

Síntesis Ejecutiva
Auditoría Coordinada
Evaluación del Fondo para la
Convergencia Estructural del
Mercosur (FOCEM)

© Copyright 2011, Tribunal de Contas da União

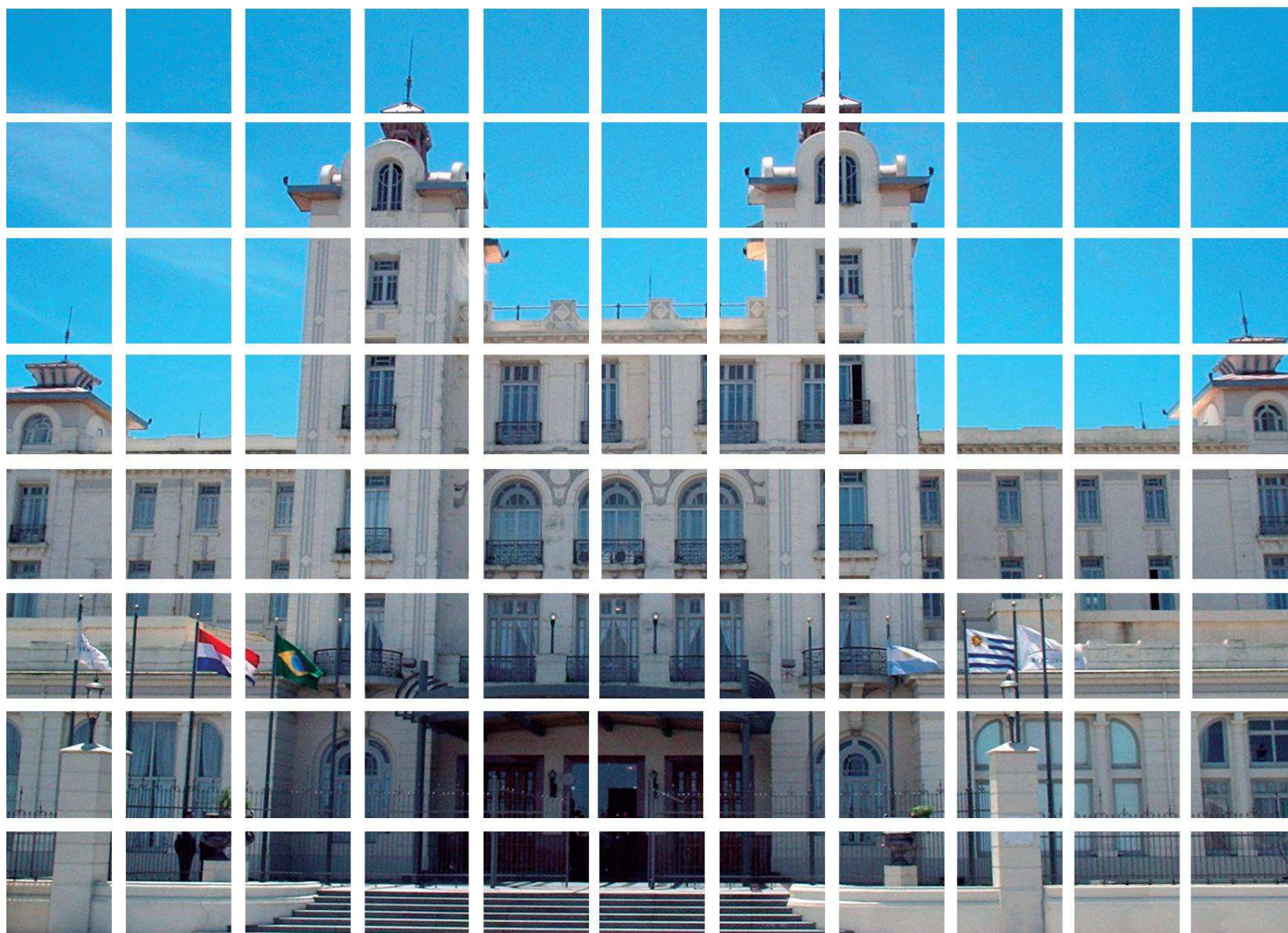
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Para leer el informe completo, visite el sitio:

< www.efsur.org >

Se permite la reproducción de esta obra, total o parcial, citando invariablemente la fuente, sin alteración de su contenido y cuando se realice con fines estrictamente no comerciales.



¿QUÉ ES LA EFSUR?

La Organización de las Entidades de Fiscalización Superiores de los Países del Mercosur y Asociados (EFSUR) tiene como misión “fomentar la mejora de sus instituciones miembros y contribuir para la gestión regular y efectiva de los recursos comunitarios del Mercosur mediante acciones de cooperación”, y como visión “constituirse en un órgano capaz de ejercer el control externo del Mercosur”.

La EFSUR reúne las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Argentina, de Brasil, de Paraguay y de Uruguay, además de Venezuela, país en vías de adhesión al Mercosur, y de Bolivia y de Chile, miembros asociados del bloque. Desde su creación en 1999, la EFSUR ha actuado en acciones de intercambio técnico entre las instituciones miembros y con otras entidades, como el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), órgano responsable del control externo del presupuesto de la Unión Europea hace más de treinta años.

Además, la EFSUR ha realizado auditorías sobre temas de interés común, como aquellas relativas al circuito de informaciones del Mercosur, al control integrado de cargas, a los puestos aduaneros, a la gestión ambiental y a la resolución de conflictos en el ámbito del bloque.

En noviembre de 2008, la Organización aprobó un Plan de Acción para el período de 2009 a 2011 que estableció como objetivo, entre otros, la armonización de métodos y procedimientos de control para la realización de auditorías coordinadas, identificando el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) como objeto prioritario para su actuación fiscalizadora.

En una primera etapa, las EFS de Argentina, de Brasil y de Paraguay efectuaron, en 2009, un diagnóstico preliminar de la gestión y de los mecanismos de control del Focem. Los riesgos identificados durante ese relevamiento – en especial la ausencia de auditorías internas o externas de los proyectos financiados por el Fondo – pusieron en evidencia la importancia de la realización, en 2010, de una auditoría coordinada, cuyos resultados aquí se presentan.

Actualmente, la Presidencia de la EFSUR la ejerce la Auditora General de la Nación Argentina, Vilma Castillo, y la Secretaría Ejecutiva el Ministro Augusto Nardes del Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil).



¿QUÉ ES EL FOCEM?

El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) se creó mediante la Decisión 45/2004 del Consejo del Mercado Común (CMC) con la finalidad de profundizar el proceso de integración regional en el Cono Sur. Está destinado a financiar proyectos que se encuadren dentro de los cuatro objetivos dispuestos en el artículo 1º de la Decisión CMC 18/2005:

- (1) promover la convergencia estructural de los países miembros del Mercosur;
- (2) desarrollar la competitividad económica de los Estados;
- (3) favorecer la cohesión social en el Cono Sur; y
- (4) fortalecer el proceso de integración regional y de estructura institucional del bloque.

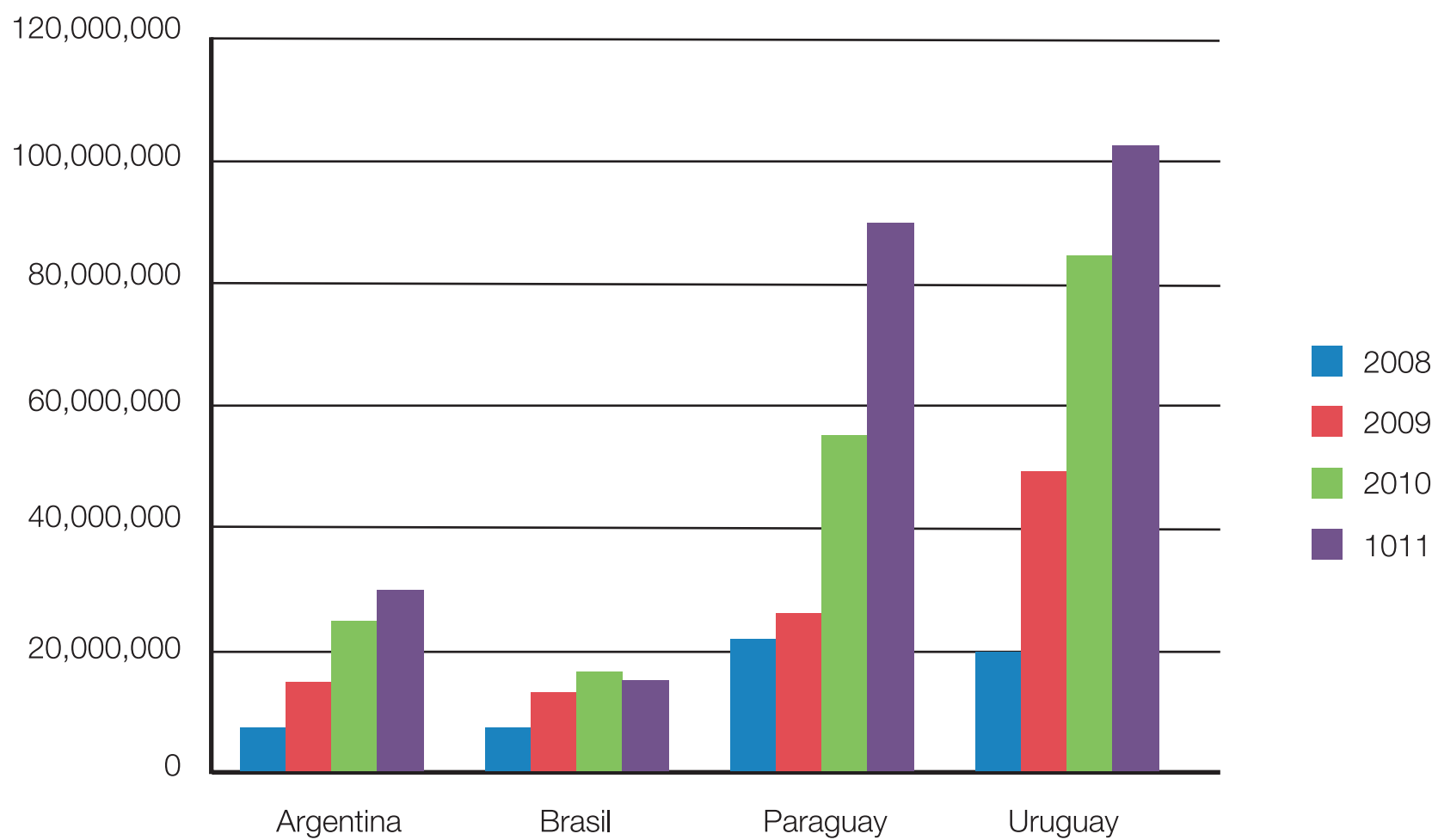
El Fondo está compuesto por contribuciones de los Estados miembros que totalizan US\$ 100 millones por año. Argentina es responsable por el 27% de los recursos; Brasil, por el 70%; Paraguay, por el 1%; y Uruguay, por el 2%.

El destino de los recursos obedece a una lógica contraria a la de los aportes, ya que el Fondo quiere impulsar, prioritariamente, las economías menores y regiones menos desarrolladas del Mercosur. Así, Paraguay tiene derecho al 48% y Uruguay al 32%, mientras que Argentina y Brasil pueden utilizar cada uno el 10% de los recursos del Fondo.

Los primeros proyectos se aprobaron en 2006 y 2007, entre ellos el Programa de Acción Mercosur Libre de Fiebre Aftosa (PAMA), un proyecto piloto y pluriestatal, tres proyectos destinados a mejorar la estructura de la propia Secretaría del Mercosur y diversos proyectos nacionales en Paraguay y en Uruguay. En cambio, en Brasil y en Argentina, los primeros proyectos se aprobaron apenas en 2009 y 2010, respectivamente. Hasta fines de 2010, había un total de 31 proyectos nacionales aprobados, siendo 16 en Paraguay, ocho en Uruguay, cuatro en Brasil y tres en Argentina.

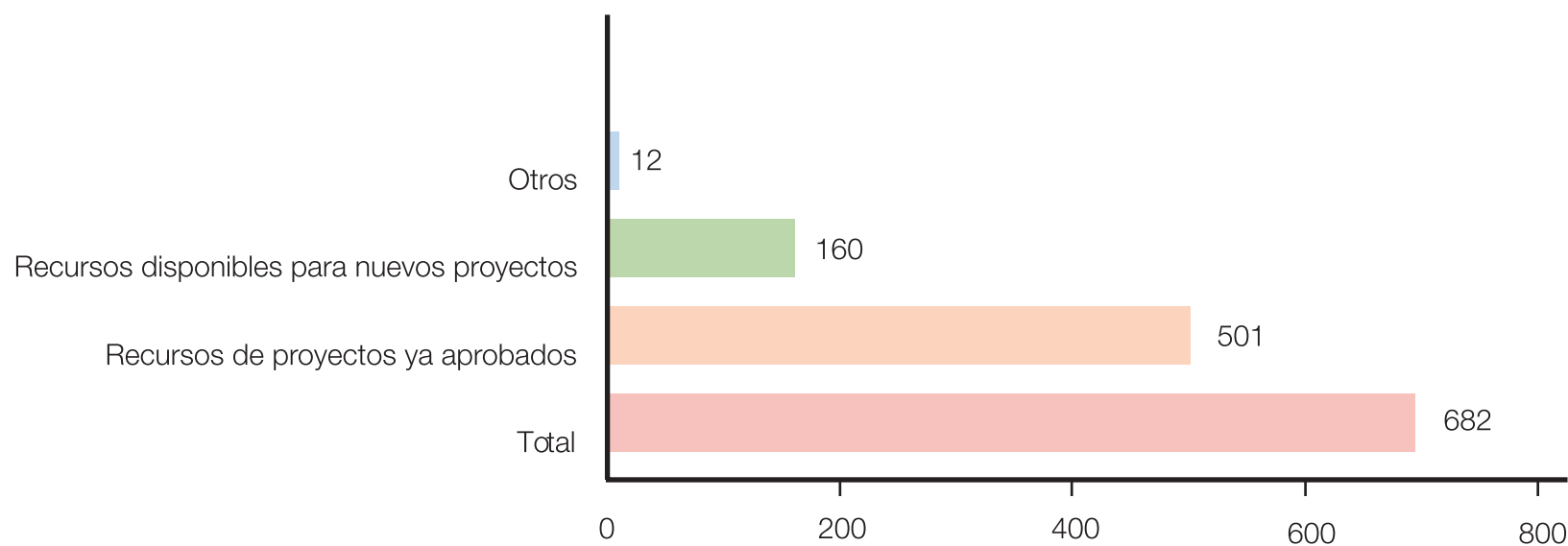
Como se observa en el siguiente gráfico, el volumen de recursos destinados a los proyectos de los Estados miembros está aumentando mucho en la serie histórica.

Distribución de los recursos del Focem



El presupuesto del Focem para el año 2011, de US\$ 682 millones, prevé US\$ 501 millones para proyectos ya aprobados y US\$ 169 millones para proyectos nuevos. Dichos recursos están compuestos por contribuciones ordinarias de los Estados miembros del Mercosur y por contribuciones voluntarias, que, en 2011, fueron de US\$ 205 millones. El gráfico a continuación presenta la distribución de dichos recursos.

Recursos del Focem (en 1.000 USD)



SÍNTESIS EJECUTIVA

La Organización de las Entidades de Fiscalización Superiores de los Países del Mercosur y Países Asociados (EFSUR), al elaborar su Plan de Acción 2009/2011, eligió el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) como objeto prioritario para su actuación fiscalizadora coordinada.

En 2009, con miras a confirmar la necesidad de realización de auditoría en el Focem, con fundamento en los criterios de relevancia, materialidad y riesgo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Argentina, de Brasil y de Paraguay efectuaron un relevamiento sobre la gestión y los mecanismos de control del Fondo.

En el ámbito de ese diagnóstico preliminar, se pudo observar que el financiamiento, por el Focem, de proyectos con miras a la reducción de las asimetrías, el incentivo a la competitividad y el estímulo a la cohesión social entre sus miembros viene al encuentro de los desafíos del Mercosur, que son potenciados por las diferencias socioeconómicas de sus Estados miembros. Quedó puesto en evidencia así, la relevancia del Focem en la reducción de las vulnerabilidades y, consecuentemente, en el fortalecimiento institucional del Bloque.

Además de la relevancia del Fondo, se identificó su significativa materialidad con fundamento en el Presupuesto Focem 2009. El monto de recursos disponible para los proyectos totalizaba US\$ 303 millones, y ya existían 20 proyectos en ejecución o aprobados para su financiamiento.

Asimismo, diversos riesgos se observaron en el diagnóstico preliminar, destacándose la deficiencia en los controles de los proyectos financiados por el Focem.

De este modo, quedó clara la importancia de la realización de una auditoría coordinada sobre el Focem, que se llevó a cabo en 2010. Basado

en los riesgos identificados en el relevamiento, se definieron las siguientes cuestiones de auditoría:

- 1) ¿Las contribuciones anuales de los Estados Partes al Focem están cumpliendo el cronograma establecido y los recursos están siendo mantenidos en una cuenta específica?
- 2) ¿Por qué Brasil y Argentina poseen pocos proyectos aprobados a ser financiados por el Focem?
- 3) ¿Los proyectos se formularon de conformidad con el reglamento del Focem y se sometieron al adecuado análisis técnico y aprobación por todas las instancias del Fondo y por equipos especializados?
- 4) ¿Los proyectos se siguen de acuerdo a lo previsto en el reglamento del Fondo?
- 5) ¿Los proyectos se auditaron conforme a lo previsto en el reglamento del Focem y se implementaron eventuales recomendaciones de auditoría?
- 6) ¿La ejecución presupuestaria y financiera de los proyectos respetó los principios de la legalidad, legitimidad y economía?
- 7) ¿Los proyectos se están ejecutando de acuerdo al cronograma de ejecución física y las metas y objetivos alcanzados?

Dichas cuestiones de auditoría permitieron una evaluación amplia de la situación del Focem. Las EFS de Argentina y de Brasil abordaron todas las cuestiones de auditoría, siendo que las últimas cuatro se refirieron al Programa de Acción Mercosur Libre de Fiebre Aftosa (PAMA), un proyecto pluriestatal. Por otro lado, la EFS de Paraguay priorizó las últimas cuatro cuestiones, realizando un examen documental de los proyectos en ejecución en Paraguay en 2010 e inspecciones in situ de un proyecto seleccionado por muestreo, la Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción. Los trabajos de campo se realizaron entre marzo y agosto de 2010.

Al analizar los aportes financieros que los Estados miembros hacen al Focem, las EFS de Argentina y de Brasil verificaron que, aunque ambos países estén al día con sus pagos, hubo atrasos y valores insuficientes en

algunas de las transferencias obligatorias. Esos problemas surgieron por diferentes motivos, destacándose aquellos relacionados a variaciones cambiarias. Los ajustes presupuestarios necesarios que derivan de esas variaciones no fueron provistos de inmediato, comprometiendo la transferencia tempestiva de los valores integrales.

Puesto que el Reglamento del Focem instituye que los Estados cuyas contribuciones no estén integradas no podrán tener nuevos proyectos aprobados para su financiamiento por el Fondo, se recomendó que los órganos responsables por la realización de las transferencias nacionales adopten estrategias y mecanismos para mitigar los riesgos que puedan impactar en el cumplimiento de las previsiones de contribuciones al Focem.

En general, el proceso de análisis y aprobación de proyectos está siendo cumplido correctamente por las diversas instancias del Mercosur y por las Unidades Técnicas Nacionales Focem (UTNF), que constituyen el vínculo operativo de la Unidad Técnica Focem de la Secretaría del Mercosur (UTF/SM) con los países miembros.

Sin embargo, los proyectos argentinos y brasileños que, en la apreciación preliminar de las UTNF, no reunían los elementos mínimos para ser enviados a las instancias superiores del Mercosur no fueron debidamente registrados. En Argentina, esos proyectos constaban en actas de la UTNF, pero en la mayoría de los casos la Unidad incumplió sus propias directivas nacionales al omitir su informe preliminar, la nota de presentación a la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) del Ministerio de Economía y Finanzas, a la cual la UTNF se subordina, y la inscripción del proyecto en el banco de datos de la DNIP. De forma semejante, en Brasil, se verificó la ausencia de documentación relativa a los proyectos que no cumplieron las exigencias mínimas para su análisis y envío a la UTF/SM.

En tal sentido, la auditoría recomendó que las UTNF, además de verificar la adherencia al Reglamento del Focem y a los normativos nacionales, registren y divulguen, como mínimo, las siguientes informaciones:

identificación del proponente, valor, entidad ejecutora, resultado del análisis preliminar efectuado por la UTNF, situación en que se encuentra el proyecto y eventuales motivos para su rechazo.

En Argentina y en Brasil, la demanda por financiamiento del Focem todavía es baja en relación a la cantidad de recursos disponibles. Una vez realizadas sus contribuciones para el 2010, ambos países tendrían derecho al uso de recursos en el monto de US\$ 42,5 millones para proyectos nacionales. Sin embargo, la suma de los valores de todos los proyectos sometidos a la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) para financiamiento fue de menos de US\$ 20 millones en Argentina y poco más de US\$ 35 millones en Brasil.

Según los gestores de las UTNF en estos dos países, esa baja demanda puede relacionarse con las ventajas comparativas de financiamiento por los gobiernos federales y estatales/provinciales y por otros organismos internacionales. Comparado con esas otras fuentes de financiamiento, el Focem pone a disposición montos relativamente bajos, posee un proceso de aprobación complejo, con exigencias elevadas, y no prevé la posibilidad de cobertura de gastos con la elaboración de estudios de viabilidad y proyectos básicos.

Se evalúa que las estrategias de divulgación del Focem por las UTNF – que se resumen básicamente en la utilización de una página Web y contactos personales con gobiernos locales – son insuficientes para superar las dificultades percibidas por los potenciales beneficiarios del Fondo.

Un trabajo de divulgación sistemático y proactivo por parte de las UTNF, así como también del seguimiento de resultados y de análisis de la compatibilidad de las exigencias podría contribuir al crecimiento de la demanda de los proyectos.

Por consiguiente, se recomendó que las UTNF identifiquen de forma más clara y precisa el público destinatario del Fondo en cada país, y que

sistematicen su estrategia de divulgación, realizando un seguimiento de resultados de forma que permita la introducción de eventuales ajustes.

Los equipos de auditoría constataron que el PAMA está teniendo un debido seguimiento por las instancias responsables del Mercosur, verificándose el envío regular de los informes semestrales exigidos de las Subunidades Ejecutoras Nacionales, el envío de misiones por la Unidad Ejecutora central (UE-PAMA) y el envío y aprobación de la documentación por la UTF/SM.

Sin embargo, la EFS de Paraguay constató que la UTNF de aquel país no envió informes semestrales de todos los proyectos financiados por el Focem, incumpliendo el Reglamento del Fondo.

Se recomendó, por lo tanto, que la Unidad arbitrara los medios necesarios para exigir de las instituciones beneficiadas, la presentación completa y tempestiva de sus rendiciones de cuentas, de modo que se puedan enviar los informes semestrales de todos los proyectos en ejecución dentro de los plazos establecidos. Esta recomendación sirve como orientación para las demás UTNF, inclusive de Argentina y de Brasil, donde los primeros proyectos nacionales comienzan a entrar en ejecución.

Conforme el Reglamento del Focem, a los proyectos examinados correspondería, anualmente y a la finalización de cada uno de ellos, la realización de auditorías internas y externas. Sin embargo, se ha verificado, en los tres países, la ausencia total de auditorías. Dicho hallazgo es de alta relevancia, dado el creciente volumen de recursos aplicados sin la garantía de un efectivo control. El presupuesto del Focem para el 2011, por ejemplo, presenta más de USD 600 millones disponibles para los proyectos.

Por lo tanto, sin perjuicio de la continuidad de la actuación de EFSUR en el control externo regional, se recomendó que sean adoptadas las providencias correspondientes para que todos los proyectos sean incorporados a los planes anuales de fiscalización de las instancias de

control interno de cada país, y que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento del Focem sobre la realización de auditorías externas anuales y al final de cada proyecto.

Las EFS de Argentina y de Brasil verificaron algunos atrasos en la ejecución financiera del PAMA, además de subejecución financiera cuando se considera la previsión original del Convenio. En Argentina, desde octubre de 2007 hasta el segundo semestre de 2010, de los casi USD 1,7 millones previstos por el Convenio del PAMA, menos que USD 1,1 millones habían sido desembolsados. En Brasil, se ejecutó menos que USD 600 millones, pues debido a atrasos en la apertura de las cuentas específicas para el recibimiento de los recursos del Focem, el primer desembolso fue apenas en enero de 2009.

De este modo, se recomendó a las Subunidades Ejecutoras del PAMA arbitrar los medios necesarios para efectuar las rendiciones de cuentas de los gastos en los plazos más cortos posibles, a fin de poder solicitar puntualmente los nuevos desembolsos, y realizar diligencias para que la UE-PAMA haga lo mismo en relación al envío de nuevos recursos.

La auditoría realizada in situ en el Programa Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras de Acceso y Circunvalación del Gran Asunción, seleccionado por muestreo por la EFS de Paraguay, identificó diversas deficiencias en su ejecución física y financiera, poniendo en evidencia los riesgos acarreados por la ausencia de auditorías internas y externas sobre la aplicación de los recursos del Focem.

Por ejemplo, el valor previsto por el Convenio del Programa era de US\$ 14,9 millones, mientras que el informe semestral correspondiente al período de julio a diciembre de 2009 informó un valor de US\$ 21,8 millones como costo total del mismo proyecto, correspondiendo a un incremento de casi un 24%, el cual fue asumido por la contrapartida local. La UTNF/Paraguay presentó algunas justificaciones para esa variación, pero la EFS de Paraguay las consideró inadecuadas.

También en relación a la ejecución financiera, se verificó que el Ministerio de Obras Públicas e Comunicaciones de Paraguay (MPOC) utilizó recursos del Focem para realizar pagos de impuestos nacionales en más de USD 25.000, atentando contra el artículo 35 del Reglamento del Focem sobre gastos inelegibles. La UTNF afirmó que el error se identificó tempestivamente y los valores fueron devueltos a la cuenta del proyecto.

Asimismo, la verificación física del proyecto reveló fallas técnicas en su ejecución que pueden comprometer la durabilidad de la obra. El empedrado de la franja de seguridad no respondió a los patrones técnicos establecidos, y la presencia de desagüe cloacal en la franja de seguridad del tramo de la ruta fue denunciada por la empresa contratada como riesgo a la integridad del asfalto, pero no se tomaron medidas concretas para sanear el problema.

La EFS de Paraguay hizo diversas recomendaciones relativas a la ejecución física y financiera de los proyectos, instando a las unidades nacionales ejecutoras a aplicar los controles necesarios para que los proyectos se conformen al Reglamento del Focem y a los patrones técnicos que favorezcan la durabilidad de las obras.

En suma, con fundamento en el conjunto de informaciones fiscalizadas, se concluye que los recursos puestos a disposición a los Estados miembros del Mercosur por el Focem deben tener un seguimiento y ser evaluados de forma permanente, con miras a garantizar el destino adecuado de los fondos, así como incrementar la eficiencia y el impacto de los proyectos.

La auditoría coordinada se diseñó para identificar lagunas de fiscalización, necesidades de control de las transferencias de los Estados miembros y fragilidades en el gerenciamiento de los proyectos. En tal sentido, quedaron en evidencia diversos puntos importantes, entre los cuales se puede destacar: ausencia de auditorías internas y auditorías externas en los proyectos; oportunidades de mejoría en la actuación de las Unidades Técnicas Nacionales Focem (UTNF) y demás instancias responsables por la gestión y aplicación de los recursos del Fondo; conveniencia de evitar

atrasos en la ejecución de los proyectos ya aprobados, como el PAMA; y necesidad de mejorar la divulgación del Fondo.

Las deficiencias identificadas por la EFS de Paraguay al realizar una auditoría in situ de un proyecto financiado por el Focem permiten inferir que la ausencia de auditorías internas y externas sobre la aplicación de los recursos del Fondo representa un riesgo significativo a la adecuación de los proyectos. Esos riesgos son potencializados por el incremento continuo en el volumen de recursos destinados a los proyectos del Focem, que logró más de USD 600 millones en el presupuesto de 2011.

La presente auditoría demuestra la oportunidad de las acciones de control externo público regional en el Mercosur por las EFS de sus Estados miembros, de igual forma al que se ejerce por el Tribunal de Cuentas Europeo, por el Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de Integración Centroamericana (CFR-SICA) y por la Organización de las Instituciones Supremas de Control de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (OISC/CPLP).

La coordinación de los trabajos de auditoría en el ámbito de la EFSUR permitió que cuestiones legales, financieras y operativas fuesen evaluadas por auditores públicos, a bajo costo, y con planificación técnica detallada. Podemos destacar que, en virtud del éxito de la auditoría y de la relevancia de los resultados, serán realizadas nuevas acciones de control en el ámbito del Focem de acuerdo a lo previsto en los dispositivos de la EFSUR.

Responsabilidad editorial

Equipo de Auditoría

Argentina

Emilia Lerner

Jaime Farji

Ernesto Frugoli

Brasil

Antônio Carlos Costa D'Ávila

Carvalho Júnior

Marcelo Chaves Aragão

Victor Hart

Paraguay

Víctor Mechetti

Fabio Báez

Marta B. de Sánchez

Rosanna Barboza H.

Maria Concepción de Meilicke

Derlis Cabrera

Genaro E. Fernández

Valentín E. Díaz Ruiz

Carlos Sartori Llano

Edgar M. Paiva Uzain

Proyecto gráfico

Editora do TCU

Tapa y Diagramación

Thales Noor

Defensoría Pública (Ombudsman)

+ 55 0800.644.1500

Impreso por Sesap/Segedam