

SESIONES ORDINARIAS

2006

ORDEN DEL DIA N° 177

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS DE LA
ADMINISTRACION

Impreso el día 27 de abril de 2006

Término del artículo 113: 9 de mayo de 2006

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de los organismos nacionales y secciones nacionales de los órganos del Mercosur. (37-S.-2006.)

Buenos Aires, 5 de abril de 2006.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de los organismos nacionales y secciones nacionales de los órganos del Mercosur.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.

Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Expediente O.V. N° 152/03 - Resolución AGN N° 39/03

En cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el artículo 118, inciso e), de la ley

24.156, la Auditoría General de la Nación realizó una auditoría de gestión sobre el circuito operativo de información del Mercosur. En el marco de los acuerdos suscritos por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países del Mercosur, Bolivia y Chile, el análisis comprende la operatoria de tramitación, seguimiento y control de la normativa Mercosur susceptible de ser incorporada al ordenamiento jurídico nacional, a los fines de evaluar la legalidad, eficacia, economía y eficiencia con las que las actividades se desarrollan.

Las tareas de campo se realizaron en el segundo semestre de 1999 y fue terminado el informe en abril de 2000.

El informe fue puesto en conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, habiéndose vencido el plazo para recibir respuesta.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

Cuestiones atinentes a la estructura orgánico-funcional:

—En lo referente a los órganos del Mercosur. La estructura funcional del Mercosur posee un grado de flexibilidad que ha permitido la creación de grupos ad hoc para la solución de los problemas detectados en el circuito operativo de información de la normativa Mercosur. Sin embargo, la falta de una visión global de la temática ha impedido su tratamiento integral, originando en algunos casos superposición de funciones en desmedro del aprovechamiento de los recursos disponibles.

—En lo referente a las estructuras nacionales afectadas a tareas Mercosur. En el orden nacional no se identifican, dentro de las estructuras de los organismos involucrados en las operaciones anali-

zadas, áreas y presupuestos diferenciados para las actividades Mercosur, salvo en la Dirección Mercosur, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Comercio Internacional, de este modo surge una estructura informal correspondiente a actividades Mercosur que en algunos casos se compone de personal contratado en funciones de responsabilidad ejecutiva.

Cuestiones atinentes a las actividades auditadas:

–Tramitaciones. Se ha evidenciado el incumplimiento de las prescripciones del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto. Las normas no entran en vigencia simultáneamente en los cuatro países; cada país publica la norma incorporada a su legislación con independencia del estado de trámite que la misma tenga en los otros. Así, de las normas que fueron auditadas, sólo el 10,71% ha sido internalizado por los cuatro países miembros, mientras que el 89,29% se trata de normas internalizadas por algunos países y otros no.

Actividades desarrolladas por los órganos del Mercosur:

–Del total de normas (28) incluidas en la muestra de auditoría, el 14,29% (4) presenta dificultades técnicas para su incorporación. Desde 1994 hasta la fecha de auditoría las dificultades técnicas detectadas por los organismos del Mercosur han disminuido año a año.

–No se ha accedido a información cualitativa y cuantitativa que permita identificar las normas pendientes de internalización cuya causa de demora no puede imputarse a dificultades técnicas.

–El sistema de difusión de la normativa Mercosur no permite a los terceros el conocimiento del universo de normas vigentes, ya que emite información parcial y desactualizada.

–La información emanada de la SAM (Secretaría Administrativa del Mercosur) presenta los siguientes desvíos: falta de información y errores respecto de las fechas de publicación y del número de las normas internalizadas por los países; demora en la incorporación de actualizaciones; falta de uniformidad de criterio para exponer la información respecto del estado de incorporación; errores al consignar el rango normativo del acto por el cual se internaliza.

–Se ha detectado la ausencia de procedimientos predeterminados que permitan una clara asignación de responsabilidades y el establecimiento de tiempos, secuencias y plazos en cada una de las etapas, lo que no favorece un eficiente desarrollo.

–En la etapa de elaboración no se ha previsto el análisis jurídico correspondiente.

–No se contempla el control del contenido de las normas internalizadas con respecto al contenido de

la norma Mercosur que le da origen.

–No se encuentran previstos mecanismos tendientes a normalizar el trámite de aquellas normas pendientes de internalización por problemas originados en la falta de traducción oficial y por demoras administrativas.

La información que arroja la operatoria no se encuentra sistematizada de manera que permita la confección y aplicación de indicadores de gestión.

Actividades desarrolladas por los organismos nacionales intervinientes en la operatoria auditada:

–Las tramitaciones de expedientes de internalización de las normas del Mercosur se llevan a cabo en cada organismo interviniente, sustentadas en procedimientos informales que no resultan homogéneos entre sí.

–Si bien está prevista la existencia de un organismo coordinador en la estructura Mercosur, en el ámbito nacional no se refleja la adopción de idéntico temperamento.

–No se visualiza el diseño de un circuito administrativo que se sustente en una visión integradora del accionar de las áreas intervinientes.

Se realizaron las siguientes constataciones:

–Ausencia de intervención de un técnico jurídico en la etapa de elaboración.

–Ausencia de un código identificatorio de los expedientes

–Falta de documentación respaldatoria del accionar de las áreas intervinientes en la etapa de la elaboración de la recomendación.

–No se han implementado procedimientos que impulsen la regularización de los errores detectados en la información emanada de la SAM.

–Ausencia de una base común de datos.

–No se han diseñado indicadores de gestión, que permitan detectar desvíos y medir el grado de eficiencia, eficacia y economía del circuito.

Seguimiento y control:

–Actividades desarrolladas por los órganos del Mercosur.

–Desde distintos ámbitos del Mercosur se han impulsado tareas de seguimiento que apuntan a:

Determinar el estado de aprobación de una recomendación o de una norma interna.

Apropiar las recomendaciones a las normas Mercosur.

Identificar las normas que presentan problemas para su incorporación.

–Cabe recordar que el 75 % de las normas seleccionadas en la muestra no han sido internalizadas por los cuatro países, desconociéndose hasta la fe-

cha de auditoría el motivo de tal demora. De las normas pendientes de internalización sólo se han analizado aquellas que presentan dificultades técnicas, sin abordar el tratamiento de aquellas con dificultades administrativas y jurídicas.

Se advierte la falta de procedimientos tendientes a garantizar el efectivo control interno de las operaciones.

–Actividades desarrolladas por los organismos nacionales intervinientes en la operatoria auditada.

Las actividades de control llevadas a cabo por los organismos nacionales es asistemática y heterogénea.

Las unidades de auditoría interna de los organismos interactuantes en la operatoria auditada no contemplan su tratamiento en el plan de acción anual.

Aun cuando se detectan diferencias entre la información brindada por la SAM y la sistematizada por las áreas, no se han tomado medidas tendientes a analizar en forma exhaustiva las causas que las originan.

Las deficiencias de la etapa de tramitación se trasladan a la etapa posterior de seguimiento y control propia de cada organismo interviniente, obstaculizando el control global de las actuaciones Mercosur.

A partir de las observaciones y comentarios realizados, la AGN concluye que:

–El incumplimiento del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, que establece la vigencia simultánea de las normas Mercosur, y la trasgresión respecto del principio de reciprocidad establecido por el Tratado de Asunción, someten a un estado de inseguridad jurídica a los ciudadanos afectados por el derecho comunitario emergente de la normativa Mercosur.

–La falta de confiabilidad de la información que arroja el sistema no permite la adecuada toma de decisiones, tornando ineficaz, ineficiente y antieconómico el accionar de las estructuras involucradas en la operatoria analizada.

–En el ámbito nacional, cabe advertir que los compromisos internacionales se han asumido sin adecuar las estructuras y procedimientos vigentes en función a la urgencia, características y envergadura implícitas en actividades de naturaleza comunitaria.

A partir de los trabajos de auditoría realizados por la AGN, se formulan las siguientes recomendaciones:

–Extremar los recaudos tendientes al cumplimiento de las normas vigentes, tal como la obligatoriedad de publicar las normas nacionales una vez que todos los países comunican las respectivas incorporaciones a sus ordenamientos jurídicos.

–La publicación del Boletín Oficial Mercosur debe efectivizarse de manera completa y actualizada.

–Implementar mecanismos tendientes a optimizar el control sobre la información de la SAM, para hacerla confiable.

–Los organismos nacionales involucrados en la operatoria deberían contar con presupuesto y estructura diferenciados para las actividades Mercosur y con procedimientos homogéneos que regulen su accionar.

–Tanto las estructuras del Mercosur como las áreas nacionales vinculadas deberían abocarse al tratamiento integral de las demoras detectadas en la operatoria de internalización normativa.

–Implementar la intervención de un técnico jurídico en la etapa de elaboración de la recomendación y extremar el control del contenido de las normas internalizadas con respecto a la norma Mercosur que la origina.

–Los procedimientos en el ámbito nacional deberían contemplar:

–Un único iniciador.

–Un único código identificatorio; La utilización de una base común de datos.

–La existencia del adecuado respaldo documental en la etapa previa a la elaboración de las normas GMC.

–Transparencia en la tramitación de las consultas y reclamaciones presentadas por terceros mediante su registro, clasificación e identificación de resultados.

–Contemplar la conveniencia de la creación de un órgano de control independiente de aquellos que ejecutan.

Expediente O.V.-460/04 - Resolución AGN Nº 125/04

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b), de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó un examen en el ámbito de los organismos nacionales y secciones nacionales de los órganos del Mercado Común del Sur que intervienen en el circuito operativo relacionado con las transferencias nacionales a la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), desde la primera remesa del año 1997 hasta diciembre de 2002.

Las tareas de campo se desarrollaron durante el período comprendido entre abril y septiembre de 2003.

El informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado, quien formuló las correspondientes consideraciones, que no alteraron la situación verificada a la fecha de emisión del informe.

Dicho informe realiza los siguientes comentarios y observaciones:

–Cuestiones atinentes a la órbita comunitaria. Si bien la AGN no se encuentra facultada para exami-

nar la gestión de los órganos comunitarios, se realizó un relevamiento acerca de la normativa comunitaria.

—En cuanto al circuito de aprobación presupuestaria y rendición de cuentas de la SAM. El Protocolo de Ouro Preto (POP) faculta al Consejo del Mercado Común (CMC) a adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria. Asimismo faculta al Grupo Mercado Común para proceder a la aprobación del presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la SAM, y para adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria basadas en las orientaciones del CMC. Todos los presupuestos hasta la fecha de la auditoría han sido aprobados por el GMC y no se hallaron decisiones del CMC dictadas en relación con la aprobación del presupuesto anual de la SAM. El POP establece también que el presupuesto de la SAM será financiado en partes iguales por contribuciones de los Estados parte. De las resoluciones presupuestarias dictadas desde 1996 que fueron examinadas, surge que el presupuesto anual es u\$s 980.887, correspondiéndole a cada Estado u\$s 245.224 como cuota anual. El estado de situación financiera de la SAM al 30/11/02 arroja lo siguiente:

Contribuciones en retraso

Argentina:	u\$s 170.070,20
Brasil	no registra
Paraguay	u\$s 61.306,00
Uruguay	u\$s 367.836,00

Costos financieros debidos por los Estados parte

Argentina	u\$s 28.184,37
Brasil	u\$s 53,34
Paraguay	u\$s 1.076,64
Uruguay	u\$s 37.302,00

—En cuanto a la estructura orgánico-funcional de la SAM. La resolución 67/96 GMC aprobó la estructura inicial básica de la SAM para asegurar su puesta en funcionamiento a partir del 1 de enero de 1997. Resoluciones posteriores delimitaron las áreas de la Secretaría y aprobaron un manual de cargos y funciones. En el año 2002 se produce una modificación de la estructura y se crea un grupo ad hoc para la elaboración de una propuesta de fortalecimiento institucional. De esta manera, se inicia un proceso para transformar la SAM en una secretaría técnica. En abril de 2003 el GMC aprueba la nueva estructura organizativa de la SAM. Si bien el proceso de toma de decisiones fue optimándose a lo largo del período auditado, sólo a partir del año 2002 se adopta una visión integral para abordar la temática de fortalecimiento institucional.

—Cuestiones atinentes a los organismos nacionales.

En cuanto a los procedimientos generales. Más allá de las contribuciones anuales a la SAM, las normas comunitarias no prevén interrelaciones más específicas entre los órganos del Mercosur y los Estados parte. En la práctica, los países del Mercosur intervienen en el circuito de acuerdo con sus propios mecanismos internos. Además, los países proceden en forma cuatripartita a la selección de las firmas consultoras privadas externas para auditar los estados financieros de la SAM.

En lo referente a las estructuras nacionales afectadas a tareas Mercosur en lo concerniente al circuito auditado. La Dirección Mercosur del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Comercio Internacional, dependiente de la Subsecretaría Económica, Americana y Mercosur que a su vez depende de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, entiende en la ejecución de las políticas en materia de integración con los Estados miembros y asociados del Mercosur. En el orden nacional, no se identifican dentro de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía otras áreas ni presupuestos diferenciados para las actividades Mercosur que no sea la dirección mencionada.

—Cuestiones atinentes a las actividades auditadas.

Tramitaciones: La normativa y los procedimientos en la Argentina no contemplan en forma específica un tratamiento diferenciado, con lo cual las contribuciones a la SAM reciben el mismo tratamiento que el resto de las erogaciones nacionales. En los casos de urgencia por subsanar el estado de morosidad en materia de aportes a la SAM, las interrelaciones entre los organismos intervinientes se producen no sólo por las vías formales sino también de manera informal y asistemática. Hasta la fecha de las tareas de campo de la auditoría no se consideraba necesario validar desde la Cancillería la totalidad de la información emitida por la SAM. En cuanto a la técnica presupuestaria, cabe advertir que de la documentación compulsada no surge la correcta formulación de las necesidades para hacer frente a las obligaciones emergentes de las cuotas y costos financieros adeudados por la Argentina a la SAM. Se hace evidente el ejercicio de la prioridad de criterios en la Cancillería para cancelar obligaciones correspondientes a otros organismos internacionales antes que al Mercosur SAM. La revisión y análisis documental de la tramitación de los pagos permitió observar que: a) La habilitación de los pagos mediante la resolución ministerial aprueba importes globales sin discriminar las cuotas objeto de cancelación; b) Las cancelaciones de las contribuciones se efectivizaron con posterioridad a su fecha de vencimiento; c) Las demoras en la can-

celación de los aportes están relacionadas con la habilitación del pago, la emisión de la orden de pago, la tramitación bancaria, la cancelación por parte de la Tesorería General de la Nación y la transferencia de la representación ante la ALADI de los fondos de la SAM. La duración de los trámites para proceder a las cancelaciones de los aportes a la SAM varía entre uno y cinco meses, concentrándose la demora en los plazos incluidos entre la emisión de la orden de pago y la recepción de fondos por parte de la SAM. En cuanto a la modalidad que se adopta para habilitar los pagos de las contribuciones a la SAM, es del caso resaltar que las resoluciones emitidas solamente en un caso referencian la cuota y el período a cancelar; en los demás casos observados se imputan en forma global al año que se pretende cancelar.

Seguimiento y control:

–Actividades desarrolladas por los órganos del Mercosur. Del examen de la documentación comunitaria se desprende el impulso del director de la SAM a la actividad de seguimiento. Las actas del GMC elaboradas en el seno de sus reuniones dan cuenta del tratamiento del estado de situación financiera de la SAM. En los informes analizados se expone sistemáticamente la grave crisis financiera por la que atraviesa la SAM en virtud de la mora de los países en el pago de sus contribuciones.

–Actividades desarrolladas por los organismos nacionales intervinientes en la operatoria auditada. Las actividades de control llevadas a cabo por los organismos nacionales es asistemática. Obedecen al impulso, interés y procedimientos propios de cada área interviniente. El seguimiento que realiza la Dirección Mercosur responde a los pedidos de regularización financiera formulados desde la órbita comunitaria. No es sistémico sino que se orienta principalmente al monitoreo de la tramitación nacional de pago. No se ha visualizado que las unidades de auditoría interna de los organismos interactuantes en la operatoria auditada hayan contemplado el tratamiento del circuito auditado durante el período bajo examen.

Sobre la base de estos comentarios y observaciones la AGN realiza las siguientes recomendaciones.

Teniendo en cuenta el impulso dado al Mercosur desde la esfera política, el circuito auditado adquiere tal relevancia que se constituye como el primero de los acuerdos que el Estado nacional debería ser capaz de garantizar, por tratarse del único órgano Mercosur con financiamiento y ejecución común. Resulta impensable que el proceso de integración se afiance si este primer compromiso de los Estados es incumplido. Por ello se recomienda una revisión integral del circuito analizado en cuanto a las previsiones necesarias para hacer frente a los aportes comunitarios. Ello implica el rediseño de los procedimientos y la reasignación de responsabilidades

y articulación de funciones para y entre las áreas y organismos intervinientes, la adecuada formulación presupuestaria y el estricto seguimiento y control de las tramitaciones impulsadas.

Como conclusión del examen realizado la AGN expresa que, a pesar de la importancia estratégica que los funcionarios de la Dirección Mercosur resaltan con relación a la cancelación de los aportes a la SAM, al momento de solicitar el inicio de las actuaciones de pago, no se advierte en el resultado de la operatoria auditada la fortaleza de los compromisos asumidos.

El informe de auditoría pone de manifiesto:

–La inexistencia de articulación de actividades entre los ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores en el circuito operativo analizado.

–La imprecisión conceptual referida a la relación de los organismos comunitarios y nacionales.

–La endeblez de la formulación presupuestaria de la República Argentina.

–La demora en la tramitación de las transferencias nacionales a la SAM.

–La ausencia de seguimiento sistemático.

–La delegación en la SAM del tratamiento de los costos financieros sin ejercer el debido control por oposición de intereses por parte de los organismos nacionales.

–La falta de imputación de pago por parte de los organismos nacionales.

Expediente O.V.-464/04 - Descargo respecto resolución 125/04

Mediante nota fechada el 23 de junio de 2004, el Jefe de Gabinete del Canciller formula los siguientes comentarios:

–Con fecha 10/12/2003 el GMC aprobó el Manual Básico de Ejecución Presupuestal, Contabilidad Patrimonial y Financiera de la SM, donde se establece un mecanismo para imputar los costos financieros a los Estados parte que adeudan los respectivos aportes.

–Los costos financieros de la SAM que se incluyen en los actos administrativos que se dictan y posteriormente liquidan y pagan vienen dados por el organismo, no interviniendo las áreas administrativas del ministerio.

–Respecto de la presunta endeblez de la formulación presupuestaria, se informa que en los anteproyectos referidos a los años examinados se solicitan demandas de crédito adicionales a los techos fijados por el Ministerio de Economía para la cancelación de cuotas y contribuciones con organismos internacionales. Por ello en la etapa de formulación no se determinan las cuotas o contribuciones que se cancelarían al año siguiente con el techo fijado por el Ministerio de Economía, es-

perando la aprobación de las demandas adicionales.

—Durante el primer semestre de 2004 la Argentina ha saldado todas sus deudas ante la SM e inclusive ha anticipado cuotas del segundo semestre de dicho año.

Oscar S. Lamberto. — Ernesto R. Sanz. — Juan J. Alvarez. — Antonio Lovaglio Saravia. — Alejandro M. Nieva. — Gerónimo Vargas Aignasse. — Nicolás A. Fernández. — Gerardo R. Morales. — Miguel A. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 152/03, sobre el circuito operativo de información del Mercosur: 460/04 y 464/04. La AGN comunica resolución 125/04 y descargo en relación con la misma, respectivamente, referida al circuito operativo relacionado con las transferencias nacionales a la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM); y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación respecto del informe en el ámbito de los organismos nacionales y secciones nacionales de los órganos del Mercosur.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 2 de marzo de 2006.

Oscar S. Lamberto. — Ernesto R. Sanz. — Juan J. Alvarez. — Antonio Lovaglio Saravia. — Alejandro M. Nieva. — Gerónimo Vargas Aignasse. — Nicolás A. Fernández. — Gerardo R. Morales. — Miguel A. Pichetto.

2

Ver expediente 37-S.-2006.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.