundial (2022)

Cómo lo indica el cuadro 1, Brasil en términos de riqueza, población y territorio frente a al resto de sus compañeros regionales, mantiene una gran diferencia fruto del tamaño de su mercado y sus proporciones geográficas. Argentina pese a no tener datos tan abrumadores como el de su socio Brasil, mantiene diferencias importantes con los dos países más pequeños por las mismas circunstancias, ligadas a las condiciones de la proporción de su geografía. Por otro lado, Uruguay y Paraguay resaltarían, por tener condiciones menores en cantidad de riqueza, población y extensión territorial, en comparación a los socios más grandes, pero entre ambos habría una diferencia particular. Pese a que Uruguay es más pequeño en demografía y territorio que Paraguay, el nivel de producción de riqueza es mayor al que presenta Paraguay, dato desde el cual, podríamos empezar a señalar diferencias en los resultados del funcionamiento y organización de estas economías.

Sin embargo, el análisis comparativo entre los países miembros frente al PIB per cápita (Tabla 3.1) tiene otro resultado. Uruguay es el país que mejores resultados tiene en este indicador frente al resto. Lo que equivale a que la proporción de la producción de su riqueza tiene mejores indicadores frente al tamaño de su población. Situación distinta a la de Brasil y Argentina, que pese a tener bastas riquezas, estas son desproporcionales frente a la cantidad de sus poblaciones. Paraguay tiene una realidad más compleja. El nivel de su riqueza es

relativamente pequeño frente al tamaño de su población, aspecto desde el cual podemos empezar a deducir la existencia de una mayor cantidad de pobreza de este país frente a los demás socios.

Tomando datos más actuales, para el año 2019¹ las condiciones comparativas entre los países del MERCOSUR, no son muy distintas a las que hemos señalado. Los datos aquí presentes revelan un crecimiento importante en los indicadores, los cuales están relacionado al tiempo que ha pasado, el desarrollo obtenido y el incremento en la población.

Tabla 2.3 Diferencias estructurales entre países del MERCOSUR 2019

	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay
PIB (US\$ miles de millones)	1917	445,4	61,23	37,91
PIB per cápita (US\$ corrientes)	8897,49	9912,28	17688,02	5380,96
% de extensión territorial frente al MERCOSUR	67%	29%	1%	3%
Población en millones de personas	211	44,940	3,462	7,045

Fuente: Banco Mundial (2022)

Las circunstancias que lleva a tener estos datos en la comparativa de los países miembros pueden deberse a las condiciones de desigualdad económica dentro de sus territorios.

Berrettoni (2013) en una comparativa del ingreso per cápita de los estados subnacionales más ricos frente a los estados subnacionales más pobres, en los países miembros del MERCOSUR, señala que las desigualdades son muchas más profundas en Brasil y Argentina frente a Uruguay, es decir, que las brechas entre ricos y pobres están mucho más marcadas en los países más grandes en comparación a uno de los países más pequeños de la región. Pero un dato aún más impactante que señala el autor, es que los ingresos per cápita de los Estados

¹ El año 2109 es utilizado como segunda referencia para los datos macro económicos debido a que es el año donde el último proyecto de los seleccionados para esta investigación ha culminado

subnacionales más pobres de Brasil y Argentina, son menores a los datos del ingreso per cápita de los estados subnacionales más pobres de Uruguay (Berrettoni 2013, 7).

Esta situación plantea que, a pesar del gran tamaño de las economías de Brasil y Argentina, existen territorios dentro esos países que tienen niveles de pobreza altos en comparación a la situación que viven los territorios de menor cantidad de riqueza en Uruguay. Lo que incide a que existan mayores niveles de desigualdad en ciertas localidades pese a que en término nacionales, la sumatoria de riqueza parecería indicar una situación distinta. Incluso, en el caso de Uruguay, las limitaciones de una economía más pequeña no necesariamente se han traducido en una exacerbación de la desigualdad tanto en los territorios internos de mayor desarrollo frente a los de menor desarrollo.

Un resultado distinto es el que tenemos si hacemos la misma comparativa que propone Berrettoni (2013) entre los ingresos per cápita de los estados subnacionales más pobres de Brasil y Argentina, frente a los ingresos per cápita de los estados subnacionales más pobres de Paraguay. En este caso, dichos estados de Paraguay presentarían datos menores, significando una mayor desigualdad en comparativa al contexto de los países miembros más grandes.

Afirmación que implica, que las limitaciones de la proporción de la economía Paraguaya, y sus particularidades propias, si han afectado ciertos niveles de desarrollo. (Berrettoni 2013, 6)

Una comparativa importante que puede señalar esta complejidad de las asimetrías estructurales en términos de desarrollo, entre los países miembros del MERCOSUR, para el 2003 son los datos que tenemos del índice de desarrollo humano (IDH) y el coeficiente de GINI. Indicadores que en el primer caso se encarga de medir estándares de calidad de vida a través de variables sobre riqueza, educación y esperanza de vida, y en el segundo caso encargados de medir la distribución de la riqueza para señalar niveles de concentración de riqueza y desigualdad económica.

Tabla 2.4 Diferencias en indicadores de desarrollo entre países del MERCOSUR 2003

	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay
Coeficiente de GINI	57.6	51.2	42	54.9
IDH	0.695	0.786	0.752	0.660

Ranking de IDH	78°	45°	53°	98°
-----------------------	-----	-----	-----	-----

Fuente: datosmacro.com (2022)

Tabla 2.5 Diferencia en indicadores de desarrollo entre países del MERCOSUR 2019

	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay
Coefficiente de GINI	53.5	43.9	39.7	45.8
IDH	0.765	0.845	0.817	0.728
Ranking de IDH	84°	46°	55°	103°

Fuente: datosmacro.com (2022)

La comparativa frente al coeficiente de GINI destaca que los países del MERCOSUR con mayor desigualdad económica son Brasil y Paraguay. Mientras los países con menor desigualdad son Argentina y Uruguay. No obstante, la data frente a este indicador muestra una notable diferencia entre Argentina y Uruguay, destacando que el primer país no está tan lejos de los resultados obtenidos por Paraguay, mientras que el segundo, indica un resultado interesante que se aleja del rango en proporciones importantes, del resto de países del MERCOSUR.

Los resultados del coeficiente de GINI también pueden ser leídos en clave que los países que presentan mayor desigualdad son los países donde existen mayor acumulación de riqueza en pocas manos. Perspectiva que guarda estrecha relación cuando Brasil y Paraguay, frente a Argentina y Uruguay, son los países que presentan territorios a la interna, con mayor nivel de pobreza frente a los indicadores de riqueza per cápita.

En términos de desarrollo humano, los resultados muestran un panorama similar con un ligero cambio. Paraguay presentaría peores resultados en calidad de vida que Brasil, ubicándose incluso, en la parte baja del ranking mundial de este indicador. Sin embargo, ambos entrarían en la categoría de economías medias frente a la calidad de vida que brinda a toda su población. Por otro lado, Argentina y Uruguay presentan mejores resultados de desarrollo humano, ubicándose en la categoría de economías altas frente a la calidad de vida que

garantizan a sus poblaciones. Un detalle importante a señalar es que frente a los datos mencionados, en el IDH Argentina logra superar a Uruguay.

Los indicadores de desarrollo presentados en este apartado tienen relación entre sí con pequeñas diferencias fruto de la lógica de las variables que se utilizan para estos cálculos. Mientras menor es la desigualdad económica mejor es la calidad de vida. Y a su vez, estos datos guardan una relación con el nivel del PIB per cápita nacional para los países miembros del MERCOSUR. Esta relación no existe entre los datos que demuestran las proporciones de los mercados de cada uno de los países miembros con los indicadores de desarrollo, factor que plantea dos niveles de las asimetrías estructurales. Por un lado las condiciones geográficas de los países frente al tamaño de sus economías y por otro, los niveles de desarrollo alcanzados a partir de los beneficios y limitaciones que otorgan, en parte, las proporciones de los mercados.

Brasil y Paraguay serían los países que mayores condiciones de pobreza presentan en dos condiciones distintas de sus economías. Mientras el primero tiene dimensiones extensas de su mercado junto a una composición económica, donde actividades extractivas e industriales determinan un nivel importante de producción de riqueza, estas se encuentran, para 2003, en tal nivel de acumulación, que impide una distribución equitativa. Los territorios alejados de una tasa importante de rentabilidad en Brasil sufren la crudeza de la pobreza y desigualdad. En el caso Paraguay, la condición de una economía primario exportadora, con las limitaciones históricas de su proceso de desarrollo, han marcado una economía con limitaciones en el aumento de producción de riqueza y con poca distribución equitativa de sus ingresos a lo largo del país.

En otra arista, Argentina y Uruguay se presentan como economías con asimetrías menos marcadas en comparación a Brasil y Paraguay. Ambos países muestran dimensiones económicas diversas, contexto que les permite tener mercados más amplios o cerrados a nivel interno. Sin embargo, Argentina presenta mayores niveles de desigualdad, que refieren a que su mercado ha fomentado mecanismos de acumulación, desde la configuración de una economía extractiva e industrial, pero que no ha llegado, por poco, a las condiciones de la economía brasileña; bien por las razones de la dimensión de su territorio o por los efectos de las medidas propias sobre su desarrollo. Mientras que Uruguay no presenta desigualdades más profundas a pesar de ser una economía extractiva con recursos escasos en sus dimensiones de mercado.

Sin embargo, es importante señalar, que en la comparativa de las asimetrías estructurales para el año particular que estamos analizando, no demuestra que el conjunto de estas economías ha garantizado niveles óptimos de desarrollo. Para inicios del siglo XXI, los niveles de pobreza, distintos en cada una de los países, causaron una serie de cambios en la política económica, que llevaron abandonar enfoques de tendencia neoliberal para apostar a enfoques destinados en mejorar los indicadores de desarrollo desde políticas sociales y redistributivas, con mayor peso del Estado dentro de las relaciones comerciales. Fenómeno de tal envergadura que llevo a modificar el modelo de integración regional en MERCOSUR.

La creación de mecanismos como el FOCEM, destinados a crear un proceso de convergencia estructural desde la reducción de estas asimetrías, debían considerar la complejidad del contexto y atender las dos dimensiones del tamaño de los mercados y la infraestructura productiva de los países miembros frente a las condiciones de desarrollo expresados en los niveles de desigualdad y pobreza. Esto con el fin de garantizar una integración regional capaz de entender las diferencias y aportar en la construcción de mecanismos que mejoren las condiciones económicas.

2.2 FOCEM: mecanismo para resolver asimetrías estructurales en MERCOSUR

El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) nace fruto de la decisión tomada por el Consejo del Mercado Común (CMC), en diciembre del 2003, en su resolución CMC n° 27/03, como el mecanismo regional dedicado al financiamiento de proyectos que reduzcan asimetrías estructurales, en los países con mayores dificultades en el MERCOSUR (Botelho 2013, 46). La estructura y el funcionamiento del fondo debía definirse, en función del modelo híbrido de regionalismo que adquiriría el MERCOSUR y esto implicaba, que los proyectos a financiar, puedan resolver diferencias frente a los tamaños de las economías de los países miembros como sus niveles de desarrollo.

La resolución de creación del FOCEM señalaba que para la puesta en marcha del mecanismo, era necesario realizar estudios que marquen las líneas base del funcionamiento de la institución, en virtud de las complejidades de la región. Para esto en junio de 2004, el CMC crearía el Grupo de Alto Nivel (GAN), comisión que tenía como objetivos delimitar los programas que promuevan la competitividad y convergencia estructural, definiendo fórmulas de financiamiento acorde a las posibilidades de las economías de la región y el propio MECOSUR. (Ferretti 2013, 158)

El resultado del trabajo del GAN concluyó en que el organismo debía trabajar para otorgar mayores beneficios a las economías menores, así como a las regiones menos desarrolladas dentro de los países que presentan estas particularidades (Ferretti 2013, 158). Esto significaba abordar programas integrales que vayan desde las condiciones de la infraestructura productiva de los países miembros, que potencien la competitividad comercial hasta mecanismos de Cohesión Social en la creación de infraestructura social y proyectos para la generación de empleo, mejorar condiciones de educación y salud; y culminen en el fortalecimiento institucional para la cooperación regional. Esto acompañado de un sistema de aportes y financiamientos basados en principios de solidaridad y redistribución (Granato, Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque 2016, 388)

De esta manera la Decisión CMC n°45/2004 aprobaba lo resuelto por el GAN y el FOCEM empezaba a tener la estructura base para funcionar. Otras Decisiones como la CMC n°18/05 y la CMC n°24/05 definían la integración y reglamentación del FOCEM, meses más tarde de la integración (Ferretti 2013, 160). El Fondo definiría cuatro programas a partir de los cuales organizaría y demarcaría los proyectos que podría financiar: Convergencia Estructural, Apoyo a la Competitividad, Cohesión Social y Fortalecimiento Institucional.

El primer programa, *Convergencia Estructural* tiene el objetivo de financiar proyectos dedicados a mejorar los sistemas de comunicación e integración fronterizos, mejorando las capacidades estructurales de las economías menores. Estos proyectos están alrededor de infraestructura para producción e interconexión energética, carreteras, infraestructura complementaria para vías y vías férreas (De Oliveira Cruz 2019)

El segundo programa, *Apoyo a la Competitividad*, tiene el alcance de financiar proyectos dedicados al fortalecimiento de las actividades productivas, que permitan la integración de cadenas productivas en el marco de mejorar el comercio intra-MERCOSUR. Aspecto que considera, apoyar a la innovación tecnológica-científica, fomento del emprendimiento y la asociación cooperativa, refuerzo en mecanismos de control de calidad de productos y creación de institucionalidad capas de apoyar el mejoramiento de procesos productivos (Godoy 2011, 26).

El cuarto programa, *Fortalecimiento Institucional*, estará dedicado al financiamiento de proyectos cuyo fin sea mejorar la estructura institucional regional, que garanticen mejores recursos para fomentar la integración (Godoy 2011, 25)

El tercer programa, *Cohesión Social*, que es el de interés de la presente investigación, pues es el programa del que se desprenden los proyectos de disminución de pobreza que vamos a investigar, tiene el objetivo de financiar proyectos que promulguen el desarrollo social de las regiones con mayores asimetrías como los territorio fronterizos, que impliquen el mejoramiento de infraestructura de servicios como salud y educación, reducción de pobreza y desempleo (Ferretti 2013, 163).

Este programa de Cohesión Social está compuesto por cuatro componentes. El primero referido a los mecanismos para garantizar mejores condiciones para la salud, como construcción hospitales y clínicas, extensiones de unidades médicas y campañas de prevención e higiene para contrarrestar enfermedades epidemiológicas locales (dengue, chikungunlla, paludismo, etc.) El *segundo*, dedicado al mejoramiento de las condiciones educativas, en ansias de incrementar el acceso y calidad educativa, reducción del analfabetismo y deserción escolar. El *tercero*, destinado a generar apoyos en materia laboral, como capacitaciones y certificaciones profesionales, microcrédito para el emprendimiento y creación de redes de economía solidaria. Por último, el *cuarto* componente referido al combate contra la pobreza, en el cual se plantea el mejoramientos de servicios y necesidades básicas (Ferretti 2013, 164)

El programa de Cohesión Social se destaca dentro del diseño del FOCEM, en tanto otras experiencias regionales, como el Fondo de Cohesión de la Unión Europea, no tomaban en cuenta la dimensión social dentro del esquema de reducción de asimetrías estructurales. Hecho que demuestra una particularidad en la forma en cómo el modelo híbrido del MERCOSUR. En el mismo nivel de demandas, el desarrollo de lo social para el combate contra la pobreza es tomado en cuenta junto con la convergencia estructural e impulso de la competitividad comercial, para reducción de asimetrías, en ansias de garantizar una mejor integración. Otras experiencias regionales en Suramérica, imitarían esta particularidad y replicarían una estructura parecida al FOCEM con algunas diferencias. Este es el caso de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA (Bono y Bogado Bordazar 2011)

Con respecto a la estructura del financiamiento del FOCEM, los aportes que conformarían el fondo, estarían basados principalmente en los aportes económicos que podrían hacer los países miembros. Aunque en las Decisiones nombradas aún no se señala con claridad sobre otro tipo de aportes, algunas reformas en el 2010, también permitirán que el fondo se alimente de aportes voluntarios adicionales, tanto de los países miembros como de terceros países u organismos internacionales (Ferretti 2013, 160) La lógica que determinaría el nivel de aportes

regulares anuales para cada país miembro, estaría decidida en función del tamaño de su economía. Convirtiendo a Brasil y Argentina en los principales financistas. Así lo vemos en los siguientes datos.

Tabla 2.6 Diferencia en porcentajes de aportes recurrentes al FOCEM frente a porcentajes de financiamiento recibido

	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay
Porcentaje de aportes al FOCEM	70%	27%	2%	1%
Porcentaje de financiamiento de proyectos que reciben	10%	10%	32%	42%

Fuente: Ferretti (2013)

La Decisión CMC N° 18/05 definió estos valores y contempló que Uruguay y Paraguay aporten montos mínimos para el acumulado del fondo. Estos porcentajes están especificados en función a la recolección anual de los aportes de todos los miembros sobre 100 millones de dólares. Años después a la resolución, con la integración de Venezuela al MERCOSUR, el monto de aporte total mensual se modificaría a 125 millones de dólares.

Si el principio del FOCEM consistía en generar mayores beneficios para los países más pequeños, a pesar de que sus aportes sean inferiores, el grueso del porcentaje del financiamiento para proyectos entre los cuatro programas estaría destinados para Paraguay y Uruguay. Un poco más para este primer país en función de los indicadores señalados sobre la proporción de su economía y niveles de desarrollo. El nivel de aportes frente a los porcentajes que reciben los países miembros evidencian una lógica redistributiva, donde los recursos de los países mayor desarrollados están destinados para los países con economías más pequeñas, como también para proyectos destinados a los territorio más desiguales dentro de los países más grandes. Este último considerando explica por qué los porcentajes que reciben Brasil y Argentina (un 10% cada uno) son mayores que los porcentajes que aportan Paraguay (1%) y Uruguay (2%).

La lógica del financiamiento también tendría un rasgo particular. Bajo el precepto del principio de solidaridad, el financiamiento de proyectos no serán reembolsables, es decir que

los países no deberán devolver los capitales invertidos en los proyectos aprobados financiados por el FOCEM, por lo cual, el mecanismo no requiere definir ninguna tasa de interés, temporalidades o mecanismos de pago (Granato, Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque 2016, 386) Lo que si se define son procesos y herramientas para auditar para auditorias en el financiamiento de los proyectos que se llevaran por parte de las instituciones del FOCEM y las instituciones públicas del país beneficiario del proyecto.

Desde la constitución del FOCEM a la actualidad, se han aprobado y financiado un total de 34 proyectos. Por el hecho de ser proyectos pilotos o al haber presentado algunas dificultades, el monto total de la inversión del proyecto es financiada conjuntamente entre el FOCEM y el Estado beneficiario.

Tabla 2.7 Número de proyectos aprobados por programas y países junto con el total de montos invertidos en los programas del FOCEM

	# de proyectos en programa de Convergencia Estructural	# de proyectos en programa de Apoyo a la Competitividad	# de proyectos en programa de Cohesión Social	# de proyectos en programa de Fortalecimiento Institucional	Total de proyectos por actores
Paraguay	9	4	3		16
Uruguay	3	1	3		7
Argentina	2	1	1		4
Brasil	1	2			3
Secretaria del MERCOSUR				1	1
Pluriestatal		1			1

Total de proyectos	15	9	7	3	
Total de monto en dólares invertido	661.5 millones	35.8 millones	42.03 millones	0.171 millón	

Fuente: Ferretti (2013)

La tabla 3.6 nos muestra que el número de proyectos está acorde al porcentaje de financiamiento que reciben del FOCEM. Siendo Paraguay el país que más proyectos ha recibido, seguido por Uruguay, Argentina y Brasil. Por su parte, el programa que más proyectos ha financiado es el de Convergencia Estructural, seguido por el de Apoyo a la Competitividad, Cohesión Social y Fortalecimiento Institucional. Sin embargo, la diferencia de los montos invertidos entre el programa con mayor cantidad de proyectos frente al resto, es abrumadora. De tal forma que el monto es 18 veces más grande que lo invertido por el segundo programa con mayor cantidad de proyectos. Este hecho cumple con la normativa del FOCEM, en base a que la misma refiere destinar la mayor cantidad de esfuerzos al primer programa (Ferretti 2013, 165).

Un detalle peculiar a considerar es que, pese a que el programa de Cohesión Social tiene menor cantidad de proyectos frente al de Apoyo a la Productividad, por una pequeña diferencia, los montos invertidos son mayores. Por lo que el tercer programa al estar en tercer puesto de cantidad de proyectos aprobados no deja ser igual de importante que el programa de Apoyo a la Competitividad. Sin embargo, la cantidad de proyectos refiere a la importancia que le han dado al tema de lo social. Cabe decir que, de los 7 proyectos aprobados sobre el programa de Cohesión Social, 5 pertenecen al componente de disminución de la pobreza, lo que permite evidenciar la relevancia de la pobreza dentro del programa.

Sin embargo, cabe cuestionarse cómo es posible que Uruguay, siendo un país sin mayores indicadores de pobreza frente al de sus socios del MERCOSUR, ha recibido una cantidad importante de apoyo para reducir condiciones de pobreza en su territorio. A este respecto, cabe indicar que la mayor o menor cantidad de proyectos depende de la capacidad de propuesta y seguimiento de los Estados a través de sus autoridades, una vez que el FOCEM solo aprueba los proyectos, pero no tiene la potestad de establecer las directrices generales de los mismos. Y puesto a que los recursos para Uruguay, en base a los porcentajes que puede

recibir del fondo son altos, el país pudo haber decidido aprovecharlos para generar proyectos que se integren al marco de sus políticas públicas para mejorar las condiciones de la población, reduciendo aún más sus condiciones de pobreza.

En el caso de los países miembros de mayor peso económico la región, la falta de preocupación y seguimiento por parte de sus Estados al FOCEM para financiar proyectos de los programas de Cohesión Social, explica la poca cantidad de proyectos para estos. Así podría explicarse el caso de Brasil. En una entrevista a un ex funcionario de MERCOSUR, se nos señalaba el poco interés de este país en financiar y gestionar el trabajo sobre lo social que realizan algunas de las instituciones del organismo regional como al Instituto Social del MERCOSUR (Anónimo 2022) Dato que no lo hemos podido corroborar por la falta de información disponible pero que arrojaría un elemento sobre del desinterés de Brasil en estos temas.

2.3 Condiciones de pobreza y desigualdad en Paraguay

Paraguay es uno de los países más desiguales y pobres de América Latina. Su economía tiene algunas características especiales marcadas por su condición geográfica. Carece de salida al mar pero tiene uno de los ríos más grandes del continente que desemboca al Océano Atlántico, el Paraná. Pero no es el único. La mayoría de su territorio está rodeado por cuencas hidrográficas provenientes del altiplano Boliviano y los caudales de la baja Amazonía. La riqueza hídrica provee bastos minerales a su tierra, lo que hace de Paraguay uno de los países con propiedades ideales para la agricultura. Pero el mismo recurso que le otorga determinadas ventajas, también es una amenaza. Con la llegada del invierno y fuertes lluvias, muchos de sus departamentos son propensos a grandes inundaciones, fruto del desborde de los ríos.

La extensión del territorio Paraguayo es de 406 752 km². El tamaño de su población para 2003 es de casi 6 millones de habitantes mientras que para 2018, bordea los 7 millones de personas. Su economía se caracteriza por ser primario exportador, donde la producción de energía, agricultura y ganadería son las principales actividades fuentes de su riqueza. Para 2003, la energía era el principal servicio de exportación, la cual era vendida prioritariamente a Brasil y Argentina. En el mismo año, la producción de alimentos agrícolas como fréjol y soja, también generaba importantes riquezas, ubicándose como el segundo y tercer producto de exportación. Con el pasar de los años hasta 2018, la producción agropecuaria se ha ido incrementado, logrando de ser un sector dedicado al mercado interno, a producir para la exportación, llegando a que la carne bovina se encuentra en el tercer puesto de los productos

de mayor exportación. Durante este periodo sus vecinos y socios del MERCOSUR han sido sus principales compradores. Sin embargo, durante la temporalidad marcada, regiones como Europa y Asia han incrementado las relaciones comerciales con Paraguay. (OEC s.f.)

El Producto Interno Bruto de Paraguay, para 2003, es cercano a los 8 mil millones de dólares, cifra que ha tenido casi un crecimiento constante y exponencial, que en 2018 llegó a la cifra de 40 mil millones de dólares. (Datosmacro s.f.) El año 2010, el crecimiento del PIB paraguayo se destacó por tener el crecimiento más alto de América Latina en términos porcentuales, siendo el incremento del 15%. El aumento en la productividad agrícola y agropecuaria, la alta tasa de rentabilidad de venta de energía, el mejoramiento de condiciones comerciales con países vecinos del MERCOSUR, la aplicación de los beneficios comerciales del MERCOSUR con otras regiones, más políticas económicas mixtas, pueden ser algunas de las razones que explican este crecimiento. (Abente-Braun 2012)

Sin embargo, pese a los datos positivos de producción de riqueza desde 2003 a 2010, los indicadores de pobreza y desigualdades no se redujeron sino aumentaron. Los indicadores de pobreza por ingresos pasaron de ser del 33,9% para 2003, a 34,7% para 2010. Mientras que la pobreza extrema pasó de 15,6% en 2003, a 19,4% para 2010. (Molinier y Geoghegan 2017). En indicadores de desigualdad, para el año 2010, el coeficiente de GINI marcaba la cifra de 53, resultado similar al que presentaba el país para 2003. Un indicador de este nivel para el año 2003, señalaba que el 40% de la población más pobre percibía apenas el 11,3% de los ingresos generados por la economía, mientras que el 10% más rico acumulaba el 42% de los ingresos del país. (Santander y Robles 2004)

En este mismo periodo de 2003 a 2010, la cifra del Índice de Desarrollo Humano (IDH) había alcanzado el segundo resultado más bajo de la región, a la par que Paraguay presentaba porcentajes altos de Necesidad Básicas Insatisfechas. (Molinier y Geoghegan 2017) La riqueza generada durante este periodo no trajo consigo una mejor calidad de vida. Aunque hubo pequeños cambios en los indicadores de IDH, el país no dejaba de tener una economía media.

Por otro lado, entre el periodo de 2011 a 2018 algunos indicadores de desarrollo tuvieron algunos cambios. El nivel de pobreza por ingresos se redujo a 28.7%, mientras que la pobreza extrema llegó a 5.7%. El coeficiente de GINI empieza a tener una reducción que llegaría para 2018, a la cifra de 48.2, cifra más baja en toda la historia paraguaya en este indicador. El IDH mantiene un crecimiento constante y logra abandonar la condición media, para ubicar a la

calidad de vida del país, en un indicador alto. Situación parecida con el nivel de necesidades básicas insatisfechas que presentarían una reducción.

Los periodos señalados muestran que el aumento en la cantidad de riqueza de Paraguay no se ha traducido en cambios con proporciones similares en indicadores de pobreza y desigualdad económica. Es decir que, si bien existen mejoras en los indicadores sociales, el incremento no se da en la misma magnitud que en los indicadores de riqueza. La diferencia entre la pauperización del primer periodo 2003-2010, frente a la mejoría segundo periodo 2011-2018, se explica en tanto el país comenzó a tomar medidas redistributivas, basadas en cambios del sistema tributario y aplicación de políticas sociales para mejorar el acceso y las condiciones de satisfacción de necesidades básicas. (Molinier y Geoghegan 2017) Más no obstante, estos cambios han sido parciales. La reforma al sistema tributario ha sido leve y no ha planteado un mecanismo profundo de redistribución económica. Mientras que las políticas sociales no llegan a todo el país y se concentran en las ciudades más grandes.

Históricamente, la desigualdad económica, pobreza y pobreza extrema han estado más presentes en las zonas rurales que en las zonas urbanas. El campo Paraguayo presenta altas cifras de concentración de tierra, a cargo de grandes productores de soja; quien bajo mecanismo de despojo, han ido desplazando a comunidades indígenas de sus territorios y apropiándose de tierras para el aumento de la productividad de sus cultivos. La pauperización del trabajo agrícola vuelve poco atractiva la actividad para campesinos, factor por el cual, la población rural son parte de las cifras de pobreza o pobreza extrema. Pero la pobreza también es un factor que provoca que la población rural migre a las ciudades, en especial a Asunción, en busca de trabajos formales o informales, poblando en medio de su travesía la periferia de la ciudad. Estas condiciones sumadas a la vulnerabilidad de fenómenos naturales como inundaciones, agrava las condiciones de vida en la zona rural y agrava las condiciones de pobreza. (Santander y Robles 2004)

2.4 Condiciones de pobreza y desigualdad en Uruguay

Uruguay tiene una realidad distinta. Es un país con proporciones más pequeñas frente a las dimensiones de su economía y territorio. Realidad que para ciertas condiciones puede resultar una ventaja. La extensión territorial de este país es de 176 215 km². Mientras que su población entre 2003 a 2018 no ha pasado la cifra de los 3,5 millones de habitantes. Su ubicación directa al Océano Atlántico, más el límite natural que comparte con Argentina, el río de la Plata, lo convierte en un país portuario por excelencia. Sin embargo su economía depende de la

producción ganadera y agrícola que generan sus campos. Las actividades ganaderas son de tal relevancia que compiten con las actividades ganaderas argentinas.

Para el año de 2003, cueros y pieles más productos cárnicos, eran los dos conjuntos de mercancías que más exportaba Uruguay, siendo que los países del MERCOSUR, más algunas de las potencias europeas, eran los países de destino de dichas mercancías. En 2018 la industria ganadera mantendría su dominio, pero la industria de pasta química de madera habría crecido en términos significativos, a tal punto de convertirse en el segundo producto de exportación. Este material es utilizado como materia prima para la fabricación de objetos absorbentes y la fabricación de papel y cartón. Una diversificación de compradores habría logrado Uruguay para este año, haciendo que ingresen como parte de sus socios comerciales principales, países de América del norte, Asia e incluso África. (OEC s.f.)

La producción de arroz y soja también han sido productos, en este caso agrícolas, que han disputado niveles importantes de exportación, factor por el cual lograron ubicarse en tercer puesto de mercancías exportadas en 2003 y en el cuarto puesto en 2018. (OEC s.f.)

Uruguay desde 2003 empezó a tener una dinámica de crecimiento constante en su PIB, tras una caída prolongada desde 1998. A fines de la década de los 90 y primeros años del 2000 la crisis del modelo neoliberal no solo agudizó las condiciones de la producción de su riqueza, sino también de los indicadores de pobreza. De esta forma entre el 2001 al 2004, la pobreza por niveles de ingreso aumentaría del 17% al 40%. (Amarante y Vigorito 2007). Sin embargo, estas cifras que empezarían a tener reducciones significativas, a través del cambio de modelo de política económica. Los resultados de un nuevo enfoque no solo se reflejaron en el aumento del PIB, sino en el decrecimiento del nivel de pobreza por ingresos, que al 2010 llegó al 18,5%. Años después, el decrecimiento de este indicador sería aún más importante, llegando a que para el 2018 el nivel de pobreza por ingresos estaría en el 7.9% (Lavalleja y Rosselot 2018)

En indicadores de desigualdad observamos un efecto similar. El coeficiente de GINI comienza tener reducciones a partir de 2007, que llevan a que se reduzca la cifra 45.01 a cifras cercanas 38. Fenómeno similar ocurre en la evolución de las cifras de desarrollo humano como de necesidades básicas insatisfechas, indicador donde para el año 2004 el 8.1% de la población, carecía de 3 o más necesidades básicas, mientras que para 2018, solo serían el 2,3% de la población que tendría esta proporción de carencias.

Uruguay ha mostrado tener avances significativos en reducción de pobreza y desigualdades económicas. Los estragos de la crisis neoliberal en su país, como en el de sus vecinos, generaron repercusiones duras en sus indicadores de desarrollo. No obstante, el cambio de enfoque para la implementación de políticas sociales y redistributivas, como aumentos de salarios, transferencias no contributivas, reforma tributaria y disminución de desempleo, que sucedieron durante más de una década, han logrado resultados positivos en la calidad de vida de sus habitantes (Lavalleja y Rosselot 2018)

La desigualdad, similar a la experiencia Paraguaya, era más aguda en el sector rural Uruguayo, donde las condiciones rentistas de la tierra permitían que los grandes propietarios de la tierra, acumulen bastas riquezas. La intervención del Estado a través de políticas públicas para regular el trabajo agrícola y las dimensiones de la propiedad de la tierra, llevaron a tener una reducción parcial en la desigualdad. Sin embargo, esto no significa que se haya logrado resolver los problemas de concentración y que, pese a los esfuerzos, la población más pobre del país, sigue residiendo en el campo.

2.5 Conclusiones

Las asimetrías estructurales han sido el mecanismo para dimensionar la heterogeneidad de las condiciones económicas y sociales presente entre los países miembros del MERCOSUR. La identificación de estas diferencias ha permitido construir mecanismos regionales capaces de atender las particularidades en cómo se presentan estas asimetrías, y así, mejorar las capacidades por las cuales la integración regional tiene beneficios proporcionales a las condiciones de cada uno de los países.

La atención sobre las asimetrías estructurales ha sido uno de los puntos por los cuales el modelo de regionalismo se ajustó y utilizó otras perspectivas y enfoque para garantizar un proceso equitativo de integración. El enfoque de regionalismo social se vislumbra en el abordaje de las asimetrías estructurales en el momento que, bajo el debate de las condiciones de desarrollo, se atiende problemáticas sociales como la pobreza.

Uno de los mecanismos creados por MERCOSUR para abordar el tema ha sido el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, FOCES. El fondo se ha estructurado como una entidad que brinda financiamiento para proyectos dentro de cuatro programas. Aspectos redistributivos y solidarios han marcado el mecanismo de obtener ingresos de los países más grandes de la región para financiar una vasta cantidad de proyectos a los países más pequeños de la región.

Dentro del tercer programa del FOCEM denominado Cohesión Social, existe una unidad de trabajo para financiar proyectos cuyo fin sea disminuir condiciones de pobreza. Los proyectos que tienen este interés cubren la mayoría de proyectos aprobados dentro de este programa, el cual a su vez, es el tercer programa del organismo en cantidad de proyectos y financiamiento dentro del FOCEM. Una comparativa del nivel de recursos y cantidad de proyectos señalan que el campo de mayor interés para el fondo es la convergencia estructural, programa del cual se desprende una serie de proyectos en materia productiva sobre infraestructura.

La atención de la mayoría de los proyectos para disminución de pobreza recae en los dos países más asimétricos en términos del tamaño de sus economías: Paraguay y Uruguay. Sin embargo, pese a la dimensión de sus mercados, algunos indicadores sobre riqueza y calidad de vida, señalan que Uruguay no es uno de los países con altos niveles de pobreza en comparación con algunas de los territorios fronterizos de Brasil. Pese a esta información, Brasil no mantiene ningún proyecto para reducción de pobreza por parte del FOCEM. Las razones para esta circunstancia especial pueden recaer en la propia dinámica del organismo de apoyar principalmente a los países más pequeños como a su vez, en las limitaciones del acercamiento de los gobiernos nacionales al FOCEM.

Paraguay en la comparativa de sus indicadores económicos tanto de riqueza como de calidad de vida presenta altos indicadores de pobreza. Su nivel de desarrollo es menor en comparación al resto y ha tenido que vivir una serie de problemas relacionados a la acumulación de tierras, migración del campo a la ciudad, vulnerabilidad de inundaciones, falta de políticas redistributivas, sociales, afirmativas y más, que han llevado a la reducción de sus condiciones de pobreza tenga márgenes pequeños. Sin embargo, los esfuerzos realizados a partir del siglo XXI y la preocupación sobre políticas sociales han ido mejorando la situación

Un panorama distinto es el que vive Uruguay. La dimensión de su territorio y población al mismo tiempo que puede ser una limitación del tamaño productivo de su país frente a otros, también es una virtud en tanto la proporción de los problemas relacionada a la pobreza y desigualdad no son muy grandes. Aunque tras una serie de gobiernos neoliberales, los niveles de pobreza alcanzaron cifras importantes, la implementación de políticas sociales y redistributivas permanentes por varios años han dado resultados extraordinarios. De tal forma que es uno de los países con menores cifras de pobreza en América Latina

Capítulo 3. Los diseños y enfoques de los proyectos para disminución de pobreza del FOCEM para Paraguay y Uruguay

El camino que hemos trazado hasta aquí ha construido un esquema analítico de cómo el modelo híbrido de regionalismo de MERCOSUR, ha abordado de forma particular las asimetrías estructurales, incluyendo la desigualdad y la pobreza, como un ámbito de trabajo dentro de este interés. Factor que los hemos destacado por cuanto es un tema innovador dentro de la construcción de proyectos regionales en América Latina, que aporta a una integración más cercana desde problemas concretos de interés social, siendo un mecanismo internacional que aporta a la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En esta perspectiva, hemos señalado al FOCEM como la institucionalidad encargada de reducir asimetrías estructurales desde el financiamiento de proyectos en cuatro programas. El tercer programa denominado Cohesión Social, abordaría entre sus unidades de trabajo la disminución de condiciones de pobreza y pobreza extrema. De los siete proyectos aprobados desde esta área, seis pertenecen a esta unidad, los cuales en su gran mayoría se aplican para localidades de Paraguay y Uruguay.

Para la presente investigación hemos seleccionado cuatro proyectos para disminución de condiciones de pobreza y pobreza extrema, dos referentes al caso Paraguay y dos referentes al caso Uruguayo. El análisis de estos proyectos pretenderá resolver la pregunta subsidiaria que hemos presentado: ¿Cuál es el enfoque predominante con el que se aborda la pobreza y pobreza extrema en los proyectos del programa de Cohesión Social del FOCEM en Paraguay y Uruguay?

Los proyectos para el caso de Paraguay son: Mercosur Roga y “Hábitat de promoción social, fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza”. Mientras que para el caso de Uruguay son: “Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay” e “Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental”. Estos proyectos son los más representativos dentro de la unidad de disminución de pobreza y pobreza extrema del programa de Cohesión Social para Paraguay y Uruguay, y lo son en términos del tamaño del financiamiento que requieren, como del tiempo de duración para el que están planificados.

El ejercicio de investigación que proponemos para analizar los proyectos es el comparativo, por lo que los mismos deben partir de factores comunes entre sí, que nos permitan analizarlos y señalar semejanzas y diferencias en las formas de abordarlos. Por fuera de sus características de financiamiento, los cuatro proyectos responden a disminuir condiciones de pobreza y pobreza extrema desde la construcción, mejora o capacitación sobre infraestructura social, que garantice una mejor satisfacción de necesidades básicas; y lo hacen en las localidades con mayor presencia de pobreza y pobreza extrema en Paraguay y Uruguay.

Aunque los proyectos abordan necesidades básicas distintas o plantean alternativas diversas entre sí para atenderlas, la investigación no se centrará en el análisis técnico de cómo los proyectos atienden la satisfacción de estos requisitos, sino en los enfoques sobre disminución de pobreza que utilizan para diseñar las formas en cómo atenderán necesidades sociales. Los enfoques referentes que hemos señalado en esta investigación, y que suelen ser los más usados dentro de proyectos para el desarrollo, es el enfoque de pobreza por ingresos o de crecimiento económico y el enfoque de pobreza multidimensional o de desarrollo humano. Perspectivas que difieren entre sí tanto respecto de las problemáticas principales que generan pobreza, hasta las formas en cómo disminuirlas.

De esta manera identificar los enfoques utilizados en el diseño y aplicación de los proyectos en cuestión, requiere que partamos del análisis de algunos factores que están presentes en los documentos de propuesta de los proyectos. El primer elemento a analizar es la problematización de la pobreza y pobreza extrema que realizan los proyectos sobre las localidades en donde se va trabajar. Un segundo elemento corresponde a la propuesta práctica del proyecto, analizando el modelo de gestión implementado, la estructura de financiamiento, tiempos de duración y diversas complicaciones o problemas en el desarrollo del proyecto. En este último punto se considera que los proyectos ya están culminados.

La identificación de la forma en cómo se plantean estos factores, nos llevarán a determinar la existencia y predominio de uno de los dos enfoques señalados o la utilización de ambos, en cada uno de los proyectos en cuestión. Análisis del cual desprenderemos una comparativa entre los dos proyectos de cada país y una comparativa entre todos los proyectos de ambos países. El objetivo de este segundo ejercicio será determinar, si el predominio de uno u otro enfoque sobre disminución de pobreza y pobreza extrema, está en el total de los proyectos del FOCEM sobre esta materia o si existe una distinción del uso de uno u otro enfoque, en función del país o las localidades que se atienda, o en función de las necesidades básicas que se pretenden atender o mejorar.

El análisis que se pretende realizar en este capítulo estará dividido en tres partes. La primera abordará los dos proyectos seleccionados para el caso de Paraguay. La segunda corresponderá a los dos proyectos seleccionados para el caso de Uruguay. Mientras que la tercera estará dedicada para el análisis del ejercicio comparativo entre todos los proyectos en cuestión. El resultado del capítulo nos arrojará datos significativos para señalar como el abordaje de las asimetrías estructurales para el fortalecimiento de la integración en regional, en el marco de la propuesta de regionalismo híbrido del MERCOSUR, ha tratado la disminución de condiciones de pobreza y pobreza extrema en el caso de Paraguay y Uruguay, en relación a los enfoques sobre la materia implementados.

3.1 Proyectos en Paraguay

Los proyectos del Paraguay que analizaremos a continuación es “MERCOSUR ROGA” y “MERCOSUR - Hábitat de promoción social, Fortalecimiento de Capital Humano y Social en asentamientos en condición de Pobreza”. Ambos estarán caracterizados por atender los problemas de déficit y mala calidad de vivienda, dentro de las zonas urbanas más pobladas como en algunas localidades del interior del país.

3.1.1 MERCOSUR ROGA

MERCOSUR ROGA es uno de los siete proyectos pilotos aprobados por el programa de Cohesión Social del FOCEM. Su objetivo es el financiamiento y construcción de vivienda social para 1300 familias, en tres áreas de localidades con déficit de vivienda y altos niveles de pobreza y pobreza extrema en Paraguay. Bajo la resolución CMC/DEC N°08/07 y el Convenio FOCEM N°02/07 el proyecto se aprobó y comenzó su trabajo a partir de mayo de 2007.

El proyecto originalmente plantea la construcción de cerca de 1300 casas repartidas en 10 asentamientos, dentro de 3 áreas urbanas. Dos asentamientos estarían ubicados en la ciudad de Asunción, cinco en el área metropolitana o lo que refiere al Departamento Central; y tres asentamientos en zonas de frontera. Los dos asentamientos con mayor número de casas a construir se encuentran dentro del área metropolitana o del Departamento Central, donde se planifican un total 200 y 170 casas para cada asentamiento. Mientras que el tercer asentamiento más grande estará ubicado en una de las zonas de frontera, en el Departamento del Alto Paraná, donde se planifica construir 169 casas.

La delimitación de los lugares para la construcción de vivienda social responde a que son zonas donde el déficit de vivienda tiene porcentajes importantes, que se relaciona con

porcentajes altos de indicadores de pobreza y pobreza extrema de quienes habitan esos territorios. Situación a la cual, factores como el hacinamiento o la precariedad en la calidad de vivienda y servicios básicos, como sistemas de saneamiento, agudizan más la problemática.

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada en 2005, en Paraguay existe un déficit de 465 mil viviendas, donde en las áreas urbanas, 15% de los hogares tienen viviendas de mala calidad y con presencia de hacinamiento, mientras que en la zona rural, la cifra se incrementa al 40% de estas condiciones. El EPH también señala que el 38.2% de la población en todo Paraguay vive en condiciones de pobreza según ingresos. La mayor concentración de población en situación de pobreza residiría en las zonas urbanas, especialmente en el Departamento Central, donde el 45% de su población vive en esta condición. Sin embargo, las cifras más altas de pobreza extrema se encuentra en las zonas rurales, con un total de 20.8%. (FOCEM y CONAVI, COF N°02/07 2007)

Para aportar en la solución de esta realidad, el proyecto concibe la construcción de viviendas de bajo costo, financiados en su plenitud por el proyecto con el interés de satisfacer la necesidad de vivienda de calidad para pobladores de estas áreas que no tienen una casa, que viven en condiciones precarias, en situación de hacinamiento y por supuesto que están en situación de pobreza. Las características técnicas de las viviendas contemplan un tamaño de 44m², que según criterios de la geografía de cada zona, puedan ser de uno o dos pisos, con dos habitaciones, sala de estar, comedor, baño y que tengan todos los servicios básicos garantizados, como luz, agua y alcantarillado.

Todos los asentamientos se realizan dentro de los límites de los trazados urbanos de cada uno de las localidades. Siete de los diez asentamientos son en barrios que ya están constituidos y tres se realizarían dentro de nuevos barrios a conformarse, dentro de la planificación territorial urbana. Este dato destaca el proyecto en tanto es de interés que los hogares tengan conexión con toda la dinámica de servicios urbanos que tiene una ciudad, tanto para la red de cableado eléctrico, de agua potable y alcantarillas, como para tener conexión al sistema de transporte urbano, escuelas, hospitales y demás actividades culturales y de entretenimiento. Así, el proyecto contempla una atención integral en la creación de viviendas para que estas permitan mejorar las condiciones de vida, mejorando el acceso a distintos servicios y necesidades básicas.

Algunos detalles a considerar es que la dotación de algunos servicios básicos dentro de los asentamientos seleccionados no solo pueden ser precarios sino también inexistentes, por lo

que parte de las tareas en la fase de construcción de las viviendas será la construcción o mejoramientos de los sistemas de agua potable y alcantarillado. De igual manera, para los asentamientos que conformarán nuevos barrios se prevé la construcción de parques e infraestructura comunitaria para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad en comunidad.

Dentro de la problematización del déficit de vivienda y la necesidad de la conformación de un proyecto gestionado desde el FOCEM y el Estado de Paraguay, a través del Consejo Nacional de Vivienda, está en el hecho de que el modelo de gestión por el cual se lograría viabilizar la construcción y entrega de viviendas, permita tener infraestructuras de buena calidad por el material a utilizar y los servicios de lo que están provistos. Que sean viviendas a costos menores al que tiene proyectos de vivienda social por parte de la empresa privada. Que se encuentren en zonas regularizadas dentro del trazado urbano, que permita entregar escrituras tanto de la vivienda y el terreno, y que por supuesto, sean beneficiarios personas en condición de pobreza.

Sin embargo, el modelo de gestión también plantea una serie de capacitaciones para la población beneficiaria. Una parte de estas actividades estará dedicada al fortalecimiento de la comunidad, generando talleres para la integración comunitaria, la creación de asociaciones, comités barriales y grupos de vecinos para distintos temas que permiten mejorar las condiciones de organización barrial. Y por otro lado, las capacitaciones también se plantearan para introducir herramientas que mejoren las capacidades productivas, laborales y de emprendimiento de los habitantes de la zona. Elementos complementarios del proyecto que pretende generar condiciones mínimas para garantizar comunidades organizadas, entre quienes se vean beneficiados, a la par de aportar algunos insumos que permitan mejorar las condiciones de vida de los habitantes desde sus capacidades.

Dentro de la propuesta del modelo para el proyecto MERCOSUR ROGA, el CONAVI juega un papel determinante en la organización y ejecución de las distintas fases. Por un lado, es la institución que ha estado encargada de la definición de los asentamientos y localidades, parámetros técnicos del proyecto y la selección de las familias beneficiarias. Pero a su vez, es la encargada en la gestión interinstitucional con demás entidades públicas para el trabajo en la dotación de servicios básicos, como en la generación de talleres y capacitaciones sobre las temáticas mencionadas.

El financiamiento destinado para todo el proyecto comprende un valor de 8 823 529 dólares, de los cuales 7 500 000 dólares son financiados por el FOCEM y 1 323 529 dólares por contrapartida nacional de Paraguay. Valores que implican que el 85% de los recursos son dados por la institucionalidad regional. Del valor total del proyecto el 91% de los recursos está destinado para las obras de construcción de viviendas, infraestructura básica y equipamiento comunitario, mientras que el 7% para la fase de talleres y capacitación; y el 2% para contratación de auditorías externas. (FOCEM y CONAVI 2007)

El financiamiento proveniente del FOCEM se implementará a través de varios desembolsos, para los cuales después de haber realizado el primero, es necesario que el Estado de Paraguay presente a la Unidad Técnica del FOCEM UTF/SM informes sobre los avances del proyecto y la utilización de al menos el 75% de los recursos realizados por el desembolso previo. A esto se le suma tener la disponibilidad de los recursos de la contrapartida nacional. Al no tener estos requisitos, la planificación sobre los desembolsos podrá tener demoras en su realización.

Las condicionalidades sobre el financiamiento y las demoras en la ejecución del proyecto, más cambios que se han ido realizando después de la aprobación del mismo, han llevado a que el plazo de culminación del proyecto tenga dos modificaciones. El primer cambio vía documento de Addendum, daría como plazo hasta el 31 de diciembre del 2012 (FOCEM 2011) y el segundo que alargaría el plazo de culminación de la obra hasta que se puedan aprobar las auditorías externas. Situación que ya alargaba el fin de las actividades planificadas para 2017. (FOCEM 2016). Las dos resoluciones para cambios también permitirían modificaciones en los asentamientos seleccionados, para eliminar unos e incorporar otros, pero también para reducir la cantidad de beneficiarios y pasar de 1300 viviendas a 1088 viviendas.

3.1.2 MERCOSUR - Hábitat de promoción social, Fortalecimiento de Capital Humano y Social en asentamientos en condición de Pobreza

MERCOSUR hábitat es otro de los proyectos pilotos aprobados para Paraguay y que se encuentra dentro del programa de Cohesión Social del MERCOSUR. Su objetivo es la construcción y mejoramiento de viviendas sociales, fortalecimiento del capital humano y capital social, de habitantes en condición de pobreza de tres localidades del interior de Paraguay. Bajo resolución CMC/DEC N°08/07 y el Convenio FOCEM N°01/07 el proyecto sería aprobado y comenzaría su trabajo a partir de mayo de 2007.

El proyecto contempla la construcción y mejora de 1400 viviendas sociales en 3 localidades de Paraguay: San Lorenzo en el Departamento Central, Ciudad del Este en el Departamento del Alto Paraná y Cnel. Oviedo en el Departamento Caagazu. Junto a la propuesta de vivienda, el proyecto propone la construcción y mejoramiento de sistemas de servicios básicos y la construcción de infraestructura comunitaria, para una dotación integral de las necesidades básicas, alrededor de la habitabilidad y convivencia. De esta forma, el proyecto planifica la construcción y equipamiento de seis centros comunitarios, construcción de infraestructura vial, sistemas de agua potable, alcantarillado y electricidad, más la construcción y equipamiento de aulas educativas y centros de atención en salud. (República de Paraguay 2007)

La selección de las localidades mencionadas, responde a la identificación de ser ciudades en departamentos con mayor crecimiento poblacional, mayor déficit de vivienda, problemas de hacinamientos y precariedad en la calidad de vida de los hogares. Además de que se seleccionan dos departamentos de frontera, donde en el caso particular de Caagazu, se presenta condiciones de pobreza extrema más agudas por ser un departamento rural, que presenta datos significativos de emigración.

Más no obstante, el proyecto plantea dos actividades de igual importancia junto a la construcción y mejoramiento de viviendas. Por un lado, el fortalecimiento de capital humano orientado en la generación de capacitaciones y talleres para la formación en oficios y emprendimientos a los habitantes beneficiarios del proyecto de vivienda, como también, en la generación de capacitación y talleres para el mejoramiento de relaciones sociales, intrafamiliares y comunitarias. Esto en perspectiva de intervenir dentro de problemáticas sociales que afectan la convivencia y agudizan las condiciones de pobreza, desde la limitación de habilidades para tener desarrollo económico como del involucramiento en dinámicas sociales que perjudican la calidad de vida.

La problematización que utiliza el proyecto, parte de señalar la dimensión de las condiciones de pobreza de la población de Paraguay, y en especial, de las tres localidades beneficiarias. Para ello señala los problemas relacionados a necesidades básicas vinculadas con la vivienda, hasta los problemas referidos sobre desempleo, educación y salud. Planteando así, una visión multidimensional, que entiende las diversas realidades que agudizan las condiciones de pobreza. A ello se suman, circunstancias sobre la migración campo ciudad y crecimiento urbano en los últimos 20 de años, previo a la puesta en práctica del proyecto.

El modelo de gestión del proyecto propone un modelo de *Ayuda Mutua Mixta*, que hace referencia a que vía licitación pública se oferten y seleccionen propuestas de ONG's en conjunto con otros actores, para la administración y ejecución de las obras planteadas del proyecto. Circunstancia que hace que la Secretaria de Acción Social del Estado de Paraguay, en quien recae la responsabilidad del proyecto, gestione la participación de otras entidades privadas para la realización del proyecto y esta, no solo sea la única entidad a cargo de la construcción y capacitación.

Se entiende que para la realización de ciertas actividades se requerirá cooperación con otras entidades del Estado, tanto para obtener permisos y autorizaciones dentro de las obras a realizar. Sin embargo, no se hace énfasis en los mecanismos para ello, posiblemente debido a que al ser la Secretaria de Acción Social una entidad dependiente a la presidencia de Paraguay, estos procesos son claros y se realizarían con cierta agilidad. Lo que si se destaca es la cooperación con entidades no gubernamentales y privadas para la cooperación y participación mutua en el proyecto.

Dentro del concepto del modelo Ayuda Mutua también se define que los habitantes beneficiarios de las viviendas y capacitaciones, participarán en trabajos voluntarios y remunerados dentro de las actividades ligadas a la construcción de las viviendas, infraestructura comunitaria, vial o dentro de las actividades para los talleres. Esto queda definido como parte de los compromisos a los cuales deben aceptar los beneficiarios para poder ser parte del proyecto. Aunque en la propuesta no queda claro, con todos los detalles, los mecanismos a implementar para la organización del trabajo voluntario y remunerado, se señala que los mismos serán asignados en función de la experiencia laboral de los beneficiarios aptos para la realización de estos trabajos o, en la simplicidad de las actividades que no dependa tener una formación específica o técnica sobre las actividades.

El sentido de que los habitantes beneficiarios participen de forma activa dentro de la ejecución de las actividades del proyecto, tiene el sentido de que sean partícipes activos y no solo sean beneficiarios, sino sean actores que incluso tienen una oportunidad laboral para conseguir recursos. Así se implementa fuerza laboral local y el proyecto se contempla como una actividad económica que beneficia a la población directa o indirectamente.

La selección de los habitantes beneficiarios tendrá algunas consideraciones partiendo de que los mismos estén en condiciones de pobreza, no tengan vivienda propia o que la misma se encuentra en situación precaria, presencia de hacinamiento en sus hogares y demás. Por medio

de censos y encuestas, la Secretaria de Acción Social recogerá estos datos y se encargarán de la selección de los beneficiarios. Los habitantes que reciban una nueva vivienda o el mejoramiento de esta no deberán incurrir en gastos económicos para su acceso, pero si deberán comprometerse a participar dentro de trabajo voluntario del proyecto y participar en los talleres y capacitaciones sobre fortalecimiento comunitario y productivo.

Las características técnicas de las viviendas sociales a construir parten de que estas tendrán un tamaño total de 48m², tendrán dos habitaciones más un baño, espacio para sala, comedor y patio. No hay una definición sobre los materiales a utilizar, pero estos cumplirán con los parámetros de ser económicos y de buena calidad. El costo de valor de cada casa no supera los cinco mil dólares, valor inferior a los proyectos de vivienda social planificados por empresas privadas. (República de Paraguay 2007)

Las capacitaciones sobre capital humano contemplan cursos sobre electricidad básica, reparación, obras domiciliarias y servicios domésticos. Formación que se realiza sobre actividad de oficios y que no requerirá de mucho tiempo para ser impartidos. Mientras que para el fortalecimiento del capital social, se plantean capacitaciones y talleres sobre difusión del proyecto, formación de organizaciones comunitaria, liderazgo, género y desarrollo comunitario, y gestión de proyectos. Actividades que tienen el interés de fortalecer las relaciones sociales entre los miembros de las comunidades beneficiadas, conociendo diferentes herramientas para mejorar la organización comunitaria.

El modelo de gestión del proyecto integra diversos actores no estatales para la ejecución y administración del proyecto, entre ellos a los propios beneficiarios. El interés de abordar las condiciones de pobreza desde las circunstancias en cómo habita personas dentro de esta problemática, permite al proyecto generar propuestas integrales sobre satisfacción de necesidades básicas importantes, para mejorar la calidad de vida de los hogares. A su vez que genera espacios de formación para mejorar habilidades productivas y fortalecer las relaciones comunitarias.

El total del financiamiento del proyecto es de 12 914 680 dólares, de los cuales 7 500 000 dólares son financiados por del FOCEM y 5 414 680 dólares por contrapartida nacional. Del total de los recursos el 90% está destinado a la construcción y equipamiento de vivienda e infraestructura comunitaria, el 0.2% al fortalecimiento del capital social y el 0.8% para el mejoramiento del capital humano. Mientras que el resto estará destinado para gastos de mantenimiento, costos operativos y auditoría externa.

El financiamiento proveniente del FOCEM se implementará a través de varios desembolsos, para los cuales después de haber realizado el primero, es necesario que el Estado de Paraguay presente a la Unidad Técnica del FOCEM UTF/SM informes sobre los avances del proyecto y la utilización de al menos el 75% de los recursos realizados por el desembolso previo. A esto se le suma tener la disponibilidad de los recursos de la contrapartida nacional. Al no tener estos requisitos, la planificación sobre los desembolsos podrá tener demoras en su realización.

3.1.3 El abordaje de las condiciones de pobreza por parte de los proyectos del FOCEM en Paraguay

La forma de atender las condiciones de pobreza en Paraguay desde la perspectiva de los proyectos ha estado concentrada en los problemas relacionados al déficit de vivienda, hacinamiento y precariedad en la calidad de las viviendas como en la calidad o ausencia de servicios básicos. La situación de la habitabilidad en Paraguay no es una realidad menor, las cifras que utilizan la problematización de los proyectos, destaca como una característica que delimita las condiciones de pobreza de la sociedad paraguaya está determinado por los factores referidos a la calidad de vida que tienen frente a sus hogares.

Para Canese y Villa (2003) la problemática de la vivienda en Paraguay es aguda, una pobreza que cada vez se incrementa frente a una serie de complicaciones derivadas desde el fracaso de los proyectos habitacionales fomentados por el Estado en la década de los 90's, ha hecho que la realidad sobre la vivienda sea un tema pendiente a principios del siglo XXI. Algunos ajustes legales e institucionales se realizaron para hacer correctivos, entre ellos la conformación del Consejo Nacional de la Vivienda, quien asumiría la política pública sobre el tema y lideraría una serie de proyectos para mejorar el déficit habitacional. Sin embargo, las reformas no abordarían temas importantes relacionados al tema del uso y distribución de tierras, problemática que incide en la concentración e invasión de tierras.

Una observación constante que se realizan a los dos proyectos en cuestión, durante el proceso de aprobación de estos en el Consejo del MERCOSUR, es que pese a la integralidad de las propuestas, las condiciones técnicas de las viviendas tienen limitación en relación a la dimensión del espacio que poseen. Si el hacinamiento es un factor que se pretender resolver, la conformación de viviendas con dos habitaciones para familias promedio de 5 a 6 personas, no lo está logrando del todo.

En respuesta a ello, el CONAVI y la Secretaría de Acción Social de Paraguay, han señalado que el tamaño de las casas está relacionado con el presupuesto que se tiene. Al no ser muy

extenso el financiamiento y al pretender que los proyectos habitacionales incidan en resolver un margen importante del déficit de vivienda, los criterios que han prevalecido han sido construir muchas viviendas en condiciones dignas, en tanto están dotadas de todos los servicios básicos que son prestados en condición de calidad y que junto a ello, se garantiza todas las regulaciones urbanas necesarias, así como la adecuación de entornos comunitarios dignos. Pese a que esto no implique viviendas grandes, el hecho de que grupos sociales que se les imposibilitaba tener una casa con todas las garantías mencionadas, es un avance frente al histórico problema que ha presentado el país (República de Paraguay 2007) (FOCEM y CONAVI 2007)

La preocupación de los proyectos analizados sobre la capacidad de ser una alternativa que tenga un nivel de incidencia importante, en solucionar problemas de condición de pobreza, no solo se revela en la cantidad de viviendas y asentamientos que pretende atender, sino también en el índice de costo beneficio de la inversión de los proyectos. Los estudios de impacto son otro factor que entiende esta preocupación. Para ciertos asentamientos los proyectos habitacionales resuelven entre 10 y 20% del déficit de vivienda. Estos datos son factibles tanto por las consideraciones técnicas como por la valoración de viviendas frente a la cantidad de habitantes en los asentamientos seleccionados. Asentamientos que responden a barrios específicos dentro de los Departamentos con mayores problemas habitacionales de Paraguay.

Garantizar la dotación de servicios básicos de calidad ha sido otro de los énfasis de los proyectos analizados, para lo cual se propone una múltiple intervención con instituciones públicas locales para la construcción, expansión y mejora de los servicios básicos que permitan que estos puedan llegar a los asentamientos que refieren los proyectos. Sin embargo, la limitación de recursos llevará a que se escojan alternativas más económicas para la dotación de servicios.

Así es el caso del alcantarillado, donde frente a la inexistencia del servicio en algunos de los asentamientos en cuestión y donde existen ciertas complicaciones geográficas, se decide la construcción de soluciones individuales como pozos sépticos. Si bien las soluciones individuales son una alternativa que tiene garantías adecuadas para el tratamiento de aguas hervidas, no terminan de otorgar las mejores garantías como un sistema de alcantarillado urbano.

Al abastecimiento o mejoramiento de servicios básicos se le suma la generación de capacitaciones y talleres sobre el mejoramiento de capacidades productivas individuales y el

desarrollo de buenas relaciones comunitarias e intrafamiliares. Actividad que se añade a la construcción de viviendas dentro de la perspectiva integral de los proyectos, para dotar de insumos que permitan a los beneficiarios tener conocimientos y habilidades para mejorar sus habilidades productivas como para abordar problemas sociales dentro de su familia o la comunidad vecinal. Aunque el primer proyecto contiene este componente, será el segundo proyecto quien destacará la importancia de estas actividades.

Es claro que el abordaje sobre la pobreza se lo concibe desde un enfoque multidimensional, que en el caso particular del tema de la vivienda está atravesado por diversos factores que complican su acceso o que problematizan la forma en cómo se satisface las condiciones referidas a la habitabilidad. Los proyectos seleccionados en el caso Paraguay tratan de abordar esta serie de factores, que actúan sobre la pobreza, en una de las necesidades más desatendidas en Paraguay y que desde el enfoque del desarrollo humano, es el centro en donde se garantizan o no condiciones mínimas que permiten el desarrollo de múltiples capacidades de los seres humanos.

De igual forma la relación entre cumplir las necesidades directas de la habitabilidad con las necesidades indirectas relacionadas al fortalecimiento comunitario y habilidades productivas individuales resalta la forma en como la mirada de la vivienda se conforma dentro de espacios comunitarios que están atravesados por diversos problemas que agravan o mejoran condiciones sociales. Mas no obstante no hay un abordaje particular sobre ciertos problemas urbanos que se presenta en barrios como situaciones de violencia de género, pandillas, narcotráfico, etc. Así que la forma sobre cómo mantener buenas relaciones comunitarias parte de elementos generales que puede o no crear condiciones habitabilidad dignas.

Tabla 3.1. Resultados comparativos Paraguay

Proyectos Paraguay	Problematización de las condiciones de pobreza a resolver	Modelo de gestión	Financiamiento	Duración	Imprevistos
MERCOSUR ROGA	Déficit de viviendas, hacinamiento y mala calidad. Construcción de vivienda social con sistema de servicios básicos	CONAVIS entidad encargada de la selección de beneficiarios y construcción de todas las obras. Talleres de integración	\$8 millones \$7.5 millones FOCEM	2 años	Demoras en el financiamiento y ejecución alargan hasta el 2012. Problemas de auditoría aplazan la

	1300 familias beneficiarias.	comunitaria y formación en oficios.			finalización a 2018.
MERCOSUR- Hábitat de promoción social, fortalecimiento de capital humano y social en asentamiento en condición de pobreza	Problemas de calidad y déficit de vivienda y servicios básicos en zonas rurales. Construcción y mejoramiento de vivienda. Capacitación en oficios y talleres. 1400 familias beneficiarias.	Modelo de Ayuda Mixta Mutua. Participación de ONG's en administración y ejecución del proyecto. Secretaria Acción Social encargada de las asignaciones. Beneficiarios deben participar en ejecución del proyecto.	\$13 millones \$7.5 millones FOCEM	1 año	Demora de 4 años en la finalización del proyecto por retrasos en la asignación de recursos.

Elaborado por el autor

3.2 El caso de Uruguay

Los dos proyectos que analizaremos para el caso de Uruguay es “Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior de Uruguay” y “Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental. El primer proyecto abordará las circunstancias laborales y de vida en la que se desenvuelven clasificadores informales, mientras que el segundo proyecto tratará sobre varias acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de localidad fronteriza con situaciones de riesgo.

3.2.1 Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay

El proyecto tiene el objetivo de “desarrollar procesos de formalización y dignificación del trabajo del sector de clasificadores de residuos urbanos en departamentos del interior de Uruguay, especialmente de las zonas de frontera” (R. O. Uruguay 2006). La propuesta estará conformada por cuatro componentes orientados desde la acción directa para el mejoramiento de las condiciones laborales de clasificadoras y clasificadores, hasta el fortalecimiento institucional de diversas instituciones públicas para dignificar este proyecto en todo Uruguay. El proyecto sería aprobado y ejecutado por resolución CMC/DEC N°11/07 y el Convenio del FOCEM N°11/07.

Para problematizar la importancia de abordar las condiciones de trabajo de clasificadores de residuos, el proyecto realiza un análisis importante de las condiciones socioeconómicas de las personas clasificadoras de residuos urbanos, señalando varias características que refieren a condiciones de pobreza que se circunscribe en sus hogares pese a realizar una actividad económica. El proyecto señala la complicación que significa tener una caracterización precisa de todos los factores que determinan el trabajo de clasificación de residuos urbanos, puesto a la existencia de un sin número de elementos sobre condiciones de pobreza, desempleo, migración y hasta violencia, que atraviesan las personas dedicadas a esta labor

La informalidad y por ende la nula regulación es el primer factor que caracteriza esta actividad, que bajo determinadas condiciones, genera situaciones de riesgo para las y los trabajadores, abuso laboral y remuneraciones poco justas al trabajo que se realiza. Para 2004 varios estudios de consultoras señalaban que el margen de ingresos mensuales de un clasificador está entre 86 y 146 dólares, condición que hace que más el 97% de las y los clasificadores se encuentren por debajo de la línea de indigencia.

Los valores que reciben los clasificadores por kilos de tipos de objetos reciclados, es baja y varía según el Departamento en el interior de Uruguay. Al tener una serie de intermediarios, un pequeño margen del total de ingresos generados por empresas recicladoras, tienen acceso las y los clasificadores. Los precios bajos inciden a que las y los clasificadores deban conseguir una cantidad importante de residuos, que les permita tener más dinero.

Circunstancia que les lleva a tener jornadas laborales pasada las 8 horas, que aumenta sus posibilidades de riesgo de salud frente al tiempo que interactúan con la basura y que les trae complicaciones o gastos extras en la transportación de los residuos a las recicladoras barriales.

Las personas dedicadas a esta actividad laboral, tienen varias circunstancias que les han llevado a la clasificación. Por un lado hay una población importante de desempleados y por otra parte un porcentaje que continua con la tradición de trabajo dentro de esta área, llegando a ser segunda y tercera generación. Alrededor del 80% de las personas dentro de esta actividad son hombres y el 77% de ellos solo ha llegado a tener un nivel de instrucción primaria de educación. Datos que refieren a que la opción de la clasificación de residuos urbanos es una actividad económica de descarte, al cual acceden personas que tiene una serie de dificultades para obtener un trabajo formal y que residen en los indicadores de pobreza

Para atender este escenario, el proyecto contempla cuatro componentes. El primer componente tiene varias fases de ejecución, cuyo punto de partida es la evaluación de las

condiciones en las que realizan el trabajo de clasificación de residuos, actividad que se junta a la realización de espacios de dialogo con las y los clasificadores para socializar el proyecto y recoger sus perspectivas de la problemática sobre su actividad laboral. Una segunda fase dentro del componente responde a la generación de programas educativos, que permitan que desde varias instituciones, entre ellas escuelas y colegios, se difunda mecanismos para clasificación de origen de residuos urbanos. Programas que ayuden a la construcción modelos locales en el manejo de residuos y el mejoramiento del trabajo de los clasificadores, Y por último, este componente referirá a la generación de capacitaciones a las y los clasificadores para tener mejores mecanismos de gestión de los residuos urbanos, con garantías ambientales y de cuidado propio, que dignifiquen y tecnifiquen en cierta medida la actividad de la clasificación y reciclaje.

El segundo componente trata sobre la creación de seminarios y encuentros nacionales y regionales, que permitan sistematizar y compartir buenas prácticas sobre el trabajo de la clasificación de residuos urbanos. Aquí serán participes centrales las y los clasificadores con quien se ha establecido contacto. El tercer componente tendrá el interés realizar acciones para el fortalecimiento de atención sobre las actividades de clasificación de residuos, por parte de instituciones públicas y privadas, lo que implicará realizar controles, manuales, talleres, normativas y más que atiendan las diversas problemáticas. El cuarto y final componente, refiere al trabajo con los hogares de las y los clasificadores, en referencia a capacitar y generar talleres para el conocimiento y vigencia de derechos.

La composición del modelo de gestión bajo estos cuatro momentos refiere a tener un trabajo directo con clasificadores, dotándoles de herramientas y mecanismos para mejorar las condiciones en las que realizan su trabajo, a su vez de abordar circunstancias alrededor de la actividad, que implique tener conciencia sobre la clasificación de los residuos en las poblaciones, así como la preocupación y generación de acciones desde la institucionalidad pública y privada, para atender a este sector y romper con la tradición de olvido sobre esta materia.

La preocupación sobre las condiciones socioeconómicos de los hogares de las y los clasificadores, está presente dentro del esquema del trabajo que propone el proyecto, pero no plantea acciones directas para mejorar ciertas condiciones de acceso a servicios básicos, que pueden resultar agravantes para que por fuera de las condiciones laborales de las y los clasificadores, las condiciones de pobreza persistan y aten a condiciones de riesgo a los familiares.

La institución responsable de cumplir los componentes del proyecto es el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, quien realizará algunas de las actividades mencionadas, pero a su vez seleccionará a organizaciones sociales, ONG's y actores privados para la realización de determinados talleres dentro de lo expuesto en el proyecto. La participación de las y los clasificadores dentro del proyecto, tanto para el autodiagnóstico de sus condiciones laborales, la socialización de diversas experiencias y la recepción de herramientas y talleres, es de vital importancia en tanto les convierte en actores activos dentro de la propuesta.

El financiamiento del proyecto tiene un valor total de 1 882 000 dólares, del cual 1 600 000 son aportados por el FOCEM y los 282 000 restantes son otorgados por contrapartida nacional por parte del Estado de Uruguay. (FOCEM 2007) Del total de los recursos el 58% está destinado para el primer componente, el 10% para el segundo componente, 15% para el tercero y el 2% para el cuarto componente. El 25% restante estará destinado para los costos administrativos, de evaluación y auditoria externa. Es claro que el mayor porcentaje se encuentra para las actividades relacionadas al trabajo directo con clasificadores para el mejoramiento de sus actividades laborales.

El financiamiento proveniente del FOCEM se implementará a través de varios desembolsos, para los cuales después de haber realizado el primero, es necesario que el Estado de Uruguay presente a la Unidad Técnica del FOCEM UTF/SM informes sobre los avances del proyecto y la utilización de al menos el 75% de los recursos realizados por el desembolso previo. A esto se le suma tener la disponibilidad de los recursos de la contrapartida nacional. Al no tener estos requisitos, la planificación sobre los desembolsos podrá tener demoras en su realización.

3.2.2 Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental

Como su nombre lo señala, este proyecto planteará múltiples intervenciones, resumidas en cuatro componentes de trabajo, dentro de cuatro asentamientos ubicados en territorios fronterizos de Uruguay. Territorio que presenta población en situación de pobreza y con varios factores sociales y ambientales que agudizan el fenómeno de forma particular. Las intervenciones o acciones específicas tendrán como objetivo mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones, desde estrategias que integren a los pobladores en las obras a pensar y a ejecutar, hasta la promulgación de derechos ciudadanos (Uruguay 2007). El proyecto sería aprobado y entraría en funcionamiento bajo resolución CMC/DEC N°12/07 y Convenio del FOCEM N°12/07

El proyecto parte de problematizar las condiciones de pobreza en Uruguay desde el indicador de necesidades básicas insatisfechas. Factor por el cual señala que para 2005 localidades fronterizas del país, tienen algunos de los indicadores más altos de todo el territorio, y que los mismos se expresan en la ausencia y complicaciones al acceso de servicios de salud y educación, en las condiciones de servicios básicos a los que tienen o no acceso, en las condiciones de vivienda y hacinamiento, factores de riesgo ambientales y factores como el desempleo y bajos niveles de ingreso. Condiciones que bajo las circunstancias particulares de asentamientos en territorios con riesgo de inundaciones, en zonas de frontera y cercanos a botaderos de basura y residuos industriales, muestran la complejidad de las causas que determinan la pobreza y pobreza extrema.

Esta problematización determina el espíritu del proyecto, en tanto rechazaría gestionar alternativas que no aborden la multidimensionalidad de la pobreza y que realicen acciones sin contemplar la participación de los habitantes en la formulación de las alternativas. De esta manera el proyecto plantearía una serie de acciones que atiendan la problemática de forma integral, incorporando a los habitantes de los territorios en donde se trabajara, para diseñar acciones que aporten a reducir algunos de los factores que generan pobreza. Esto incorporando como eje transversal el enfoque de derechos y ciudadanía, para entender a las medidas de disminución de factores de pobreza como un deber del Estado hacia las y los ciudadanos.

El proyecto propone trabajar en cuatro componentes: sensibilización y captación de expectativas; selección, capacitación y diseño de intervención en Economía Social, mejora de las condiciones de Habitabilidad y Salud; mejoramiento de las condiciones de habitabilidad; y mejora en el acceso a servicios de salud, con especial énfasis en la salud sexual y reproductiva. Para el desarrollo de estos componentes se propone irlos cumpliendo en el orden en que han sido señalados, en un plazo de doce meses.

El primer componente, sensibilización y captación de expectativas plantea un primer acercamiento con las comunidades, que permite recoger sus visiones y comentarios alrededor de las condiciones en las que habitan en sus territorios, los problemas que presentan y las expectativas que pueden tener frente a proyectos que pretendan disminuir condiciones de pobreza. Esto a través de reuniones y actividades donde las habitantes sean los actores principales, que además sirvan como espacios de sensibilización sobre las condiciones que permiten el desarrollo.

El segundo componente tendrá tres fases de trabajo. La primera pensada para recolectar y seleccionar propuestas de organizaciones sociales para realizar capacitaciones. Esto junto con la selección de la población que recibiría las mismas. La segunda fase donde se realizan las capacitaciones en economía social y alternativa para el mejoramiento de condiciones de vida y salud. Y la tercera fase destinada a la elaboración de propuestas de proyectos dentro de los temas de capacitación, para la reducción de condiciones de pobreza en los territorios que habitan. Esta parte también comprende la selección y estudios de viabilidad de los proyectos aceptados y que permitan aplicar el componente tercero y cuarto.

El tercer componente refiere a la ejecución de proyectos pequeños para mejorar las condiciones de habitabilidad y vivienda, mejora de condiciones ambientales, creación de áreas verdes y recreativas; y la instalación de un centro de comunitario. Para este punto, los proyectos de mejora serán aquellos diseñados por los y las habitantes que recibieron los cursos, como también de proyectos presentados por consultores externos y entidades públicas. Mientras que el cuarto componente, planteará la instalación de un puesto de salud en policlínicas que brinde servicios referidos sobre salud sexual y reproductiva.

La institución encargada de gestionar la implementación del proyecto, es el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, ministerio relativamente nuevo que se conformaría a partir del Gobierno de Tabaré Vázquez. Como se ha señalado en la descripción de los componentes, la aplicación de cada una de sus propuestas, no dependerán del accionar del MIDES sino de otros actores como consultoras, empresas privadas, contratistas y organizaciones sociales. El MIDES se encargará de la gestión y selección de cada una de las entidades que colaboraran en cada uno de los componentes.

Los asentamientos de frontera seleccionados para este proyecto son: el barrio “La Chapita” en Paysandu en el Departamento de Paysandú, “Las Piedras” de la localidad de Bella Unión en el Departamento de Artigas, “San Vicente” en la localidad de Chuy en el Departamento de Rocha y “Golondrina” en la localidad de Nueva Palmira en el departamento de Colonia. Entre los parámetros definidos para la selección de estos territorios, están en que sean zona con índices importantes de condiciones de pobreza, con problemas de afectación ambiental, propensos a inundaciones y que tengan un promedio de 300 hogares en sus territorios.

La delimitación del promedio de hogares permite tener localidades pequeñas medianas en las cuales focalizar las actividades de los componentes y que estos puedan tener mayor incidencia en el aporte a la resolución de necesidades. Al ser cuatro localidades, el total de hogares

beneficiarios serán de 1200. Este tamaño es proporcional a la planificación de pequeños proyectos sobre mejoramiento de condiciones de habitabilidad, necesidades básicas y factores ambientales.

El financiamiento que cuenta el proyecto para todas sus actividades es de 1 411 765 dólares, de los cuales 1 200 000 son financiados por el FOCEM y los 211 765 dólares restantes son financiados por contrapartida nacional del Estado de Uruguay. Del total de los recursos asignados, el 3% está destinado para las actividades del primer componente, 11% para las actividades del segundo, 69% para las actividades del tercero y un 1% de los recursos para las actividades del cuarto componente. El 16% restante está destinada para los costos de seguimiento, evaluación y auditorías. El tercer componente es el que más recurso tiene en tanto se encargara de financiar varios proyectos pequeños para la mejora de los factores señales que agudizan las condiciones de pobreza en las localidades descritas.

El financiamiento proveniente del FOCEM se implementará a través de varios desembolsos, para los cuales después de haber realizado el primero, es necesario que el Estado de Paraguay presente a la Unidad Técnica del FOCEM UTF/SM informes sobre los avances del proyecto y la utilización de al menos el 75% de los recursos realizados por el desembolso previo. A esto se le suma tener la disponibilidad de los recursos de la contrapartida nacional. Al no tener estos requisitos, la planificación sobre los desembolsos podrá tener demoras en su realización.

3.2.3 El abordaje de las condiciones de pobreza por parte de los proyectos del OCEM en Uruguay

Los proyectos que hemos analizado para el caso de Uruguay han abordado la pobreza en dos realidades. La primera sobre las condiciones laborales en las que se realiza el trabajo de clasificadores de residuos urbanos y la segunda sobre diversas necesidades básicas que afectan la habitabilidad de personas en condiciones de pobreza en territorios de frontera. Los dos proyectos coinciden en problematizar la situación de pobreza desde analizar los factores que pauperizan las condiciones de vida y establecen limitaciones para la satisfacción de necesidades básicas. Pero a su vez coinciden, en que la generación de alternativas y la identificación real de las dimensiones de la pobreza, implica que quienes la padecen se conviertan en actores principales.

Ambos proyectos han propuesto modelos de gestión donde el primer trabajo es la participación de la población beneficiaria para procesos de autodiagnóstico y propuesta, a partir de sus perspectivas del que hacer para mejorar sus condiciones de vida, dentro de los

temas que abordan los proyectos. Elemento que se destaca porque pretende convertir en actores determinantes a la población antes que simple sujetos beneficiarios de propuestas que se construyen desde afuera y la institucionalidad pública.

Un segundo componente que encontramos dentro de ambos proyectos es la importancia de la formación y capacitación de la población, bien para tener mejores herramientas cognoscitivas y prácticas sobre el desempeño de sus labores productivas, como para problematizar las condiciones de desarrollo en las que habitan y generar proyectos destinados a mejorar la calidad de vida. Las capacitaciones se contemplan como actividades que complementan las habilidades y conocimientos de la población.

Sin embargo, un factor que caracteriza los proyectos es que los recursos financieros para su realización son pequeños, pues están alrededor de un millón y medio de dólares. Este factor hace que la importancia sobre el nivel de impacto este circunscrito a poblaciones pequeñas y que las actividades plantean soluciones de igual nivel. En el proyecto sobre intervención múltiple, uno de los presupuestos más grandes está destinado para proyectos de mejoramiento de viviendas y servicios básicos, los cuales al plantear para cuatro asentamientos, los proyectos no deberán contener gastos muy altos y por lo tanto no ser tan grandes, para que el financiamiento abarque a un margen significativo de la población beneficiaria.

Problemas relacionados a los entornos sociales o necesidades básicas sobre la población de clasificadores de residuos y de la población en condiciones de pobreza en zona de frontera, son abordados también por los proyectos. Aunque pretenden trabajar sobre la amplia gama de circunstancias que inciden sobre esta premisa, hay ciertas temáticas en las que harán un abordaje especial como en los casos de violencia intrafamiliar y en mejorar los servicios de atención de salud sexual.

En el caso de Uruguay los proyectos mantienen una atención integral en el diseño de las actividades y problemáticas que pretende atender sobre condiciones de pobreza. Si bien su hincapié está en la generación de capacitaciones y formaciones para mejorar capacidades productivas individuales como entornos sociales, su realización se desarrolla en torno a la problemática de carencia de necesidades básicas o circunstancias del sistema económico social. Situación que llevan a que el trabajo y la vida en condiciones de marginalidad, se expliquen por factores que trasciende de los esfuerzos individuales de los habitantes. Esta perspectiva conlleva la utilización del enfoque multidimensional de la pobreza como base del diseño de los proyectos, que se complementan con elementos de otros enfoques.

Tabla 3.2. Resultados comparativos Uruguay

Proyectos Uruguay	Problematicación de las condiciones de pobreza a resolver	Modelo de gestión	Financiamiento	Duración	Imprevistos
Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior de Uruguay	Informalidad del trabajo de recicladores. Múltiples condiciones de pobreza. Talleres para el mejoramiento de las condiciones laborales de recicladores. Proyecto en los 18 departamentos. Beneficiarios 7545 hogares.	Cuatro fases del proyecto: concientización, encuentros nacionales y regionales, intervención sobre el trabajo de reciclaje y empoderamiento. Ministerio de Desarrollo Social encargado. Se prevé trabajar con ONG's para la ejecución del proyecto.	\$2 millones \$1.5 millones FOCEM	1 año	Demora de 4 años en la finalización del proyecto por retrasos en la asignación de recursos.
Intervención Múltiples en Asentamiento ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental	Sectores fronterizos presentan mayor pobreza. Impedimentos en el acceso de servicios básicos. Propensos a inundaciones. Dptos a intervenir Paysandu, Artigas, Rocha y Colonia. 1200 hogares beneficiarios.	Cuatro componentes del proyecto: captación de expectativas, capacitación en economía social, mejora de condiciones de habitabilidad y salud. Localidad beneficiarias, empresas privadas y ONG's parte del diseño del proyecto. Ministerio de Desarrollo Social encargado de la implementación.	\$1.5 millones \$1.2 millones FOCEM	1 año	No hay información.

Elaborado por el autor

3.3 Comparación de los diseños y enfoques de los proyectos de disminución de pobreza caso Paraguay y Uruguay

Casi la totalidad de los proyectos analizados abordan la disminución de condiciones de pobreza desde la satisfacción de necesidades o el mejoramiento de ciertos servicios básicos. El proyecto del caso de Uruguay referido al desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos, es la excepción en tanto a la actividad central del proyecto se concentra en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los clasificadores y no en la atención directa de alguna de sus necesidades básicas. Sin embargo, la circunstancias de cómo tienen resueltas o no, algunas necesidades básicas, están presentes en la problematización de la condiciones de pobreza, al igual que en los otros proyectos.

La atención y referencia a la ausencia o precariedad en la atención de ciertas necesidades o servicios básicos, apunta a que en todos los proyectos exista un predominio del enfoque de pobreza multidimensional. Enfoque que se hace presente de forma transversal en la problematización de las realidades que viven las distintas localidades en Paraguay y Uruguay, como también en las actividades a realizarse. En todos los proyectos la actividad principal y directa para mejorar condiciones de vida, está acompañada por otras actividades complementarias, que permiten abordar de forma integral la carencia o precariedad de ciertos servicios. Así, en el caso de los proyectos de construcción o mejoramiento de vivienda, la atención también ha recaído en mejorar la dotación de agua potable, alcantarillado o la creación de infraestructura comunitaria, garantizando proyectos integrales que subsanen en conjunto de necesidades ausentes que agudizan la pobreza.

Sin embargo, en todos los proyectos el enfoque de pobreza por ingresos está presente. Para algunos casos este enfoque realza parte de los elementos de la problematización de la pobreza, pero a su vez se presenta dentro de las actividades a realizar, cuando la perspectiva de generar capacitaciones, es dotar de ciertas herramientas teóricas prácticas básicas que mejoren las capacidades productivas de los habitantes, y que, en función de su esfuerzo y trabajo, puedan generar ingresos que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

El predominio del enfoque multidimensional de la pobreza es claro cuando en la problematización de las condiciones de la pobreza se utiliza indicadores vinculados al desarrollo humano, necesidades insatisfechas y niveles de desigualdad tanto en el acceso a ciertos servicios como la propensión al riesgo de ciertas catástrofes. De esta forma, los

proyectos son capaces de diseñar su propuesta partiendo de una visión integral sobre las condicionalidades que vive una localidad y que la subsume a padecer pobreza.

Una consideración importante a señalar dentro de la forma en cómo se construyen los proyectos, es que si bien las propuestas se crean desde modelos integrales que satisfacen varias necesidades ausentes, las acciones cumplen este interés garantizando aspectos mínimos sobre la materia que abordan. En el caso de los proyectos de vivienda en Paraguay, las características técnicas de los hogares no solucionan los problemas de hacinamiento, en tanto la dimensión de la casa y la proporción de las habitaciones son insuficientes para reducir de lleno problemas de hacinamiento. Posiblemente, una de las razones para esta circunstancia se debe al tamaño del financiamiento frente al interés de generar un proyecto, que atienda a un margen de población importante y que sea un aporte considerable en la reducción de condiciones de pobreza.

Los modelos de gestión de los proyectos también demuestran un predominio del modelo multidimensional. Como ya se ha dicho, los proyectos abordan varias acciones, unas destinadas a solucionar la necesidad principal que define la propuesta y otras a resolver necesidades complementarias que permiten un abordaje integral a las carencias urgentes. Estas segundas acciones consisten en obras de servicios básicos como en la generación de talleres para el fortalecimiento comunitario organizacional de la población beneficiaria, así como para la formación en oficios.

El modelo de gestión común entre todos los proyectos señala al Estado correspondiente, como el principal responsable de la obra. Pero en todos ellos se considera el apoyo y trabajo de ONG's y empresas privadas como entidades estratégicas para agilizar y enfocar el trabajo hacia donde se planifica. Motivando a que existe una relación entre el sector público y privado en la realización de los proyectos

Otro aspecto importante a destacar dentro de los modelos de gestión de todos los proyectos es el rol activo de la población beneficiaria. Para recibir cada uno de los ofrecimientos, los proyectos señalan la necesidad de que las familias o individuos deben participar como trabajadores en la realización de las obras, así como en la participación obligatoria en todos los talleres. En el caso particular del segundo proyecto en Uruguay el rol de la población también se encuentra en la planificación de las posibles obras a realizar.

Estos aspectos denotan como los proyectos establecen una relación entre la población beneficiaria, el Estado y entidades privadas para la ejecución de las actividades. Hecho con el

cual convoca a varios sectores de la sociedad a ser parte de la preocupación y respuesta sobre cómo resolver condiciones de pobreza. Pues si la pobreza tiene causas multidimensionales también debe las soluciones deben tener las mismas condiciones, expresadas estas desde acciones integrales a realizar como en la diversidad de actores involucrados.

La dimensión del financiamiento plantea una diferencia significativa entre los proyectos de los dos países. El financiamiento destinado para los proyectos de Paraguay es mucho más grande que para los proyectos de Uruguay, de tal forma que la suma de los dos primeros bordea los 20 millones de dólares, mientras que la suma de los dos últimos está cerca de los 3 millones de dólares. Esto delimitará las posibilidades que tienen los proyectos para cada uno de los países, pero también revela la importancia que tiene los proyectos de Paraguay frente a Uruguay, en razón de que las condiciones de pobreza son mucha más agudas tanto en porcentaje y cantidad de la población. Pese a ello la dimensión total del financiamiento de todos los proyectos sigue siendo pequeña en comparación a los financiamientos para proyectos de desarrollo provenientes de cooperación internacional.

La corta duración de todos los proyectos, que en promedio no pasan del año y medio, expresan la pequeña dimensión de estos junto con el tamaño de su financiamiento. Pero los inconvenientes presentados en todos los proyectos han logrado que se triplique el tiempo planificado para sus culminaciones. Situación provocada por atrasos en la ejecución de ciertas fases como en el retraso de los desembolsos por parte del FOCEM.

Aunque la planificación de los proyectos investigados no demande mayores esfuerzos por parte de las entidades financieras y gubernamentales involucradas, han existido inconvenientes fruto de la poca preocupación en la ejecución de los proyectos. Pese a que estos fueron diseñados a manera de proyectos pilotos, los retrasos y el contexto político de incertidumbre sobre el respaldo financiero al FOCEM por parte de los países de MERCOSUR, los trabajos han terminado siendo los únicos proyectos de la unidad sobre condiciones de pobreza.

Más no obstante, dentro de los proyectos en cuestión para el caso Paraguayo, se contempla la posibilidad de que las viviendas puedan tener modificaciones en base a los recursos e inversiones que puedan realizar de forma individual los beneficiarios, contemplando así la posibilidad de una mejoría en las viviendas a partir de las circunstancias individuales que pueden obtener sus miembros. Esto es un hecho factible desde los dos enfoques de la pobreza, puesto que la mejoría de condiciones económicas se desprende de la mejoría de las

capacidades de los habitantes, fruto de la satisfacción de necesidades básicas que antes estaban ausentes. Pero también se entiende esta posibilidad desde las condiciones laborales a las cuales pueden aspirar los beneficiarios, por los resultados de las capacitaciones o por su ímpetu de mejorar sus condiciones a partir de tener una base de la que iniciar.

En el caso de los proyectos de Uruguay, existe una prioridad en la generación de talleres y capacitaciones que no solo doten de algún conocimiento o mecanismo para mejorar la satisfacción de necesidades, sino que promulguen y concienticen sobre el enfoque de derechos y empoderamiento ciudadano, en base a las garantías que brinda el Estado para un desarrollo sostenible. Este factor también se relaciona con un hecho particular que no está presente en los proyectos de Paraguay, es que los beneficiarios de las obras a realizar también son actores que no solo aportan en la ejecución de alguna actividad, sino que son centrales en el proceso de planificación y diseño de las acciones a realizar para cumplir los objetivos de los que parte el proyecto. Y por lo tanto, los beneficiarios son actores participativos, que son parte del proyecto para que lo definan en función de sus particularidades.

Esta situación presente en los proyectos del Uruguay, hace que la propuesta salga de cierto enfoque paternalista, donde las acciones que se pretende implementar ya no vengán pensadas en su totalidad desde los espacios burocráticos de las instituciones estatales y regionales, sino que las mismas se construyan desde la participación entre los actores que financian y diseñan el proyecto, con los actores que padecen las circunstancias de pobreza y pobreza extrema. Rasgo que acerca al enfoque de pobreza multidimensional porque concibe dentro de las causas que generan pobreza, al desplazamiento de la ciudadanía en los procesos de gestación de política pública, pero a que su vez entra dentro de ciertas nociones de enfoques críticos de la pobreza, en base a que se empiezan a vislumbrar factores estructurales el sistema social que generan el fenómeno.

Un factor más a destacar es los tiempos e inconvenientes que han presentado los proyectos. La corta duración de todos ellos, que en promedio no pasan del año y medio, expresan la pequeña dimensión de los proyectos junto con el tamaño de su financiamiento. Pero los inconvenientes presentados en todos los proyectos han logrado que se triplique el tiempo planificado para sus culminaciones. Situación provocada por atrasos en la ejecución de ciertas fases como en el retraso de los desembolsos por parte del FOCEM.

Aunque la planificación de los proyectos investigados no demande mayores esfuerzos por parte de las entidades financieras y gubernamentales involucradas, han existido

inconvenientes fruto de la poca preocupación en la ejecución de los proyectos. Pese a que estos fueron diseñados a manera de proyectos pilotos, los retrasos y el contexto político de incertidumbre sobre el respaldo financiero al FOCEM por parte de los países de MERCOSUR, los trabajos han terminado siendo los únicos proyectos de la unidad sobre condiciones de pobreza.

La presencia de los dos enfoques de pobreza que hemos señalados están presentes a lo largo de los proyectos estudiados. Por los indicadores, el diseño y la preocupación de atender de forma integral la insatisfacción de necesidades básicas hace que el enfoque multidimensional tenga un mayor peso. El enfoque de pobreza por ingresos complementa la primera y determina varias de las actividades de los proyectos en Paraguay y Uruguay.

La prioridad del enfoque multidimensional en el diseño y aplicación de los proyectos podría relacionarse con el enfoque híbrido y de regionalismo social que adquirió el MERCOSUR, en sentido que la implementación de esta forma de entender la pobreza, responde a la misma trayectoria crítica que problematizó el regionalismo abierto que promulgaba el organismo. Y por lo tanto, se podría señalar una posible línea de trabajo, que bajo una misma tradición analítica, determina los problemas a resolver y las maneras en cómo hacerlo.

Durante la investigación no se ha logrado encontrar información suficiente que compruebe una conexión directa entre la decisión de implementación del enfoque multidimensional de la pobreza con la manera en cómo abordar el tipo de regionalismo del MERCOSUR, a causa de una planificación o decisión trazada por el propio organismo. La explicación que se ha logrado deducir para explicar esta relación se encuentra en los esfuerzos gubernamentales de los países miembros, quienes atravesado un mismo momento político, implementaron enfoques progresistas en la gestión de proyectos como en el trabajo de la integración regional.

Esta aseveración denota una debilidad que se ve reflejada en la ejecución y financiamiento de los proyectos. Si la voluntad política de los países miembros determina los enfoques y la importancia que se le puede dar a los proyectos sobre pobreza, la ausencia de esta determina que existan inconvenientes en la ejecución de los proyectos, el retraso de los desembolsos desde el fondo y la falta de propuestas de nuevos proyectos para continuar la lucha contra la pobreza. Así, aunque la pobreza sea tomada en cuenta como uno de los problemas a resolver dentro de la estructura del FOCEM y del MERCOSUR, los esfuerzos para abordarlo a plenitud y de forma sostenida han sido escasos.

Conclusiones

La investigación ha tenido el interés de analizar los enfoques implementados en los proyectos seleccionados sobre disminución de pobreza en Paraguay y Uruguay financiados por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, FOCEM. Para esto se nos ha sido importante trazar un camino analítico que parta de problematizar cómo el modelo de regionalismo híbrido del MERCOSUR, utilizando la perspectiva del regionalismo social, se ha visto interesado en fortalecer un proyecto de integración atendiendo una realidad social compleja en la región como la pobreza. Preocupación que no solo puede destacarse por ser tomada en cuenta, sino por la forma en cómo hacerlo. Y por lo tanto analizar si el modelo regional utiliza enfoques tradicionales o enfoque integrales multidimensionales sobre la pobreza, que le llevan a trabajar sobre visiones críticas o no del desarrollo, así como ha trabajado sobre visiones críticas al regionalismo.

Una de las aéreas en donde se ha plasmado este interés ha estado en la disminución de asimetrías estructurales. Campo donde el MERCOSUR no solo ha tenido el interés de reconocer y abordar la heterogeneidad de las condiciones estructurales productivas de sus países miembros, sino reconocer e incluir en su trabajo, la atención sobre condiciones sociales asimétricas que causan diversos fenómenos. De esta manera la creación del FOCEM, como un fondo de financiamiento para el desarrollo, contempla a la pobreza como una de las unidades de trabajo dentro de su programa de Cohesión Social. Así el concepto de convergencia estructural manejado por el organismo tiene una visión más amplia, ligada a la razón de ser el modelo híbrido de regionalismo de MERCOSUR.

Otras características también destacan al funcionamiento del FOCEM. Su carácter de financiamiento solidario o su enfoque redistributivo en la forma de acumular y distribuir recursos, podrían ser elementos a destacar. Pero una situación que llama la atención en su proceder, es el rol y beneficio de los países miembros. Mientras Argentina y Brasil son los grandes financistas del FOCEM, Paraguay y Uruguay son los grandes beneficiarios de su financiamiento. Aunque la razón de ser de esta realidad se debe al tamaño de las estructuras económicas de los países, las circunstancias relacionadas a la pobreza no se presentaran en la magnitud que se creería entre los países más pequeños, frente a los más grandes. Situación que plantea incertidumbre sobre los criterios utilizados para atender proyectos sobre disminución de pobreza frente a los contextos que viven los países y la región.

Fruto de la investigación de los cuatro proyectos sobre disminución de condiciones de pobreza del programa de Cohesión Social del FOCES, de los cuales dos fueron proyectos aplicados en Paraguay y dos en Uruguay, se obtuvo varias reflexiones sobre los enfoques implementados. Es posible señalar que el enfoque multidimensional de la pobreza ha sido el enfoque que se ha priorizado para el diseño de los proyectos, en tanto ellos promulgan la construcción y mejoramiento de infraestructura social relacionada a un conjunto de necesidades básicas. Pero a su vez, la generación de talleres y capacitaciones para el mejoramiento de condiciones productivas y sociales de los beneficiarios de los proyectos, complementa una visión integral utilizando perspectivas de la pobreza desde el crecimiento económico

La prioridad de un enfoque sobre otro está marcada desde las preocupaciones en la problematización de las causas que generan pobreza, pero a su vez, en los modelos de gestión en cómo se aplican los proyectos y la participación de la ejecución de los mismos por la población beneficiaria. Es claro que las condiciones referidas a la habitabilidad y las que posibilitan el desarrollo de ciertas capacidades están en el centro de las circunstancias a resolver para disminuir condiciones de pobreza. Factores que se relacionan con los planteamientos de la teoría del desarrollo humano. Sin embargo, ciertas referencias sobre capacidades productivas individuales relacionado a las posibilidades de emprender o a ciertos esfuerzos personales, están latentes. Pero antes de ser acciones aisladas, encuentran relación complementaria con los esfuerzos prioritarios a subsanar necesidades.

Existen diferencias en las formas en como los proyectos se diseñan e implementa tanto en el caso de Paraguay y Uruguay, bien por las proporciones del financiamiento y la dimensión de la población a atender, como en la particularidad de la planificación de los modelos de gestión a aplicar. Pero es claro que la intención de abordar la pobreza en ambos países parte de la complejidad de las condiciones que las atraviesa. Las políticas y los enfoques que implementan los gobiernos de los países en esta temática, han sido determinantes para marcar esta línea. Así como dichas perspectivas han sido determinante para definir el modelo de regionalismo en MERCOSUR.

Lo que queda pendiente es señalar hasta qué punto la mirada multidimensional de la pobreza implementada en los proyectos, ha respondido de forma directa a un esfuerzo institucional del organismo regional por incidir en la política gubernamental que ha tenido cada país sobre el tema. Problemática importante porque sugiere preguntarnos sobre los actores que sostienen la propuesta del modelo de regionalismo híbrido en el campo social, y por ende, a plantear si las

debilidades y fortalezas que encuentra la disminución de pobreza dentro de la propuesta de integración regional del MERCOSUR parte desde la voluntad política de los países o de la estructura y funcionamiento regional.

El programa de Cohesión Social del FOCEM es el segundo programa con mayor cantidad de proyectos y financiamiento de toda la institución. La mayoría de estos proyectos trabajan sobre la unidad de disminución de condiciones de pobreza del programa, donde Paraguay y Uruguay son los principales beneficiarios. La mayoría de estos proyectos abordan la disminución de pobreza desde la construcción y mejoramiento de infraestructura social relacionada a necesidades o servicios básicos de las poblaciones más pobres de los países miembros, ubicadas algunas de ellas, en zonas de frontera.

Pese a ocupar el tercer lugar entre los programas del FOCEM, la diferencia en cantidad de proyectos como del monto total de los financiamientos, frente al programa insigne de la institución, el de convergencia estructural, es abismal. De tal manera que los proyectos y cantidades de financiamiento son diez veces más grandes que los que se presenta en el programa de Cohesión Social. Al ser este el programa que está en segunda posición, los dos programas restantes tendrán igual o mayor diferencia frente al primero. El dato revela la preocupación prioritaria que el FOCEM le ha dado a los temas relacionados a las asimetrías sobre infraestructura productiva y como el resto de las áreas ha tenido una preocupación menor.

Paraguay y Uruguay son los países que mayor cantidad de proyectos reciben por parte del FOCEM. La proporción de sus economías en comparación a la proporción de las economías de Brasil y Argentina, hace que la atención sobre reducir asimetrías estructurales recaiga sobre ellos para equiparar sus condiciones productivas frente a la de los dos países más grandes. Y esto a su vez responde a lógica redistributiva del fondo.

Sin embargo, la proporción de sus economías es relativa a la dimensión de situación de pobreza que vive cada país. Los indicadores macroeconómicos sobre pobreza muestran como Uruguay a pesar de ser un país más pequeño tiene mejores indicadores sobre este campo en comparación a los que tiene Brasil para el año 2005. Casi de igual forma sucede en la comparativa Uruguay-Argentina, aunque el segundo tiene mejores indicadores la diferencia es pequeña. Pese a esta situación Brasil no recibe ningún proyecto en la unidad de disminución de pobreza y Argentina a penas contempla uno. Si la relación sobre indicadores de pobreza no se realizara en términos nacionales sino locales frente a las zonas de frontera de los países

miembros, las condiciones de pobreza de localidades en Brasil y Argentina pueden ser mucho más agudas que las que vive Uruguay.

La perspectiva sobre disminuir asimetrías reside en atenderlas en los territorios donde ellas se presentan. Enfoques críticos al desarrollo han señalado cómo las capacidades e indicadores para generar riqueza no solucionan o mejoran la situación de pobreza en un país. El caso de Argentina y Brasil pueden ser ejemplos de esta afirmación. Pese a tener economías más grandes por la cantidad de riqueza que pueden producir, sus márgenes de pobreza pueden ser similares o peores a los que presentan economías más pequeñas.

La implementación de proyectos sobre disminución de pobreza en Uruguay y no en otros países miembros puede explicarse por varias razones. La primera es que lejos de entender la particularidad del tema de la pobreza, el financiamiento sobre estos proyectos reside en cumplir la lógica del FOCEM de priorizar su atención a los países más pequeños por las razones antes expuestas. El segundo motivo residiría en la preocupación del gobierno de Uruguay en proponer proyectos y gestionar su aprobación dentro de este campo al FOCEM, en función de que parte de la política del gobierno de turno es utilizar este recurso regional para aportar en la lucha contra la pobreza. Este punto llevaría a señalar que la falta de propuesta de proyectos o la falta de gestión en el FOCEM desde Brasil y Argentina para esta materia, ha aportado a que no existan estos para el caso del primero y que sean pocos para el caso del segundo.

Paraguay, por otro lado, ha recibido un mayor interés por parte del FOCEM dentro del área de Cohesión Social relacionado a los datos preocupantes que tiene sobre indicadores de pobreza. Como ya lo señalaremos más adelante, el trato recibido en función de lo solicitado por los proyectos aprobados tendrá diferencias frente a lo observado en el caso de Uruguay.

Los proyectos investigados para ambos casos tienen las características de ser proyectos pilotos. Condición que los señala como proyectos pequeños y de prueba que servirán de referencia para diseñar e implementar proyectos con mayor alcance y mayor financiamiento. En el caso de los proyectos para Paraguay, la disminución de condiciones de pobreza se ha abordado desde la construcción y mejoramiento de viviendas sociales, para algunas de las zonas con mayores indicadores de pobreza y déficit de vivienda en este país. Para el caso de Uruguay, el primer proyecto haría referencia a mejorar las condiciones laborales de recolectores de basura, mientras que el segundo plantearía una atención múltiple en necesidades básicas en algunos poblados de zonas fronterizas.

En todos los proyectos hemos encontrado varios elementos en común que se relaciona con el enfoque de pobreza multidimensional y con la perspectiva del desarrollo humano. La problematización de la que parte cada uno de ellos, inicia señalando las carencias en términos de necesidades básicas que presenta cada una de las localidades en la que los proyectos trabajarán, como a su vez, las repercusiones que tiene estas en agudizar las condiciones de pobreza. La preocupación sobre las necesidades básicas no solo parte de aquellas que están insatisfechas sino también de aquellas que se logran en términos inadecuados y paupérrimos.

La integralidad con la cual se señala las circunstancias que genera pobreza, incide a que las alternativas deban atender varias de estas necesidades para lograr una mejora significativa. De esta manera los proyectos integran en su modelo de gestión, la realización y mejora de factores relacionados al interés del que parte el proyecto. La construcción y mejoramiento de viviendas estarán acompañados por la dotación y mejoramiento de servicios básicos como luz, agua y alcantarillado, así como por la construcción de obras urbanísticas que dignifique la condición del entorno de las localidades. O también podemos observar este hecho en la atención sobre necesidades de las familias de los recolectores, así como la preocupación de obras ambientales que eviten desastres dentro de la construcción de infraestructura de necesidades básicas.

Parte de esta perspectiva integral de atender las condiciones de pobreza, los proyectos contemplan la realización de talleres y capacitaciones destinados al mejoramiento del relacionamiento intrafamiliar y comunitario, como el mejoramiento de habilidades productivos de la población beneficiaria. Mas no obstante, la realización de estas actividades no contempla ciertas particularidades de los habitantes frente a la formación que pueden o no tener. Mucho de los talleres hacen referencia a capacitar en oficios sobre servicios básicos y en otros casos sobre emprendimiento. Por la forma en cómo se plantean estas actividades no parece haber un abordaje profundo sobre las temáticas que pretenden tratar. Esta condición tiene elementos que se alejan un poco del enfoque multidimensional de la pobreza, en virtud del abordaje sutil sobre las capacidades de los habitantes.

Pero en la comparativa entre los proyectos, hemos encontrado diferencias relacionadas a los modelos de gestión, financiamiento y nivel de impacto. Los proyectos de Uruguay tienen una propuesta interesante de participación de la población beneficiaria dentro de la ejecución de los proyectos. Los modelos de gestión contemplan espacios de socialización de los proyectos. Actividades en las cuales no solo se pretenden difundir lo que se piensa hacer sino consultar y reformar, parte de las actividades planeadas según las observaciones que tenga la población

beneficiaria, frente a lo que se ha diseñado. Esto con el interés de que el proyecto se ajuste a las necesidades y particularidades de la población, convirtiéndola a ella en un actor activo que no solo recibe el beneficio, sino que lo estructura.

En los proyectos de Paraguay, los modelos de gestión también tendrán la preocupación de convertir a la población beneficiaria en actores activos, pero el rol que se les atribuiría no estaría destinado para que ella pueda rediseñar el proyecto en virtud de ciertas observaciones. Más bien el rol que cumpliría sería en la participación de las acciones de construcción y mejoramiento de vivienda, donde parte de las condiciones para recibir la vivienda social, está en haber colaborado en trabajos voluntarios frente a la obra. Los proyectos en Paraguay también contemplan la posibilidad de contar como mano de obra de la población beneficiaria, con lo cual otorgan empleo y salario dentro del propio proyecto que mejoraría sus condiciones de vida.

En materia de financiamiento la diferencia sería significativa entre los montos de inversión de los proyectos de Paraguay y Uruguay. Siendo que los recursos para el caso de Paraguay son cinco veces más altos que para los proyectos de Uruguay. La dimensión de los proyectos y los niveles de pobreza, más el nivel de impacto que buscan obtener serán factores que explican esta diferencia. El déficit de vivienda en Paraguay, más aún en las zonas con mayor pobreza, tiene una magnitud importante, que ejecutar proyectos sobre vivienda social con financiamiento regional deberá aprovecharse para la disminución de estas cifras. La construcción de cerca de 3000 viviendas tendrá un impacto en la reducción del 10 al 15% en los territorios donde se va a trabajar. Datos que reflejan que pese a que sean proyectos pilotos, están buscando tener una incidencia mayor al de una prueba.

Los montos de financiamiento para los proyectos seleccionados para el caso de Uruguay son pocos. Si bien las poblaciones en las que se van a realizar las acciones tienen cifras de pobreza alta, el tamaño de sus poblaciones y las actividades planificadas a ejecutar no requieren mayores recursos. Este factor es importante para señalar que pese a que Uruguay tiene una cantidad importante de proyectos financiados por el FOCEM dentro del programa de Cohesión Social y la unidad de disminución de pobreza, los financiamientos para ellos son pequeños, y por lo cual, los proyectos se contemplan como acciones complementarias que aprovechan recursos regionales para el obrar del país dentro de sus actividades para disminuir condiciones de pobreza.

Sin embargo, es preciso destacar un punto que los hemos señalado ya con anterioridad. Pese a las diferencias en los financiamientos, los montos de inversión en general para estos proyectos, son pequeños si comparamos con los montos de los proyectos del programa de Convergencia Estructural. Incluso si ampliamos la comparativa con proyectos de cooperación internacional gestados por otros fondos para el desarrollo, en otras regiones, la inversión sigue siendo menor. Sumado a esta condición, la extensión de plazos para la ejecución de proyectos, llevando a que planificaciones sobre uno o dos años, pasen hacer de 4 a 5 años con el mismo financiamiento, refiere aún más sobre las condiciones limitadas de los recursos y gestión que se tiene desde el FOCEM para la atención de esta problemática.

Las limitaciones del FOCEM desde sus capacidades de financiamiento y gestión para la atención de proyectos dentro del programa de Cohesión Social, así como el resto de programas distintos al de Convergencia Estructural, demuestra limitaciones que se reflejan también en el aparataje institucional del MERCOSUR. Aunque existe una preocupación clara sobre los problemas regionales, no existe una planificación y coordinación multi institucional entre los organismos del MERCOSUR, destinada al abordaje sistemático de problemas sociales como la pobreza dentro de la región. Los esfuerzos para atender dichas problemáticas surgen de criterios propios de las instituciones regionales, que cumpliendo mandatos generales del Consejo del MERCOSUR, generan proyectos para los países en virtud de lo que estos pueden gestionar e incidir. (Porcelli 2022)

En el análisis de los proyectos, la instancia regional ha cumplido el rol de velar del financiamiento y regulación inicial para la aprobación de los proyectos. Lejos de tal escenario, ha sido la voluntad de los gobiernos de turno lo que ha permitido la preocupación y gestión para la generación de proyectos sobre sus países dentro del área social. La predisposición y las líneas de trabajo sobre lo social desde la institucionalidad regional permiten el abordaje de los temas, pero la aplicación y atención particular sobre ellos se limita al interés de los gobiernos nacionales por hacerlo.

De esta forma el abordaje de los proyectos para disminución de pobreza desde el programa de Cohesión Social del FOCEM, ha priorizado el interés del enfoque multidimensional de la pobreza bajo la perspectiva del desarrollo humano, en tanto ese ha sido el interés y la línea de las políticas pública de los gobiernos nacionales de Paraguay y Uruguay, más no por un interés definido en la articulación institucional, planificación o esfuerzos del organismo regional. Situación que nos lleva a referir a que la posibilidad de utilizar perspectivas críticas al desarrollo y al abordaje tradicional de la pobreza, dependa en gran medida de la voluntad

política de los países miembros antes de referir una línea clara desde el MERCOSUR. Aunque existen instancias regionales destinadas a definir las líneas de trabajo sobre el área social como el Instituto Social del MERCOSUR, la poca coordinación con otras instituciones hace que sean esfuerzos sin dimensiones sistémicas (Oddone 2022)

La implementación de un modelo híbrido capaz de atender las demandas de integración comercial junto con otras series de demandas vinculadas a lo social y lo político, implica que el interés sobre estos temas tenga preocupaciones y esfuerzos similares en la forma de atenderlos. La creación de ciertos mecanismos o la dotación de ciertos fondos para ciertos proyectos, son esfuerzos sin mayor trascendencia, que pueden ser capaces de plantear posibilidades interesantes del trabajo que se puede cumplir, en áreas de atención urgente como la pobreza. Pero que no terminan generando impactos importantes cuando no son sostenidos con recursos, planificación y gestión institucional para expandirlos.

Cuando el mecanismo regional depende de la voluntad política de los gobiernos de turno de los países miembros, una falta de interés de estos actores hacia la integración regional provoca una serie de trabas que limitan el trabajo del organismo y que lo llevan a la lucha por su sobrevivencia.

El ocaso del MERCOSUR no ha surgido solo desde las problemáticas institucionales del mecanismo regional, sino de la falta de interés que ha tenido el organismo para los gobiernos de turno en los países que lo integran en todos los campos que trabaja. El cambio de gobiernos progresistas a gobiernos conservadores ha generado que el MERCOSUR escape de ser un mecanismo capaz de cumplir los propósitos de una integración desde el modelo híbrido y que se vuelva incapaz de generar recursos y proyectos, que bajo la razón de la unidad, traten de abordar problemáticas sociales.

Referencias

- Abella, Claudia Liliana. 2010. "Amartya Sen y el desarrollo humano." *Memorias* 8(13): 277-288.
- Abente-Braun, Diego. 2012. "Paraguay: Crecimiento económico, conflicto social e incertidumbre política." *Revista de ciencia política* 32(1): 229-244.
- Amarante, Verónica, y Andrea Vigorito. 2007. *Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001-2006*. Montevideo: PNUD.
- Anónimo, entrevista de Pedro Espinosa. *Entrevista sobre el trabajo del FOCEM en el programa de Cohesión Social* (20 de 05 de 2022).
- Ayuso, Anna. 2010. "Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías." En *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, de Manuel Cienfuegos y José Sanahuja, 137-178. Barcelona: CIDOB.
- Azqueta Oyarzun, Diego, y Daniel Sotelsek Salem. 2007. "La economía del desarrollo: una perspectiva histórica." *Ekonomiaz* 64: 15-35.
- Berrettoni, Daniel. 2013. "Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR: Balance a 20 años de iniciado el proceso de integración." *Relaciones Internacionales* 45: 1-23.
- Blackett, Adelle. 2020. "On social regionalism in transnational labour law." *International Labour Review* 159(4): 591-613.
- Blackett, Adelle. "Toward Socia Regionalism in the Americas." 2004: 901-967.
- Bono, Laura Maira, y Laura Lucia Bogado Bordazar. 2011. "Los modelos de integración por infraestructura en la región sudamericana: la Iniciativa IIRSA y el FOCEM." *Relaciones Internacionales* 41: 31-54.
- Botelho, João Carlos Amoroso. 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.
- Briceño, José. 2010. "Del Mercosur comercial al Mercosur social y productivo." En *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*.
- Briceño, José. 2013. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina." *Estudios Internacionales* 174. *Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*: 9-39.
- Busso, Gustavo. 2005. "Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población." *Tandil*: 1-39.
- Canese, Ricardo, y Cristina Vila. 2003. "El déficit de vivienda crece año a año." En *Derechos Humanos en Paraguay*, 341-349. Asunción: CODEHUPY, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay.
- Datosmacro. *datosmacro.com*. s.f.
<https://datosmacro.expansion.com/pib/paraguay?anio=2018> (último acceso: 25 de Abril de 2022).
- De Oliveira Cruz, Dayana Parecida Marques. 2019. "El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM): un debate sobre asimetrías e integración regional." *GEOgraphia* 21(47): 43-51.
- Deacon, Bob, Isabel Ortiz, y Sergei Zelenero. 2007. "Regional Social Policy." *DESA Working Paper*. 37: 1-25.
- Feres, Juan Carlos, y Xavier Mancero. 2001. *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*. Santiago: CEPAL.
- Ferretti, Marta. 2013. "FOCEM: Una acción concreta para el avance hacia la reducción de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR." *Revista de Derecho* 12(23): 135-210.
- FOCEM. 2016. "ADDENDUM N°2 al Convenio FOCCEM N°02/07." Montevideo.
- . 2011. "Adenda N°01 al Convenio FOCCEM N°02/07." Resolución, Asunción.

- . 2007. “Convenio FOCEM N°11/07.” Convenio, Montevideo.
- FOCEM, y CONAVI. 2007. “COF N°02/07.” Proyecto, Asunción, 2007
- Ganuza, Carina, y Lucrecia Maldonado. 2019. “El FOCEM como instrumento de reducción de asimetrías en el proceso de integración del MERCOSUR (2005-2015).” *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de revisión* 7(13): 33-56.
- Godoy, Elaine. 2011. “Asimetrías en América Latina y en los procesos de integración: Análisis del instrumento propuesto por el MERCOSUR, el FOCEM.” *Cadernos PROLAM/USP* 10(2): 20-30.
- Granato, Leonardo. 2016. “Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque.” *Caderno CRH* 29(77): 381-394.
- Granato, Leonardo. 2016. “Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque.” *Caderno CRH* 29: 381-394.
- Harvey, David. *Página web de David Harvey*. Mayo de 2014.
<http://davidharvey.org/2014/05/afterthoughts-pikettys-capital/>.
- Lavalleja, Martin, y Santiago Rosselot. 2018. “Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay (2006-2016).” *Serie estudios y perspectivas* 35.
- Liberson, Stanley. 1994. “More on the Uneasy Case for Using Mill-Type Methods in Small-N Comparative Studies.” *Social Forces* 72(4): 1225-1237.
- Lo Turco, Alessia. 2008. “Integración regional sur-sur y desarrollo asimétrico: el caso del MERCOSUR.” En *Asimetrías en el MERCOSUR ¿Impedimento para el crecimiento*, de F Masi y M. I. (Coords) Terra, 89-130. Montevideo: Red MERCOSUR.
- Macías Vasquez, Alfredo. 2014. “Crecimiento, desigualdad y pobreza: Estado de la cuestión .” *Revista de Economía Institucional* 16(31): 101-126.
- Marcado, Claudia, y Xavier Adarme. 2016. “Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen.” *Provincia* (35): 99-149.
- Medina, Fernando, y Galván Marco. 2014. *Crecimiento económico, pobreza y distribución del ingreso: Fundamentos teóricos y evidencia empírica para América Latina, 1997-2007*. Santiago: CEPAL.
- Molinier, Lila, y Verónica Serafini Geoghegan. 2017. “Las desigualdades departamentales, el gasto y el financiamiento del desarrollo territorial. Problemas y desafíos de los recursos departamentales.” *PARA LA EQUIDAD SOCIAL* 595(21): 45-77.
- Nina, Esteban, y Ana Aguilar. 1998. “Amartya Sen y el estudio de la desigualdad económica y la pobreza monetaria. Colombia 1978-1997.” *Cuadernos de Economía* 22(29): 211-233.
- Novales Cinica, Alfonso. 2011. “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza.” *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*: 419-432.
- Oddone, Nahuel, entrevista de Pedro Amaru Espinosa. *Los proyectos del programa de Cohesión Social del FOCEM y el trabajo del Instituto Social del MERCOSUR* (15 de Junio de 2022).
- OECD. *The Observatory of Economic Complexity (OEC)*. s.f.
<https://oec.world/es/profile/country/pry?yearSelector1=exportGrowthYear24>.
- Ortiz Davison, Julian, Enrique Octavio Ortiz Mendoza, y Cárdenas Almagro Antonio. 2004. “Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas.” *Análisis Económico* 19(42): 275-298.
- Peixoto Batista, Juliana, y Daniela Perrota. 2018. “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura.” *Desafíos* 30(1): 91-134.
- Pérez-Liñán, Anibal. 2010. “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales.” *Revista latinoamericana de política comparada* 3(3): 125-148.
- Piketty, Thomas. 2014. *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. México D.F: Siglo XXI.

- Porcelli, Emanuel, entrevista de Pedro Amaru Espinosa. *Los proyectos del programa de Cohesión Social del FOCEM y la coordinaciones institucionales regionales* (17 de Junio de 2022).
- República de Paraguay. 2007. "Proyecto MERCOSUR Hábitat." Proyecto, Asunción.
- Reyes, Giovanni. 2009. "Teoría del Desarrollo Económico y social: Articulación con el planteamiento de desarrollo humano." *Tendencias. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño*: 117-142.
- Riggirozzi, Pía. 2014. "Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America." *Economy and Society* 43(3): 432-454.
- Riggirozzi, Pía, y Diana Tussie. 2012. "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America." En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, de Pía Riggirozzi y Diana Tussie, 1-16. Londres: Springer.
- Sanahuja, José Antonio. 2010. "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal." En *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, de Manuel Cienfuegos y José Sanahuja, 87-136. Barcelona: CIDOB.
- Santander, Horacio, y Marcos Robles. 2004. *Paraguay Pobreza y desigualdad de ingresos a nivel distrital*. Asunción: dgeec.
- Sen, Amartya. 1998. "Capital humano y capacidad humana." *Cuadernos de Economía* 17(29): 67-72.
- . 2001. *La desigualdad económica*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya, Ana María Bravo, y Pedro Schwartz. 1999. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Tussie, Diana. 2009. "Latin America: Contrasting motivations for regional projects." *Review of International Studies* 35(S1): 169-188.
- Unceta Satrustegui, Koldo. 2009. "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinaria sobre el debate y sus implicaciones." *Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*: 1-34.
- Urquijo Angarita, Martín. 2014. "La teoría de las capacidades en Amartya Sen." *EDETANIA* 46: 63-80.
- Uruguay. 2007. "Proyecto Intervenciones múltiples en asentamientos ubicados en territorio de frontera con situaciones de extrema pobreza y emergencia sanitaria, ambiental y hábitat." Montevideo.
- Uruguay, República Oriental de. 2006. "Uruguay Clasifica. Programa de desarrollo integral para clasificadores y clasificados." Propuesto de proyecto, Montevideo, 2006.
- Yeates, Nicola, y Bob Deacon. "Globalisation, regionalism and social policy: framing the debate." *UNU-CRIS Occasional Papers*, 2006: 1-16.
- Yeates, Nicola, y Pía Riggirozzi. "Global Social Regionalism: the case of the Union of South American Nations' health policy." *PRARI Working Paper 15-10*, 2017: 1-31.