

**INFORME DE SEGUIMIENTO
DE LOS RECURSOS APORTADOS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA
ESTRUCTURA DE MERCOSUR
AL 31-12-2018
EN EL MARCO DE EFSUR**

INDICE

1. OBJETO	3
2. OBJETIVO.....	3
3. PROCEDIMIENTOS.....	3
4. LIMITACIONES	3
5. ACLARACIONES PREVIAS.....	4
5.1 FINANCIAMIENTO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.	4
5.2 PRESUPUESTO DE LA ESTRUCTURA DEL MERCOSUR	5
6. RECURSOS PRESUPUESTARIOS y GASTOS PRESUPUESTARIOS	6
6.1 RECURSOS PRESUPUESTARIOS	6
6.1.1 APLICACION DE RECURSOS	7
6.1.2 DIFERENCIA ENTRE RECURSOS Y APLICACIONES PRESUPUESTARIAS.....	9
7. EJECUCION PRESUPUESTARIA	9
7.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE RECURSOS	9
7.2 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS.....	11
7.2.1 APLICACIONES PRESUPUESTARIAS DE GASTOS	12
8. CONTROLES REALIZADOS EN LA ESTRUCTURA DEL MERCOSUR.	12
8.1 AUDITORIAS PRESUPUESTARIAS Y CONTABLES	13
8.2 AUDITORIAS DE GESTION	14
8.3 ANTECEDENTES DE CREACION DE UN ORGANO DE AUDITORIA EXTERNA DEL MERCOSUR.	15
9. CONCLUSIONES.....	16
ANEXO I – GLOSARIO, ESTRUCTURA Y PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS QUE INTEGRAN EL MERCOSUR.	17
GLOSARIO	17
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR	17
PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS QUE INTEGRAN EL MERCOSUR	17
ANEXO II NORMAS APROBATORIAS DE LOS PRESUPUESTOS.....	21

1. OBJETO

El presente informe tiene como objeto el relevamiento de los presupuestos anuales aprobados por el MERCOSUR para el financiamiento y/o mantenimiento de la estructura institucional durante los períodos 2017 y 2018, como así también los aportes realizados por los Estados Parte del MERCOSUR y su ejecución.

Se desarrolla en el marco del Plan de Acción 2019 de la EFSUR - ítem 2.3.2 *Consolidar los informes de seguimiento de los recursos aportados para el mantenimiento de la estructura del MERCOSUR*. La tarea fue realizada por la Secretaría Ejecutiva, presidida por la Sra. Auditora General Lic. Graciela de la Rosa, de la Auditoría General de la Nación (Argentina). Las tareas de recopilación de información y documentación se realizaron durante los meses de julio y agosto de 2019.

2. OBJETIVO

Este relevamiento tiene como propósito analizar los presupuestos del Mercosur y su ejecución. Dar una perspectiva sobre los recursos y los gastos contemplados en el mismo.

3. PROCEDIMIENTOS

Se han practicado los siguientes procedimientos de recolección y análisis de datos:

- Consultas a la página web del MERCOSUR (www.mercosur.int) y relevamiento de documentación oficial publicada en la misma.
- Análisis y procesamiento de la información compulsada.
- Remisión de notas de pedidos de información sobre aportes realizados para el financiamiento de la estructura del MERCOSUR a las Cancillería Argentina, Estado Parte del MERCOSUR.

4. LIMITACIONES

El presente informe se encuentra afectado por las siguientes limitaciones,

- a) Las notas enviadas a las Cancillerías de los Estados Parte miembros del MERCOSUR a la fecha de cierre de tareas de campo, no fueron respondidas.
- b) La información relevada de las páginas web www.mercosur.int y www.parlamentodelmercosur.org, se encuentra publicada y presentada en forma segmentada y/o incompleta, impidiendo evaluar su integridad.

5. ACLARACIONES PREVIAS

5.1 FINANCIAMIENTO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.

En lo referente a su financiamiento, la mayoría de los órganos no generan erogaciones a la estructura institucional de MERCOSUR. Son de carácter político, decisorios, consultivos y técnicos conformados por Ministros, Representantes gubernamentales, bancarios y de los distintos sectores (económicos, sociales, etc.), tanto públicos como privados.

En caso de generar gastos por las actividades que realizan son solventados por los Estados Parte y/o sectores a quienes representan.

Sin embargo, **dentro de la estructura existen autoridades e instituciones que realizan actividades de forma permanente, y son financiadas por aportes de los Estados Parte.** Éstas, en base a sus respectivas normas de creación, tienen la potestad de elaborar sus propios presupuestos para ser presentados para su aprobación o consideración.

Específicamente, los órganos del MERCOSUR que cuentan con presupuesto integrado por contribuciones de los Estados Parte son los siguientes¹:

- **Instituto de Políticas Públicas en DDHH – IPPDH:** Creado bajo Decisión N° 14 del 2009 por el CMC, en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos (RAADDHH).
- **Secretaría del Mercosur – SM:** Creado por el Protocolo de Ouro Preto, es uno de los principales órganos de la estructura del MERCOSUR, el cual sirve de apoyo operativo. En el artículo 32 - III – VII del Protocolo, se indica que debe elaborar su proyecto de presupuesto anual, que debe ser aprobado por el GMC.
- **Secretario del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur – STRP:** Creado por Resolución N° 66 del año 2005, es el órgano de apoyo operativo del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR). El artículo N° 9 de esta norma enuncia como potestad la de elaborar su proyecto de presupuesto anual, el cual debe ser aprobado por el GMC.
- **Unidad de Participación Social – UPS:** Creada por Decisión del CMC N° 65 del año 2010. Originalmente fue una unidad de apoyo del Alto Representante General

¹ Fuente: www.mercosur.int

del MERCOSUR para coordinar instancias en el área social. Por Decisiones 06/2017² y 30/2017 pasa a integrar la estructura de la Secretaría del MERCOSUR.

- **Instituto Social del Mercosur – ISM:** creado por Decisión del CMC N° 03 del año 2007, constituye una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales e implementación de líneas estratégicas. En el artículo N° 7, se indica que debe elaborar su proyecto de presupuesto anual, el cual debe ser elevado a consideración del CMC.
- **Parlamento del Mercosur – PARLASUR:** fue creado por el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR en el año 2005. El artículo 4, inc. 20 de la citada norma enuncia dentro de sus potestades la de elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al CMC.

Con la Decisión CMC N° 06/2017 se deroga la Decisión CMC 63/2010 la cual establece al Alto Representante General del MERCOSUR – ARGM como órgano del Consejo Mercado Común (CMC). A su vez, delega las potestades de administración y gestión de los recursos materiales y financieros a la Secretaría de MERCOSUR (SM), incluyendo las funciones de la Unidad de Participación Social (UPS).

5.2 PRESUPUESTO DE LA ESTRUCTURA DEL MERCOSUR

Para los ejercicios bajo estudio, la principal característica que se observa en relación a los órganos del MERCOSUR es que cuentan con presupuesto individual integrado por contribuciones de los Estados Parte, sin contemplar una visión integral o de conjunto. Luego de varias propuestas e iniciativas, a partir de la Decisión 07/2019 el CMC crea el “Presupuesto MERCOSUR” que unifica en un solo instrumento los presupuestos de la Secretaría del MERCOSUR (SM), la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión (STPR), del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), y del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDDHH). Esta normativa se verá reflejada a partir del presupuesto MERCOSUR 2020.

² Deroga el cargo del Alto Representante del Mercosur

6. RECURSOS PRESUPUESTARIOS y GASTOS PRESUPUESTARIOS

En base a las limitaciones y a lo detallado en los puntos 5.1 y 5.2 del presente informe (PRESUPUESTO DE LA ESTRUCTURA DEL MERCOSUR), se utilizó la información disponible sobre los órganos que integran el MERCOSUR y disponen de presupuesto.

6.1 RECURSOS PRESUPUESTARIOS

Los presupuestos aprobados para los años 2017, 2018 y 2019, compuesto de aportes regulares realizados por los estados parte y destinados al financiamiento de la estructura institucional del MERCOSUR, por Órgano y por periodo, se encuentran expuestos en el siguiente cuadro:

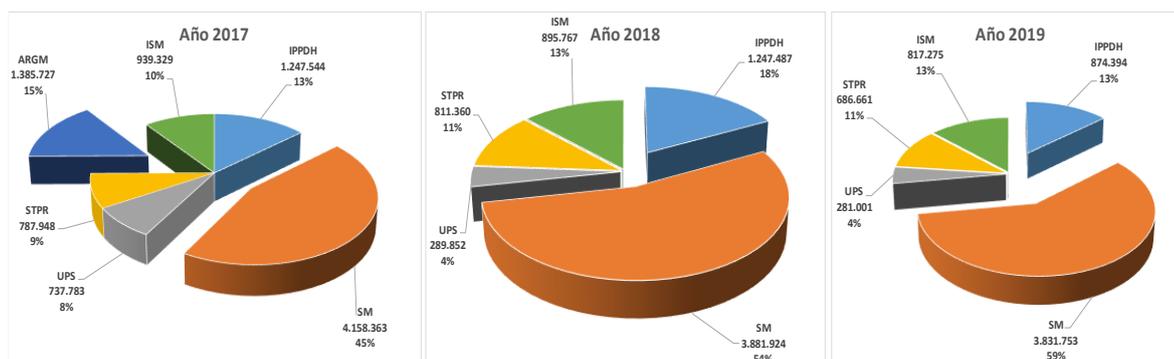
Cuadro N° 1: Presupuestos Anuales de Recursos (en U\$S).

ORGANISMOS	Acum. 2008-2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Total 2008-2019
IPPDH	3.133.271	1.247.544	1.247.487	874.394	6.502.696
SM	25.519.003	4.158.363	3.881.924	3.831.753	37.391.043
UPS	2.711.969	737.783	289.852	281.001	4.020.605
STPR	4.402.391	787.948	811.360	686.661	6.688.360
ARGM	6.401.092	1.385.727	0	0	7.786.819
ISM	5.671.737	939.329	895.767	817.275	8.324.108
TOTAL DE RECURSOS	47.839.463	9.256.694	7.126.390	6.491.084	70.713.631

Fuente: Presupuestos aprobados y publicados en la página web www.mercosur.int

Del mismo, se evidencia hasta el periodo 2016 que los organismos con mayor participación presupuestaria eran la Secretaría del MERCOSUR y el Alto Representante Permanente del MERCOSUR. Sin embargo, luego de la desafectación de este último en 2017, la SM sigue manteniendo su relevancia, y comenzó a adquirir preponderancia el IPPDDHH, como puede demostrarse en los siguientes gráficos.

Gráfico N° 1: Presupuestos Anuales de Recursos (en U\$S).



Fuente: Presupuestos aprobados y publicados en la página web www.mercosur.int

6.1.1 APLICACION DE RECURSOS

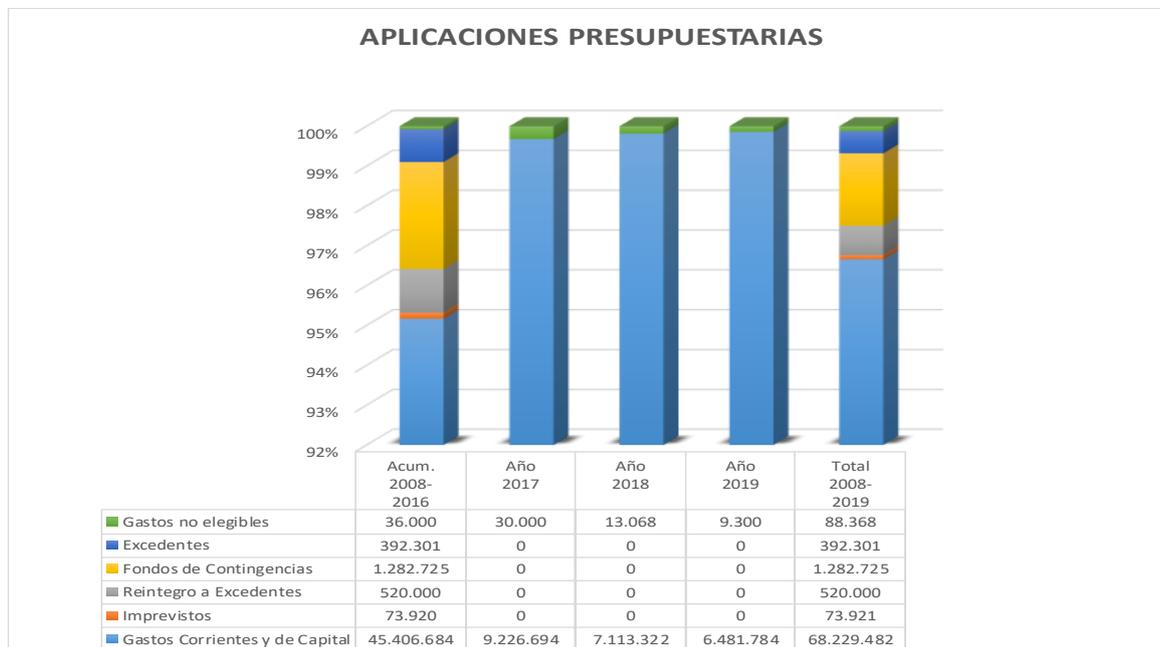
Los presupuestos aprobados para los periodos que transcurren desde 2008 hasta 2019 estuvieron destinados para ser aplicados a los siguientes conceptos:

Cuadro N° 2: Aplicaciones anuales de Recursos Presupuestarios (en U\$S).

Descripción	Organismos	Acum. 2008-2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Total 2008-2019
Gastos Corrientes y de Capital	IPPDH	3.384.135	1.247.544	1.247.487	874.394	6.753.560
	SM	24.308.984	4.153.363	3.881.924	3.831.753	36.176.024
	UPS	2.711.969	737.783	289.852	281.001	4.020.605
	STPR	4.179.200	787.948	811.360	686.661	6.465.169
	ARGM	5.569.237	1.385.727	0	0	6.954.964
	ISM	5.254.157	914.329	882.699	807.975	7.859.160
			45.406.684	9.226.694	7.113.322	6.481.784
Imprevistos	UPS	12.832				12.832
	ARGM	61.089				61.089
			73.920	0	0	73.921
Reintegro a Excedentes	ARGM	520.000				520.000
			520.000	0	0	520.000
Fondos de Contingencias	IPPDH	24.136				24.136
	SM	795.344				795.344
	STPR	141.034				141.034
	ARGM	92.404				92.404
	ISM	229.807				229.807
			1.282.725	0	0	0
Excedentes	SM	226.032				226.032
	STPR	53.896				53.896
	ISM	112.373				112.373
			392.301	0	0	0
Gastos no elegibles	SM	5.000	5.000			10.000
	ISM	31.000	25.000	13.068	9.300	78.368
			36.000	30.000	13.068	9.300
TOTALES		47.711.630	9.256.694	7.126.390	6.491.084	70.586.796

Fuente: Presupuestos aprobados y publicados en la página web www.mercosur.int

Grafico N° 2: Aplicaciones presupuestarias (en U\$S).



Fuente: Presupuestos aprobados y publicados en la página web www.mercosur.int

Los montos expuestos en el cuadro n° 2 y grafico n°2 resultan de la sumatoria de los egresos presupuestarios que fueron autorizados para la realización de gastos operativos, gastos de inversiones y compra de activos fijos. Los gastos operativos se encuentran conformados principalmente por gastos en personal (sueldos, seguros médicos, beneficios sociales y contribuciones), gastos de funcionamiento (suministros, servicios, mantenimiento y reparaciones), y otros gastos corrientes (gastos y servicios comunes). Los gastos de capital o activo fijo no poseen mayor grado de detalle, pero se refieren a realización de inversiones, compras de equipamiento y mobiliario.

Respecto gastos no elegibles, El Instituto Social del MERCOSUR (ISM) suscribió con el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) el convenio de financiamiento (COF) N° 01/16 referente al proyecto “MERCOSUR SOCIAL: FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR Y CONSOLIDACION DEL PLAN ESTRATEGICO DE ACCION SOCIAL”, cuya viabilidad fue aprobada por Decisión N° 37/15 del Consejo Mercado Común (CMC). El costo total del proyecto es de U\$S 433.200.

Por Resolución GMC 30/16 fue aprobado el presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR para el año 2017, el que contempla como punto III) de los egresos el concepto “GASTOS NO ELEGIBLES – PROYECTO FOCEM – UTE por la suma de U\$S 5.000. Para los

presupuestos 2018 y 2019 estos gastos fueron categorizados como gastos de capital. No se obtuvieron mayores detalles del/los proyecto/s afectados.

6.1.2 DIFERENCIA ENTRE RECURSOS Y APLICACIONES PRESUPUESTARIAS

Comparando los cuadros N° 1 y N° 2, se presentan diferencias entre los recursos presupuestarios vigentes, en comparación a sus aplicaciones, por un total de U\$\$ 127.833. Según lo descrito en informes anteriores, estas diferencias se originan en el ejercicio 2012 por dos cuestiones:

- ✓ La primera es la integración de recursos por parte de la República Bolivariana de Venezuela (U\$\$ 427.831), mediante contribuciones a los distintos Órganos que cuentan con presupuesto integrado dentro de la estructura del MERCOSUR.
- ✓ La segunda es la reducción a un trimestre de las contribuciones que los Estados Parte se comprometieron a realizar al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, que significó la disminución de U\$\$ 300.000 en los recursos previstos.

Para ambos casos no se presentaron reasignaciones ni modificaciones sobre las aplicaciones presupuestarias. Asimismo, las normas aprobatorias de los presupuestos para los distintos órganos correspondientes al año 2013, instruyeron que las contribuciones que debía integrar la República Bolivariana de Venezuela en el año 2012, sean destinadas a incrementar los montos excedentes que cada uno de ellos poseía, a fin de ser utilizados en caso de no disponer de recursos suficientes provenientes de contribuciones regulares de los Estados Parte.

7. EJECUCION PRESUPUESTARIA

El análisis de la ejecución presupuestaria abarcó los años 2017 y 2018, en forma diferenciada también se informan los montos de recursos y gastos acumulados hasta 2016.

7.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE RECURSOS

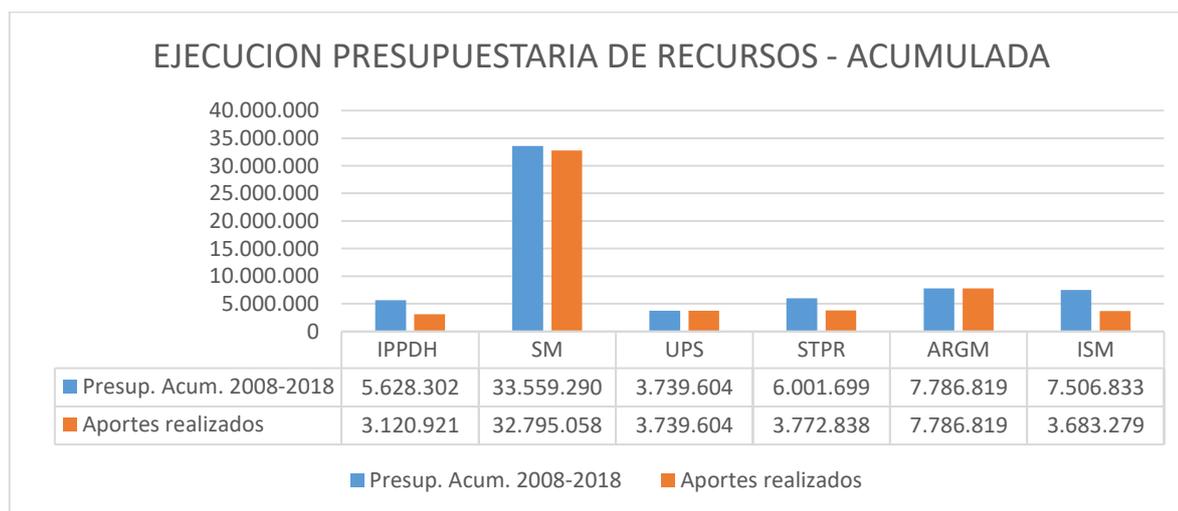
Para el periodo bajo estudio, el análisis sobre la ejecución presupuestaria de recursos es presentado en términos absolutos y relativos, tal como se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3 Ejecución presupuestaria de Recursos 2017 y 2018 (en U\$S).

ORGANISMOS	Acum. 2008-2016	Año 2017	Año 2018	Total 2008-2018	Aportes realizados	Aportes pendientes	Ejecución acumulada
IPPDH	3.133.271	1.247.544	1.247.487	5.628.302	3.120.921	2.507.381	55%
SM	25.519.003	4.158.363	3.881.924	33.559.290	32.795.058	764.232	98%
UPS	2.711.969	737.783	289.852	3.739.604	3.739.604	0	100%
STPR	4.402.391	787.948	811.360	6.001.699	3.772.838	2.228.861	63%
ARGM	6.401.092	1.385.727	0	7.786.819	7.786.819	0	100%
ISM	5.671.737	939.329	895.767	7.506.833	3.683.279	3.823.554	49%
TOTAL DE RECURSOS	47.839.463	9.256.694	7.126.390	64.222.547	54.898.519	9.324.028	85,48%

Fuente: Elaboración propia sobre información presupuestaria publicada en la página web www.mercosur.int

Grafico N° 3: Ejecución presupuestaria de Recursos acumulada a 2018 (en U\$S).



Fuente: Elaboración propia sobre información presupuestaria publicada en la página web www.mercosur.int

Los recursos que disponen los diferentes órganos se encuentran directamente vinculados a las contribuciones que los Estados Parte se comprometen a realizar por año. Del cuadro N° 3 y Grafico N°3 puede observarse que al 31/12/2018 se integraron en promedio el 85.48 % de las contribuciones comprometidas y el mayor incumplimiento se presentó ante el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) donde los aportes rondan el 49% de lo acordado.

7.2 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS

Tal como se mencionara anteriormente, la ejecución presupuestaria abarcó los años 2017 y 2018, en forma diferenciada también se informan los montos de presupuestarios destinados a gastos acumulados hasta 2016.

Cuadro N° 4: Ejec. Presupuestaria de Gastos - Estructura Institucional del Mercosur (en U\$S).

ORGANISMOS	Acum. 2008-2016	Año 2017	Ejec.	% Ejec.	Año 2018	Ejec.	% Ejec.
IPPDH	3.408.271	1.247.544	886.140	71,03%	1.247.487	788.593	63,21%
SM	25.335.360	4.158.363	2.858.212	68,73%	3.881.924	2.988.080	76,97%
UPS	2.724.801	737.783	111.841	15,16%	289.852	13.455	4,64%
STPR	4.374.130	787.948	507.030	64,35%	811.360	S/Info	S/Info
ARGM	6.242.729	1.385.727	77.104	5,56%	N/A	N/A	N/A
ISM	5.627.337	939.329	624.754	66,51%	895.767	610.777	68,18%
TOTAL DE GASTOS PRESUPUESTADOS	47.712.628	9.256.694	5.065.081	54,72%	7.126.390	4.400.905	61,76%

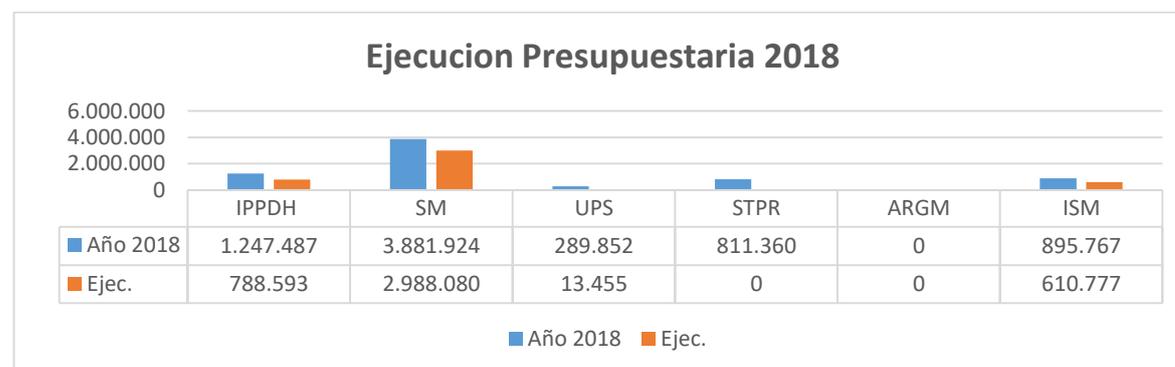
Fuente: Elaboración propia sobre información presupuestaria publicada en la página web www.mercosur.int

Gráfico N° 4: Ejec. Presupuestaria de Gastos 2017 - Estructura Institucional del Mercosur (en U\$S)



Fuente: Elaboración propia sobre información presupuestaria publicada en la página web www.mercosur.int

Gráfico N° 5: Ejec. Presupuestaria de Gastos 2018 - Estructura Institucional del Mercosur (en U\$S)



Fuente: Elaboración propia sobre información presupuestaria publicada en la página web www.mercosur.int

Los gastos presupuestados por los diferentes órganos se encuentran relacionados a las contribuciones que los Estados Parte se comprometen a realizar por año. Del cuadro N° 4 y Gráficos N°4 y N°5 puede verse que en los años 2017 y 2018 se cumplió parcialmente con el objetivo, dado que las ejecuciones presupuestarias resultaron en promedio el 54 y 61% respectivamente.

7.2.1 APLICACIONES PRESUPUESTARIAS DE GASTOS

Los presupuestos mencionados en 7.2 se encontraban destinados a cubrir gastos Corrientes y de Capital, como así también gastos no elegibles vinculados a proyectos FOCEM, como se detalla a continuación:

Cuadro N° 5: Ejec. Aplicaciones presupuestarias de Gastos – Ejecución 2017 y 2018 (en U\$S).

Descripción	Organismos	Año 2017	Ejec.	% Ejec.	Año 2018	Ejec.	% Ejec.
Gastos Corrientes y de Capital	IPPDH	1.247.544	886.140	71,03%	1.247.487	788.593	63,21%
	SM	4.153.363	2.858.212	68,82%	3.881.924	2.988.080	76,97%
	UPS	737.783	111.841	15,16%	289.852	13.455	4,64%
	STRP	787.948	507.030	64,35%	811.360	S/Info	S/Info
	ARGM	1.385.727	77.104	5,56%	0	0	0,00%
	ISM	914.329	619.378	67,74%	882.699	607.366	68,81%
		9.226.694	5.059.705	54,84%	7.113.322	4.397.494	61,82%
Gastos no elegibles	SM	5.000	0	0,00%			
	ISM	25.000	5.378	21,51%	13.068	3.411	26,10%
		30.000	5.378	17,93%	13.068	3.411	26,10%
TOTALES		9.256.694	5.065.081	54,72%	7.126.390	4.400.905	61,76%

Fuente: Elaboración propia sobre información presupuestaria publicada en la página web www.mercosur.int

Estas aplicaciones se encuentran destinadas en mayor parte a la realización de gastos corrientes, y en menor medida a cubrir los gastos no elegibles derivados de proyectos llevados a cabo en la órbita del Instituto Social del MERCOSUR que cuentan con financiamiento del FOCEM.

8. CONTROLES REALIZADOS EN LA ESTRUCTURA DEL MERCOSUR.

De acuerdo a la normativa aplicable, el Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano responsable de analizar y aprobar o, según el caso, elevar a consideración del Consejo del Mercado Común, los presupuestos de cada uno de los órganos que cuentan con presupuesto integrado por contribuciones de los Estados Partes, con excepción del

Parlamento del MERCOSUR. Asimismo, considera sus ejecuciones presupuestarias, parciales y anuales, así como sus auditorías externas anuales.

La Secretaría del MERCOSUR (SM) presenta un informe anual de actividades al GMC, el cual presenta como documento adjunto al Acta redactada en ocasión de la primera reunión ordinaria anual. Se trata de una obligación establecida por el propio Protocolo de Ouro Preto. A su vez, el Sector de Asesoría Técnica de la SM elabora informes semestrales de evaluación del proceso de integración para conocimiento de las Coordinaciones Nacionales del GMC.

Por su parte, los demás órganos elaboran y publican en sus respectivos sitios de Internet boletines de prensa, informes y estudios que dan cuenta de las actividades que llevan a cabo en el ámbito de sus competencias.

8.1 AUDITORIAS PRESUPUESTARIAS Y CONTABLES

Toda la documentación compulsada sobre ejecución presupuestaria surge de actas emitidas por el Grupo de Asuntos Presupuestarios en oportunidad de las reuniones ordinarias y extraordinarias que realiza y que se encuentran publicadas en la página web www.mercosur.int.

Los diferentes órganos que administran presupuestos, deben realizar y enviar al GAP informes periódicos sobre el estado de Ejecución de los mismos, específicamente en relación a evolución de gastos, excedentes y estado de los aportes que deben realizar los Estados Parte.

Se verificó que, para cada Órgano, la información expuesta al 31 de diciembre de cada año se encuentra sujeta a auditorías de tipo presupuestaria y contable, cuyos principales procedimientos se basan en controlar el respaldo documental, propiedad de las transacciones, funcionamiento de los circuitos administrativos, análisis de gastos y control de cálculos aritméticos. Es importante mencionar que las mismas son realizadas por estudios privados, contratados a tal fin.

Los informes de auditoría de los órganos que disponen de presupuesto, correspondientes al periodo 2018, no se encuentran publicados en forma total en la página web www.mercosur.int.

8.2 AUDITORIAS DE GESTION

Para el periodo 2015, El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina manifestó en sus respuestas que *“no está prevista en la normativa la realización de evaluaciones de este tipo, si bien al interior del Grupo de Asuntos Presupuestarios se discute la conveniencia de establecer a futura la exigencia de auditorías de gestión. A tal fin, liderados por la SM, los órganos de la estructura institucional, con excepción del Parlamento, se encuentran elaborando manuales de procedimiento y control interno que permitan su realización.”*

El Acta del GAP N° 03/2013 – anexo 4, sobre ejecución presupuestaria de la SM, presenta un documento a fecha noviembre del 2013, titulado **“MANIFESTACIONES DE INTERES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORIAS DE GESTIÓN”**, en el que la Secretaría del MERCOSUR, con el fin de contar con elementos de juicio sobre los costos y contenidos de la misma, convoca a interesados a presentar manifestaciones de interés para la realización de una Auditoría Externa de Gestión a los Órganos de la Estructura Institucional del MERCOSUR.

Esta convocatoria tiene como antecedente inmediato que el GMC acordó en su XCI Reunión Ordinaria celebrada en junio de 2013, realizar una auditoría externa a fin de conocer la situación de los presupuestos de los órganos y foros aprobados en los últimos cuatro años, e instruyó al GAP a definir los términos de referencia o alcance de dicha auditoría.

El GAP, cumpliendo con las instrucciones impartidas, acordó en su XXXIV reunión ordinaria celebrada en octubre de 2013, que debería focalizarse en aspectos de gestión de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.

En el Acta N° 02/14 del GAP, de la XXXVII REUNION ORDINARIA DEL GRUPO DE ASUNTOS PRESUPUESTARIOS, realizada en octubre de 2014, consta como punto N° 7, la solicitud de autorización efectuada al GMC para la realización de una única auditoría contable y de gestión correspondiente al ejercicio 2014, la cual comprende a todos los órganos y foros del MERCOSUR, y con el fin de capitalizar esa experiencia para la administración y gestión de un futuro presupuesto único.

Como primera aproximación al tema, en el Acta N° 03/15 del GAP, de la XL REUNION ORDINARIA DEL GRUPO DE ASUNTOS PRESUPUESTARIOS, realizada en agosto de 2015, consta como punto N° 7 la toma de conocimiento de un informe de gestión remitido

por la SM y referido a “Diagnóstico de control interno de los Organismos del MERCOSUR”. No se encuentra publicado este documento.

Para los periodos 2017 y 2018, no se dispuso de información que permita verificar el continuo tratamiento sobre la realización de auditorías de gestión.

8.3 ANTECEDENTES DE CREACION DE UN ORGANO DE AUDITORIA EXTERNA DEL MERCOSUR.

El acta N° 02/12, concerniente a la IV Reunión de la REUNION DE ALTO NIVEL PARA EL ANALISIS INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR (RANAIM), en su punto 2, pone en tratamiento una propuesta de la Presidencia Pro Tempore Argentina (PPTA) sobre la creación de un Órgano de Auditoría Externa del MERCOSUR, que tiene por objeto establecer un régimen de auditoría de los órganos del MERCOSUR, extensible a los Fondos del MERCOSUR. Las delegaciones convinieron retomar el tratamiento en próximas reuniones.

En el punto 2.1 del acta N° 01/13, emitida en ocasión de la I reunión ordinaria del GRUPO DE ANALISIS INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR (GAIM), se describe la solicitud al GRUPO DE ASUNTOS PRESUPUESTARIOS de considerar en su trabajo de elaboración del Presupuesto Único del MERCOSUR, la creación de un Órgano de Auditoría Externa, tomando en cuenta la propuesta detallada en el párrafo anterior.

En las actas emitidas posteriormente por el GAP, no se observó seguimiento en las cuestiones tratadas.

No obstante, desde el año 2009 la AGN viene participando activamente en EFSUR, y desarrollando junto con los demás Estados Miembro (originalmente Bolivia, Brasil, y Uruguay, y luego con el aporte de Chile, Paraguay y Venezuela), iniciativas de visibilización y consolidación de la organización, junto con diversas actividades de control.

Entre estas últimas se incluyen no sólo los informes periódicos relacionados con los recursos del MERCOSUR, y con la evolución del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), sino también con auditorías coordinadas relacionadas con los proyectos más significativos financiados a través del citado fondo o que participen países integrantes del MERCOSUR, de lógica pluriestatal.

Estos Informes Pluriestatales han referido a las temáticas de fronteras y control de fiebre aftosa, de obra pública, de corredores viales de transportes de carga. Actualmente se encuentran en ejecución proyectos referidos a gobernanza de zonas de frontera (programa

en ejecución liderado por la EFS de Brasil), y a la cartera de proyectos de IIRSA³ sobre pasos de frontera de los países miembro. Así también, se encuentra en fase de relevamiento un proyecto de auditoría orientado a ODS 1 (Fin de la Pobreza) con enfoque en ODS 5 (Igualdad de Género).

9. CONCLUSIONES

Del relevamiento realizado en el presente informe sobre la administración de los recursos de los que dispone el MERCOSUR para el mantenimiento de su estructura institucional, se presentan como principales debilidades:

- Confección de presupuestos anuales en forma individual por organismo, sin considerar una visión de conjunto. Si bien, a partir de la Decisión 07/2019 el CMC crea el “Presupuesto MERCOSUR” que unifica en un solo instrumento los presupuestos de la Secretaría del MERCOSUR (SM), la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión (ST), del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), y del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDDHH). Esta normativa se verá reflejada a partir del presupuesto MERCOSUR 2020.
- Atrasos recurrentes en las contribuciones que deben realizar oportunamente los Estados Parte para cada organismo.
- Sub utilización de recursos, cuyas aplicaciones fueron aprobadas previamente en forma presupuestaria.
- Falta de realización de auditorías de gestión o integrales, a fin de evaluar la correcta administración de los recursos por parte de los distintos organismos.

Se encuentra pendiente de tratamiento la creación de un Organismo de control externo dentro del MERCOSUR. A la fecha de emisión no se dispuso de documentación que acredite la continuidad sobre su tratamiento desde el Acta 01/13, emitida en ocasión de la I reunión ordinaria del GRUPO DE ANALISIS INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR (GAIM), donde se solicitaba al GRUPO DE ASUNTOS PRESUPUESTARIOS considerar, en su trabajo de elaboración del Presupuesto Único del MERCOSUR, la creación de un Órgano de Auditoría Externa.

³ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

ANEXO I – GLOSARIO, ESTRUCTURA Y PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS QUE INTEGRAN EL MERCOSUR.

GLOSARIO

ARGM: Alto Representante General del MERCOSUR.

CMC: Consejo del Mercado Común.

GAIM: Grupo de Análisis Institucional del MERCOSUR.

GAP: Grupo de Asuntos Presupuestarios.

GMC: Grupo Mercado Común.

IPPDH: Instituto de Políticas Publicas en Derechos Humanos.

ISM: Instituto Social del MERCOSUR.

PARLASUR: Parlamento del MERCOSUR.

RANAIM: Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR.

SM: Secretaría del MERCOSUR.

STPR: Secretario del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR.

UPS: Unidad de Participación Social del MERCOSUR.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

A la fecha del presente informe, los principales órganos que conforman la estructura institucional del Mercosur son los siguientes:

- Consejo del Mercado Común(CMC)
- Grupo Mercado Común (GMC)
- Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)
- Parlamento del Mercosur (PARLASUR)
- Secretaría del Mercosur (SM)
- Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR)
- Tribunal Administrativo-Laboral del Mercosur (TAL)

Fuente: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/organigrama-mercosur/>

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS QUE INTEGRAN EL MERCOSUR

Consejo del Mercado Común (CMC).

Creado por el Protocolo de Ouro Preto en el año 1994. Fue concebido como un Órgano con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental con el fin de llevar a cabo la

conducción política del proceso de Integración y la toma de decisiones sobre los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción para alcanzar la Constitución Final del Mercado Común.

Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía de los Estados Parte.

Los gastos generados por los representantes son solventados por los Estados Parte a quienes representan.

Se pronuncia a través de Decisiones cuyo cumplimiento es obligatorio para los países miembro.

Entre las potestades y el ordenamiento jurídico con que cuenta el Consejo del Mercado Común se encuentra la capacidad de reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento.

Grupo Mercado Común (GMC).

Fue creado por el Protocolo de Ouro Preto en el año 1994. Fue concebido como el Órgano Ejecutivo del Mercosur, con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental.

Está integrado por 4 miembros titulares y 4 alternos por país. Deben constar representantes de los Ministerios de Economía y de los Bancos Centrales. Es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Parte.

Los gastos generados por los representantes son solventados por los Estados Parte a quienes representan.

Se pronuncia a través de Resoluciones, que son de cumplimiento obligatorio para los países miembro.

Entre las potestades y el ordenamiento jurídico con que cuenta el Grupo Mercado Común se encuentran las de reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento.

Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).

Fue creada por el Protocolo de Ouro Preto en el año 1994. Fue concebida como órgano con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental, encargado de asistir al GMC, velar por la aplicación de instrumentos de política comercial común acordada por los Estados Parte para el funcionamiento de la unión aduanera, efectuar seguimientos y revisar temas relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio Intra-Mercosur y con terceros países.

Está integrada por 4 miembros titulares y 4 alternos por país. Es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Parte.

Los gastos generados por los representantes son solventados por los Estados Parte a quienes representan.

Se pronuncia a través de Directivas, que son de cumplimiento obligatorio para los países miembro.

Entre las potestades y el ordenamiento jurídico con que cuenta la Comisión de Comercio del Mercosur se encuentran las de reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento.

Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR).

Fue creado por el Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur en el año 2005. Es el Órgano de representación de los pueblos, independiente y autónomo. Sustituyó a la Comisión Parlamentaria conjunta que fuera creada en el protocolo de Ouro Preto. Su función es velar por la observancia de las normas del Mercosur y la preservación del régimen democrático de los Estados Parte.

Se encuentra integrado por Representantes electos por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo a la legislación interna de cada Estado Parte.

Los gastos generados serán solventados por aportes de los Estados Parte, en función del Producto Bruto Interno y del presupuesto nacional de cada uno de ellos. Transitoriamente, serán solventados en partes iguales por los Estados Parte.

Se pronuncia a través de los siguientes actos: dictámenes, proyectos y anteproyectos de normas, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones.

Su funcionamiento pleno está previsto para el año 2020, cuando concluya el plazo para que todos los miembros del Parlasur sean designados mediante el voto popular

Secretaría del MERCOSUR (SM).

Fue creada por el Protocolo de Ouro Preto en el año 1994. Fue concebida como el órgano de apoyo operativo del Mercosur. Su función se centra en la organización de aspectos logísticos y administrativos, el archivo oficial, la publicación y difusión de normas.

Está conformada por un director electo por el GMC y designado por el CMC. El mandato es por 2 años, sin posibilidad de reelección.

Dentro de sus potestades se encuentra la de elaborar su proyecto de presupuesto, el cual debe ser aprobado por el GMC.

Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR).

Fue creado por el Protocolo de Olivos en el año 2002. Su función es la resolución de controversias entre los Estados Parte del Mercosur.

El Tribunal actúa cuando es convocado, y se conforma por tres (3) o cinco (5) árbitros, dependiendo de si hay dos (2) o más países miembros en controversia. Corresponde un (1) árbitro por cada país, más uno (1) que ejercerá la presidencia, el cual debe estar sujeto a sorteo y pertenecer a un país que no esté en controversia.

Los gastos generados serán solventados por los Estados Parte en controversia, inclusive los gastos generados por la Presidencia.

Se pronuncia a través de laudos que serán definitivos y prevalecerán sobre los laudos del Tribunal Ad-Hoc.

En el ámbito de sus potestades, el Tribunal cuenta con una Secretaría que fue creada por Resolución GMC n°66 del año 2005 y que cuenta con presupuesto propio.

Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR (TAL).

Creado por la resolución del GMC N° 54 del año 2003. Su función consiste en la resolución de conflictos administrativos y laborales que se generen entre la Secretaría del Mercosur con su personal (permanente o contratado), o que se presentaren con otros órganos de la estructura.

El Tribunal actúa cuando es convocado, y se conforma por árbitros, 1 por cada Estado Parte. Son designados por el GMC por periodos de dos (2) años.

Los gastos generados serán solventados por la Secretaría del Mercosur, la que deberá prever una partida presupuestaria para cubrir las erogaciones.

Se pronuncia a través de Decisiones, las cuales son definitivas e inapelables.

ANEXO II NORMAS APROBATORIAS DE LOS PRESUPUESTOS

Los presupuestos analizados en el presente informe surgen de las siguientes normas aprobatorias.

Cuadro N° 6: Normas Aprobatorias de Presupuestos Anuales.

ORGANISMO	PRESUPUESTOS							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
INSTITUTO DE POLITICAS PUBLICAS EN DDHH	Dec.es CMC 26/11 y 35/12 + Nota SM 774/12	Dec. CMC 61/12	Dec. CMC 02/14	Dec. CMC 30/14	Dec. CMC 39/15	Dec. CMC 3/16	Resol. GMC 42/17	Resol. GMC 48/18
SECRETARIA DEL MERCOSUR	Resol.es GMC 28/11 y 45/12	Resol. GMC 47/12	Resol. GMC 03/14	Resol. GMC 57/14	Resol. GMC 56/15	Resol. GMC 30/16	Resol. GMC 47/17	Resol. GMC 49/18
SECRETARIO DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISION DEL MERCOSUR	Resol.es GMC 29/11 y 45/12	Resol. GMC 48/12	Resol. GMC 04/14	Resol. GMC 59/14	Resol. GMC 57/15	Resol. GMC 29/16	Resol. GMC 43/17	Resol. GMC 47/18
ALTO REPRESENTANTE GENERAL DEL MERCOSUR UNIDAD DE PARTICIPACION SOCIAL.	Resol. GMC 41/11 y Dec. CMC 33/12	Resol. GMC 49/12	Resol. GMC 06/14	Resol. GMC 58/14	Resol. GMC 60/15	Resol. GMC 28/16	-	-
ISM- INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR	Dec.es CMC 25/11 y 34/12	Dec. CMC 60/12	Dec. CMC 01/14	Dec. CMC 31/14	Dec. CMC 40/15	Dec. CMC 02/16	Resol. GMC 41/17	Resol. GMC 46/18

Fuente: Elaboración propia sobre información presupuestaria publicada en la página web www.mercosur.int