

REVISTA DE CONTROL FISCAL

CULTURA DE LA EFICACIA



DIRECTORIO

ADELINA GONZÁLEZ
CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA (E)

ARMANDO GUÉDEZ ALEJO
SUBCONTRALOR (E)

BASILIO JÁUREGUI
DIRECTOR GENERAL TÉCNICO (E)

MARÍA MAGDALENA SCOTT OVALLES
DIRECTORA GENERAL DE
LOS SERVICIOS JURÍDICOS

MERCEDES FERNÁNDEZ DE BLANCO
DIRECTORA GENERAL DE CONTROL DE
LOS PODERES PÚBLICOS NACIONALES

TANIA GARCÍA DE RINCÓN
DIRECTORA GENERAL DE CONTROL DE
LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
DESCENTRALIZADA

FÉLIX ZAMBRANO
DIRECTOR GENERAL DE CONTROL DE
ESTADOS Y MUNICIPIOS

CARMEN DELIA GONZÁLEZ
DIRECTORA GENERAL DE PROCEDIMIENTOS
ESPECIALES

MARIELBA JAUJA MILANO
PRESIDENTA DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
DE CONTROL FISCAL Y AUDITORÍA DE ESTADO
FUNDACIÓN "GUMERSINDO TORRES" (COFAE)

MARY JIMÉNEZ
PRESIDENTA DE LA FUNDACIÓN PARA LOS
SERVICIOS DE SALUD Y PREVISIÓN SOCIAL DE
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
(SERSACON)

REVISTA DE CONTROL FISCAL - CULTURA DE LA EFICACIA
es una publicación de la Contraloría General
de la República Bolivariana de Venezuela

Depósito Legal: pp 197502DF394
ISSN: 1315-5970

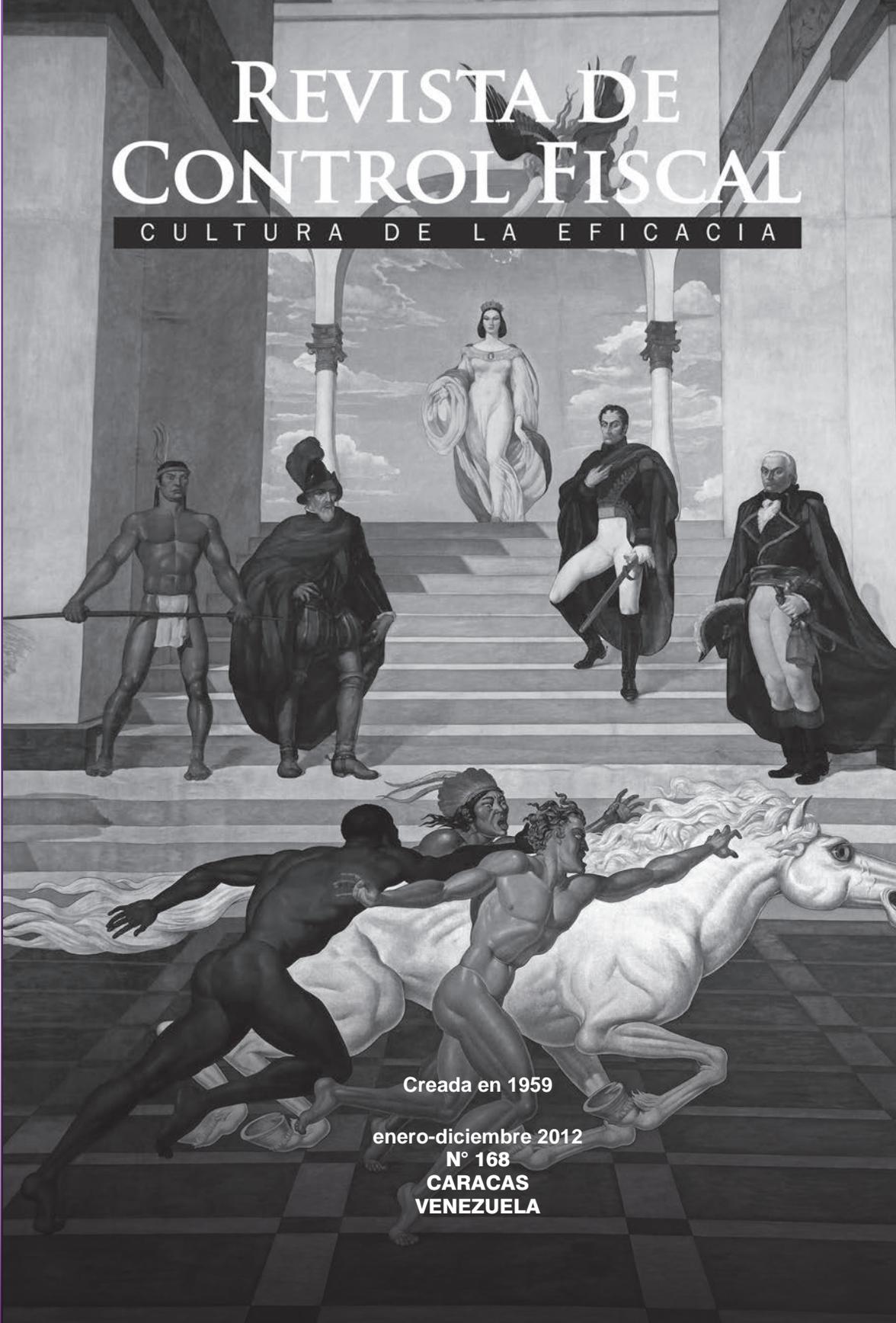
Corrección de prueba y estilo: Dirección de Información y
Cooperación Técnica
Diseño gráfico y diagramación: Dirección de Comunicación Corporativa.

Nota: Aun cuando el número de esta Revista de Control Fiscal,
Cultura de la Eficacia, pertenece al año 2012, el Directorio que aquí
aparece corresponde al año 2013.

Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela
Avenida Andrés Bello, sector Guaicaipuro. Edificio Contraloría General
de la República, Caracas, Venezuela, Apartado Postal 1050.
Teléfonos: (58 212) 508.3209. Fax: (58 212) 508.3862
<http://www.cgr.gob.ve> • Twitter: @CGRVenezuela

REVISTA DE CONTROL FISCAL

CULTURA DE LA EFICACIA



Creada en 1959

enero-diciembre 2012

N° 168

CARACAS
VENEZUELA

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

Título II

Del Sistema Nacional de Control Fiscal

Capítulo I Disposiciones generales

Artículo 23.

El Sistema Nacional de Control Fiscal tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades aludidas en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley.

Artículo 24.

A los fines de esta Ley, integran el Sistema Nacional de Control Fiscal:

1. Los órganos de control fiscal indicados en el artículo 26 de esta Ley.
2. La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna.
3. Las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades a los que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de la presente Ley.
4. Los ciudadanos y ciudadanas, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.

Parágrafo Único

Constituyen instrumentos del Sistema Nacional de Control Fiscal las políticas, leyes, reglamentos, normas, procedimientos e instructivos, adoptados para salvaguardar los recursos de los entes sujetos a esta Ley; verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa; promover la eficiencia, economía y calidad de sus operaciones, y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas, así como los recursos económicos, humanos y materiales destinados al ejercicio del control.

REVISTA DE CONTROL FISCAL

168

Contenido

• CONTROL FISCAL

Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del MERCOSUR y Asociados (EFSUR) 13

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) 38

• GESTIÓN DE ESTADO

Nuevas Perspectivas para Venezuela como Miembro del MERCOSUR y el Papel de EFSUR en el seguimiento de los recursos regionales 102

La Motivación del Funcionario Público 109

• PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Contraloría General de la República: La Contraloría Social y el Proceso del Control Social en los Consejos Comunales 116

• PUNTOS DE VISTA

Theotonio dos Santos Junior: La Integración cultural podría ser clave para el funcionamiento político y económico de la región 129

Negligencia contra Diligencia: Manifestaciones de incuria en la administración pública 143

• MISIÓN DE VIDA

El empeñoso Hermano Ginés: Constructor de caminos hacia Dios a través del estudio de la naturaleza 159

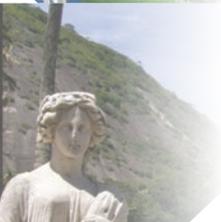
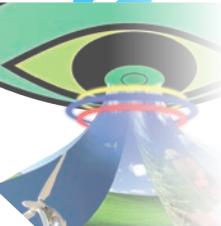
• ORÍGENES

Evolución de la Declaración Jurada de Patrimonio en Venezuela: Instrumento preventivo en el manejo de los recursos estatales 170

Sala de Centralización 185

• PIEDRA DE BABEL

Bienes públicos regionales: áreas prioritarias para la cooperación 186



Presentación

“No es el más fuerte de las especies el que sobrevive, tampoco es el más inteligente el que sobrevive. Es aquel que es más adaptable al cambio.”

-Charles Darwin-

La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR) se complace en mostrar a sus lectores la nueva etapa de la *Revista de Control Fiscal, Cultura de la Eficacia* como máximo órgano divulgativo de esta Institución Contralora, en donde se conjuga una tradición invaluable de 53 años de vida de la Revista de Control Fiscal con la frescura y la modernidad de la Revista Eficaz del Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado, Fundación “Gurmensindo Torres”, COFAE.

Como Charles Darwin una vez predicara, la evolución de las especies se concreta a través de cambios en sus sistemas morfológicos, y todo organismo o ente vivo debe cambiar para adaptarse a las necesidades que surgen en su ambiente diario y hacer sobrevivir a su especie. Así, la Revista de Control Fiscal, como organismo viviente de esta institución, ha cambiado, ha sufrido una metamorfosis y busca erigirse como piedra basal de la labor doctrinaria y didáctica de este organismo contralor, denominándose *Revista de Control Fiscal, Cultura de la Eficacia*.

Para ningún ciudadano moderno es un secreto que la tecnología y los medios de acceso a la información a través de los *mass media* han cambiado la forma de consumo del lector del siglo XXI, creando en éste la necesidad de una visión más dinámica, plural y cosmopolita; haciendo necesaria la sinuosidad, la precisión, el detalle y el todo al mismo tiempo, y solicitando del editor una composición

única y armoniosa, obligándolo a convertirse en un escultor de palabras, un arquitecto de publicaciones y un pintor de escenarios.

Este contexto impulsa la necesidad de coordinar frescura con tradición, y baluartes con innovación para fusionar la *Revista de Control Fiscal*, con su carácter técnico, ético y didáctico, con la optimista *Revista Eficaz* que se ha afianzado en poco tiempo en la dinámica del público en general, del funcionario público y de los integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal.

La CGR es hoy, con la entrega de este N° 168, la orgullosa progenitora de un nuevo producto, con diseño dinámico, con la incorporación de secciones de contenido actual y protagónico y con una visión novedosa de comunicación e información: *una revista con rostro humano*.

En esta nueva etapa, se incorporaron tres secciones técnicas orientadas al cumplimiento de nuestros objetivos institucionales: *Control Fiscal*, *Gestión de Estado* y *Participación Ciudadana*, caracterizadas por temas de carácter ensayístico para resaltar la gestión pública y las instancias del poder popular.

Asimismo, el lector encontrará *Puntos de Vista*, sección que permitirá el debate institucional, la gestación de ideas, la opinión y el análisis. La denominada *Orígenes*, dedicada al estudio del pasado para comprender el presente y construir desde allí nuestro futuro como institución contralora.

Finalmente, están incluidas dos secciones: *Misión de Vida* y *Piedra de Babel*; la primera está dedicada a resaltar la labor ética, moral o la conducta ejemplar de un ciudadano en particular, de un grupo de personas u organizaciones que, con su ejemplo, constancia y dedicación, hayan marcado un hito en la historia, guiado generaciones y creado pilares sólidos de conducta ética y moral que sirvan de ejemplo a los funcionarios públicos; y la segunda, servirá de enlace entre el lector y las nuevas propuestas bibliográficas que le pueden llevar de la mano en la investigación o en el ejercicio de su labor pública.

En esta edición N° 168, la revista ofrece a sus lectores dos artículos en la sección de *Control Fiscal*. El primero se refiere a la *Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del MERCOSUR*

y *Asociados (EFSUR)*, organización a la que resultó adscrita definitivamente la Contraloría General venezolana, producto de la incorporación definitiva de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR); y un segundo artículo sobre el *Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)*, encargado de manejar los recursos económicos para lograr la disminución de las asimetrías en los países miembros del bloque. La incorporación plena al MERCOSUR y a EFSUR es el logro progresivo de la constancia que ha puesto Venezuela en aliarse con sus vecinos sudamericanos, en un marco de búsqueda de soluciones para los diversos problemas sociales que azotan a la región y mediante una eficiente utilización de sus recursos, estableciendo programas conjuntos que extiendan sus avances a un mayor número de beneficiarios.

En la sección *Gestión de Estado* se presenta el artículo *Nuevas Perspectivas para Venezuela como miembro del MERCOSUR y el papel de EFSUR en el seguimiento de los recursos regionales*; en el que se tratarán los nuevos retos económicos, sociales, tecnológicos y culturales que afrontará Venezuela en un mercado compuesto por 270 millones de habitantes, y el rol que cumplirá la CGR para coadyuvar en el objetivo de EFSUR por convertirse en el ente de control externo del MERCOSUR. Además, se disertará en esta sección sobre el tema de *La Motivación del Funcionario Público*, pues es el recurso humano un elemento esencial para lograr cualquier objetivo institucional planteado.

En la sección *Participación Ciudadana* se encuentra el artículo *Contraloría General de la República: La Contraloría Social y el Proceso del Control Social en los Consejos Comunales*, que servirá de herramienta esencial a estas instancias para un mejor ejercicio de su labor dentro del marco de las *Jornadas de Fortalecimiento del Poder Popular* que lleva a cabo la Contraloría General, en su labor de consolidación de la participación ciudadana en el ejercicio de control de la gestión pública y en su deber de promover la educación como proceso creador de la ciudadanía.

En la sección *Puntos de Vista* se ofrece una entrevista con Theotonio dos Santos Junior, catedrático de la Universidad Fluminense de Brasil, quien resaltará la importancia de la integración cultural para la

región suramericana en el marco de la política actual del continente. Asimismo, encontraremos un artículo para la reflexión del funcionario público, denominado *Negligencia contra diligencia: manifestaciones de incuria en la administración pública*, en el que se diserta sobre la desidia y la apatía como conductas que todo funcionario público debe evitar en sus funciones cotidianas.

De igual manera, para formar al ciudadano y al funcionario en el deber ético y moral que lo debe caracterizar, se dedica la sección *Misión de Vida* a una pequeña biografía del *Hermano Ginés: constructor de caminos hacia Dios a través del estudio de la naturaleza*, personaje de la cotidianidad venezolana que dedicó su vida al estudio de las ciencias naturales y en particular a la majestuosidad de la naturaleza venezolana.

En la sección *Orígenes* se propone un estudio cronológico de la *Evolución de la Declaración Jurada de Patrimonio en Venezuela: Instrumento preventivo en el manejo de los recursos estatales*, para entender el desarrollo de esta herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción en Venezuela.

Finalmente, se cierra este N° 168 con la sección *Piedra de Babel*, instrumento complementario en la formación bibliográfica del funcionario público, que reseña algunos libros sobre los temas tratados en esta edición.

Invitamos a nuestros lectores a conocer el fruto de nuestra labor institucional en esta nueva etapa de la *Revista de Control Fiscal, Cultura de la Eficacia*.



Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del MERCOSUR y Asociados (EFSUR)

Origen

El 26 de julio de 1996 fue firmado un Memorando de Entendimiento entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores del MERCOSUR (EFS de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), como resultado de su interés común en acompañar los actos de integración de los países, a través del Tratado de Asunción de 1991, y de compartir informaciones y experiencias en el área de control fiscal externo. Posteriormente, en 1997, las EFS de Bolivia y Chile se adhirieron a este grupo de países y ratificaron el memorando de 1996.

...la EFSUR se ha cimentado en algunos principios esenciales como la igualdad jurídica de las EFS miembros, el respeto a los ordenamientos legales y nacionales, el libre ingreso y retiro de sus miembros y, sobre todo, la colaboración estrecha y permanente cimentada en el espíritu de servicio público y la búsqueda del beneficio mutuo.

Partiendo de este Memorando de Entendimiento, nace definitivamente en 1999, a partir de la consolidación de sus Estatutos, la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del MERCOSUR y Asociados, (actualmente EFSUR), organización a la cual la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela se integró en el 2006, asumiendo la Presidencia Pro Tempore de la misma durante el período 2008-2009. Actualmente, está integrada por las EFS del MERCOSUR y algunos Estados agregados: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile y Venezuela.

Esta Organización tiene como misión, fomentar la mejoría de sus instituciones miembros, y contribuir con la gestión regular y efectiva de los recursos comunitarios del MERCOSUR mediante acciones de cooperación.

Aunado a ello, su objetivo se proyecta en constituirse en el órgano capaz de ejercer el control externo del MERCOSUR y ser la semilla originaria del órgano de fiscalización externa de la Organización suramericana.

Para lograr estas metas, la EFSUR se ha cimentado en algunos principios esenciales como la igualdad jurídica de las EFS miembros, el respeto a los ordenamientos legales y nacionales, el libre ingreso y retiro de sus miembros y, sobre todo, la colaboración estrecha y permanente cimentada en el espíritu de servicio público y la búsqueda del beneficio mutuo.

Los principios que rigen a EFSUR son los siguientes:

- Igualdad jurídica de las EFS miembros.

- Respeto a ordenamientos legales y nacionales, y postulados del Derecho Internacional.
- Libre ingreso y retiro de sus miembros.
- Colaboración estrecha y permanente de la Organización y de sus miembros.
- Espíritu de servicio público y proscripción de interferencias políticas.
- Búsqueda del beneficio mutuo.
- Estructura Institucional.

La EFSUR se organiza para lograr cumplir de manera eficiente su gestión en: una Presidencia, una Secretaría Ejecutiva, una Comisión Mixta de Cooperación Técnica y un Grupo de Coordinación.

Presidencia

Es ejercida por un país miembro durante un año. De acuerdo con la elección realizada en la última reunión (2012) de la EFSUR, es ejercida por la Contraloría General de la República de Paraguay, en la persona del Contralor General Oscar Rubén Velázquez Gadea.

Secretaría Ejecutiva

Un miembro de la organización desempeña este cargo durante tres años. Actualmente, ejerce el Tribunal de Cuentas de la Unión de la República Federativa de Brasil en la persona del Ministro Augusto Nardes. Entre sus funciones figura asistir a la Comisión Mixta de Cooperación Técnica, que es el órgano supremo de la organización.

Comisión Mixta de Cooperación Técnica

Es un órgano colegiado, integrado por un representante (generalmente con el máximo rango dentro de la EFS de su país) de cada una de las entidades fiscalizadoras que componen la Organización, el cual está, en la actualidad, formado por siete miembros. Se reúne una vez al año en el país designado para ejercer la Presidencia Pro Tempore.



La Comisión Mixta de Cooperación Técnica conduce a la EFSUR y organiza las tareas de los restantes órganos. Se reúne una vez al año para aprobar el estado de avance de los trabajos comprometidos y las nuevas tareas a desarrollar.

Esta Comisión en su reunión anual, delibera sobre los temas contenidos en la agenda de trabajo, aprobando o generando recomendaciones que se plasman en las Actas de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica.

La selección de los temas incluidos en la agenda de trabajo se realiza teniendo en cuenta las materias críticas del proceso de integración regional y la importancia económica y social de dichas materias.

Grupo de Coordinación

Está integrado por representantes técnicos que designa cada EFS, y se reúne una vez al año en el país seleccionado para ejercer la Presidencia Pro Tempore, aunque en los casos en que la complejidad de los trabajos lo requiera, puede reunirse más de una vez por año. Generalmente estas reuniones preceden a las reuniones de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica.

Los acuerdos alcanzados en estas reuniones se plasman en las Actas del Grupo de Coordinación, son sometidos a la aprobación de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica, y forman la base para la elaboración de las Actas Finales de la más alta instancia de la Organización.

Las Actas del Grupo de Coordinación contienen los detalles acerca del progreso de las tareas realizadas por cada EFS, en relación con los compromisos asumidos dentro de la Organización y las desarrolladas por la Organización misma.

Además de las funciones mencionadas supra, relativas a la distribución de las competencias internas de la EFSUR, podemos destacar también algunas de sus principales funciones como Organismo:

- Informar las inquietudes y propuestas a los legisladores del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), para mejorar el logro de los objetivos, controlando que se cumpla con la legislación vigente y se trabaje con mayor eficiencia.
- Controlar el cronograma de desembolsos, identificar causas de atrasos y controlar que se haya cumplido con las condiciones previas para el desembolso siguiente.

- Identificar y evaluar procedimientos que permitan analizar grados de avance en la consecución de los objetivos del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).
- Auditar las fuentes y los usos de la cuenta especial donde se depositan los recursos del FOCEM y controlar el aporte de los Estados Parte para solventar cada proyecto aprobado.
- Controlar la asignación de recursos a los Estados Parte cuando los proyectos son pluriestatales y controlar y analizar la presentación de informes semestrales de cada Estado Parte.
- Controlar que se haya cumplido con la normativa nacional en materia económica, laboral y ambiental, entre otras.
- Verificar, a través de auditorías financieras y de gestión, el correcto uso de los fondos comunitarios mediante los proyectos en ejecución en el Bloque.

Agenda de Trabajo

El EFSUR cumple una agenda de trabajo con distintos grados de avance, los cuales se observan en relación a los diversos objetivos planteados, como lo son la difusión, la capacitación y la articulación con el PARLASUR y las diversas auditorías realizadas entre los años 2009 y 2011.

En lo que respecta al avance en la difusión, se trabaja en la creación de la imagen de la EFSUR como órgano de fiscalización externo del bloque, dando a conocer los productos, servicios y beneficios que derivan de su intervención; creando una identidad institucional que incluya un logo y un slogan, entre otros elementos; y diseñando una página *Web* con *links* a todas las Entidades de Fiscalización Superior de cada país, donde se puedan hallar novedades, noticias, foros de discusión, documentos, y agendas de trabajos, entre otras herramientas.

El objetivo de capacitación del cuerpo técnico, por otro lado, surgió de la XVI Reunión de la Comisión Mixta, con base en los aportes de las EFS de cada Estado Parte, e incluyó temas como el funcionamiento del MERCOSUR y la integración regional. De igual forma, se aprobó que la EFSUR solicite intercambios y asistencia al Tribunal de Cuentas Europeo y a la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, quien ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana (CFR-SICA) para profundizar las experiencias existentes de control regional.

También, la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) recibió muy positivamente información acerca de los planes de auditoría de la EFSUR, y mostró interés en colaborar con esta entidad en los procesos de capacitación y estudio de procedimientos, gestándose así la creación de un taller de capacitación para los integrantes de las EFS involucradas, representantes de cancillería y miembros del PARLASUR. Este taller se llevó a cabo en la ciudad de Brasilia y se realizó a través del Comité de Capacitación Regional de la OLACEFS.

Con respecto a la articulación con el PARLASUR, se aprobó, bajo el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la Auditoría General de la Nación Argentina, en la persona de la Auditora General, Vilma Castillo, un proyecto de acuerdo de cooperación a ser firmado entre la EFSUR y PARLASUR.

Este proyecto tiene por objeto establecer la cooperación técnica entre ambas entidades para realizar acciones de fiscalización conjunta sobre la gestión en el ámbito del bloque regional y de los recursos comunes aportados por los Estados Parte del MERCOSUR. También, se pretende realizar intercambios de experiencias, informaciones y tecnologías, con el fin de capacitar, perfeccionar y lograr la especialización técnica de los recursos humanos, y el desarrollo institucional y de la gestión pública, mediante la implementación de acciones conjuntas o de apoyo mutuo y de acciones complementarias de interés común.

En este sentido, se tiene conocimiento de la presentación ante el PARLASUR de un proyecto para la creación de un futuro Tribunal de Cuentas del MERCOSUR, por parte del Senador brasileño Sergio Zambiasi.

Finalmente, se han realizado 3 auditorías entre los años 2009 y 2011; versando, la primera de ellas, sobre los proyectos en curso financiados por el FOCEM, y consolidándose de este modo el primer paso hacia el producto final, que consiste en la elaboración de un diagnóstico sobre la gestión y mecanismos de control del FOCEM.

La siguiente, correspondiente al año 2010, se concentró en revisar las tareas del año anterior, consolidado, posteriormente, un informe de las auditorías realizadas por cada integrante de la EFSUR y que fue aprobado por las EFS de cada país respectivo.

Y la última, en el 2011, se decidió llevar a cabo en el segundo semestre del año. El tema de interés identificado esta vez como oportuno para la auditoría fue el Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (PAMA).

Cabe aclarar que los proyectos financiados por el FOCEM deben ser sometidos a auditorías externas, y sus resultados deben ser presentados a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

Entre otras actividades realizadas por la Organización en los recientes años, se debe mencionar, especialmente, las auditorías en la red de información del MERCOSUR, los puestos aduaneros y las transferencias presupuestarias para la Secretaría Administrativa del ente, así como las auditorías ambientales.

Con el objeto de armonizar los métodos de control existentes en cada país miembro, se creó un proyecto de norma de auditoría común, que será sometido a aprobación en la próxima reunión de la EFSUR.

EFSUR debe también realizar actividades para contribuir al perfeccionamiento de la administración pública y entre las principales a realizar se destacan las siguientes:

- Ejercer el control externo de la gestión del MERCOSUR (sea esta presupuestaria, económica, financiera, patrimonial o legal).
- Realizar dictámenes de estados contables financieros a definir por el PARLASUR, con lo cual se otorga la transparencia necesaria en la gestión.
- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del MERCOSUR.
- Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las entidades bajo su control, así como evaluaciones de programas, proyectos y operaciones.
- Auditar a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito, conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se lleguen entre el MERCOSUR y dichos organismos.
- Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración del Mercado Común, preparados al cierre de cada ejercicio.

- Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del FOCEM, así como realizar también auditorías de gestión sobre este Fondo y sus distintas formas de aplicación.
- Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica por sí, o por indicación del PARLASUR o del Consejo del Mercado Común.
- Formular criterios de control y auditoría, y determinar normas de auditoría externa que abarquen aspectos financieros, de legalidad, de economía, eficiencia y eficacia.
- Realizar auditorías financieras referidas al examen de información financiera preparado por otra persona, con la intención de establecer su razonabilidad, dando luego a conocer el resultado del examen a fin de aumentar la utilidad de la información.
- EFSUR podrá realizar auditorías de estados financieros y efectuar otro tipo de revisiones sobre contratos, subvenciones, procesamiento de datos, control interno, salvaguarda de activos, confiabilidad en la información y cumplimiento de normas.

Todas estas actividades se realizan en el marco de los objetivos de la Organización y el fin último de las mismas se encuentra en beneficiar a la ciudadanía de los países del bloque y sus asociados, para que tomen conocimiento de la rendición de cuentas de fondos comunitarios. De este modo se podrán plasmar los resultados en informes que serán una alerta sobre eventuales problemas y finalmente determinará que auditorías se realizarán en cada período.

Venezuela en la EFSUR

Aportes en el marco de las Reuniones realizadas

Hasta el ingreso de Venezuela en el MERCOSUR en calidad de Estado Parte, aprobado el 31 de julio de 2011, y en vigencia a partir del 12 de agosto de 2012, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela no era miembro pleno de EFSUR. Por consiguiente, no podía participar en todas las actividades del Plan de Trabajo de la Organización. Solo intervenía en la elaboración de los planes, del manual de auditoría, en los levantamientos de información, mas no podía participar en actividades vinculadas con el manejo del FOCEM. En la actualidad, como miembro pleno, podrá contar con el apoyo de este Fondo para implementar programas en Venezuela, los cuales podrán, a su vez, ser auditados por nuestro órgano contralor.

Entre los aportes de Venezuela, se quiere, sin embargo, destacar las propuestas y las actividades llevadas a cabo por la Contraloría General de la República (CGR) en las Reuniones realizadas.

Entre estas participaciones podemos resaltar la realización del relevamiento de la información sobre los acuerdos suscritos en el ámbito del MERCOSUR relativos a Flujo de Capitales; tarea que se le asignó a Venezuela en el año 2006 durante la Reunión realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia; y acto también en el cual el Contralor Clodosbaldo Russián agradeció notablemente la bienvenida recibida y su complacencia por adherirse a la Organización y su normativa jurídica.

Del mismo modo, en cuanto a las tareas asignadas en las Reuniones sucesivas a partir de 2007, Venezuela realizó la actualización de la página Web de la Organización, destacando el grado de importancia e intereses de las mismas, sobre todo, de los encuentros de la Comisión Mixta y el Grupo de Coordinación.

También, en cuanto a una de las participaciones más relevantes de Venezuela, se encuentra el trabajo sobre la fiebre aftosa, pues nuestro país, a pesar de no ser parte beneficiaria del PAMA (Programa Libre de Fiebre Aftosa), se destaca por sus contribuciones en la materia.

En el año 2010, durante la reunión de Buenos Aires, la Comisión Mixta asignó a nuestra EFS la realización de una presentación con información actualizada sobre la vacunación gratuita contra la fiebre aftosa; presentación que Venezuela completó satisfactoriamente, haciendo así de esta temática uno de los puntos de mayor interés en cuanto a nuestra colaboración dentro de la Organización. Por dicha razón, en la XVII Reunión de la Comisión Mixta de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y Asociados, EFSUR, llevada a cabo en El Calafate, Argentina, se pidió a Venezuela



...la Contraloría General de la República, en representación de Venezuela, propugnó por la creación de una “Escuela de Ética Pública”, la cual sería destinada a generar en los funcionarios públicos de los países miembros, un enfoque y cultura sobre ética pública como freno a la corrupción y con miras a mejorar la transparencia, la probidad y la eficiencia en las actuaciones de las entidades públicas, mediante el desarrollo de actividades de formación, capacitación y adiestramiento.

que analizara los resultados obtenidos en su informe y los presentara en el año 2012. La Contraloría General de la República nuevamente fue exitosa en su desempeño, y en el pasado mes de mayo, en Asunción, Paraguay, durante la Reunión de Consolidación de Auditoría al Programa Acción MERCOSUR Libre de Aftosa (PAMA) mostró en su informe el análisis de los resultados obtenidos sobre la vacunación gratuita contra la fiebre aftosa, auditoría operativa practicada en el Instituto Nacional de Salud Agrícola (INSAI), adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT).

Otra de las participaciones de Venezuela se concretó durante la mencionada Reunión en El Calafate, Santa Cruz, Argentina, del 23 al 26 de Noviembre de 2011. Dicha propuesta planteaba la posibilidad de desarrollar un proyecto que permitiera promocionar la adhesión al MERCOSUR, y sus beneficios, en los países en vías de ingreso. Tal proyecto, debía efectuarse bajo el IV Programa del FOCEM, y por tanto, se planteaba también, la necesidad de incrementar los recursos del mismo, establecidos en un 0,5%, para poder financiar el mencionado proyecto y otros de índole similar.

De igual modo, la Contraloría General de la República, en representación de Venezuela, propugnó por la creación de una “Escuela de Ética Pública”, la cual sería destinada a generar en los funcionarios públicos de los países miembros, un enfoque y cultura sobre ética pública como freno a la corrupción y con miras a mejorar la transparencia, la probidad y la eficiencia en las actuaciones de las entidades públicas, mediante el desarrollo de actividades de formación, capacitación y adiestramiento.

Y finalmente, entre una de las propuestas más importantes a considerar, se planteó la elaboración y presentación de un estudio jurídico tendente a determinar la situación actual de los países en vías de ingreso al MERCOSUR y analizar la posibilidad y viabilidad de reformar la normativa jurídica del organismo para agilizar el ingreso futuro de los interesados.

Todas estas propuestas fueron de gran importancia en la Reunión realizada en Argentina, y la finalidad última de las mismas se concentró en propiciar y agilizar el ingreso definitivo al MERCOSUR de tres de los países pertenecientes a la EFSUR, como lo son Bolivia, Chile y Venezuela.

En el 2012, Venezuela es parte del MERCOSUR en calidad de Estado Parte y continúa realizando labores para el mejor desarrollo posible de sus estructuras y programas en beneficio de todos los países miembros y asociados. El objetivo final es conseguir el reconocimiento de la EFSUR como el órgano superior de control externo de MERCOSUR.

Entidades Fiscalizadoras Superiores que integran la EFSUR

Auditoría General de la Nación Argentina Antecedentes Históricos



Luego de un siglo y medio de independencia política y numerosa normativa e instituciones vinculadas al manejo de la hacienda pública, la República Argentina regresó a la tradición de los Tribunales de Cuentas.

El 31 de diciembre de 1956 se aprobó el Decreto Ley N° 23.354 de Contabilidad. En lo referente al Control, establecía la institución del Órgano Jurisdiccional y de Control Externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje del Control

Interno y de la contabilidad del Estado, el Tribunal de Cuentas, que ejercía las funciones de control legal y técnico, y de control jurisdiccional. Dentro del control legal se encontraban comprendidos los controles de legitimidad de los actos administrativos y de la aplicación de las disposiciones y normativa correspondientes. El control técnico estaba referido a evaluaciones y verificaciones de índole contable y económico. El control jurisdiccional comprendía concretamente, la determinación de juicios de cuentas y de responsabilidad.

En 1974, dada la importancia de la hacienda pública productiva y la necesidad de ajustar su gestión, se creó la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), estructurada como un *holding* de empresas públicas. En 1978, cuando se disolvió la CEN, su área de control fue ocupada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SiGEP), que actuaba como una entidad administrativa descentralizada con personería jurídica propia.

Al comenzar la década de 1990, la hacienda productiva del Estado continuaba sometida al control de la SiGEP, mientras que su hacienda erogativa era controlada por el Tribunal de Cuentas de la Nación. Este esquema de control se mantendría hasta la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, actualmente vigente, que configura dos grandes sistemas, el de Administración Financiera y el de Control.

El sistema de control queda conformado por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), que serán los órganos rectores de los sistemas de Control Interno y de Control Externo respectivamente.

La Ley de Administración Financiera introdujo un nuevo enfoque del control, al establecer como objetivos generales, entre otros, los criterios de economía, eficiencia y eficacia, que, utilizados de manera precisa y oportuna, permitieron ingresar en el campo de la auditoría integral, de naturaleza más amplia que las auditorías tradicionales.

Realizada por equipos multidisciplinarios, la auditoría integral ha permitido a la AGN emitir su opinión y dar recomendaciones sobre la forma en que se conducen las instituciones auditadas, la eficacia, eficiencia y economía de sus logros y, por último, el impacto

y significado de sus quehaceres en el medio, la comunidad e instituciones a las que se vinculan.

Con la reforma constitucional de 1994 a través del Artículo 85 se confiere reconocimiento institucional a la Auditoría General de la Nación.

¿Qué es la AGN?

La Auditoría General de la Nación (AGN) es el organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control del estado de las cuentas del sector público. Verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. Controla y no coadministra la cosa pública: examina hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar. Con sus Informes de Auditoría, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones, asesora al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública.

Objetivos

El objetivo primario de la Auditoría General de la Nación es contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos.

La AGN enfrenta un importante desafío: lograr una mayor racionalidad del accionar del sector público.

Participación Internacional

La AGN desarrolla lazos de cooperación con las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de otros países y trabaja activamente con el conjunto de organismos que internacionalmente las agrupa. Es miembro pleno de la *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), entidad que nuclea a los órganos de control de naciones de todo el mundo, y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que agrupa a los países de América Latina y el Caribe. Es miembro pleno y fundador de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del MERCOSUR, Bolivia y Chile (EFSUR).

La AGN es miembro fundador de dicha organización, integrada también por el Tribunal de Cuentas de la Unión de la República Federativa del Brasil, el Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay y las Contralorías Generales de las Repúblicas del Paraguay, de Chile, de Bolivia y de Venezuela.

El Dr. Leandro Despouy, en su carácter de titular de la AGN, ejerció la presidencia de la Organización durante el período 2002-2003. La AGN fue elegida para el ejercicio de la Secretaría Ejecutiva de la Organización para el período 2000-2003.

La actividad de la Organización fortalece las actividades de control, el intercambio de experiencias y la realización de auditorías combinadas entre los distintos miembros. Este fortalecimiento del proceso de integración ha producido resultados comunes en auditorías operativas en materia de circuitos de información del MERCOSUR y de áreas de control integrado en las fronteras. Tales informes han sido remitidos al Grupo Mercado Común del MERCOSUR, abriendo un espacio de seguimiento y control del proceso de integración subregional. Las distintas EFS miembro han consolidado manuales comunes de procedimientos de las tareas empeñadas y han planificado la realización de auditorías sobre trabajo infantil, resolución de controversias, y cuestiones relacionadas con el medio ambiente, entre otras tareas.

Asimismo, se dinamizan las relaciones entre la Organización y el Tribunal de Cuentas Europeo, que han firmado un Convenio de Cooperación en el marco estratégico de afianzamiento de los vínculos con EFS que acreditan experiencia comunitaria, objetivo que incluye a las EFS de los países signatarios del NAFTA.

La AGN asigna una gran importancia a su participación en las actividades de la EFSUR comprometiéndose permanentemente en el trabajo conjunto para afianzar los lazos con los organismos pares y el progreso de la tarea de control regional. Este compromiso y permanente trabajo llevó a la Organización a designar a la AGN, representada por la Auditora General Ctdora. Vilma Castillo, en la presidencia Pro Tempore para el período 2010. Así, la Argentina fue anfitriona de la XVII Reunión del Grupo de Coordinación y de la XVI Reunión de la Comisión Mixta, llevadas a cabo del 20 al 23 de

Octubre de 2010. En ellas se consolidó el compromiso permanente en el trabajo conjunto y, por unanimidad de los miembros, se ratificó a la Argentina, siempre representada por la Ctdora. Vilma Castillo, para presidir la Organización por un año más.

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

Antecedentes Históricos



La historia del control en Brasil se remonta a la época colonial. En 1680, se crearon las Juntas de Hacienda de las Capitanías y la Junta de Hacienda de Río de Janeiro bajo la jurisdicción de Portugal. En 1808, se instaló el gobierno de Don Joao VI y se crearon la Real Hacienda y el Consejo de Hacienda, que tenían la misión de vigilar la aplicación del gasto público.

Con la proclamación de la independencia de Brasil en 1822, la Real Hacienda se transformó en el Tesoro, gracias a la Constitución monárquica de 1824, previéndose entonces, los primeros presupuestos y balances.

La idea de crear un Tribunal apareció por primera vez en Brasil el 23 de junio de 1826, con la iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Vizconde de Barbacena, e Ignacio José Borges, quienes presentaron el proyecto de ley en ese sentido al Senado del Imperio. Pero esto no se pudo lograr sino con la caída del Imperio y las reformas políticas y administrativas de la joven República, casi medio siglo después, haciéndose realidad el Tribunal de Cuentas, en fecha 7 de noviembre de 1890, mediante el Decreto N° 966, y guiado por los principios de autonomía, control, juicio, estado de alerta y energía. Aunque no fue sino con la Constitución de 1891 cuando se institucionalizó definitivamente el Tribunal mediante el artículo 89 de dicha Carta Magna.

Originalmente, el Tribunal tenía jurisdicción para examinar, revisar y enjuiciar todas las operaciones relacionadas con los ingresos y gastos de la Unión, pero la misma Constitución de 1891 le dio poderes para liquidar las cuentas de ingresos y gastos y verificar su legalidad antes de ser proporcionadas al Congreso.

Posteriormente, con la Constitución de 1934, el Tribunal recibió, entre otras, las tareas de supervisar la ejecución del presupuesto, registrar de antemano los gastos y contratos, evaluar las cuentas de los responsables de los bienes públicos y el dinero, así como presentar un dictamen preliminar sobre las cuentas del Presidente para su posterior presentación a la Cámara de Representantes.

Con la Constitución de 1946 se suma una nueva carga a las competencias del Tribunal de Cuentas: juzgar la legalidad de las pensiones, anualidades y concesiones de pensiones; y con la Constitución de 1967, ratificada por la Enmienda Constitucional N° 1, de 1969, se le retira el examen o ejercicio de juicio previo de los actos o contratos generadores de gastos, sin perjuicio de la facultad de señalar los defectos e irregularidades que, de no remediarse, serían entonces objeto de representación en el Congreso y se elimina también la sentencia de la legalidad de las concesiones de jubilación, anualidades y pensiones, que se le había asignado anteriormente, dejando en manos del Tribunal, simplemente, la evaluación de la legalidad para los fines de registro.

Finalmente, con la Constitución de 1988, fue ampliada la jurisdicción y competencia del Tribunal, el cual estaba facultado para, en ayuda del Congreso Nacional, realizar el ejercicio contable, financiero, presupuestario, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a la legalidad, legitimidad y economía y supervisar la aplicación de las subvenciones y exención de los ingresos. Cualquier persona o entidad, pública o privada, que utilice, recoja, almacene, gestione o administre fondos, bienes y valores públicos, o responsabilice a la Unión actuando en su nombre, asume las obligaciones de carácter pecuniario y tiene la obligación de proporcionar cuentas al TCU.

Contraloría General de la República de Paraguay

Antecedentes Históricos



El primer antecedente claro de la actual Contraloría General de la República, se encuentra en la Contaduría General, que según la Ley de Organización Administrativa de 1909, tenía a su cargo el examen de todas las Cuentas, y según la Ley N° 817 de Organización Financiera de 1926, también debía encargarse del registro y administración de todas las propiedades fiscales, especificando en su Artículo 1 que: “La Contaduría General deberá formar, conservar un registro general de todos los bienes del estado, en que se especificará la naturaleza, la ubicación, la destinación y las indicaciones necesarias para determinar el valor de los mismos”. Posteriormente en 1946, mediante el Decreto Ley N° 17.101 del Ministerio de Hacienda, se establece la estructura del mismo, y se incluye en la sección N° VII, la figura de una Contraloría Financiera que vendría a sustituir la Contaduría General, con lo que se sentarían las bases de un control fiscal más amplio.

Este Ministerio de Hacienda, ejercía el dominio de la distribución de los créditos, dineros públicos, impuestos, etc., y naturalmente esa dominación se extendía a la Contraloría Financiera restándole, sin lugar a dudas, independencia y autonomía.

Ya en 1990, por Decreto Ley N° 16/90, se determinó que la Contraloría Financiera de la Nación “dependerá del Presidente de la República, siendo responsable de establecer y reglamentar la organización y las funciones de las auditorías internas de todas las Reparticiones del Estado, elaborar las normas y procedimientos y luego controlar la gestión de esas auditorías”; por lo que el nombramiento del Contralor Financiero correspondía al Presidente de la República, a propuesta

de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República.

Pero luego, en el mismo año 1990, se da un paso importante hacia la autonomía total de la entidad de control y mediante la Ley N° 95/90 surge la Contraloría General de la Nación, como organismo técnico, con autonomía necesaria en sustitución de la Contraloría Financiera dependiente del Ministerio de Hacienda. Aún así, las designaciones del Contralor y Sub-Contralor (recién creadas), seguían siendo competencia del Poder Ejecutivo, aunque ahora de una terna de candidatos a propuesta de la Cámara de los Senadores de la Nación.

Es finalmente en 1992, con la promulgación de la nueva Constitución, cuando surge dentro de la estructura y de la organización del Estado, como otro organismo, la figura de la Contraloría General de la República como se conoce actualmente. De acuerdo al Artículo N° 281 de la Constitución Nacional, "La Contraloría General de la República es el Órgano de Control de las actividades económicas y financieras del estado, de los departamentos y de las municipalidades en la forma determinada por esta Constitución y por la Ley. Goza de autonomía funcional y administrativa". Todas las demás funciones, competencias y límites de actuación de la Contraloría han sido reglamentados con la Ley 276/93 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República. Estructuralmente se compone de un Contralor y un Sub-Contralor, de nacionalidad paraguaya, de 30 años cumplidos, graduados en Derecho o en Ciencias Económicas, Administrativa o Contables. Cada uno de ellos es designado por la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros, de sendas ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Duran cinco años en sus funciones, los cuales no serán coincidentes con el período del mandato presidencial y podrán ser confirmados en el cargo sólo por un período más, con sujeción a los mismos trámites y durante tal lapso, gozarán de inamovilidad, no pudiendo ser removidos sino por la comisión de delitos o por mal desempeño de sus funciones, garantizando de este modo una independencia que les permita cumplir con su labor constitucional.

Tribunal de Cuentas de Uruguay Antecedentes Históricos



El primer antecedente de control externo del uso de los recursos públicos coincide en Uruguay con los albores de su vida independiente. La Asamblea General Constituyente y la Legislativa, previo al dictado de la primera Constitución, creó una “Comisión de Cuentas”, con el cometido de “realizar el examen, liquidación y comprobación de las cuentas generales que cada año debe presentar el Gobierno”, a cuyos efectos todas las oficinas del Estado debían pasarle “los documentos, libros y noticias que pida”.

El Artículo 228 de la Constitución determina el marco de actuación del organismo, al establecer: “La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública será de cargo del Tribunal de Cuentas”.

El Tribunal de Cuentas ha definido su Marco Estratégico conformado por su Misión, Visión y Valores. Dicha declaración lo presenta y lo proyecta hacia el futuro.

Misión

El Tribunal de Cuentas es la Entidad Fiscalizadora Superior que, con autonomía técnica, orgánica y funcional y en cumplimiento de la Constitución y las leyes de la República, ejerce el contralor de la Hacienda Pública en beneficio directo de la Sociedad.

Visión

Que el Tribunal de Cuentas sea reconocido como un Organismo eficaz en el control y mejoramiento de la gestión de la Hacienda Pública.

Valores

Ética, Independencia, Imparcialidad y Transparencia.

Contraloría General del Estado de Bolivia Antecedentes Históricos



La Contraloría General de la República de Bolivia se creó el 5 de mayo de 1928, fecha en la cual el Presidente de la República, Dr. Hernando Siles, promulgó una ley creando la Contraloría General de la República como organismo independiente del Poder Ejecutivo, pero bajo la dependencia del Presidente de la República. El Contralor General de la República, máxima autoridad de la nueva institución, era elegido por el Jefe de Estado, de una terna elevada a su consideración por el Senado, con un mandato de seis años con posibilidad de reelección.

La Contraloría General de la República tenía un carácter más bien preventivo y no estaba limitada a revisar y corregir las erogaciones fiscales como era el caso del Tribunal Nacional de Cuentas. Inició sus actividades el 1° de enero de 1929, con las siguientes atribuciones:

- Supervisar el cumplimiento de disposiciones legales en las entidades públicas.
- Implantar un nuevo sistema contable en las oficinas gubernamentales.
- Controlar a los funcionarios públicos responsables que reciban, gasten o tengan la custodia de fondos o propiedades estatales.
- Examinar y revisar las deudas y reclamos a favor o en contra del Gobierno Nacional.
- Recuperar deudas y obligaciones que resulten del examen de cuentas y documentos.
- Practicar inspecciones de los registros y procedimientos de los funcionarios que recauden, administren o tengan a su cargo el control de fondos públicos.

En la reforma de la Constitución Política del Estado mediante Ley de 2 de febrero de 1967, se incorpora el concepto de control fiscal y se institucionaliza la Contraloría General de la República, mediante las disposiciones contenidas en el Capítulo V del Régimen Económico y Financiero.

Entre las nuevas funciones de la Contraloría General de la República estaban:

- la auditoría posterior en los bancos estatales;
- la fiscalización y control de la utilización de recursos provenientes de convenios internacionales;
- la evaluación de la legalidad y procedencia de las deudas y acreencias del Estado; y,
- la emisión de dictámenes sobre los estados financieros de las entidades públicas.

El mandato de la Contraloría General de la República se mantiene con las características antes mencionadas hasta la promulgación de la Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178 de fecha 20 de julio de 1990, que cambia sustancialmente las funciones y atribuciones del Contralor General de la República y el concepto del control fiscal.

Esta Ley establece un nuevo marco jurídico que regula los Sistemas de Administración y de Control Gubernamental de los recursos del Estado, y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública. Crea los sistemas de administración y control destinados a:

- Programar y organizar las actividades.
- Ejecutar las actividades programadas.
- Controlar la gestión del Sector Público.

La Ley 1178 define las cualidades de la Contraloría General de la República como:

- Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental, encargado de emitir la normatividad básica de los sistemas de Control Gubernamental Interno y Externo.
- Autoridad Superior de Auditoría del Estado, que ejerce el control externo posterior, con autonomía operativa, técnica y administrativa, para cumplir con independencia, imparcialidad, probidad y eficiencia sus atribuciones.
- Conductora de los programas de capacitación y especialización para servidores públicos en el manejo de los sistemas que trata la Ley.

Uno de los cambios fundamentales resultante de la promulgación de la Ley 1178, fue eliminar la atribución de la Contraloría General del ejercicio del Control Previo, dejando esta responsabilidad a los servidores públicos de cada entidad, dentro de su obligación de ejercer el control interno.

La Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009 por el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma, en la Sección I, del Capítulo I, del Título V de la Segunda Parte (Artículo 214 al Artículo 217), encarga la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico a un órgano constitucional denominado Contraloría General del Estado, como máximo responsable de la supervisión y del control externo posterior.

La Contraloría General del Estado adopta esta nueva denominación a partir del 1° de abril de 2009, mediante Resolución N° CGE 001/2009 de 31 de marzo de 2009, firmada por el Contralor General del Estado, Lic. Gabriel Herbas Camacho.

Contraloría General de la República de Chile

Antecedentes Históricos



En 1925, durante el gobierno del Presidente Arturo Alessandri Palma, el Gobierno de Chile contrató a un grupo de expertos financieros estadounidenses, liderados por Edwin Kemmerer, quien propuso la creación de la Contraloría General de la República a partir de la fusión de la Dirección General de Contabilidad, el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Estadísticas y la Inspección General de Bienes de la Nación. La medida fue analizada por la Comisión Revisora, presidida entonces por el Superintendente de Bancos, Julio Philippi, quien le formuló indicaciones tendientes a armonizar sus ideas matrices, e innovar en la legalidad y las prácticas administrativas del país.

Así nace la Contraloría General de la República, en virtud del DFL N° 400-Bis del 26 de marzo de 1927, decreto que tras su creación fue modificado por una serie de disposiciones que perfeccionan y conforman su actual estructura de funciones, atribuciones y potestades.

Entre las disposiciones legales más importantes que han modificado al organismo, está la reforma aprobada en 1943, que otorga rango constitucional a esta entidad fiscalizadora, además de la promulgación en 1953 de la Ley Orgánica de la Contraloría, que desde su aparición ha experimentado diversas modificaciones.

La Contraloría General de la República (CGR) es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos.

Es esencialmente una entidad de control de legalidad de los actos de la Administración del Estado, que actúa con independencia del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional.

La labor de la Contraloría es eminentemente fiscalizadora, de carácter jurídico, contable y financiero, pues está destinada a cautelar el principio de legalidad, es decir, verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla.

Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela

Antecedentes Históricos



Tras la desaparición física del general Juan Vicente Gómez en 1935 y el arribo al gobierno nacional del general Eleazar López Contreras en 1936, surge en el país un intenso debate sobre la necesidad de modernizar el Estado, se discute el manejo escrupuloso de los recursos

públicos y la pertinencia de instrumentar un organismo autónomo de control fiscal. La prensa, la radio y los mítines se encargaron de familiarizar a los venezolanos con dos expresiones hasta ese momento poco menos que desconocidas: democratización y vigilancia en el uso de los fondos públicos. El 21 de febrero de 1936, López Contreras presentó un programa de gobierno llamado “Programa de Febrero” que prometía un régimen de legalidad donde la ley sea respetada por ciudadanos y funcionarios; el manejo escrupuloso de los fondos públicos y el perfeccionamiento de los sistemas de fiscalización; líneas que anticipan la creación de la Contraloría General de la República.

En cumplimiento del “Programa de Febrero”, el gobierno venezolano solicitó colaboración a la República de Colombia, que había organizado su institución contralora atendiendo a las recomendaciones de la Comisión Kemmerer, para crear la Contraloría General de la Nación (hoy Contraloría General de la República), hecho que ocurrió con la promulgación de la Ley Orgánica de Hacienda Nacional el 15 de julio de 1938. Sin embargo, las actividades propiamente dichas no se iniciaron sino 3 meses más tarde, el día 17 de octubre de 1938, bajo la conducción del doctor Gumersindo Torres Millet, primer Contralor General de la Nación. La Ley de Hacienda de 1938 da al nuevo organismo contralor una organización similar a la Contaduría General de Hacienda de 1918, al reafirmar la existencia de la Sala de Examen y de la Sala de Centralización y crea la Sala de Control y un Departamento Jurídico, estructura vigente hasta 1975.

La Contraloría venezolana adquirió rango constitucional a partir de la promulgación de la nueva Constitución de los Estados Unidos de Venezuela del 5 de julio de 1947, pues se incluyen por primera vez en un texto constitucional venezolano, las normas referentes a la Contraloría General de la Nación. Esto fue ratificado en la Constitución Nacional del 23 de enero de 1961, donde además se instituyó la denominación de Contraloría General de la República, la cual se mantiene en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999. En esta última se fortaleció la autonomía funcional y organizativa de la Contraloría General al pasar a formar parte del Poder Ciudadano, conjuntamente con el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial

N° 37.347 del 17 de diciembre de 2001, mediante la cual se estableció la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal, definiendo el Sistema de Control Interno y los responsables de su funcionamiento, facultando al contralor para establecer la forma, oportunidad y el órgano de control fiscal ante el cual rinden cuenta los órganos y entes de la administración pública, regular los concursos públicos para designar a los titulares de los órganos de control fiscal, la competencia de estos órganos para imponer multas; estableciendo un procedimiento único para la determinación de responsabilidades, los supuestos generadores de responsabilidad administrativa, la competencia del Contralor para imponer como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad administrativa, la suspensión del cargo sin goce de sueldo, la destitución del declarado responsable en lo administrativo y la inhabilitación para la función pública y la posibilidad de exigir la presentación periódica de la Declaración Jurada de Patrimonio. Además de dar competencia a la Contraloría para desarrollar acciones que faciliten la participación ciudadana en el control de la gestión pública.

Referencias

- **EFSUR.** Disponible en: <http://www.efsur.org/portal/page/portal/efsur>
- **EFSUR** (2012) *Auditoría Coordinada en el Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (PAMA)*. Resumen Ejecutivo. Brasilia.
- **EFSUR** (2011) *Auditoría Coordinada Evaluación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)*. Brasilia.
- **MERCOSUR.** Disponible en: <http://www.mercosur.int/>
- **PARAGUAY.** *Base normativa y legal de la Contraloría General de Paraguay.*





CONTROL FISCAL

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)

Origen

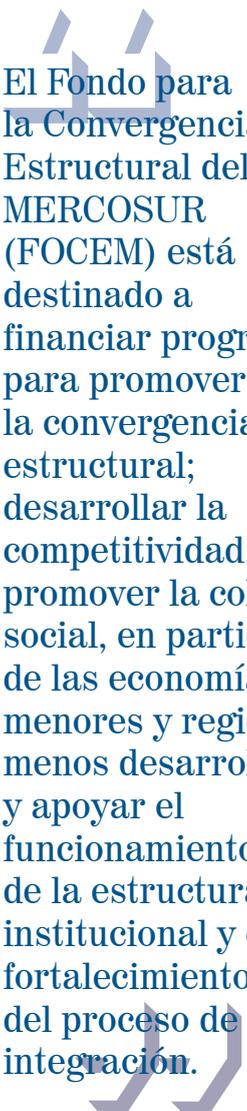
El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

El primer atisbo para la creación de este Fondo tuvo lugar con la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 19/04 del año 2004, en la que se planteó la importancia de profundizar en el proceso de integración del MERCOSUR, a partir de intereses y perspectivas comunes; la necesidad de identificar iniciativas y programas destinados a promover la competitividad de los Estados Partes y la Convergencia estructural en el MERCOSUR; y sobre todo, la necesidad de analizar alternativas que posibiliten la financiación de dichas iniciativas y proyectos, así como el fortalecimiento de las instituciones, respetando la disciplina fiscal y el uso eficiente de los recursos disponibles en los Estados Partes.

Con estas perspectivas sobre las mesas de trabajo del MERCOSUR, se decidió crear un Grupo de Alto Nivel integrado por los representantes que designaran los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes, quedando plasmada dicha iniciativa en la mencionada Decisión N° 19/04, y se estableció que el Grupo, llevase para la siguiente reunión de la organización, algunas propuestas sobre fórmulas de financiamiento adecuadas para estas iniciativas y programas.

Posteriormente, con la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 45/04, se establece formalmente el FOCEM basado en el informe del Grupo de Alto Nivel, y se insta a que se ponga en funcionamiento en el menor tiempo posible.

De este modo, con una metodología de trabajo desplegada en función de la eficacia



El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

y la eficiencia, y considerando que los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados no podrían ser aprovechados por las economías menores mientras subsistieran marcadas condiciones de asimetría, es como los Estados Partes reglamentan el funcionamiento del Fondo bajo la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 18/05.

En tal Decisión, se establecen los diversos programas a desarrollar dentro del Fondo, los porcentajes de aporte de los Estados Partes para alcanzar la cifra de cien millones de dólares anuales destinados al funcionamiento del organismo y sus programas; así como los porcentajes en que dicha cifra se distribuiría para los programas de los Estados Partes. Además de ello, se prevé que al crearse el futuro Reglamento del Fondo, se regulen todos los aspectos procesales e institucionales de su funcionamiento.

Durante el año 2005 se concreta tal meta con la Decisión N° 24/05, que contiene el primer Reglamento del FOCEM, pero posteriormente en el año 2010, es derogado mediante la Decisión N° 01/10.

Estructura Institucional

El FOCEM está compuesto por una **Unidad Técnica (UTF)**, regulada bajo las Decisiones N° 24/10 y 49/10. Esta Unidad es la instancia técnica para la evaluación y seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados por el FOCEM y funciona en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR (SM).

También lo integra la **Unidad Técnica Nacional (UTNF)**, la cual es el vínculo operativo de cada Estado Parte con la UTF/SM. Tiene a su cargo las tareas de coordinación interna de los aspectos relacionados con la formulación, presentación, evaluación y ejecución de los proyectos en cada país.

En cuanto a los **Programas** establecidos, podemos encontrar cuatro: el Programa de Convergencia Estructural (Programa I); el Programa de Desarrollo de la Competitividad (Programa II); el Programa de Cohesión Social (Programa III) y el



Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración (Programa IV). Cada uno de ellos se encuentra delimitado por diferentes componentes, y dentro de ese marco se desarrollan los diversos proyectos.

En el primer programa, el **Programa de Convergencia Estructural**, los proyectos presentados deberán contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.

Entre sus Componentes se listan (Artículo 36 del Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR¹; Decisión N° 01/10):

- Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen el flujo de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones.
- Exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y biocombustibles.
- Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
- Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.

En el segundo Programa, el **Programa de Desarrollo de la Competitividad**, los proyectos presentados deberán contribuir a la competitividad de las actividades productivas del MERCOSUR, incluyendo:



...los proyectos presentados deberán contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.

¹ Véase ANEXO 1, página 63.

a) procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra-MERCOSUR; b) proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, entre otros) y c) investigación científica, tecnológica y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.

Este Programa se desarrolla con base en los siguientes Componentes (Artículo 36 del Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR; Decisión N° 01/10):

- Generación y difusión de conocimientos tecnológicos dirigidos a sectores productivos dinámicos.
- Metrología y certificación de la calidad de productos y procesos.
- Trazabilidad y control de sanidad de animales y vegetales.
- Garantía de la seguridad y de la calidad de sus productos y subproductos de valor económico.
- Desarrollo de cadenas productivas en sectores económicos dinámicos y diferenciados.
- Promoción de la vitalidad de sectores empresariales, formación de consorcios y grupos productores y exportadores.
- Desarrollo de competencias asociadas a la ejecución, gestión y mejoramiento de procesos de manufactura, servicios y negocios.
- Reconversión, crecimiento y asociatividad de las pequeñas y medianas empresas, su vinculación con los mercados regionales y promoción de la creación y desarrollo de nuevos emprendimientos.
- Capacitación profesional y en autogestión, organización productiva para el cooperativismo y asociativismo e incubación de empresas.
- Promoción y diversificación de los sistemas nacionales de innovación científica y tecnológica.

En el tercer Programa, el **Programa de Cohesión Social**, los proyectos presentados deberán contribuir al desarrollo social, en particular en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de salud humana, educación, reducción de la pobreza y del desempleo.

Sus Componentes se enfocan en (Artículo 36 del Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR; Decisión N° 01/10):

- Implementación de unidades de servicios y la atención básica en salud con miras a aumentar la esperanza de vida y, en particular, disminuir las tasas de mortalidad infantil; mejorar la capacidad hospitalaria en zonas aisladas y erradicar enfermedades epidemiológicas y endémicas provocadas por la precariedad de las condiciones de vida.
- Enseñanza fundamental, educación de jóvenes y adultos y enseñanza profesional con miras a disminuir las tasas de analfabetismo y de deserción escolar, aumentar la cobertura del sistema educativo formal en la población, promocionar la educación destinada a cubrir las necesidades específicas de especialización y la disminución de las disparidades al acceso de la educación.
- Capacitación y certificación profesional de trabajadores, concesión de microcrédito, fomento del primer empleo y de renta en actividades en economías solidarias, orientación profesional e intermediación de mano de obra, con miras a la disminución de las tasas de desempleo y subempleo; disminución de la disparidad regional incentivando la creación de empleo en las regiones de menor desarrollo relativo y mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo.
- Combate a la pobreza: identificación y localización de las zonas más afectadas por la pobreza y exclusión social; ayuda comunitaria; promoción del acceso a la vivienda, salud, alimentación y educación de sectores vulnerables de las regiones más pobres y de las regiones fronterizas.

En el cuarto Programa, el **Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración**, se enfoca en el ámbito del desarrollo de las capacidades institucionales.

Los proyectos presentados en el marco de este Programa deberán atender el mejoramiento de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo, así como la profundización del proceso de integración. Una vez cumplidos los objetivos de los proyectos, las estructuras y actividades que pudieran resultar serán financiadas en partes iguales por los Estados Partes.

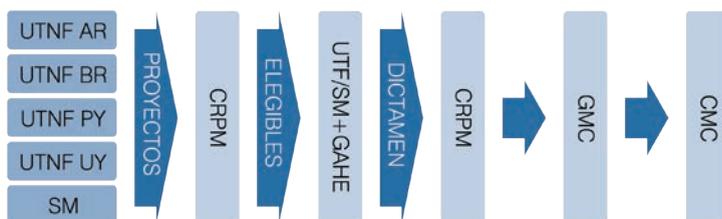
Para que un proyecto sea elegible para ser financiado con recursos del FOCES debe reunir, simultáneamente, las siguientes condiciones:

- Que los Estados Partes consideren que el proyecto atiende a los objetivos del FOCEM, establecidos en el Artículo 1º de la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 18/05, y de esa forma contribuye para el fortalecimiento del proceso de integración o a la disminución de las asimetrías.
- Se ajuste a uno de los programas definidos en el Artículo 36² del Reglamento FOCEM.
- Reúna todos los requisitos de presentación previstos en el Capítulo III de la Sección III del Reglamento FOCEM.
- Sea propuesto y ejecutado bajo responsabilidad del sector público de uno o más Estados Partes, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 17 del Reglamento FOCEM. La estructuración, operación y/o gestión de proyectos contemplados en el **Programa II, Desarrollo de la Competitividad**, podrán ser delegadas a instituciones públicas, mixtas o privadas que sean parte de la Administración directa, indirecta o del sistema operacional del Estado Parte, preservando la responsabilidad de éste por la gestión completa del proyecto. La UTNF del Estado Parte beneficiario deberá permanecer como la única instancia de vinculación con la UTF.
- Tenga gastos elegibles y no elegibles que alcancen un monto igual o superior a US\$ 500.000, excepto en los casos de los proyectos presentados en el marco del Programa IV.
- Posea una tasa interna de retorno socioeconómico mayor que la tasa de mínima rentabilidad social, para los Programas I y II con exclusión de los proyectos de agua potable y cloacas. La tasa de mínima rentabilidad social, válida a efectos de elaboración y análisis de proyectos, será fijada al momento de la aprobación del presupuesto del FOCEM, y tendrá como referencia las tasas básicas de cada Estado Parte.
- No sustituya otros proyectos en ejecución ni gastos estructurales públicos o correlativos del Estado Parte destinados a los beneficiarios finales del proyecto.
- Optimice la utilización de los recursos naturales y prevea acciones de mitigación de los daños ambientales que el proyecto provoque en su área de influencia directa.
- Demuestre haber tenido en cuenta, en su formulación, las especificidades geográficas, económicas, sociales y culturales del territorio en que está ubicado.

² Véase *supra* los componentes de los diversos programas (Artículo 36).

En cuanto al mecanismo de aprobación de los proyectos se puede visualizar la imagen a continuación para entender el proceso.

MECANISMOS DE APROBACIÓN DE PROYECTOS



Mecanismo de Aprobación de Proyectos

Como se observa, los proyectos son elevados al conocimiento de la Unidad Técnica Nacional en el Estado Parte correspondiente; posteriormente, esta Unidad Técnica transfiere los proyectos a la CRPM (Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR), que está integrada por los representantes permanentes que cada país tiene acreditados ante el MERCOSUR –uno por país, más un presidente– y esta Comisión se encarga de verificar que los proyectos recibidos son elegibles y pueden ser remitidos a la Unidad Técnica (UTF/SM: Unidad Técnica del Fondo/Secretaría del MERCOSUR).

La UTF/SM evalúa los proyectos junto con el GAHE-FOCEM (Grupo *Ad Hoc* de Expertos del FOCEM) y presenta un Dictamen técnico sobre los mismos como respuesta para la CRPM. Estos dictámenes técnicos que son devueltos a la CRPM, se transfieren al GMC (Grupo del Mercado Común), quien es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, y este grupo hace también su informe y lo eleva al CMC (Consejo del Mercado Común), para que finalmente se decida sobre la aprobación de los proyectos y la asignación de los recursos correspondientes.

En la fase de ejecución y desarrollo de cada proyecto, cabe a la UTNF la elaboración de informes semestrales, enviándolos a la UTF/SM. Los informes deben contener, en relación a cada uno de los proyectos, las siguientes informaciones: acompañamiento físico y financiero,

impacto del proyecto y resultado de las auditorías. La UTNF recibe y analiza los informes de auditoría, encaminándolos, conjuntamente con los informes semestrales elaborados por la misma, a la UTF/SM, para su análisis y posterior encaminamiento a la CRPM.

Por otro lado, la UTF/SM y el GAHE-FOCEM pueden realizar inspecciones técnicas y contables en cualquier época de la ejecución de los proyectos. Por lo tanto, la UTNF debe facilitar las tareas de la UTF/SM, permitiendo el acceso a las instalaciones de la UTNF, así como la documentación comprobatoria de los gastos realizados con los recursos recibidos del FOCEM y de las contrapartidas nacionales, realizadas en cada uno de los proyectos ejecutados por el Estado Parte. Cabe además a la UTNF, justificar la totalidad de los gastos y encaminar copia de documentación (notas fiscales, recibos de pago etc.), debidamente certificadas por la misma, a la UTF/SM.

Beneficiarios de los Programas

Los beneficiarios³ de estos programas son directamente los Estados Partes, hasta el primer semestre de 2012: Paraguay, Uruguay, Brasil y Argentina.

Los proyectos pueden beneficiar a los Estados Parte individualmente, para que de este modo se contribuya con la disminución de las asimetrías, pero también es posible encontrar proyectos que beneficien a más de un Estado Parte y así eleven la calidad de los países miembros del MERCOSUR y de sus habitantes.

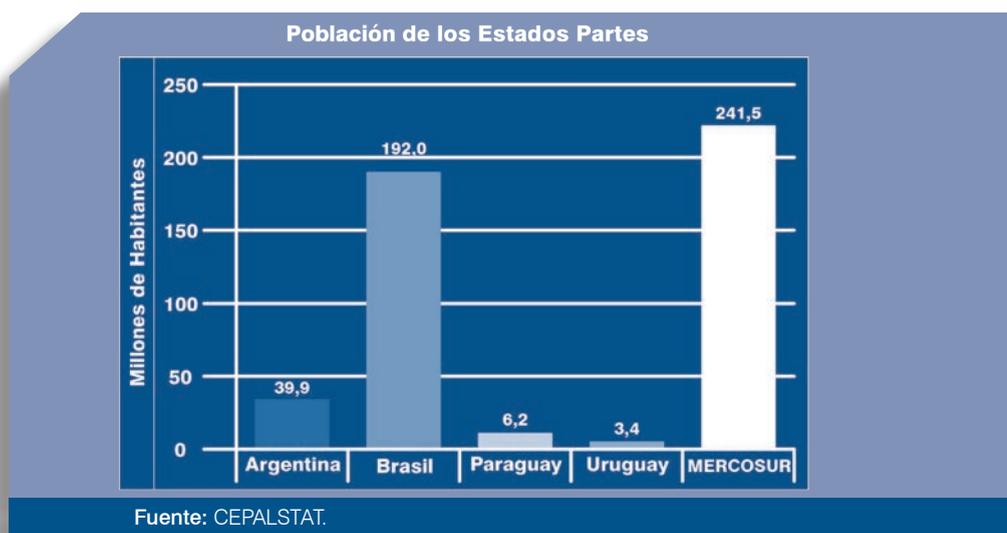
Este hecho, se relaciona directamente con la distribución reglamentada en la Decisión del Mercado Común N° 18/05, la cual hace énfasis en que los países con mayores cifras en su Producto Interno Bruto (PIB), aporten los mayores porcentajes al Fondo, pero que los mayores beneficiarios de dichos aportes sean los Estados Partes con necesidades más acuciantes; persiguiendo de este modo la meta de disminuir las asimetrías y trabajando por una mayor eficacia de las relaciones económicas entre los Estados Partes del MERCOSUR.

³ Los gráficos presentados fueron extraídos del portal electrónico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y los datos utilizados para la elaboración de los mismos varían desde el año 2008 hasta el año 2010, según la actualización de la información oficial disponible. Para la fecha de elaboración de esta publicación (2012), las variaciones poblacionales ocurridas no modifican sustancialmente las asimetrías expresadas en los gráficos. Sin embargo, en las referencias de este artículo se indican las direcciones electrónicas donde se puede verificar la información oficial de los Estados Miembros.

En los gráficos que siguen a continuación se evidencia la distribución a la que se hace referencia, por un lado en el primero de ellos se muestra la distribución poblacional de los países miembros, destacándose Brasil con el mayor número de habitantes, seguido de Argentina, Paraguay y finalmente Uruguay y en la última de las barras, son totalizados los millones de habitantes del MERCOSUR.

El segundo de los gráficos presenta el mismo orden decreciente, pero se refiere a la superficie de los países miembros; y el tercero, presenta la distribución del PIB.

Estos tres gráficos evidencian algunas de las asimetrías, Brasil se destaca por su amplitud territorial y su ventaja poblacional, que se traduce en capacidad laboral y de producción, obteniendo así los mayores ingresos del grupo, y el seguimiento de los otros Estados Partes mantiene precisamente el mismo patrón decreciente evidenciado en cuanto a población, superficie y PIB.



Superficie del MERCOSUR



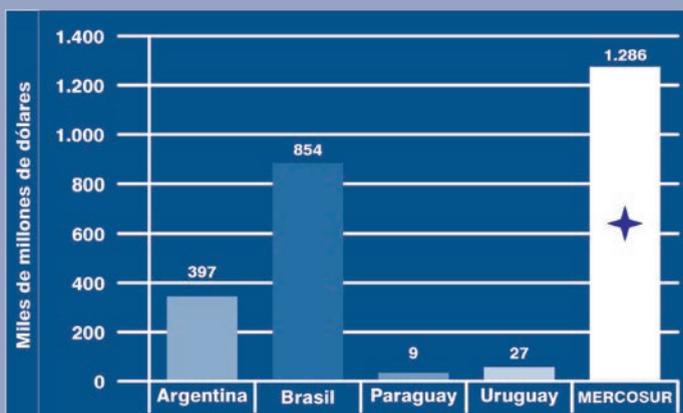
Fuentes:

Argentina: Instituto Geográfico Militar (http://www.ign.gob.ar/division_politica)

Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)

Paraguay: Secretaría Técnica de Planificación (<http://www.stp.gov.py/descentralizacion/index.php?id=18>)

Uruguay: Servicio Geográfico Militar (<http://www.ejercito.mil.uy/cal/sgm/principal1024.html>)

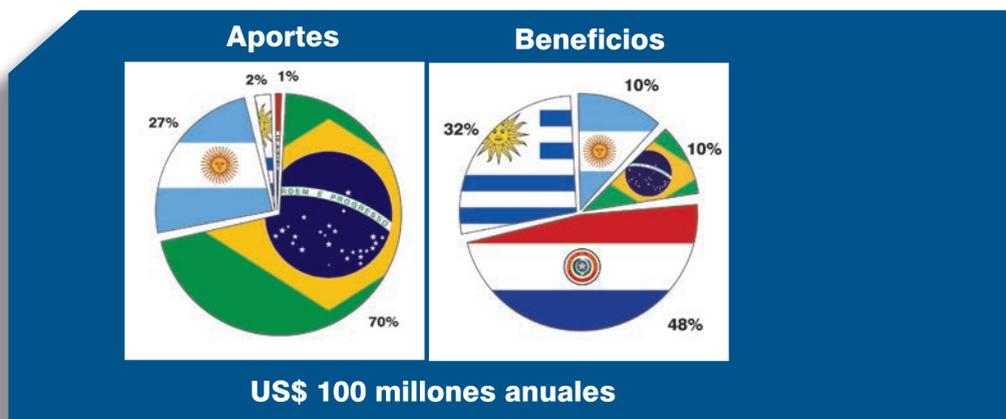
PIB de los Estados Partes
PIB AÑO 2008 (dólares del año 2000)

Fuente: CEPALSTAT.

El cuarto gráfico presenta un comportamiento divergente de los anteriores, se refiere a la distribución *per capita* de los Estados Miembros, y aquí Brasil pierde su liderazgo. Aunque las diferencias no resultan tan abismales como en los otros casos. Argentina lidera esta distribución, seguida muy de cerca por Uruguay, y posteriormente, con un poco más de separación, nos encontramos con Brasil y Paraguay.

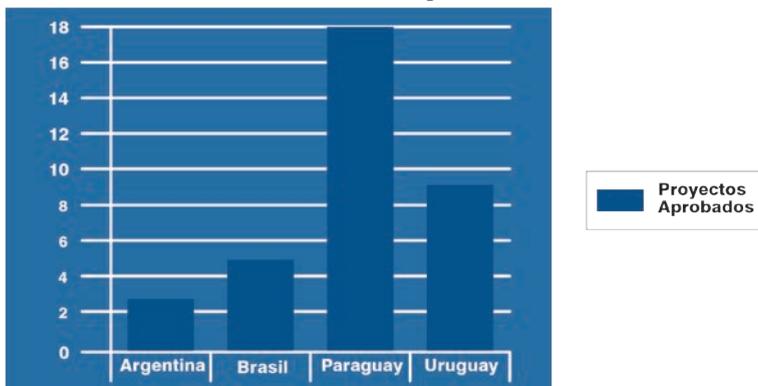
Como ya se mencionó, la disminución de las asimetrías es el punto focal del FOCEM, y según los artículos 6 y 10 del Reglamento del Fondo, los mayores aportes serán abonados por Brasil en un 70%, continuando Argentina con un 27%, Uruguay abonando un 2% y Paraguay un 1%.

En contraposición a ello se observa la distribución del porcentaje en cuanto a los beneficios (artículo 10): a los proyectos presentados por Paraguay se les otorgará un 48%, a los presentados por Uruguay un 32% y a los presentados por Brasil y Argentina, 10% respectivamente.



Actualmente, en el segundo semestre de 2012, los proyectos aprobados para Argentina son 3, los de Brasil 5, los correspondientes a Uruguay 9 y los aprobados para Paraguay 18.

Distribución de Proyectos



El FOCEM ejecuta directamente los programas necesarios para cumplir los objetivos del MERCOSUR. Pero, conjuntamente a estas dos entidades, existe otra denominada Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del MERCOSUR y Asociados (EFSUR), que se encarga de fiscalizar, mediante la realización de auditorías, los recursos destinados a los programas de desarrollo.

El FOCEM en Acción

El FOCEM ejecuta directamente los programas necesarios para cumplir los objetivos del MERCOSUR. Pero, conjuntamente a estas dos entidades, existe otra denominada Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del MERCOSUR y Asociados (EFSUR), que se encarga de fiscalizar, mediante la realización de auditorías, los recursos destinados a los programas de desarrollo.

En el año 2010, EFSUR realizó una *Auditoría Coordinada denominada Evaluación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)*⁴, es decir, se encargó de verificar y fiscalizar el funcionamiento de dicho órgano y la distribución de los recursos, y a continuación se presenta la síntesis ejecutiva obtenida:

“La Organización de las Entidades de Fiscalización Superiores de los Países del MERCOSUR y Países Asociados (EFSUR), al elaborar su Plan de Acción

⁴ Auditoría publicada por EFSUR en el año 2011, bajo el auspicio de todos los Estados Partes. Brasilia, Brasil.

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 interrogantes en materia de auditoría:

- ¿Las contribuciones anuales de los Estados Partes al FOCEM están cumpliendo el cronograma establecido y los recursos están siendo mantenidos en una cuenta específica?*

- *¿Por qué Brasil y Argentina poseen pocos proyectos aprobados a ser financiados por el FOCEM?*
- *¿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?*
- *¿Los proyectos se siguen de acuerdo a lo previsto en el reglamento del Fondo?*
- *¿Los proyectos se auditaron conforme a lo previsto en el reglamento del FOCEM y se implementaron eventuales recomendaciones de auditoría?*
- *¿La ejecución presupuestaria y financiera de los proyectos respetó los principios de la legalidad, legitimidad y economía?*
- *¿Los proyectos se están ejecutando de acuerdo al cronograma de ejecución física y las metas y objetivos alcanzados?*

Dichas interrogantes permitieron una evaluación amplia de la situación del FOCEM. Las EFS de Argentina y de Brasil abordaron todas estas interrogantes, 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 Asunción⁵. 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.

⁵ Se refiere al área metropolitana de La Asunción, ciudad capital de Paraguay.

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 en 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 las normativas 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 por un 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 US\$ 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 US\$ 1,7 millones previstos por el Convenio del PAMA, menos que US\$ 1,1 millones habían

sido desembolsados. En Brasil, se ejecutó menos que US\$ 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 y 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 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 US\$ 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).

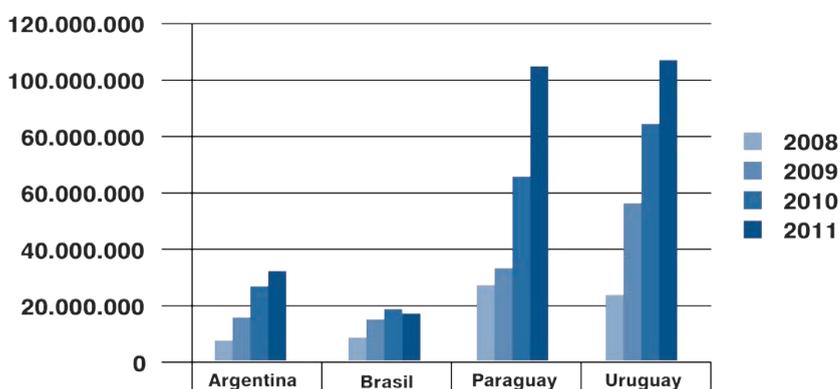
La coordinación de los trabajos de auditoría en el ámbito de la EFSUR permitió que cuestiones legales, financieras y operativas fuesen evaluadas por auditores públicos, a bajo costo, y con planificación técnica detallada. Podemos destacar que, en virtud del éxito de la auditoría y de la relevancia de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

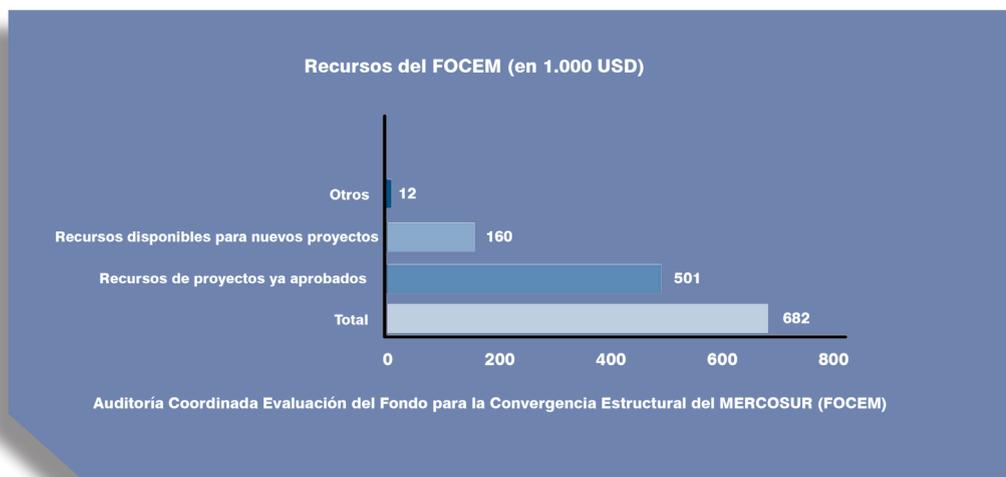
Como se ha observado, EFSUR realizó un trabajo exhaustivo para verificar la óptima utilización de los recursos del MERCOSUR que utiliza el FOCEM para disminuir las asimetrías entre sus Estados Partes.

La finalidad de esta auditoría fue detectar las fallas existentes en el FOCEM para corregirlas y, de este modo, ser más eficaces en la consecución de los fines de las organizaciones.

En los gráficos que siguen a continuación, se observa que la actividad del Fondo y la distribución de los recursos han aumentado progresivamente desde el año 2008 y se espera continuar con este ritmo de crecimiento para beneficiar cada vez más a los Estados Partes.

Distribución de los recursos del FOCEM





Proyectos Actuales

Como ya se mencionó supra, los proyectos aprobados y en ejecución actualmente⁶ para Argentina son 3, para Brasil 5, y para Uruguay y Paraguay, 9 y 18, respectivamente.

A continuación se ofrece una lista de los mismos:

Argentina

- Proyecto de Interconexión 132kv entre ET 500 Kv Iberá y ET 132 Kv Paso de los Libres del Norte. Número 07/10, firmado el 16 de diciembre de 2010.
- Proyecto de Intervenciones Integrales en los Edificios de Enseñanza Obligatoria en los Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier. Provincia de Santa Fe. Número 08/10, firmado el 16 de diciembre de 2010.
- Proyecto de PYMES Exportadoras de bienes de capital, planta llave en mano y servicios de ingeniería. Número 09/10, firmado el 16 de diciembre de 2010, Adenda 1, firmado el 20 de junio de 2011.

Brasil

- Proyecto de Implementación de la Biblioteca UNILA-BIUNILA y del Instituto del MERCOSUR de Estudios Avanzados-IMEA, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana. UNILA. Número 1/10.

⁶ Segundo semestre de 2012.

- Proyecto de Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR. Número 10/10, firmado el 16 de diciembre de 2010.
- Proyecto de Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas. Número 11/10, firmado el 16 de diciembre de 2010.
- Proyecto de Ampliación del Sistema de Saneamiento de Ponta Porã – MS. Número 06/10, firmado el 1 de diciembre de 2010.
- Proyecto de Ingeniería del sistema de alcantarillado de la Ciudad de San Borja-RS. En fase de Elaboración. Aprobado por Decisión del Consejo del Mercado Común N° 51/10.

Uruguay

- Proyecto Ruta 26- tramo Meló- “Arroyo Sarandi de Barceló” Número 08/07.
- Proyecto de Internacionalización de la especialización productiva, desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de software, biotecnología, electrónica y sus respectivas cadenas de valor. Número 09/07.
- Proyecto de Economía Social de Frontera. Número 10/07.
- Proyecto de Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay. Número 11/07.
- Proyecto de Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental y Hábitat. Número 12/07.
- Proyecto de Ruta 12: Tramo Empalme Ruta 54- Ruta 55. Número 13/07.
- Proyecto de Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay- Brasil. Número 02/10.
- Proyecto de Rehabilitación de Vías Ferreas, línea Rivera: tramo Pintado (Km 144)- Frontera (Km 566). Número 02/11.
- Proyecto de Internacionalización de la especialización productiva, desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de software, biotecnología, electrónica y sus respectivas cadenas de valor. 2ª etapa. Número 23/11.

Paraguay

- Proyecto MERCOSUR- Hábitat de promoción social, fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza. Número 01/07.
- Proyecto MERCOSUR ROGA. Número 02/07.
- Proyecto de Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción. Número 03/07.
- Programa de Apoyo Integral a las Microempresas. Número 04/07.
- Proyecto de Laboratorio de Bioseguridad NSB3A y Fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos. Número 05/07.
- Proyecto de Rehabilitación de Corredores Viales. Número 06/07.
- Proyecto de Construcción y Mejoramiento de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico en Pequeñas Comunidades Rurales e Indígenas del País. Número 01/08.
- Proyecto de Pavimentación Asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 8, corredor de integración regional, Ruta 8-San Salvador- Bojar Iturbe y Ramal a Rojas Potrero. Número 02/08.
- Proyecto de Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos en la Ruta Turística Integrada Iguazú Misiones, Atractivo Turístico del MERCOSUR. Número 03/08.
- Proyecto de Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de las Rutas 6 y 7, corredores de integración regional, Pdte. Franco- Cedrales. Número 04/08.
- Proyecto de Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 2, corredor de integración regional, Itacurubi de la Cordillera- Valenzuela- Gral. Bernardino Caballero. Número 05/08.
- Proyecto de Recapado del tramo alimentador de las Rutas 1 y 6, corredores de integración regional, Ruta 1 (Carmén del Paraná)- La Paz, Ruta Graneros del Sur. Número 06/08.
- Proyecto MERCOSUR y PORA. Promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza. Número 07/08.
- Proyecto de Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú- Villa Hayes, la Sub- Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub- Estación Margen Derecha Itaipú. Número 03/10.
- Proyecto de Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad- De TIEC. Número 04/10.



- Proyecto de Rehabilitación y Pavimentación asfáltica del tramo Concepción- Puerto Vallemí. Número 05/10.
- Proyecto Construcción Autopista Ñugauzú: Asunción- Luque (6,3 Km). Número 01/11.
- Proyecto de Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción. 2ª Etapa (11,522 Km). Número 06/12.

Referencias

- CEPAL. *El Tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR. El FOCEM. Un enfoque distinto del proceso de integración.* Disponible en: <http://www.cepal.org/comercio/tpj/contenidos/MERCOSUR%20Tratamiento%20de%20las%20asimetrías%20C%20Carvalho.pdf>
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS. Paraguay. *Población de Paraguay.* Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2010/Bolet%3ADn%20Pobreza%20EPH%202010%202309.pdf>
- FOCEM. Disponible en: <http://www.mercosur.int/focem/>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFÍA E ESTATÍSTICA. Brasil. *Población de Brasil.* Disponible en: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1961&id_pagina=1&titulo=IBGE-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Uruguay. *Población de Uruguay.* Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO. Argentina. *Población de Argentina.* Disponible en: http://www.censo2010.indec.gov.ar/cuadrosDefinitivos/Total_pais/P1-P_Total_pais.xls

ANEXO I

REGLAMENTO DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR

SECCIÓN I

OBJETIVOS Y PROPÓSITOS

Artículo 1 – Objetivos del FOCEM

El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, en adelante FOCEM, creado por las Decisiones CMC N° 45/04 y N° 18/05, con sede en Montevideo, está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social -en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas- y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

Artículo 2 – Propósitos del Reglamento del FOCEM

El presente Reglamento regulará los aspectos relativos al FOCEM en lo que se refiere a la presentación, ejecución y seguimiento de los proyectos a ser financiados; los aspectos institucionales y la administración y uso de los recursos financieros aportados, de conformidad con lo establecido en la Decisión CMC N° 18/05.

SECCIÓN II

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL FOCEM

CAPÍTULO I

INTEGRACIÓN DEL FOCEM

Artículo 3 – Fuentes de recursos del FOCEM

- Los recursos del FOCEM estarán integrados por las siguientes fuentes:
 - ♦ Aportes regulares anuales de los Estados Partes de acuerdo a lo previsto en el Artículo 6 de la Decisión CMC N° 18/05.
 - ♦ Aportes voluntarios de los Estados Partes y recursos provenientes de terceros países u organismos internacionales.
 - ♦ Recursos resultantes de cuentas remuneradas, que se incluirán en el presupuesto del FOCEM del año siguiente.
- El FOCEM carece de capacidad de endeudamiento.

Artículo 4 – Fechas para efectuar los aportes regulares anuales

Los Estados Partes efectuarán sus aportes regulares anuales al FOCEM en cuotas semestrales, de acuerdo a los siguientes plazos:

- Primer aporte: 31 de mayo.
- Segundo aporte: 30 de noviembre.

Artículo 5 – Institución financiera depositaria de los aportes

- Cada Estado Parte designará una institución financiera para depositar sus aportes, cuyas cuentas estarán a disposición del FOCEM, de conformidad con las normas del presente Reglamento.
- Los Estados Partes no podrán delegar en la institución financiera designada, las responsabilidades inherentes a las transferencias de recursos.
- Los aportes de los Estados Partes serán transferidos, en dólares estadounidenses, de conformidad con los cronogramas aprobados para cada proyecto.

Artículo 6 – Administración financiera de los recursos

- Los recursos del FOCEM serán administrados por el Coordinador Ejecutivo del FOCEM. En el marco del ejercicio de dicha función, las decisiones y actos relacionados con desembolsos y gastos, requerirán la firma del Coordinador Ejecutivo y de un funcionario de la Unidad Técnica FOCEM, en adelante UTF.
- A tal efecto, y de conformidad con el Artículo 20 del presente Reglamento, se faculta a la UTF, como instancia técnica que funciona en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, a adoptar las medidas que resulten necesarias, entre otras, la apertura de cuentas bancarias en una o más instituciones financieras públicas de los Estados Partes, con servicios en la plaza bancaria de Montevideo.
- En los casos previstos en el numeral 1 la elección de las instituciones financieras que se utilizarán para las cuentas bancarias del FOCEM será responsabilidad del Coordinador Ejecutivo quien deberá otorgar preferencia a las instituciones que ofrezcan las mejores condiciones operacionales y de remuneración, garantizando la liquidez de los recursos y la seguridad de las inversiones.
- La UTF mantendrá una cuenta bancaria en una institución financiera pública de los Estados Partes con servicios en la plaza bancaria de Montevideo, que operará como Fondo Rotatorio. La

UTF mantendrá en dicho Fondo un monto de recursos suficiente para garantizar los desembolsos previstos, hasta un máximo del 10% de los aportes anuales al FOCEM. La CRPM podrá autorizar un incremento en este porcentaje.

El Fondo Rotatorio se integrará por medio de débitos de las cuentas referidas en el Artículo 5 del presente Reglamento, en proporción igual a los aportes de los Estados Partes.

Artículo 7 – Mora

Incurrirá en mora el Estado Parte que incumpliere los pagos definidos en el Artículo 4 del presente Reglamento o se atrasare en las cuotas establecidas para el funcionamiento de la estructura institucional del MERCOSUR.

Artículo 8 – Efectos de la mora

- Ningún nuevo proyecto podrá aprobarse si, al momento de su consideración por el CMC, el Estado Parte beneficiario estuviese en situación de mora. A los efectos del presente párrafo, la Secretaría del MERCOSUR presentará oportunamente un documento sobre el estado de situación del pago de las cuotas establecidas para el funcionamiento de la estructura institucional del MERCOSUR, así como un informe sobre los aportes al FOCEM, elaborado por el Coordinador Ejecutivo de la UTF.
- No podrá efectuarse el primer desembolso de un proyecto aprobado en caso de constatarse la mora del Estado Parte. La UTF deberá comunicar inmediatamente a la Comisión de Representantes Permanentes de MERCOSUR, en adelante CRPM, la no realización del desembolso. A los efectos de la aplicación de lo dispuesto en el presente párrafo se considerará el estado de mora de un Estado Parte a la fecha de solicitud del primer desembolso, siempre y cuando la solicitud haya sido presentada de conformidad con las condiciones establecidas en el Artículo 60 del presente Reglamento.
- Los desembolsos de los proyectos que se encuentren en ejecución no serán interrumpidos por la mora del Estado Parte beneficiario en sus aportes.
- A los efectos del presente Artículo, el inicio de la ejecución de un proyecto está determinado por la fecha de recepción del primer desembolso.

CAPÍTULO II

USO DE LOS RECURSOS DEL FOCEM

Artículo 9 – Aplicación de los recursos del FOCEM

Los recursos del FOCEM se aplicarán a:

- Gastos de funcionamiento del FOCEM.
- Recursos asignados a cada uno de los proyectos aprobados.
- Reposición de la reserva de contingencia, prevista en el Artículo 15 del presente Reglamento.

Artículo 10 – Proyectos del Programa IV

Se destinará anualmente hasta un 0.5% de los recursos del FOCEM para financiar proyectos en el marco del Programa IV.

Una vez cumplido el plazo previsto en el Artículo 12 de la Decisión CMC N° 18/05, la CRPM podrá acordar el incremento de los recursos que se asignen al Programa IV, en el marco del Presupuesto del FOCEM correspondiente.

Artículo 11 – Proyectos en Ejecución

Los recursos asignados a proyectos plurianuales en ejecución estarán incluidos a efectos del cálculo anual del destino de los recursos contemplado en el Artículo 10 de la Decisión CMC N° 18/05.

Artículo 12 – Proyectos Nuevos

- El monto a ser asignado a nuevos proyectos se calculará sobre la base de los recursos presupuestados del FOCEM, correspondientes a cada Estado Parte, descontando:
 - ♦ los gastos de la UTF en partes iguales;
 - ♦ los montos asignados a la ejecución de proyectos plurianuales ya aprobados en años anteriores;
 - ♦ los recursos necesarios para el mantenimiento de la reserva de contingencia;
 - ♦ los recursos necesarios para el financiamiento del Programa IV.
- Los recursos resultantes de cuentas remuneradas, de conformidad con el Artículo 3.1.c), serán incluidos en el presupuesto del FOCEM del año siguiente.

Artículo 13 – Recursos no asignados

Los recursos no asignados en cada año presupuestario se distribuirán en el presupuesto, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 10 de la Decisión CMC N° 18/05.

Artículo 14 – Recursos asignados no utilizados

Los recursos asignados no utilizados durante el transcurso del año de vigencia del presupuesto, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 71, párrafo 1, deberán ser utilizados al siguiente año en el mismo proyecto y se adicionarán a efectos del cálculo previsto en el Artículo 10 de la Decisión CMC N° 18/05. En caso de no ser utilizados en el siguiente año, se sumarán a los recursos del año subsiguiente y serán distribuidos de acuerdo al Artículo 10 de la Decisión CMC N° 18/05.

Artículo 15 – Reserva de contingencia

El FOCEM contará con una reserva de contingencia, que se conformará y empleará de la siguiente manera:

- El monto total de la reserva se mantendrá en un valor equivalente al 10% de la programación anual de los desembolsos.
- La reserva será empleada a fin de no interrumpir la ejecución de los proyectos en curso, en caso de presentarse problemas de financiamiento del FOCEM.
- La modalidad de utilización de la reserva de contingencia será definida por la CRPM, en consulta con la UTF.
- Se aplican al presente Artículo las disposiciones de la Decisión CMC N° 43/07, sus modificatorias y/o complementarias.

Artículo 16 – Préstamos reembolsables

Durante el período de vigencia del presente Reglamento, no se contemplarán los préstamos reembolsables previstos en el Artículo 14 de la Decisión CMC N° 18/05.

Artículo 17 – Responsabilidad por la gestión de los proyectos

La gestión completa de todos los proyectos financiados por el FOCEM es responsabilidad del Estado Parte beneficiario, a través del Organismo Ejecutor que dicho Estado designe.

CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Artículo 18 – Consejo de Administración del FOCEM (CA-FOCEM)

- El FOCEM contará con un Consejo de Administración. El GMC actuará en calidad de Consejo de Administración del FOCEM y constituirá una instancia de evaluación del funcionamiento y prioridades del FOCEM. En esa calidad, el GMC formulará directrices para la CRPM y el Coordinador Ejecutivo del FOCEM.
- Al final de cada semestre, el Consejo de Administración recibirá un informe sobre el funcionamiento del FOCEM, elaborado por la CRPM.

Artículo 19 – Funciones de la CRPM

- La CRPM tendrá las siguientes funciones relativas a la gestión y supervisión del funcionamiento del FOCEM:
 - ♦ Evaluar la ejecución de las actividades desarrolladas en el marco del FOCEM.
 - ♦ Recibir los proyectos presentados y dar inicio inmediato a los procedimientos para su consideración.
 - ♦ Decidir sobre la elegibilidad de los proyectos.
 - ♦ Decidir sobre el cumplimiento de los requisitos para la presentación de los proyectos.
 - ♦ Remitir para análisis técnico de la UTF los proyectos considerados elegibles y que cumplan con los requisitos de presentación.
 - ♦ Elevar al GMC los informes sobre los proyectos, en los términos del Artículo 52 del presente Reglamento.
 - ♦ Aprobar los informes semestrales mencionados en el Artículo 75 del presente Reglamento.
 - ♦ Aprobar los informes de inspección previstos en el Artículo 73 del presente Reglamento.
 - ♦ Aprobar los resultados de las auditorías externas, contables, de gestión y de ejecución elevadas por la UTF.
 - ♦ Elaborar y aprobar instructivos de procedimiento relativos al funcionamiento del FOCEM, a partir de propuestas de los Estados Partes o de la UTF.
 - ♦ Recibir, evaluar y elevar al GMC el anteproyecto de presupuesto del FOCEM.

- ♦ Proponer al órgano decisorio correspondiente enmiendas a normas relativas al personal, presupuesto, funcionamiento y administración del FOCEM.
 - ♦ Resolver consultas presentadas por un Estado Parte o por la UTF sobre la aplicación o interpretación del presente Reglamento.
 - ♦ Solicitar a la UTF informes o aclaraciones relativas a cualquier aspecto relacionado con sus actividades, incluida la administración de los recursos del FOCEM.
 - ♦ Presentar al Consejo de Administración un informe semestral sobre el funcionamiento del FOCEM.
- En el ejercicio de las funciones previstas en el presente Reglamento, la CRPM deberá reunirse, al menos mensualmente, para el seguimiento del FOCEM. Asimismo, al menos cada tres meses, la CRPM celebrará reuniones con la participación de los representantes que cada Estado Parte estime adecuados para contribuir con los aspectos técnicos de sus deliberaciones.
 - La CRPM podrá establecer grupos de trabajo integrados por personal técnico de los Estados Partes, para asesorarla en el ejercicio de las funciones previstas en el presente Reglamento.
 - Los gastos derivados de la participación de los representantes designados conforme los numerales 2 y 3 serán costeados por cada Estado Parte.

Artículo 20 – Unidad Técnica FOCEM (UTF)

- La instancia técnica, para evaluación y seguimiento de la ejecución de los proyectos, prevista en el Artículo 15 literal b) de la Decisión CMC N° 18/05, se denominará Unidad Técnica FOCEM (UTF) y funcionará en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR.
- La UTF estará a cargo de un Coordinador Ejecutivo quien tendrá las atribuciones relativas a la administración, gestión, recursos humanos y funcionamiento del FOCEM, de conformidad con el presente Reglamento.

Artículo 21 – Coordinador Ejecutivo de la UTF

- El Coordinador Ejecutivo será nacional de alguno de los Estados Partes y deberá ser designado por el CMC. El nombramiento tendrá en cuenta como criterio la calificación técnica, aptitudes personales compatibles con la naturaleza del cargo y comprobada experiencia del candidato en materia de ejecución de proyectos, administración de recursos y aspectos vinculados al desarrollo económico y social de los países de la región.

- La selección del candidato se ajustará al siguiente procedimiento:
 - ♦ Los Estados Partes presentarán al Consejo de Administración del FOCEM sus propuestas de candidatos.
 - ♦ El Consejo de Administración del FOCEM, utilizando los medios que estime necesarios, analizará las aptitudes personales, calificación técnica y experiencia de cada uno de los candidatos y presentará una propuesta al CMC.
- El Coordinador ejercerá el cargo por un plazo de dos años, con posibilidad de prórroga de dos años adicionales.
- En el ejercicio de sus funciones el Coordinador Ejecutivo reportará a la CRPM. La CRPM podrá solicitar al Coordinador Ejecutivo informes o aclaraciones relativas a cualquier aspecto relacionado con sus actividades.
- En caso de verificarse la no observancia de las responsabilidades inherentes a su cargo en virtud del presente Reglamento, el CMC podrá disponer el cese de sus funciones en forma anticipada, previo informe de la CRPM.

Artículo 22 – Integración de la UTF

- La UTF estará integrada por el Coordinador Ejecutivo y por los funcionarios técnicos y administrativos que resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones. Los cargos serán cubiertos respetando, en la medida de lo posible, el principio general de equilibrio en la representación de las nacionalidades de los Estados Partes.
- Se aplica al personal de la UTF lo dispuesto en las normas generales vigentes relativas a los funcionarios de la Secretaría del MERCOSUR en materia laboral y de contrataciones, sin perjuicio de normas específicas adoptadas en dichos aspectos para la UTF o en relación con su funcionamiento.
- El Coordinador Ejecutivo será reemplazado en caso de ausencia o impedimento por un funcionario técnico de mayor jerarquía de la UTF, en forma rotativa.

Artículo 23 – Funciones del Coordinador Ejecutivo del FOCEM

El Coordinador Ejecutivo tendrá las siguientes funciones:

- Realizar las actividades relacionadas con la administración, gestión y funcionamiento del FOCEM.
- Reportar con regularidad a la CRPM, sobre el avance de la ejecución de los proyectos aprobados, el estado de los proyectos

en etapa de análisis técnico y el funcionamiento y estado financiero del FOCEM. Asimismo, presentará informes al GMC y al CMC en el caso de ser solicitado.

- Realizar contrataciones de personal, adquisición de bienes y servicios, aperturas de cuentas bancarias, locaciones de obra y otros actos que sean necesarios para el desarrollo de actividades y funciones que le sean asignadas.
- Dirigir y coordinar la UTF de conformidad con el presente Reglamento.
- Participar en las reuniones de la CRPM y otros órganos del MERCOSUR en los que se aborden temas relativos al FOCEM, a convocatoria de éstos.
- Dirigir el personal de la UTF y administrar los recursos humanos, de conformidad con la normativa MERCOSUR.
- Administrar los recursos del FOCEM y autorizar su desembolso, de conformidad con el presente Reglamento y la normativa MERCOSUR.
- Presentar a la CRPM para su consideración la propuesta de presupuesto anual del FOCEM.
- Elaborar la memoria y el balance del FOCEM, con cierre al 31 de diciembre de cada año y presentarlos al Director de la SM para su elevación a la CRPM.
- Proponer a la CRPM y, de ser el caso, al Director de la Secretaría del MERCOSUR las acciones que considere necesarias para el funcionamiento adecuado del FOCEM.
- Llevar a cabo otras tareas específicas que la CRPM le encargue en el marco de la normativa MERCOSUR y de los lineamientos políticos establecidos por el CMC y el GMC.

Artículo 24 – Funciones de la UTF

La UTF tendrá las siguientes funciones:

- Recibir de la CRPM los proyectos presentados por los Estados Partes, acompañados de sus antecedentes y de la evaluación de los requisitos para la presentación y la verificación de las condiciones de elegibilidad realizadas por la CRPM, de acuerdo con el Capítulo II de la Sección III.
- Solicitar en forma *ad hoc* el apoyo del personal técnico de los Estados Partes en los términos previstos en el Artículo 30 del presente Reglamento.
- Recurrir a las Unidades Técnicas Nacionales FOCEM, en adelante

UTNF, previstas en el Artículo 26 para solicitar información adicional en los casos que sea necesario, a fin de realizar la evaluación técnica de los respectivos proyectos.

- Evaluar los proyectos conforme a lo establecido en este Reglamento junto con el personal técnico puesto a disposición en forma *ad hoc* por los Estados Partes.
- Elaborar y elevar a la CRPM el dictamen técnico final de la evaluación de los proyectos.
- Aprobar el Plan Operativo Global (POG) y el Plan Operativo Anual (POA) de cada proyecto.
- Realizar el seguimiento de la ejecución de los proyectos aprobados.
- Ordenar el desembolso de los recursos financieros correspondientes, de acuerdo al cronograma de ejecución de los proyectos aprobados. Para ello, elaborará un calendario ajustado al cronograma de ejecución de cada proyecto y a la disponibilidad de recursos del FOCEM.
- Probar las rendiciones de cuentas relativas a la ejecución de los proyectos.
- Contratar las auditorías externas de los proyectos.
- Analizar los resultados de las auditorías externas, contables, de gestión y de ejecución de los proyectos, para su envío a la CRPM.
- Elevar a la CRPM los informes semestrales de los organismos ejecutores, con los resultados de evaluación de la ejecución de los proyectos, así como de las auditorías externas realizadas, acompañando en ambos casos su propia evaluación.
- Elevar a la CRPM los informes de las inspecciones previstas en el Artículo 73 del presente Reglamento.
- Elevar a la CRPM, en cualquier momento, toda información que considere relevante sobre la ejecución de los proyectos y el funcionamiento del FOCEM.
- Realizar los actos administrativos necesarios para su funcionamiento.
- Elaborar el informe semestral de las actividades realizadas, para su envío a la CRPM.
- Preparar el anteproyecto de presupuesto del FOCEM, para su envío a la CRPM.
- Elevar a la CRPM las consultas relativas a la aplicación e interpretación del presente Reglamento.

- Elevar a la CRPM, para su aprobación, los instructivos de procedimiento relativos al funcionamiento del FOCEM.
- Mantener actualizado el sitio web del FOCEM.

Artículo 25 – Financiamiento de la UTF

Para financiar los gastos de funcionamiento de la UTF, se destinará una suma anual que no supere el 1,5% del monto total establecido en el Artículo 6 de la Decisión CMC N° 18/05, porcentaje que podrá ser modificado por Decisión del Consejo del Mercado Común, a propuesta del Consejo de Administración, establecido en el Art. 18 del presente Reglamento.

Artículo 26 – Unidad Técnica Nacional FOCEM (UTNF)

- Las Unidades Técnicas Nacionales FOCEM (UTNF) son las instancias a nivel nacional que cada Estado Parte establece como vínculo operativo con la UTF. A tal efecto, cada Estado Parte mantendrá informada a la UTF y a los demás Estados Partes la organización institucional y la composición de la UTNF, incluyendo el funcionario que se desempeñará como punto focal para los contactos con la UTF.
- La UTNF tendrá a su cargo las tareas de coordinación interna de los aspectos relacionados con la formulación, presentación, evaluación y ejecución de los proyectos.

Artículo 27 – Funciones de la UTNF

La UTNF tendrá las siguientes funciones:

- Seleccionar los proyectos que serán presentados para ser financiados por el FOCEM propuestos por las distintas entidades públicas mixtas o privadas que sean parte de la Administración directa, indirecta o del sistema operacional del Estado Parte al que pertenecen, en función:
 - ♦ de la viabilidad de los proyectos presentados;
 - ♦ del cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en el presente Reglamento;
 - ♦ de las prioridades definidas por el Estado Parte.
- Adecuar o sustituir el proyecto del Estado Parte cuando la CRPM considere que no se ajusta a los criterios de elegibilidad.
- Informar a la respectiva Sección Nacional del GMC sobre los proyectos a ser presentados a la CRPM.

- Presentar los proyectos de acuerdo a las condiciones establecidas en el presente Reglamento y de conformidad con los procedimientos internos previstos en cada Estado Parte.
- Comunicar al organismo gubernamental de control interno la información relevante para la planificación y ejecución de las actividades de auditorías de los proyectos aprobados y la fecha prevista para la realización del primer desembolso.
- Recibir y remitir a la UTF los informes de auditoría de los proyectos.
- Recibir y remitir a la UTF los informes semestrales sobre el desarrollo y cumplimiento de los objetivos definidos para cada proyecto, preparados por los respectivos Organismos Ejecutores.
- Recibir y remitir a la UTF la documentación comprobatoria prevista en el Artículo 63 del presente Reglamento.
- Facilitar las tareas de la UTF relativas a las inspecciones previstas en el Artículo 73 del presente Reglamento.
- Mantener informados a los Organismos Ejecutores de toda nueva norma y/o documentación relativa al funcionamiento del FOCEM.
- Coordinar la participación del personal técnico designado por los Estados Partes para asistir a la UTF, de conformidad con lo establecido en el Artículo 30 del presente Reglamento.
- Constituir el canal de comunicación entre la UTF y los Organismos Ejecutores de los proyectos.

Artículo 28 – Organismo Ejecutor

El Organismo Ejecutor será la instancia designada por el Estado Parte beneficiario como responsable de la ejecución de cada proyecto.

Artículo 29 – Funciones del Organismo Ejecutor

El Organismo Ejecutor tendrá las siguientes funciones:

- Ejecutar el proyecto, garantizando el cumplimiento de los instructivos de procedimiento relativos a la ejecución de los proyectos FOCEM establecidos por la UTF.
- Designar al Director y al responsable contable del proyecto.
- Presentar a la UTF los Planes Operativos Global y Anual.
- Solicitar los desembolsos de recursos del FOCEM, por medio de la UTF.
- Certificar las facturas de los proveedores y/o contratistas y los correspondientes recibos de pago y remitir toda documentación comprobatoria para la rendición de cuentas de los proyectos a

la UTNF, según lo prevé el Artículo 63 del presente Reglamento.

- Preparar todos los documentos e informes sobre el desarrollo y cumplimiento de los objetivos del proyecto y remitirlos a la UTNF.
- Rendir cuentas, a través de la UTNF, sobre la utilización de los recursos recibidos, tanto del FOCEM como de la contrapartida nacional, de acuerdo al cronograma establecido en el proyecto.
- Asegurar la realización de las auditorías internas de los proyectos, de acuerdo con el Artículo 76 del presente Reglamento.
- Colaborar en las inspecciones realizadas por la UTF y en el desarrollo de las auditorías externas de los proyectos.
- Suministrar en forma permanente a la UTNF toda información relevante sobre el avance del proyecto.

Artículo 30 – Personal Técnico de los Estados Partes

- Cada Estado Parte pondrá a disposición de la UTF personal técnico a efectos de asistirle en la evaluación y seguimiento de la ejecución de los proyectos, en los términos previstos en el literal b) del Artículo 15 de la Decisión CMC N° 18/05.
- Este personal y los gastos que su actividad origine serán financiados por el Estado Parte al cual pertenezcan. En casos excepcionales, mediante solicitud de la UTF y previa aprobación de la CRPM, dichos gastos podrán ser financiados con los recursos del FOCEM previstos en el Artículo 25 del presente Reglamento.
- Los técnicos de los Estados Partes podrán también realizar sus tareas en forma no presencial, coordinados por la UTF.

Artículo 31 – Funciones del Director de la Secretaría del MERCOSUR

El Director de la Secretaría del MERCOSUR tendrá las siguientes funciones en relación al FOCEM:

- Seleccionar y contratar la auditoría externa de la UTF y de sus estados financieros y contables, cuando juzgue necesario y, por lo menos, una vez al año.
- Elevar a la CRPM la memoria y balance al 31 de diciembre de cada año, elaborada por el Coordinador Ejecutivo de la UTF, incluyendo su propia opinión y la del auditor, cuando corresponda.
- Incorporar en su informe semestral informaciones de las actividades relativas al funcionamiento de la UTF.
- Presentar a los Estados Partes el informe previsto en el Art. 8 num.1 del presente Reglamento.

CAPÍTULO IV

PRESUPUESTO DEL FOCEM

Artículo 32 – Ejercicio presupuestario

El ejercicio presupuestario del FOCEM es el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Artículo 33 – Estructura del presupuesto

- El presupuesto del FOCEM estará conformado por dos Títulos:
 - ♦ Título I - “Disposiciones Generales.”
 - ♦ Título II - “Recursos del FOCEM y su Aplicación.”
- Cada Título estará ordenado en Capítulos, de acuerdo con el contenido de las normas generales y específicas que se aprueben.
- El Título I estará constituido por normas complementarias que se relacionen con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del FOCEM y de los proyectos que se aprueben.
- El Título II incluirá cuadros descriptivos de los recursos y su aplicación y desglose por proyecto.

Artículo 34 – Procedimiento para la elaboración y aprobación del presupuesto

- La UTF es la encargada de elaborar el anteproyecto de presupuesto del FOCEM. Para ello, deberá realizar todas las consultas pertinentes con el fin de obtener la información necesaria para su elaboración. Antes del 30 de septiembre de cada año, la UTF deberá enviar el anteproyecto de presupuesto a la CRPM.
- La CRPM es la encargada de finalizar la elaboración del anteproyecto de presupuesto antes del 31 de octubre de cada año, pudiendo realizar las consultas que estime necesarias ante la UTF. La CRPM enviará al GMC el anteproyecto de presupuesto antes del 1º de noviembre de cada año.
- El GMC considerará el anteproyecto de presupuesto, pudiendo realizar todas las consultas que estime conveniente ante la UTF y ante la CRPM. El GMC deberá enviar al CMC el proyecto de presupuesto en un plazo no inferior a 10 (diez) días antes de la fecha de la última reunión ordinaria anual del CMC, para su aprobación.
- En circunstancias excepcionales, el presupuesto del FOCEM podrá ser aprobado en una reunión extraordinaria del CMC, o utilizando el mecanismo previsto en la Decisión CMC N° 20/02 Artículo 6.

Artículo 35 – Suplemento especial para la ejecución del presupuesto anual de un proyecto

- Cualquier Estado Parte beneficiario podrá solicitar a la CRPM un suplemento de hasta un 30% de los recursos asignados en el ejercicio presupuestario para la ejecución de un proyecto, respetando los límites y condiciones previstos en este Artículo.
- El suplemento de que trata el párrafo 1 sólo podrá ser utilizado para anticipar el cronograma de ejecución del proyecto.
- El suplemento podrá ser financiado mediante la utilización de recursos provenientes de:
 - ♦ recursos disponibles para nuevos proyectos del mismo Estado Parte;
 - ♦ cancelación parcial, no superior al 30%, de la dotación destinada a la ejecución de otros proyectos del mismo Estado Parte cuya ejecución se estime demorada; y
 - ♦ aporte adicional de recursos no-reembolsables, provenientes de Estados Partes, terceros países, instituciones u organismos internacionales, respetando el criterio de distribución previsto en el Artículo 10 de la Decisión CMC N° 18/05.
- El GMC autorizará a la UTF a realizar la reasignación de los recursos previstos para cada proyecto una sola vez en cada ejercicio presupuestario.
- Las modificaciones aprobadas no podrán implicar aumento en el valor total de los proyectos.

SECCIÓN III

OPERACIONES EN EL MARCO DEL FOCEM

CAPÍTULO I

PROGRAMAS A SER FINANCIADOS

Artículo 36 – Programas a ser financiados

El FOCEM desarrollará los siguientes Programas:

- Programa de Convergencia Estructural: los proyectos presentados en el marco de este Programa deberán contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general. El Programa comprenderá los siguientes componentes:

- ◆ Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen el flujo de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones.
- ◆ Exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y biocombustibles.
- ◆ Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
- ◆ Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.
- Programa de Desarrollo de la Competitividad: los proyectos presentados en el marco de este Programa deberán contribuir a la competitividad de las actividades productivas del MERCOSUR, incluyendo a) procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra-MERCOSUR; b) proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, entre otros) y c) investigación científica y tecnológica y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos. El Programa comprenderá los siguientes componentes:
 - ◆ Generación y difusión de conocimientos tecnológicos dirigidos a sectores productivos dinámicos.
 - ◆ Metrología y certificación de la calidad de productos y procesos.
 - ◆ Trazabilidad y control de sanidad de animales y vegetales. Garantía de la seguridad y de la calidad de sus productos y subproductos de valor económico.
 - ◆ Desarrollo de cadenas productivas en sectores económicos dinámicos y diferenciados.
 - ◆ Promoción de la vitalidad de sectores empresariales, formación de consorcios y grupos productores y exportadores.
 - ◆ Desarrollo de competencias asociadas a la ejecución, gestión y mejoramiento de procesos de manufactura, servicios y negocios.
 - ◆ Reconversión, crecimiento y asociatividad de las pequeñas y medianas empresas, su vinculación con los mercados regionales y promoción de la creación y desarrollo de nuevos emprendimientos.

- ◆ Capacitación profesional y en autogestión, organización productiva para el cooperativismo y asociativismo e incubación de empresas.
- ◆ Promoción y diversificación de los sistemas nacionales de innovación científica y tecnológica.
- Programa de Cohesión Social: los proyectos presentados en el marco de este Programa deberán contribuir al desarrollo social, en particular en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de salud humana, educación, reducción de la pobreza y del desempleo. El Programa comprenderá los siguientes componentes:
 - ◆ Implementación de unidades de servicio y atención básica en salud, con vistas a aumentar la esperanza de vida y, en particular, disminuir las tasas de mortalidad infantil; mejorar la capacidad hospitalaria en zonas aisladas y erradicar enfermedades epidemiológicas y endémicas provocadas por la precariedad de las condiciones de vida.
 - ◆ Enseñanza primaria, educación de jóvenes y adultos y enseñanza técnico-profesional, con miras a disminuir las tasas de analfabetismo y de deserción escolar, aumentar la cobertura del sistema educativo formal en la población, promover la educación destinada a proteger las necesidades específicas de especialización y reducir las disparidades en el acceso a la educación.
 - ◆ Capacitación y certificación profesional de trabajadores, concesión de microcrédito, fomento del primer empleo y de ingresos en actividades de economía solidaria, orientación profesional e intermediación de mano de obra, con miras a la disminución de las tasas de desempleo y subempleo; disminución de la disparidad regional incentivando la creación de empleo en las regiones de menor desarrollo relativo y mejoramiento de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo.
 - ◆ Combate a la pobreza: identificación y localización de las zonas más afectadas por la pobreza y la exclusión social; ayuda comunitaria; promoción del acceso a la vivienda, salud, alimentación y educación de sectores vulnerables de las regiones más pobres y de las regiones fronterizas.
- Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración: los proyectos presentados en el marco de este Programa deberán atender el mejoramiento de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo, así como

la profundización del proceso de integración. Una vez cumplidos los objetivos de los proyectos, las estructuras y actividades que pudieran resultar serán financiadas en partes iguales por los Estados Partes.

Artículo 37 – Visibilidad de los proyectos

- A fin de promover la visibilidad de las acciones del FOCEM, los Estados Partes beneficiados con los recursos del FOCEM deberán identificar las publicaciones, licitaciones, carteles y obras realizadas con la frase “Proyecto financiado con recursos del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR”, acompañada del logotipo del MERCOSUR.
- Se aplican, en materia de visibilidad, las disposiciones de la Guía de Aplicación para la Visibilidad del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR y demás normas e instructivos del MERCOSUR relacionados con este tema.

CAPÍTULO II

CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD DE LOS PROYECTOS

Artículo 38 – Condiciones de elegibilidad

Un proyecto será elegible para ser financiado con recursos del FOCEM cuando reúna, simultáneamente, las siguientes condiciones:

- Que los Estados Partes consideren que el proyecto atiende a los objetivos del FOCEM, establecidos en el Artículo 1º de la Decisión CMC N° 18/05, y de esa forma contribuye para el fortalecimiento del proceso de integración o a la disminución de las asimetrías.
- Se ajuste a uno de los programas definidos en el Artículo 36 del presente Reglamento.
- Reúna todos los requisitos de presentación previstos en el Capítulo III de la Sección III del presente Reglamento.
- Sea propuesto y ejecutado bajo responsabilidad del sector público de uno o más Estados Partes, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 17 del presente Reglamento. La estructuración, operación y/o gestión de proyectos contemplados en el Programa II “Desarrollo de la Competitividad”, numerales i, iv y vii podrán ser delegadas a instituciones públicas, mixtas o privadas que sean parte de la Administración directa, indirecta o del sistema operacional del Estado Parte, preservando la responsabilidad de éste por la gestión completa del proyecto, en

los términos del Artículo 17 del presente Reglamento. La UTNF del Estado Parte beneficiario deberá permanecer como la única instancia de vinculación con la UTF.

- Tenga gastos elegibles y no elegibles que alcancen un monto igual o superior a US\$ 500.000, excepto en los casos de los proyectos presentados en el marco del Programa IV.
- Posea una tasa interna de retorno socioeconómico mayor que la tasa de mínima rentabilidad social, para los Programas I y II con exclusión de los proyectos de agua potable y cloacas. La tasa de mínima rentabilidad social, válida a efectos de elaboración y análisis de proyectos, será fijada al momento de la aprobación del presupuesto del FOCEM, y tendrá como referencia las tasas básicas de cada Estado Parte.
- No sustituya otros proyectos en ejecución ni gastos estructurales públicos o correlativos del Estado Parte destinados a los beneficiarios finales del proyecto.
- Optimice la utilización de los recursos naturales y prevea acciones de mitigación de los daños ambientales que el proyecto provoque en su área de influencia directa.
- Demuestre haber tenido en cuenta, en su formulación, las especificidades geográficas, económicas, sociales y culturales del territorio en que está ubicado.

Artículo 39 – Proyectos Pluriestatales

- Los proyectos pluriestatales podrán ser presentados por dos o más Estados Partes conjuntamente o por los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.
- Los proyectos pluriestatales elaborados por dos o más Estados Partes, deberán presentarse a través de las Representaciones Permanentes ante el MERCOSUR de los Estados Partes involucrados, en adelante Representaciones Permanentes, por medio de una comunicación conjunta de las respectivas UTNF.
- Los proyectos pluriestatales elaborados por un órgano de la estructura institucional del MERCOSUR deberán presentarse a la CRPM por la Coordinación Nacional del Estado Parte en el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore, a través de la respectiva Representación Permanente. Dichos proyectos deberán presentarse acompañados de la documentación prevista en el Capítulo III de la Sección III del presente Reglamento y una comunicación formal de la UTNF de cada Estado Parte en donde se manifieste la prioridad

que le otorga al mismo, el monto que el país estaría dispuesto a comprometer de sus recursos disponibles para dicho proyecto y el cumplimiento de los procedimientos internos para su presentación.

- Al momento de aprobarse el proyecto, deberá establecerse cómo serán afectadas las cuotas de distribución de recursos de cada uno de los Estados Partes.
- Los Estados Partes deberán efectuar una presentación unificada del proyecto y, de ser necesario, se designará un coordinador encargado de las gestiones previas a la aprobación del proyecto.

Artículo 40 – Condiciones de elegibilidad específicas

La CRPM, excepcionalmente y habiendo consultado a la UTF, podrá exigir condiciones de elegibilidad específicas para proyectos en determinados sectores.

CAPÍTULO III

REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS

Artículo 41 – Nómina de requisitos para la presentación de proyectos

- Oportunidad para la presentación de los proyectos. Los proyectos podrán ser presentados por los Estados Partes ante la CRPM en cualquier momento del año.
- Forma
 - ♦ Los proyectos deberán ser formulados y presentados conforme a la metodología del Sistema de Marco Lógico.
 - ♦ Los proyectos deberán presentarse en papel y en medio magnético.
 - ♦ Los gastos elegibles y no elegibles deberán ser presentados de conformidad con el Nomenclador de Gastos del FOCEM.
- Documentación. Al momento de su presentación, los proyectos en el marco de los Programas I, II y III deberán incluir la ficha de información sintética y la siguiente documentación:
 - ♦ Análisis técnico.
 - ♦ Análisis jurídico.
 - ♦ Análisis financiero.
 - ♦ Análisis socioeconómico.

- ◆ Análisis ambiental.
- ◆ Información institucional del Organismo Ejecutor.
- ◆ Información específica.

Artículo 42 – Contenido mínimo de la ficha de información sintética

La ficha de información sintética de los proyectos será presentada en la aplicación informática que defina la UTF.

La ficha de información sintética deberá incluir los siguientes datos:

- Título.
- Componente y Programa del FOCEM al que se vincula.
- Datos institucionales (país, área de gobierno, persona o personas responsables y organismo ejecutor).
- Alcance y localización geográfica.
- Análisis de los involucrados, árbol de problemas y objetivos.
- Matriz de Marco Lógico:
 - ◆ Descripción del fin, propósito, producto final, componentes y actividades.
 - ◆ Indicadores cuantitativos, cualitativos, de tiempo y de costo que midan el grado de avance en la realización de los objetivos propuestos para el fin, propósito, producto final, componentes y actividades.
 - ◆ Medios de verificación de dichos indicadores.
 - ◆ Supuestos y riesgos.
- Beneficios estimados.
- Estimación de los potenciales beneficiarios directos e indirectos.
- Situación sin proyecto.
- Análisis de alternativas posibles.
- Justificación de la alternativa seleccionada.
- Indicadores económicos.
- Relación con otros proyectos: complementarios, concurrentes o sustitutos.
- Descripción técnica del proyecto.
- Costos y cronograma financiero.
- Matriz de financiamiento.

- Plazo estimado entre el inicio y la finalización de la ejecución del proyecto.

Artículo 43 – Contenido de los análisis previstos en el Artículo 41

Los análisis previstos en el Artículo 41 del presente Reglamento deberán contemplar, según corresponda, los siguientes aspectos:

- Análisis técnico: deberá contemplar los aspectos instrumentales de las obras y actividades estipuladas en el proyecto y sus alternativas.
- Análisis jurídico: deberá contemplar el marco normativo aplicable al proyecto, tanto en lo referente a su contenido, como a su ejecución.
- Análisis financiero: deberá contemplar el flujo de caja financiero, el cálculo del valor presente neto financiero, el cálculo de la tasa interna de retorno financiero, el análisis de sensibilidad y riesgo y un estudio de costo-eficiencia del proyecto. Los gastos presentados en los flujos de caja deberán estar en valores constantes. Se entiende por constante el precio aplicado en un determinado momento de referencia. El proyecto presentado deberá indicar el deflactor empleado.
- Análisis del impacto socioeconómico: deberá contemplar el flujo de caja socioeconómico del proyecto, el cálculo del valor presente neto socioeconómico y el cálculo de la tasa interna de retorno socioeconómico, así como el análisis de sensibilidad y riesgo.
- Análisis ambiental: deberá contemplar la previsión del impacto socio-ambiental derivado de la ejecución del proyecto en su área de influencia directa y, de ser el caso, prever la mitigación de daños y la optimización del uso de los recursos naturales. Deberán indicarse en el proyecto, de conformidad con la legislación nacional del Estado Parte beneficiario, las certificaciones requeridas por los organismos competentes en materia ambiental. Dichas certificaciones podrán presentarse con posterioridad a la aprobación del proyecto, pero antes del inicio de su puesta en marcha. Sin perjuicio de ello, la falta de presentación de la certificación ambiental definitiva no impedirá el inicio de desembolsos vinculados a las actividades preparatorias que permitan la puesta en marcha del proyecto, respetándose siempre los plazos previstos en la legislación nacional.
- Información institucional: deberá contemplar aspectos vinculados con el marco institucional en el que se ejecutará el proyecto, la inserción del Organismo Ejecutor en dicho marco y la experiencia de las instituciones involucradas en ejecución de proyectos.
- Información específica: Según sea el caso, se deberán analizar también las especificidades geográficas, económicas, sociales

y culturales del territorio en el que está ubicado y contemplar los cambios que se producirán en el área de influencia del proyecto que puedan afectar las condiciones de vida de la población, en lo referido a aspectos demográficos, salud, empleo, pobreza, calidad de vida y bienestar social.

Artículo 44 – Documentación adicional

- La CRPM, la UTF y el GMC están facultados a solicitar documentación adicional, de acuerdo con las particularidades de cada proyecto específico a desarrollar.
- Los estudios técnicos y jurídicos necesarios para la preparación y formulación del proyecto deben ser realizados por el Estado Parte que lo presenta y los resultados de esos estudios acompañarán las solicitudes que se eleven a la CRPM.

CAPÍTULO IV

ELEGIBILIDAD DE GASTOS Y CONTRAPARTIDA

Artículo 45 – Gastos elegibles

- Solamente podrán ser utilizados recursos del FOCEM para gastos inherentes al proyecto y verificables de forma concluyente.
- Se considera gasto inherente aquel que se produce únicamente si el proyecto se ejecuta.
- En lo que se refiere a los gastos del Organismo Ejecutor, solamente será elegible, cuando la legislación nacional lo permita, el aumento que sea consecuencia de la ejecución del proyecto, de forma verificada.

Artículo 46 – Gastos no elegibles

Los recursos del FOCEM no podrán ser utilizados para cubrir gastos de:

- Elaboración de estudios de viabilidad y proyectos básicos.
- Compra de inmuebles.
- Adquisición y amortización de bienes de capital usados.
- Inversión en capital de trabajo.
- Gastos financieros, inclusive refinanciamiento de deudas y compra de bonos o acciones.
- Pago de impuestos y tasas a favor del propio Estado Parte en el cual se ejecuta el proyecto.
- Pago de multas, moras, sanciones financieras y gastos en procedimientos legales.

- Gastos que no puedan ser comprobados como resultantes de la ejecución del proyecto.
- Gastos corrientes de funcionamiento de organismos públicos.
- Pagos adicionales a funcionarios públicos.

Artículo 47 – Contrapartida

- Los Estados Partes deberán solventar por lo menos el 15% de los gastos elegibles de los proyectos de los cuales sean beneficiarios, además de ser responsables por la totalidad de los gastos no elegibles.
- La contrapartida referida en el presente Capítulo deberá estar prevista en los respectivos presupuestos de los Estados Partes, con anterioridad al primer desembolso.
- En el caso de los proyectos plurianuales, los presupuestos deberán contemplar anualmente la contrapartida de conformidad con el cronograma de desembolso del proyecto del año respectivo.
- Las instituciones públicas, mixtas o privadas, referidas en el numeral 4 del Artículo 38 del presente Reglamento podrán aportar recursos, como contrapartida total o parcial, a proyectos mencionados en dicho Artículo.
- Los proyectos presentados deberán incluir un cronograma físico-financiero, con la previsión de los desembolsos anuales de contrapartida a ser realizados *pari passu* con los desembolsos anuales de los recursos del FOCEM.
- Solamente podrán desembolsarse nuevos recursos del FOCEM para un proyecto cuando el Estado Parte beneficiario haya cumplido efectivamente, el año anterior, la previsión de los desembolsos de contrapartida de ese mismo proyecto.
- En los casos de proyectos pluriestatales, deberá establecerse en el convenio de financiamiento, según la naturaleza del proyecto, si lo dispuesto en el párrafo anterior será considerado separadamente para cada Estado Parte beneficiario o de forma conjunta para todos los Estados Partes involucrados en el proyecto.
- Cuando uno o más Estados Partes consideren que serán beneficiados por la ejecución de un proyecto presentado por otro Estado Parte, los primeros podrán asumir, en todo o en parte, la responsabilidad por la contrapartida. En este caso, la definición sobre la responsabilidad de la contrapartida deberá constar en el proyecto presentado o, excepcionalmente, en la Decisión que lo aprueba. Sin embargo, en lo que respecta a los recursos del FOCEM, la presentación de

proyectos de esta naturaleza afectará solamente la cuota de recursos para proyectos del Estado Parte proponente, en los términos del Artículo 10 de la Decisión CMC N° 18/05.

- En los casos de proyectos que prevean el aporte de recursos provenientes de las instituciones públicas, mixtas o privadas que sean parte de la Administración directa, indirecta o del sistema operacional del Estado Parte, el Estado Parte correspondiente a la institución encargada de la contrapartida se responsabilizará por la rendición de cuentas de los referidos recursos a la UTF y asegurará el pago integral de la contrapartida, en caso de incumplimiento de las obligaciones, aplicándose el numeral 5 del presente Artículo.

CAPÍTULO V

PROCEDIMIENTO PARA LA PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS

Artículo 48 – Modalidad de la presentación

- Las UTFN, a través de los Representantes Permanentes ante el MERCOSUR, presentarán los proyectos a la Presidencia Pro Tempore de la CRPM, en papel y en medio magnético. La CRPM contará con un plazo máximo de 3 (tres) días hábiles para remitirlos a las Representaciones Permanentes de los Estados Partes y, de ser posible, por correo electrónico, a las demás UTFN.
- Los proyectos del Programa IV serán presentados por cualquier Estado Parte o por la SM y se ajustarán a los procedimientos del presente Reglamento.
- Los proyectos pluriestatales serán presentados de conformidad con lo previsto en el Artículo 39 del presente Reglamento.

Artículo 49 – Análisis de requisitos y elegibilidad

- La CRPM constatará las condiciones de elegibilidad previstas en el Capítulo II de la Sección III y verificará el cumplimiento de los requisitos de presentación establecidos en el Capítulo III de la Sección III del presente Reglamento.
- La CRPM deberá expedirse en un plazo máximo de 30 (treinta) días, contados a partir de la fecha de distribución de los proyectos, prevista en el numeral 1 del Artículo 48 del presente Reglamento.
- En caso de verificarse el incumplimiento de lo establecido en el numeral 1, la CRPM informará la situación al Estado Parte interesado, para que éste realice adecuaciones al proyecto o lo sustituya por otro proyecto.

- En caso de verificarse el cumplimiento de lo establecido en el numeral 1, la CRPM, con decisión favorable adoptada por consenso, remitirá el proyecto presentado a la UTF para su análisis técnico.

Artículo 50 – Evaluación de la UTF

- La UTF, en consulta con el personal técnico puesto a disposición en forma *ad hoc* por los Estados Partes, evaluará el proyecto. En un plazo máximo de 60 (sesenta) días a partir de la recepción del proyecto, la UTF emitirá un dictamen técnico, que será enviado a la CRPM para su tratamiento, conjuntamente con la versión final del proyecto y una propuesta de Convenio de Financiamiento, en adelante COF.
- La evaluación mencionada en el numeral 1 deberá tomar en consideración las normas establecidas en el presente Reglamento e incluirá, al menos, los siguientes elementos:
 - ♦ La consistencia de los cálculos de costos y la razonabilidad de los indicadores propuestos.
 - ♦ El mejor uso de los recursos que se solicitan, presentando una comparación con alternativas para satisfacer la necesidad presentada.
 - ♦ La viabilidad técnica y financiera.
 - ♦ La sustentabilidad desde el punto de vista ambiental y socioeconómico.
- El dictamen técnico incluirá un resumen ejecutivo con parámetros que sirvan de comparación con proyectos similares; la determinación de la viabilidad o inviabilidad técnica del proyecto y recomendaciones para su eventual implementación. Formarán parte de dicho dictamen, como anexo, las opiniones técnicas finales presentadas por los expertos puestos a disposición por los Estados Partes, si las hubiere.
- En caso de determinarse la inviabilidad técnica del proyecto, el resumen ejecutivo determinará la metodología aplicada, los resultados obtenidos y las conclusiones de la UTF.

Artículo 51 – Cooperación entre la UTF y las UTNF

- En el proceso de evaluación de la viabilidad técnica de los proyectos, la UTF y las UTNF trabajarán en forma coordinada a fin de resolver, en forma ágil y permanente, todas las consultas y aspectos vinculados a la evaluación técnica de los proyectos.
- Cuando la UTF requiera, para determinar la viabilidad técnica de un proyecto, la presentación de elementos adicionales, éstos

serán solicitados a la UTFN del Estado Parte proponente, el cual deberá proporcionarlos cuando haya reunido la totalidad de dichos elementos.

- En todos los casos, la solicitud de información adicional a los Estados Partes interrumpe los plazos establecidos. Al recibir la documentación, la UTF dispondrá de 10 (diez) días adicionales para su estudio. Luego de este plazo, y de no mediar otra solicitud de información, continuarán computándose los plazos originalmente establecidos.

Artículo 52 – Informes de la UTF y de la CRPM

- La CRPM recibirá de la UTF el informe con el dictamen técnico sobre el proyecto presentado, la versión final del proyecto y una propuesta de COF.
- La CRPM podrá solicitar información complementaria a la UTF relacionada con los proyectos que no cumplan, a criterio de la UTF, los requisitos necesarios para determinar su viabilidad técnica. La información solicitada deberá ser enviada a la CRPM en un plazo máximo de 15 (quince) días.
- Una vez recibido el informe, la CRPM elaborará su propio informe para ser presentado al GMC en un plazo de 15 (quince) días. En ese documento, se incluirá cada uno de los proyectos considerados técnicamente viables, con una síntesis de su contenido y alcance, para facilitar la evaluación por parte del GMC, sin establecer un orden de prioridades entre los proyectos presentados.
- Cuando no se reúnan las condiciones para una decisión de elevar el proyecto al GMC, la CRPM deberá enviar a dicho órgano, en un plazo máximo de 15 (quince) días, un informe sobre dicha situación, incluyendo las posiciones de los Estados Partes sobre el proyecto.
- Los proyectos considerados técnicamente no viables por la UTF no serán elevados al GMC y la CRPM informará esta situación al Estado Parte interesado.

Artículo 53 – Informe del GMC

- El GMC considerará el informe de la CRPM en la primera reunión ordinaria o extraordinaria que tenga lugar a partir de la recepción de dicho informe.
- En caso de considerar que el proyecto se encuentra en condiciones de ser aprobado, el GMC elevará al CMC, para su consideración, el proyecto de Decisión que incluirá el informe de la CRPM, el dictamen técnico de la UTF y la versión final del proyecto en cuestión. De ser

posible, el GMC remitirá el informe al CMC al menos 10 (diez) días antes de la fecha prevista para su próxima reunión.

- El GMC elaborará un informe que contenga una lista con todos los proyectos en condiciones de ser aprobados para elevar al CMC.

Artículo 54 – Aprobación del CMC

- El CMC considerará los proyectos elevados por el GMC.
- El CMC aprobará, por medio de una Decisión, los proyectos a ser financiados por el FOCEM y asignará los recursos correspondientes a cada uno de ellos.

Artículo 55 – Información al Estado Parte beneficiario

La Decisión del CMC será comunicada por la CRPM a los Estados Partes beneficiarios y a la UTF en un plazo de 10 (diez) días.

Artículo 56 – Instrumento jurídico relativo a la ejecución del proyecto

- Una vez aprobado el proyecto por Decisión del CMC, previa notificación al Director de la SM, el Coordinador Ejecutivo suscribirá el instrumento jurídico relativo a la ejecución del proyecto con el representante designado para tal efecto por el Estado o Estados Partes beneficiarios.
- Luego de la aprobación por el CMC, el Estado beneficiario y la UTF deberán suscribir el COF dentro del menor plazo posible. En caso de no concretarse dicha suscripción en un plazo de 45 (cuarenta y cinco) días contados a partir de la aprobación por el CMC, la UTF elevará el asunto a la CRPM para su consideración.
- La CRPM, previo informe de la UTF, podrá autorizar adecuaciones al COF que se consideren imprescindibles para garantizar el cumplimiento del fin, propósito y objetivos generales del proyecto. Dichas adecuaciones serán formalizadas en un *addendum* al COF y suscriptas por el Coordinador Ejecutivo y un representante del Estado Parte beneficiario.

CAPÍTULO VI **EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS**

Artículo 57 – Responsabilidad del Estado Parte beneficiario

Las acciones derivadas del desarrollo y ejecución de los proyectos en uno o varios de los Estados Partes beneficiarios serán de responsabilidad exclusiva de los mismos.

El Estado Parte beneficiario del proyecto aprobado por el CMC deberá adicionalmente:

- Observar y hacer cumplir la normativa nacional en materia de regulación económica, laboral, ambiental y social, así como en materia de contratación, auditorías y controles nacionales exigidos.
- Presentar los informes semestrales, previstos en el Artículo 16 de la Decisión CMC N° 18/05, relativos al estado de ejecución de cada proyecto. Estos informes serán presentados a la UTF que los evaluará y elevará a la CRPM.

Artículo 58 – Modalidad de los desembolsos

- La UTF efectuará el desembolso de los recursos del FOCEM mediante pagos parciales, de acuerdo con el cronograma de financiamiento del proyecto previsto en el COF.
- Dicho cronograma podrá ser modificado a solicitud del Estado Parte beneficiario del proyecto, con la aprobación de la CRPM, previo informe de la UTF.
- La liberación de los recursos por parte del FOCEM estará sujeta al cumplimiento satisfactorio de las condiciones previstas en los Artículos 60 y 61 del presente Reglamento, según sea el caso, y de las correspondientes rendiciones de cuentas.
- El desembolso de los recursos del FOCEM se efectuará, a través del fondo rotatorio, previsto en el Artículo 6 del presente Reglamento.

Artículo 59 – Monto del primer desembolso

El primer desembolso para el proyecto aprobado no podrá superar el 10% (diez por ciento) del monto total del proyecto, excepto que el CMC, al momento de la aprobación, establezca un porcentaje diferente para el primer desembolso, teniendo en cuenta su naturaleza.

Artículo 60 – Condiciones previas al primer desembolso

- Antes de efectuar el primer desembolso la UTF verificará el cumplimiento de las siguientes condiciones:
 - ◆ Que el Estado Parte beneficiario se encuentre al día con sus aportes, de conformidad con lo previsto en el Capítulo I de la Sección II del presente Reglamento.
 - ◆ La notificación por parte del Estado Parte beneficiario de la previsión presupuestaria para efectuar la contrapartida nacional correspondiente al primer año, según el cronograma previsto en el COF.

- ◆ Cuando se trate de proyectos contemplados en el Programa II componentes i, iv y vii, el Estado Parte proponente y/o los Estados Partes beneficiarios que hayan asumido responsabilidad por la contrapartida, según lo establecido en los numerales 3 y 7 del Artículo 47 del presente Reglamento, deberán asegurar a la UTF la existencia de recursos, para garantizar su pago, de acuerdo a lo previsto en el proyecto.
- ◆ La acreditación de una cuenta específica por proyecto. La misma deberá abrirse en una institución bancaria siempre y cuando la normativa nacional no lo impida. El Organismo Ejecutor, a través de la UTNF, deberá suministrar a la UTF la totalidad de los datos y características de dicha cuenta.
- ◆ La designación del Director y del responsable contable del proyecto.
- ◆ La aprobación, por parte de la UTF, del Plan de Cuentas, del Plan de Adquisiciones, del Plan Operativo Global y del primer Plan Operativo Anual del proyecto.
- Las informaciones acerca del cumplimiento de las condiciones establecidas en el numeral 1 deberán constar en la documentación por medio de la cual el Estado Parte beneficiario solicita el primer desembolso.

Artículo 61 – Condiciones previas al segundo y sucesivos desembolsos

La UTF efectuará los desembolsos parciales de conformidad con el plan establecido, previa verificación de:

- la presentación de los informes semestrales correspondientes, a través de la UTNF;
- la aprobación, por parte de la CRPM, de los informes semestrales del proyecto correspondientes al año anterior;
- la justificación de por lo menos el 75% (setenta y cinco por ciento) de los recursos recibidos en el desembolso anterior y de los pagos de la contrapartida previstos para el proyecto, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 47, 63, 64 y 65 del presente Reglamento;
- que no se hayan comprobado falsedades en la información proporcionada por el beneficiario;
- que no se haya ocultado información ni se haya impedido el acceso a la información correspondiente a los proyectos en ocasión de las auditorías;

- que se hayan aplicado los recursos estrictamente en su objetivo específico definido en el proyecto aprobado;
- la notificación del Estado beneficiario de la previsión presupuestaria para efectuar la contrapartida nacional correspondiente al año en curso, según el cronograma previsto en el COF;
- la aprobación por la UTF del Plan Operativo Anual del año en curso.

Artículo 62 – Pérdida del financiamiento aprobado

El proyecto perderá el financiamiento aprobado en los siguientes casos:

- Si en el plazo de 6 (seis) meses, contados a partir de la suscripción del COF, no se hubiere solicitado el primer desembolso.
- Si en un plazo de 6 (seis) meses, contados a partir de la recepción de cada desembolso, el Estado beneficiario no hubiere solicitado otro desembolso ni hubiere comprobado que el proyecto está en ejecución, de acuerdo con el cronograma vigente.

En el caso de los incisos a) y b), el Estado Parte beneficiario podrá solicitar para cada desembolso, un plazo adicional de 6 (seis) meses para regularizar la marcha del proyecto.

Artículo 63 – Rendición de cuentas

- Rendición: El Organismo Ejecutor, a través de la UTNF, deberá justificar la totalidad de los gastos realizados con los recursos recibidos del FOCEM y de las contrapartidas nacionales, de acuerdo con el cronograma establecido en cada uno de los proyectos que administra.
- Documentación comprobatoria: El Organismo Ejecutor, de conformidad con el procedimiento que se determine en cada proyecto, enviará a la UTF, a través de la UTNF, la siguiente documentación de la rendición de cuentas:
 - ♦ Copias de las facturas de los proveedores y/o contratistas y los correspondientes recibos de pagos, debidamente certificadas por el Organismo Ejecutor.
 - ♦ Copia de la documentación que acredite el cumplimiento de la normativa nacional en materia de compras y contrataciones.
 - ♦ Extractos y conciliación de las cuentas bancarias del proyecto o, en su defecto, documentación fehaciente que permita establecer, a criterio de la UTF, el movimiento de los recursos desembolsados para el proyecto.

- ♦ Para el caso de los gastos no elegibles, no será necesario el envío de la documentación mencionada en los incisos a) y b). El Director del Organismo Ejecutor deberá presentar una constancia, acreditando que los comprobantes correspondientes están a disposición en este organismo.

La documentación comprobatoria original deberá estar permanentemente disponible para su revisión, por requerimiento de la CRPM o la UTF, durante los 5 (cinco) años posteriores a la finalización del proyecto.

La UTF tendrá un plazo máximo de 30 (treinta) días para manifestarse sobre la rendición de cuentas. Este plazo podrá ser interrumpido de existir una solicitud de información adicional a la UTNF interesada. Dicha solicitud, de ser posible, deberá incluir todas las consideraciones pertinentes, con miras a evitar una dilación excesiva en la consideración de la rendición de cuentas. A partir de la recepción de la información requerida, la UTF dispondrá de 10 (diez) días adicionales para su estudio. Transcurrido el plazo estipulado, y de no existir otra solicitud de información, continuará computándose el plazo originalmente establecido.

Artículo 64 – Utilización de los recursos

- Los desembolsos efectuados por la UTF se depositarán en la cuenta bancaria informada por el Organismo Ejecutor, a través de la UTNF, una vez cumplidas las condiciones previas al desembolso, de conformidad con los Artículos 60 y 61 del presente Reglamento.
- Los recursos del FOCEM para financiar el proyecto, deberán ser utilizados exclusivamente para los gastos presupuestados y aprobados por el CMC y deberán ser elegibles de acuerdo con el presente Reglamento. El incumplimiento de esta disposición implicará que el gasto no sea imputable al proyecto.

Artículo 65 – No objeción para Contrataciones

Deberá contar con la no objeción de la UTF toda contratación:

- de obras, superior a US\$ 2 millones;
- de servicios, superior a US\$ 100 mil; y
- de adquisición de bienes, superior a US\$ 500 mil.

Los procedimientos utilizados por la UTF para la no objeción serán aprobados por la CRPM.

Artículo 66 – Procedimiento para la publicación de licitaciones

El procedimiento para la publicación de las licitaciones internacionales que se realicen en el marco de los proyectos financiados con recursos del FOCEM se ajustará a lo dispuesto en la Decisión CMC N° 05/08, sus modificatorias y/o complementarias.

Artículo 67 – Trato nacional y no discriminación

- En todas las contrataciones realizadas en el marco de proyectos con financiamiento del FOCEM se aplicará el trato nacional y la no discriminación a las ofertas y a oferentes, personas físicas o jurídicas de alguno de los Estados Partes del MERCOSUR, con las condiciones previstas en el Artículo 69 del presente Reglamento.

Artículo 68 – Trato MERCOSUR

- Las ofertas de bienes, servicios y obras públicas que se realicen en el marco de proyectos FOCEM solamente podrán ser presentadas por personas físicas o jurídicas de los Estados Partes del MERCOSUR, que cumplan las condiciones previstas en el Artículo 69 del presente Reglamento.
- En las ofertas de bienes, servicios y obras públicas, cuando se trate de adquisición de bienes, aisladamente o destinados a la prestación de servicios o ejecución de obra pública, se dará prioridad, en caso de empate o siempre que la diferencia de precio entre las ofertas no supere el 10% (diez por ciento) del valor total de la oferta más baja, a aquellos oferentes en cuyas ofertas se opte en un mayor grado por el abastecimiento de producción regional de conformidad con las reglas de origen vigentes en el MERCOSUR. De persistir la situación de empate, el organismo executor solicitará una nueva oferta de precio, la que deberá ser proveída en un plazo máximo de 15 (quince) días. De continuar la situación de igualdad, la misma se resolverá a través de un sorteo público.
- Para la determinación del grado de abastecimiento de producción regional, se tomará en cuenta la cantidad de los bienes adquiridos así como el valor unitario de los mismos.

Artículo 69 – Criterios de aplicación

- El Trato MERCOSUR se aplicará a todas las contrataciones que se realicen, bajo cualquier modalidad contractual, en el marco de un proyecto financiado por el FOCEM para la adquisición de bienes y servicios, cualquier sea su combinación, incluida la ejecución

de obras públicas, servicios de consultoría por empresas o consultores individuales.

- Para la aplicación de lo dispuesto en los Artículos 67 y 68 se utilizarán los siguientes criterios:
 - ♦ El oferente deberá ser proveedor y/o prestador de los Estados Partes del MERCOSUR. Se considerará proveedor o prestador de los Estados Partes del MERCOSUR a:
 1. las personas físicas con residencia permanente en el territorio de algún Estado Parte, sean o no nacionales de dicho Estado Parte;
 2. las personas jurídicas constituidas de conformidad con la legislación de cualquiera de los Estados Partes del MERCOSUR y con sede en alguno de ellos;
 3. los consorcios cuyos integrantes reúnan las condiciones previstas en los puntos i. y ii. precedentes.
 - ♦ En todos los casos, el proveedor o prestador de cualquiera de los Estados Partes debe realizar actividades comerciales sustantivas en el territorio de cualquier Estado Parte.
- Un Estado Parte podrá denegar el otorgamiento del trato previsto en los Artículos 67 y 68 cuando no se de cumplimiento a los requisitos incluidos en el numeral 2 anterior.
- La CRPM, de considerarlo necesario, podrá definir criterios adicionales para la aplicación de los artículos 67, 68 y 69.

Artículo 70 – Valoración de los contratos.

- Para la valoración de todos los contratos se tomará en cuenta todo costo que influya en el valor final de la contratación incluyendo las cláusulas opcionales. En los contratos adjudicados en partes separadas, así como en los de ejecución continuada, la valoración de los mismos se realizará sobre la base del valor total de los contratos durante todo el período de vigencia, incluidas sus eventuales prórrogas o ampliaciones expresamente autorizadas en los contratos o en las legislaciones nacionales.
- Para el caso de contratos cuyo plazo no esté determinado, la valoración de los mismos se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la legislación vigente en cada Estado Parte para cada modalidad contractual.

Artículo 71 – Modificaciones de proyectos aprobados

- Modificaciones en el proyecto por disminución del costo total. En caso que el valor final de ejecución del proyecto sea inferior al valor total aprobado, los recursos no utilizados serán reasignados

a otros proyectos del Estado Parte beneficiario, para su ejecución dentro del año presupuestario del término del proyecto y/o del año subsiguiente, en adición a la asignación anual dispuesta en el Artículo 10 de la Decisión CMC N° 18/05.

- Modificaciones por aumento del costo total del proyecto Si el valor de un proyecto aprobado que se encuentra en etapa de ejecución tuviese un incremento significativo debido a factores exógenos a las previsiones del Estado Parte, el Organismo Ejecutor, por medio de la UTNF podrá solicitar recursos financieros adicionales del FOCEM. Dicha solicitud deberá ser presentada a la CRPM y recibirá tratamiento en los términos del Artículo 10 de la Decisión CMC N° 18/05, en caso de existir recursos financieros disponibles.

Para el caso previsto en el párrafo anterior, se adoptará el siguiente procedimiento:

- ♦ La CRPM, previo informe de la UTF, considerará la solicitud del Estado Parte beneficiario.
- ♦ Las modificaciones que impliquen un aumento de los gastos elegibles de hasta un 30% (treinta por ciento) deberán ser aprobadas por el GMC, excepto en el caso previsto en el literal d).
- ♦ Las modificaciones que impliquen un aumento de los gastos elegibles del proyecto superior a un 30% (treinta por ciento) deberán ser aprobadas por el CMC, excepto en el caso previsto en el literal d).
- ♦ Las modificaciones que resulten de variaciones del tipo de cambio de la moneda del Estado Parte beneficiario en relación al dólar estadounidense, podrán ser aprobadas por la CRPM, previo informe de la UTF, y teniendo en cuenta el ritmo de ejecución del proyecto.
- Modificaciones que no impliquen variaciones en el monto total del proyecto.

En caso que las modificaciones no impliquen una variación del monto total del proyecto, la propuesta será sometida a la CRPM para su aprobación, previo informe de la UTF.

Artículo 72 – Modalidad de pago

Los pagos efectuados por el Estado beneficiario en el marco del proyecto aprobado deberán realizarse, cuando fueren superiores a US\$ 100, por cheque o transferencia bancaria, y los pagos superiores

a US\$ 5.000, únicamente por transferencia bancaria, sin perjuicio de las disposiciones nacionales que sean más restrictivas.

CAPÍTULO VII SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS

Artículo 73 – Inspecciones

- La UTF efectuará inspecciones técnicas y contables en cualquier momento de la ejecución de los proyectos, elaborando las respectivas actas. Para ello, tendrá acceso a los libros, documentación e instalaciones, pudiendo solicitar toda información que considere necesaria. La UTFNF facilitará las tareas mencionadas en el presente Artículo.
- La UTF deberá realizar un informe acompañado de la documentación relevante de las inspecciones, que posteriormente será elevado a la CRPM, para su consideración.
- En caso de ser necesario, la UTF podrá solicitar personal técnico de los Estados Partes y/o contratar expertos en forma temporal para asistirle en la realización de las inspecciones. La UTF notificará a la CRPM sobre dichas contrataciones.

Artículo 74 – Rescisión

- La CRPM, previo informe de la UTF, podrá recomendar al CMC la rescisión del instrumento jurídico para la ejecución de un proyecto al que se refiere el Artículo 56 del presente Reglamento cuando:
 - ♦ se compruebe el incumplimiento de cualquiera de las condiciones establecidas en los Artículos 60 y 61 del presente Reglamento, y el mismo no sea corregido en los plazos establecidos en el Artículo 62.
 - ♦ el proyecto pierda el financiamiento de acuerdo con lo establecido en las condiciones enumeradas en el Artículo 62 del presente Reglamento.
 - ♦ se verifiquen irregularidades graves en la auditoría externa o en las inspecciones previstas en el Artículo 73 del presente Reglamento.
- En todos los casos, el Estado beneficiario será notificado inmediatamente de la posibilidad de rescisión, la cual operará automáticamente a los 60 (sesenta) días de recibida dicha notificación.

- El Estado beneficiario tendrá la posibilidad de presentar sus descargos a la UTF, en cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el numeral anterior.
- El Estado beneficiario podrá solicitar, en cualquier momento, la intervención del GMC, a fin de analizar la situación. Lo decidido por el GMC será comunicado por la CPRM a la UTF.
- De confirmarse que el Estado beneficiario incidió en las causas de rescisión mencionadas anteriormente, deberá reintegrar de inmediato los montos recibidos hasta la fecha de rescisión. De no efectivizarse dicha devolución, los montos se descontarán del porcentaje de los recursos del FOCEM que le correspondan en el presupuesto del año siguiente.
- En el caso de las obligaciones asumidas en el marco de los proyectos previstos en el Programa IV, su rescisión podrá ser recomendada por la CPRM, previo informe de la UTF, al GMC, el que adoptará los cursos de acción correspondientes.

Artículo 75 – Informes semestrales de seguimiento

- El Organismo Ejecutor, a través de la UTNF deberá enviar informes semestrales de avance a la UTF para su análisis. Estos informes deberán incluir los avances en la ejecución física y financiera del proyecto, información sobre la evolución de los indicadores pertinentes y los resultados de las auditorías realizadas.
- Los plazos para el envío de los informes semestrales serán los siguientes: 1 de setiembre, con relación al período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio; y 1 de marzo, con relación al período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre.
- La CRPM establecerá los requisitos relativos a la forma y contenido de los Informes semestrales, tomando como base la propuesta que elabore la UTF a esos efectos.
- La UTF analizará los informes y, en caso de tener alguna observación, efectuará las consultas correspondientes a la UTNF. Los informes serán sometidos a la aprobación de la CRPM.

Artículo 76 – Auditorías internas

Los proyectos que se ejecuten serán sometidos a auditoría interna, la cual se realizará de conformidad con la normativa de cada Estado Parte.

A tales efectos, las UTNF transmitirán oportunamente a los respectivos Organismos Gubernamentales de Control Interno, la información

relevante para la planificación y ejecución de las actividades de auditorías, en particular los proyectos aprobados y la fecha prevista para la realización del primer desembolso.

Artículo 77 – Auditorías externas

- Todos los proyectos aprobados deberán ser sometidos a auditorías externas, contables, de gestión y de ejecución, como mínimo al verificarse el 50% (cincuenta por ciento) de su ejecución financiera e inmediatamente al final del proyecto.
- Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Artículo, la UTF deberá contratar profesionales independientes certificados y empresas reconocidas de auditoría, incluidos en el registro de auditores administrado por la UTF, descontándose los costos de dicha contratación del proyecto en cuestión. La selección se hará por el procedimiento de concurso de precios. No podrán ser seleccionados auditores de nacionalidad o residentes en el Estado beneficiario del proyecto.
- La auditoría externa será de carácter comprensivo, para lo cual debería incluir: inspecciones físicas *in situ*, revisión de los resultados de la auditoría interna, auditoría operacional (indicadores físicos y de impacto), contable, financiera y de cumplimiento de otros requisitos específicos diseñados para los fines de cada proyecto.
- La UTNF deberá elevar los informes de auditoría a la UTF. Asimismo, remitirá copia de dichos informes al Organismo Gubernamental de Control Interno respectivo.
- La UTF se encargará de analizar los resultados de las auditorías externas recibidas de la UTNF y elevará a la CRPM su propio informe. El informe de la UTF deberá incluir, cuando fuere pertinente, recomendaciones de medidas de corrección o ajustes derivados de los resultados de la auditoría. Estas recomendaciones deberán transmitirse de inmediato a la UTNF.
- La CRPM informará regularmente al GMC el resultado de las auditorías externas, con base en la información recibida de la UTF.

Artículo 78 – Registro de auditores

- La UTF será responsable por la elaboración, administración y actualización del registro de auditores externos del FOCEM. El registro de auditores externos deberá estar integrado por auditores independientes, instituciones, empresas de auditoría o consorcios.

- Queda prohibida la subcontratación de personal no incorporado al registro de auditores por parte de una institución o persona para efectuar trabajos de auditoría. Dicha subcontratación ocasionará la eliminación del registro de auditores de la empresa o institución y de todos los profesionales que la integran.
- El registro de auditores externos del FOCEM se hará de conformidad con la Decisión CMC N° 44/08, sus modificatorias y/o complementarias.

Artículo 79 – Costos de las auditorías

Cuando la legislación nacional así lo permita, cada proyecto podrá contemplar, en concepto de gastos elegibles, la totalidad de los costos de las auditorías externas y los costos operativos, pasajes y viáticos de las auditorías internas.

SECCIÓN IV **DISPOSICIONES GENERALES**

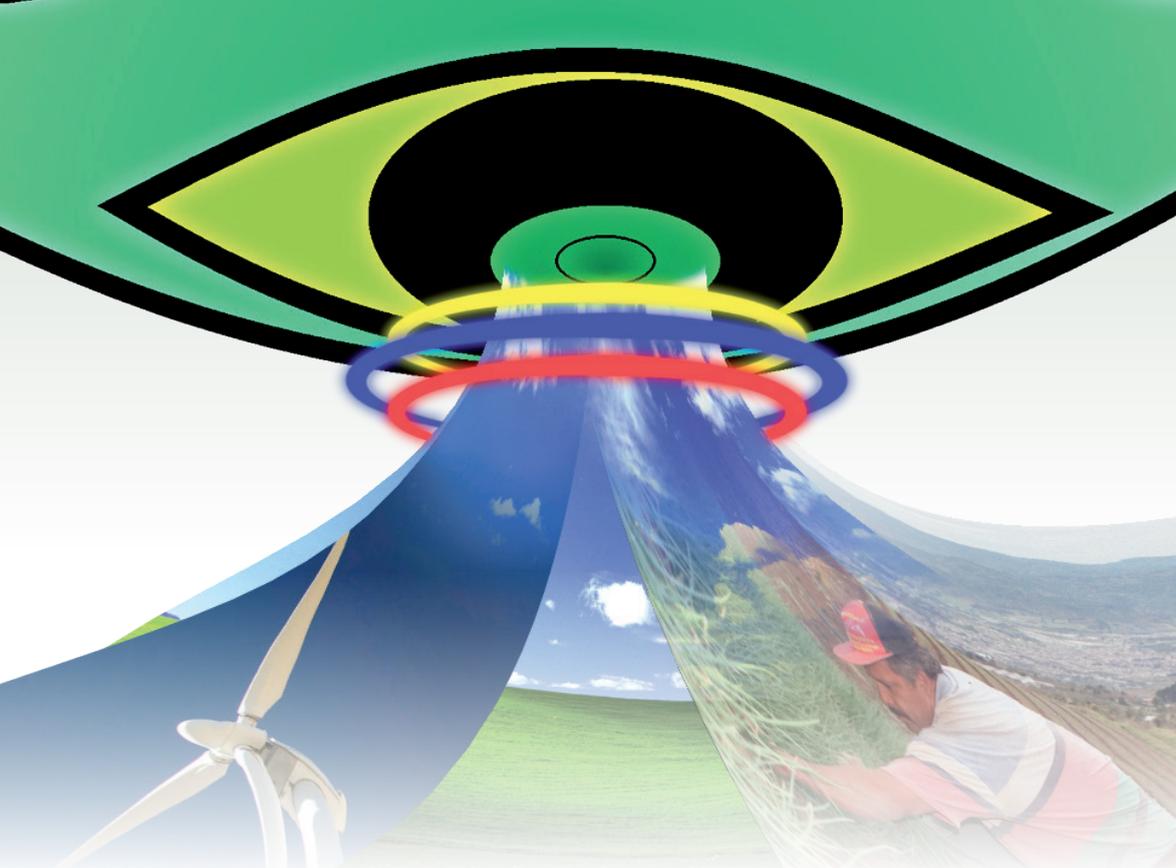
Artículo 80 – Vigencia

El presente Reglamento tendrá una vigencia de 4 (cuatro) años. El CMC podrá decidir su prórroga por el plazo que estime pertinente. El plazo de vigencia se iniciará de conformidad con el procedimiento previsto en el numeral 3 del Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto.

Artículo 81 – Evaluación del FOCEM

El CMC, previo informe de la CRPM, realizará una evaluación general del funcionamiento y de los resultados del FOCEM y de la aplicación del presente Reglamento, transcurridos dos años de su entrada en vigor y, a partir de entonces, con la periodicidad que juzgue conveniente.





Nuevas Perspectivas para Venezuela como Miembro del MERCOSUR y el Papel de EFSUR en el seguimiento de los recursos regionales

GESTIÓN DE ESTADO

Expresión Multipolar de la Globalización

V

eintiún años después del encuentro del 26 de marzo de 1991 en Asunción, la experiencia subregional del MERCOSUR no solamente se consolida como integración de factores de carácter económico, sino como uno de los símbolos demostrativos de la posibilidad y de la concreción de la multipolaridad.

El hegemonismo que sucedió a los cambios sociales en la Europa oriental a finales de las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo, pese a los esfuerzos de los hegemones más representativos por mantener la supremacía industrial, bélica y tecnológica, ha dado paso aceleradamente al nacimiento en el mundo de nuevos e importantes polos geoeconómicos, que ciertamente contribuyen al establecimiento de un todavía precario pero necesario equilibrio, en la defensa de los países débiles, de las fuentes de producción primaria, de los reservorios ambientales, e incluso de una paz que aun sucumbe bajo el atropello agónico de imperios decadentes.

Los perfiles de la unidad y el acento social

MERCOSUR es la quinta economía del mundo. Así lo proclamó la presidenta de Brasil, excelentísima Dilma Rousseff, en el acto de admisión de la República Bolivariana de Venezuela como país miembro pleno de la comunidad. Su extensión territorial es de casi 13 millones de kilómetros cuadrados y alberga una población que supera los 270 millones de habitantes. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), es la región que más produce alimentos en el mundo; en paralelo, también tiene sensibles índices de pobreza y marginalidad. Pero MERCOSUR, más allá de los propósitos de la integración arancelaria, de la búsqueda de la armonización de las políticas macroeconómicas de los Estados partes, de la consecución de estándares de eficacia en los “factores de producción” y en las “escalas

**...con el
MERCOSUR
estamos frente a
una experiencia
integracionista
con fuerte carga
humanista, lo
que ya es de por
sí un pronóstico
fundado de
sostenibilidad
y perduración
en el tiempo,
además de
una poderosa
herramienta
para combatir
la pobreza y la
exclusión social
en la región**

operativas", de los acuerdos tributarios, entre otros, es, desde el comienzo de este siglo, una alianza con una clara y determinante agenda social, para la cual, incluso, desde el año 2005, dispone especialmente de una agencia para su privilegiado manejo, la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social. Esta iniciativa sería suficiente para justificar con largueza el esfuerzo mancomunado de la integración, porque en el proyecto social cabe toda la cosmogonía de lo humano, incluso su salvación y supervivencia como especie. La multiplicidad de perfiles de la carta social de MERCOSUR abarca los temas de los derechos humanos, ambiente, educación, salud, ciencia y tecnología, agricultura urbana y familiar, la mujer, los niños y los adolescentes, cine y audiovisuales, de tal manera que podemos afirmar en seguridad, que con el MERCOSUR estamos frente a una experiencia integracionista con fuerte carga humanista, lo que ya es de por sí un pronóstico fundado de sostenibilidad y perduración en el tiempo, además de una poderosa herramienta para combatir la pobreza y la exclusión social en la región.

La integración de los mares y comercio con rostro humano

Con el ingreso de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, la puerta que se le abre a la integración subregional hacia el mar Caribe no es mera retórica. No solamente se integran 29 millones de consumidores y con ello una poderosa fuerza de trabajo, con un experimentado potencial productivo, sino que la membresía plena de Venezuela hace que en la práctica se cierre el círculo de otra integración: la comunidad de los mares por los cuatro puntos cardinales de la América del Sur.

Venezuela también trae a la comunidad su visión como país soberano e independiente, empeñado en la construcción de un Estado Social, de Derecho y de Justicia, bajo la conducción protagónica y participativa de sus conciudadanos. En paralelo, con el espíritu de la confraternidad latinoamericana y la imprescindible perspectiva de un comercio con rostro humano al servicio de la gente, Venezuela dispone de su potencial energético, fundamentado en los recursos hidráulicos y en los hidrocarburos, y sabe que llega al escenario propicio para el intercambio de experiencias, información, conocimientos y estrategias, para abordar

juntos la noble tarea de la erradicación de la pobreza y del hambre (MERCOSUR reafirmó su compromiso con Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre), de la conservación de la biodiversidad y de la defensa de la supervivencia del género humano.

En lo interno, recientes estimaciones indican que con el ingreso al MERCOSUR, en los próximos ocho años, el aporte del sector industrial venezolano al Producto Interno Bruto (PIB) aumentará de 14% (contribución actual) a 20%. Ese período de crecimiento económico será la oportunidad para expandir la noción, y más que ello, la estrategia de “la siembra del petróleo” en el seno de la comunidad subregional; pero también para intensificar en Venezuela los esfuerzos dirigidos a la consolidación de una infraestructura industrial capaz de profundizar la exportación de bienes y servicios con calidad y precios competitivos, manteniendo una visión integral del ser humano en toda su dimensión espiritual y social, haciendo uso de sus ventajas comparativas y competitivas en áreas como la petroquímica, la siderúrgica, el aluminio y la energía petrolera, en un contexto de flexibilidades convencionales para la adecuación y minimización de los previsible impactos arancelarios.

EFSUR: el control superior externo al servicio de la comunidad subregional de ciudadanos

El fortalecimiento de la unidad latinoamericana y caribeña mediante la

Venezuela también trae a la comunidad su visión como país soberano e independiente, empeñado en la construcción de un Estado Social, de Derecho y de Justicia, bajo la conducción protagónica y participativa de sus conciudadanos... y sabe que llega al escenario propicio para el intercambio de experiencias, información, conocimientos y estrategias, para abordar juntos la noble tarea de la erradicación de la pobreza y del hambre

sinergia de las potencialidades, talentos y riquezas naturales que confluyen en el seno de la organización, demanda una adecuada gestión de sus recursos económicos y el apropiado control externo por instituciones con demostrable capacidad técnica, como fórmula para el éxito de los objetivos de la subregión. En esencia, de lo que se trataría es que la actividad de control se ejerza bajo la forma y por conducto de entes fiscalizadores idóneos, en propiedad voceros de los siete de cada diez ciudadanos sudamericanos que constituyen la población del MERCOSUR. Esa vocería descansa en EFSUR, organización constituida desde el año 1996 y que agrupa a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, así como a las EFS de Bolivia y Chile, como miembros asociados.

Las políticas de cooperación técnica, científica y cultural que ha sostenido EFSUR a lo largo de sus años, le han permitido ampliar ese campo de acción, adecuándose progresivamente a las exigencias de la dinámica económica y financiera de la subregión. La dimensión y alcance de esas operaciones continúa en expansión. En el futuro es de aspirar que las actividades se orienten a la ejecución de auditorías en tecnologías de información y comunicación, aduanas, transferencias presupuestarias y de gestión ambiental, entre otras. En la programación de la acción contralora de EFSUR, capítulo especial merece lo relativo al Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Este importante y estratégico instrumento de gestión alcanza su concreción con las contribuciones de los estados miembros y que ahora, con la participación de Venezuela, superará los US\$ 100 millones anuales. Su finalidad es colaborar con el proceso de integración regional, básicamente reduciendo asimetrías, ayudando a fortalecer las economías y regiones menos desarrolladas del MERCOSUR e incentivando la cohesión social y la competitividad. En interés de los ciudadanos, de la comunidad de estados y de las entidades que conforman EFSUR, es fundamental garantizar la sana y eficiente gerencia de este Fondo. La experiencia obtenida con las auditorías coordinadas practicadas al FOCEM, constituyen un valioso precedente en materia de fiscalización e intercambio de conocimientos, en línea con el desarrollo estratégico de este bloque regional.

La auspiciosa membresía plena de la Contraloría venezolana

Nuestra Entidad Fiscalizadora Superior es integrante asociada de EFSUR desde el año 2006. Durante el período 2008-2009 el Contralor Clodosbaldo Russián, titular de nuestra Institución, desempeñó su presidencia Pro Tempore. El ingreso a EFSUR como miembro pleno entraña para la Contraloría venezolana la necesidad de acrecentar esfuerzos, redimensionar y reorientar componentes técnicos y profesionales, con miras al nuevo contexto regional. Esos necesarios y alentadores reacomodos son propicios para diseñar estrategias que permitan aprovechar el apoyo de los socios regionales en el mejoramiento y actualización de nuestro desempeño dentro del propio territorio nacional.

Correlativamente, la membresía en plenitud implica de nuestra parte un modesto aporte en la infraestructura, tecnología y capital humano de EFSUR, así como la posibilidad de intervención en auditorías relativas al comercio, el medio ambiente y la resolución de conflictos entre los países miembros, en temas de interés común que requieran la aplicación de principios de buen gobierno, rendición de cuentas y transparencia.

Nuevos horizontes de cooperación y crecimiento

En ese espíritu de fraternidad y cooperación, nuestra EFS ha señalado desde un principio la importancia de que EFSUR sea reconocida por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), en el marco de la normativa

El ingreso a EFSUR como miembro pleno entraña para la Contraloría venezolana la necesidad de acrecentar esfuerzos, redimensionar y reorientar componentes técnicos y profesionales, con miras al nuevo contexto regional...

estatutaria, como grupo subregional, estatus que facilitaría la decisiva contribución al logro de la anhelada visión de “constituirse en un órgano capaz de ejercer el control superior externo del MERCOSUR” y también produciría una confluencia de capacidades y talentos, abriendo nuevos caminos para el trabajo cooperativo.

En esa tónica, durante la XVII Reunión de los Países del MERCOSUR y Asociados celebrada en la ciudad de El Calafate, Argentina, en 2011, Venezuela señaló algunas perspectivas en materia de trabajo conjunto para los países miembros de EFSUR. Una de ellas, la formación, capacitación y adiestramiento en el campo de la ética, un potenciador estratégico para el talento humano que trasciende el aspecto meramente técnico del quehacer diario. En ese encuentro la EFS venezolana también propuso el desarrollo de un proyecto que permita promover en las naciones en vías de ingreso al MERCOSUR, los beneficios que ofrece su adhesión para los ciudadanos del país y de las EFS. Igualmente, planteó la elaboración y presentación de un estudio jurídico tendente a determinar la situación actual de las EFS de dichos países, y analizar la viabilidad de reformar la normativa jurídica del MERCOSUR para agilizar el ingreso futuro de los interesados.

Es indudable que EFSUR se dirige con pie firme, hacia un escenario cada vez más extenso, en el que tendrá que asumir funciones y actividades no solo auditoras y evaluadoras, sino en el orden de la normatización y sistematización de la función fiscalizadora, que contribuyan al necesario proceso de adaptación y adecuación a las particularidades de la subregión, a sus programas de crecimiento económico con equidad y justicia, a las variadas formas de organización y participación ciudadana en la gestión comunitaria de las sociedades. Tenemos el convencimiento, de que en los años venideros nuestra organización deberá persistir con productivo ahínco, en la senda del trabajo conjunto y la concentración de esfuerzos, dirigidos hacia objetivos concretos, que comprendan, tanto el fortalecimiento de los mecanismos de control sobre los ingresos, las inversiones y el gasto regionales, como la profundización del intercambio tecnológico y la optimización del talento humano.



La Motivación del Funcionario Público*

Cuando se habla de incentivos en la administración pública, inmediatamente nuestra mente se dirige a los sueldos, los salarios y otros factores de carácter financiero, como bonificaciones, prestaciones o beneficios en efectivo, al momento de la jubilación.

No dejamos de lado la importancia de este tipo de beneficios para los empleados públicos, pero si analizamos lo que es *motivación*, sólo desde este punto de vista, no podríamos cubrir todos los aspectos que requerimos para que un empleado se sienta entusiasmado. Podemos comprar su tiempo y esfuerzo, pero sin otros estímulos o estrategias no lograremos el trabajador fiel y responsable al que aspiramos. Por ello, debe entrar en juego otro tipo de incentivos, no necesariamente monetarios o financieros.

* Marcelo Cartaya. Ex director de la Dirección de Información y Cooperación Técnica de la Contraloría General de la República de Venezuela. Docente adjunto de COFAE.

**Podemos
comprar
su tiempo
y esfuerzo,
pero sin otros
estímulos o
estrategias no
lograremos el
trabajador fiel y
responsable al
que aspiramos...**

La motivación es “el estado o condición que activa el comportamiento e impulsa a una acción; implica y deriva necesidades que existen en el individuo e incentivos u objetivos que se encuentran fuera de él” (Sherman, Jr., y Chruden, 1999).

Por consiguiente, debemos analizar el concepto de motivación e interpretarlo como un ciclo que denominamos *de conflicto y necesidad*. Al desglosarlo, podemos descubrir y promover aquellas acciones que nos ayudarían a dirigir los comportamientos de los trabajadores hacia el logro de objetivos que puedan satisfacer sus propias necesidades, lo cual no siempre implica tocar salarios o remuneraciones.

Podemos entender la *necesidad* como una “sensación de carencia unida al deseo de satisfacerla. Por ejemplo, la sed, el hambre y el frío son sensaciones que indican la necesidad de agua, alimento y calor, respectivamente”. Por tanto, la satisfacción de necesidades implica la supresión de la sensación de carencia a partir de alguna acción. Tomar agua, consumir alimentos o abrigarse, por ejemplo, son acciones que permiten suprimir las sensaciones de sed, hambre o frío.

Sobre las necesidades se han realizado numerosos estudios y análisis que han permitido clasificar y comprender cuáles motivan al hombre, incluyendo aquellas vinculadas con el ambiente laboral, y nos llevan a concluir que las necesidades varían de un individuo a otro, según su propio ser y su entorno. Esto complica y a la vez sistematiza la forma como podríamos promover o motivar a nuestros empleados.

Maslow	Aldelfer	McClellan	Herzberg
Necesidades básicas	Necesidades de existencia	Poder	Condiciones de trabajo (salarios)
Necesidades de seguridad			Supervisión
Necesidades de afiliación	Necesidades de relación	Afiliación	Compañeros de trabajo
Necesidades de autoestima			Reconocimiento
Necesidades de autorrealización	Necesidades de crecimiento	Logro	Responsabilidad de progreso. Interés de trabajo

Abraham Maslow teorizó, en publicaciones en 1943 y de nuevo en 1954, que sean cuales fueren las necesidades que una persona esté experimentando en un momento dado, éstas influyen básicamente sobre las motivaciones, las prioridades y el comportamiento del individuo. Una necesidad crea tensión, sea agradable o desagradable, y la meta del comportamiento resultante es la reducción de la tensión o la incomodidad. Las necesidades y los motivos están relacionados. La gente se motiva para trabajar con el fin de satisfacer sus necesidades. Solamente las necesidades insatisfechas son las fuentes primarias de motivación.

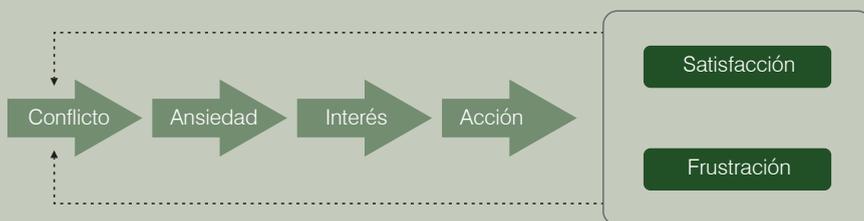
Frederick Herzberg, psicólogo y consultor norteamericano, profesor de la Universidad de Utah, basándose en el esquema de necesidades de Maslow, formuló una teoría en la que identifica dos tipos de factores que afectan el comportamiento de los empleados en sus trabajos. Y los llama higiénicos y motivacionales.

...La gente se motiva para trabajar con el fin de satisfacer sus necesidades. Solamente las necesidades insatisfechas son las fuentes primarias de motivación.

Entre los factores higiénicos, o primarios, Herzberg incluye el salario y los demás beneficios financieros de la empresa, así como su ambiente y estructura. Pero le brinda primordial importancia a los factores que denomina motivacionales, incluyendo entre éstos el trabajo en sí, la realización personal a través del mismo, el reconocimiento y el progreso profesional, la distribución y asunción de responsabilidades.

Analícemos entonces cuáles podrían ser las acciones motivacionales que supriman esta sensación de carencia, que origina conflictos en nuestros trabajadores.

El ciclo de conflicto y necesidad es válido para todas las interacciones humanas, incluido el trabajo, y también da origen a los comportamientos positivos o negativos en nuestras instituciones públicas.



Si definimos el conflicto de necesidades como la “coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo, capaces de generar angustia y trastornos”, el manejo del conflicto implica la resolución de una diferencia de intereses o necesidades, cuya síntesis involucra el pensamiento, el sentimiento y la acción.

El conflicto implica que las necesidades de las organizaciones y de su personal entran en confrontación. Esta coexistencia de necesidades genera ansiedad en el trabajador. En este punto debe intervenir la empresa, a fin de entregar los estímulos o incentivos externos capaces de provocar una reacción positiva en el empleado, diluyendo la contradicción y permitiendo la satisfacción de ambos tipos de necesidades.

Se trata de que, al mismo tiempo que se satisfacen las necesidades de la organización, se satisfagan las necesidades de seguridad, afiliación, autoestima y realización personal de su personal. Esto

motivará su interés, provocará acciones positivas y generará la motivación para que el trabajador persista en ellas, procurando la satisfacción de sus propias necesidades, esta vez alineadas con las de la empresa, y evitando en consecuencia la frustración.

Ante la existencia de un conflicto se produce un estado de ansiedad. Es decir, una sed por satisfacer una necesidad que debe ser cubierta, lo que puede derivar en angustia y trastornos en la estabilidad física o emocional de los individuos y, en suma, de las organizaciones. Esta ansiedad funciona como punto de partida para interesarnos en la búsqueda de posibles soluciones y movernos hacia la resolución del conflicto, en procura de satisfacer las necesidades detectadas.

La acción realizada nos puede llevar, o no, a resolver el conflicto entre los intereses personales y organizacionales. Por tanto, produce en nosotros uno de dos posibles resultados: bien la satisfacción de la ansiedad, la calma de la necesidad, a partir de los resultados de la acción; o bien, la frustración, el aumento de la necesidad, a partir de los resultados de la acción o de su omisión, y con ello una persistencia del conflicto, que se puede tornar crítico.

La forma en la cual los empleados manejan sus conflictos, en función de este ciclo, tomando decisiones, puede implicar un proceso ascendente que promueva el crecimiento personal y empresarial y mejore sus estatus de vida y trabajo. Por el contrario, si no logran resolver sus conflictos se convierten en círculos viciosos que generan constantemente nuevas ansiedades, cada

El conflicto implica que las necesidades de las organizaciones y de su personal entran en confrontación... En este punto debe intervenir la empresa, a fin de entregar los estímulos o incentivos externos capaces de provocar una reacción positiva en el empleado...

**...los incentivos
no financieros
que debemos
promover
en nuestras
instituciones
están llamados
a fomentar el
trabajo en sí,
la realización
personal de los
empleados, el
reconocimiento
y el progreso
profesional, y
la distribución
y asunción de
responsabilidades
como elementos
de recompensa o
mérito.**

vez más difíciles de resolver, y reducen sus estatus personales, afectando el desarrollo de las instituciones en las que se desenvuelven.

Analizando la propuesta de Herzberg, podemos concluir que los incentivos no financieros que debemos promover en nuestras instituciones están llamados a fomentar el trabajo en sí, la realización personal de los empleados, el reconocimiento y el progreso profesional, y la distribución y asunción de responsabilidades como elementos de recompensa o mérito.

En el año 2009, la Iniciativa para el Desarrollo de la *International Organization of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI, IDI, desarrolló una Guía de aprendizaje por impacto que busca establecer mecanismos para desarrollar capacidades, lo que significa “crear o fortalecer habilidades, conocimientos, actitudes, procesos, estructuras, sistemas y las maneras de trabajar de una entidad de fiscalización superior (EFS), considerando sus fortalezas y oportunidades para corregir las deficiencias que impiden el logro de los resultados esperados”. La guía se diseñó para su aplicación en las EFS, pero es aplicable a cualquier empresa o institución pública.

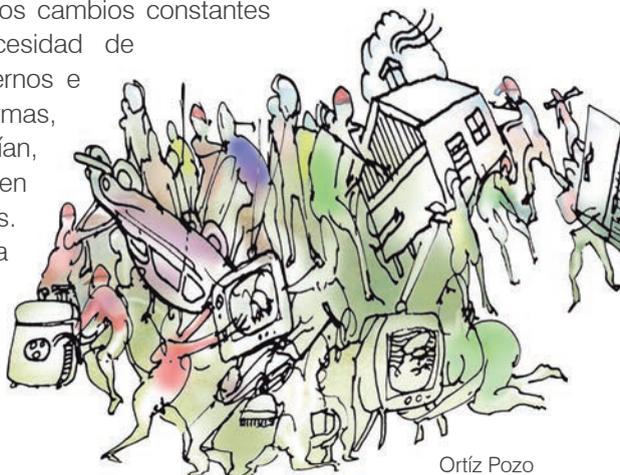
Para el desarrollo de capacidades, la IDI distingue entre aquellas institucionales y aquellas profesionales. Entre las primeras incluye aspectos como el marco legal, los sistemas, los procesos, la existencia de manuales, procedimientos, metodologías y tecnologías que apoyen el proceso de identificación de los funcionarios con sus instituciones. Y, para el desarrollo

de las capacidades profesionales, identifica la promoción de los conocimientos, habilidades y actitudes del capital humano.

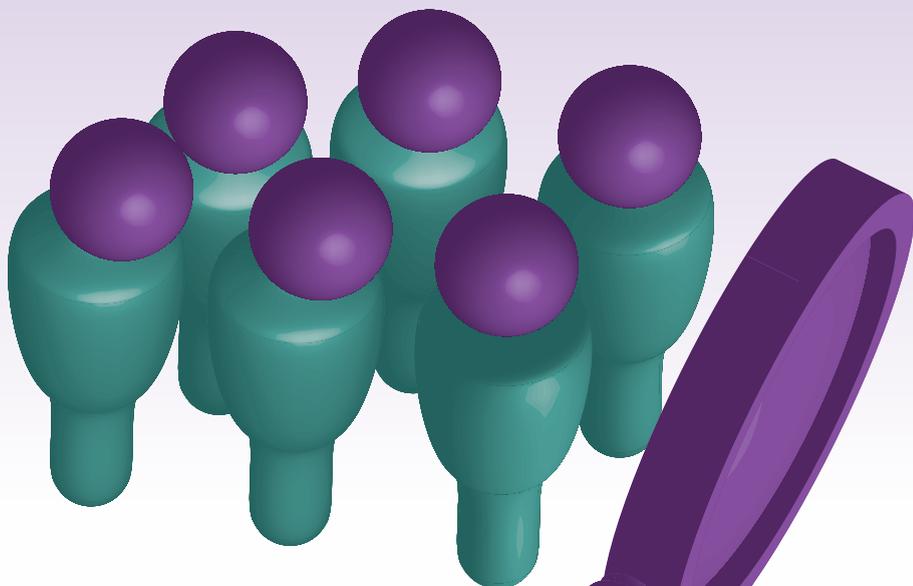
En su guía, la IDI propone un ciclo de desarrollo que se inicia con una detección de las necesidades de capacidades institucionales y profesionales de la institución, a partir de la cual se pueda diseñar y desarrollar estrategias concretas. Se trata de promover una institución que gestione el conocimiento y procure que estos incentivos sean entregados; que los trabajadores encuentren en sus instituciones ambientes de desarrollo propicios para satisfacer sus propias necesidades y las de la organización. El ciclo concluye con la evaluación y seguimiento de estas estrategias.

En su capítulo 4, la guía presenta un inventario de 26 métodos de aprendizaje que las instituciones pueden utilizar para convertirse en caldos de cultivo para el desarrollo de sus personales. Entre ellos se analizan estrategias como el *coaching*, el *mentoring*, la capacitación, los proyectos de investigación, la revisión entre pares, las reuniones de trabajo, la delegación, las pasantías, el *benchmarking*, la rotación del personal y la evaluación.

Es indudable que el aprendizaje por impacto que nos propone la IDI revolucionaría nuestra forma de administrar el sector público. Podemos intuir que lograríamos esos servidores públicos satisfechos que siempre hemos deseado. Sin embargo, a pesar de poder reconocer sus beneficios, en América Latina encontramos más resistencias al cambio que oportunidades para promoverlo. La rapidez a la que nos obliga la gestión pública, los cambios constantes de administradores y la necesidad de rendir, no nos motiva a detenernos e implementar estas nuevas formas, que indudablemente redundarían, en el mediano o largo plazo, en el éxito de nuestras gestiones. Es un desafío que nos queda pendiente. Reconocemos el valor del hombre... Nos queda definir la línea que separa el aprovechamiento de este valor, de su mera explotación.



Ortíz Pozo



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Contraloría General de la República: La Contraloría Social y el Proceso del Control Social en los Consejos Comunales

“Es el deber de todo ciudadano vigilar sobre la legítima inversión de las rentas públicas en beneficio de la sociedad”.

Simón Bolívar

Discurso de Angostura del 15 de febrero de 1819

La Participación Ciudadana desde la Constitución

El preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) establece como fin supremo refundar la República a través de la democracia participativa y protagónica, que se *nutre de la voluntad de los ciudadanos*, cuando se expresa a través de los medios de participación política y social.

Esa participación no queda limitada al derecho al sufragio, sino que se amplía a la incorporación de la comunidad en la *planificación, ejecución y control* de la gestión pública.

En los artículos 62 y 70 de la CRBV se ve consagrado el derecho a la participación ciudadana y los medios a través de los cuales puede ejercerse: en lo político y en lo social. El primero mediante la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la organización, a través de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuya decisión es de carácter vinculante; y el segundo, social, con la participación de los ciudadanos y ciudadanas en corresponsabilidad con el Estado a través de la autogestión, la co-gestión, las empresas comunitarias y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y solidaridad. Asimismo, en el último aparte del artículo 70 Constitucional, se establece, que por medio de ley, se regularán las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en dicho artículo. En tal sentido, para el año 2006 se promulga la Ley de los Consejos Comunales, y posteriormente, en el año 2009 es reformada, otorgándosele el rango de orgánica (actualmente, Ley Orgánica de los Consejos Comunales).

En el año 2010 es promulgado el llamado bloque de Leyes del Poder Popular con carácter orgánico. Dentro de este bloque de leyes se encuentra la Ley Orgánica de Contraloría Social¹ (LOCS), a la cual se hará referencia en lo sucesivo, tratando de ordenar desde lo general a lo particular las características y las fuentes que le dan vida, enmarcando los programas y labores llevados a cabo por la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus objetivos institucionales y del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013, formulado por el Presidente de la República, conforme a la atribución conferida por el artículo 236, numeral 18 de la CRBV, que insta, mediante su objetivo N° 3, a ampliar los espacios de participación ciudadana en la gestión pública y a fomentar la capacidad y toma de decisiones de la población, a través de canales efectivos para ejercer la **CONTRALORÍA SOCIAL**.

En atención a estos cometidos, la Contraloría General de la República como órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, en ejercicio de sus competencias, establecidas en el artículo 2 de la Ley

¹ Ley Orgánica de Contraloría Social. Publicada en Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario de fecha 21/12/2010.

Orgánica² que rige su funcionamiento (LOCGRSNCF), así como en el artículo 75 *eiusdem*, que especifica que el Contralor General dictará las normas para fomentar el ejercicio del derechos de los ciudadanos a participar sobre el control de la gestión pública. En tal sentido, en el 2007, se dictan las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, en las que se crean las Oficinas de Atención al Ciudadano (OAC), como instancias que facilitan el ejercicio del derecho de participación que tienen todos los ciudadanos y ciudadanas.

Asimismo, la CGR incluye dentro de su Plan Estratégico 2009-2015 el objetivo institucional N°4, referido a la consolidación de la participación ciudadana en el ejercicio del control de la gestión pública, con lo cual se busca *promover la educación como proceso creador de la ciudadanía*. Dentro de este marco, fue creado el programa denominado *Jornadas de Fortalecimiento del Poder Popular*, que tiene como objetivo fundamental, consolidar la participación ciudadana en el ejercicio del control de la gestión pública, a través de la formación de los ciudadanos y ciudadanas en materia de control y seguimiento, contrataciones públicas, contraloría social, rendición de cuentas y registros contables; poniendo en práctica el lema “Contralores somos todos”, legado del Doctor Clodosbaldo Russián³, cuyo contenido manifiesta el compromiso que debe tener todo ciudadano⁴ en resguardo del patrimonio público.

La Contraloría Social

La *Contraloría Social* es, de acuerdo a la Ley que la regula (Artículo 2 LOCS), una función compartida entre las instancias del Poder Público, los ciudadanos, el Poder Popular, los Consejos Comunales, las empresas de propiedad social y las organizaciones socio-productivas, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos y sociales.

2 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23/12/2010.

3 Ex Contralor General de la República. Período 2000-2011.

4 El artículo 24, numeral 4, de la LOCGRSNCF, establece que los ciudadanos forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.

Esta función puede ser ejercida de manera individual, colectiva u orgánica, tal y como se detalla a continuación:

De manera *Individual*, puede ejercerse mediante la denuncia, queja o reclamo, a través de las Oficinas de Atención al Ciudadano o cualquier otra instancia pública, las cuales deben estar constituidas en todos los organismos y entidades⁵ a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la LOCGRSNCF. Por ejemplo, cuando un ciudadano o ciudadana considere que existe alguna vulneración a su derecho de ser atendido por algún organismo público; o que observe que sus intereses particulares o colectivos están siendo afectados por el sector privado, puede tramitar su denuncia, queja o reclamo ante las respectivas instancias competentes como una forma de ejercer la Contraloría Social.

De forma *Colectiva*, cuya forma de organización radica en la pluralidad de individuos, que ante una eventual irregularidad, se organizan, bajo un mismo fin para verificar la ocurrencia de alguna situación específica o circunstancial que los afecte, o que ejercen una vigilancia permanente sobre cualquier actividad del ámbito de control social.

De forma *Orgánica*, cuando es creada mediante ley, estableciéndoles su forma de organización, integración, funcionamiento y ámbito de actuación, es decir, a través del Consejo Comunal o de la empresa de propiedad social directa o indirecta; esta forma orgánica hace énfasis en la prevención de situaciones y en la corrección de comportamientos y actitudes contrarias a los intereses del colectivo de las instancias del Poder Popular.

El concepto de Contraloría Social y las formas cómo puede ser ejercida, se complementan con otras leyes que han surgido continuamente en estos últimos años, en las que se expresan diversas funciones atribuidas a los Consejos Comunales, y que tienen como fin último lograr la felicidad social, además de **verificar y vigilar** todo lo necesario para garantizar los intereses colectivos: un ejemplo de ello es la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios⁶, que estipula que los consejos comunales como instancia de participación responsables de la defensa de los

5 Artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción. Gaceta Oficial N°5.637 Extraordinario de fecha 07/04/2003.

6 Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios. Publicada en Gaceta Oficial N° 39358 de fecha 01/02/2010.

derechos e intereses económicos y sociales, deben velar por el control, **monitoreo, verificación, vigilancia** relativa al abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad y de cualquier otra naturaleza de interés colectivo en toda la cadena de distribución, producción y comercio.

Independientemente de la forma en que se ejerza, el **objetivo** de la contraloría social, se circunscribe a **prevenir y corregir comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarias a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas, y a garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente**, a fin de dar cumplimiento con sus labores en el menor tiempo posible.

Por ejemplo, si un ciudadano presenta una denuncia ante una OAC u otra instancia competente, indicando que en su comunidad no se efectúa la recolección de desechos sólidos con frecuencia; con esta acción de contraloría social, se estaría previniendo un comportamiento o corrigiendo una acción, es decir, se estaría evitando que la comunidad se viera afectada por la proliferación de enfermedades.

La función de control social debe partir del conocimiento de cómo se llevan a cabo los procesos y si los mismos se adecuan a las normas, lo que permitiría dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario sobre el objeto de control social para corregir las fallas y evitar los posibles daños.

El contralor social debe verificar que los recursos sean utilizados para el proyecto al cual fueron asignados; que se ejecute tal y como fue aprobado, utilizando los materiales adecuados bajo el principio de economía, que se concluya totalmente la obra planificada, y que cualquier modificación que sufra el proyecto, obra o servicio sea notificado al ente financiador y a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Contraloría Social establece que para ejercer el control social existen dos requisitos. El primero de ellos se refiere a ser mayor de edad⁷, salvo en los casos previstos en Leyes especiales, y el segundo, a seguir los principios y valores socialistas

7 Sin embargo la Contraloría General de la República a través de sus Contralorías Estadales y Municipales, llevan a cabo los programas La Contraloría Escolar, Los Guardianes Ambientales y Contralores del Ambiente, en los cuales participan niños en edades comprendida entre 6 a 10 años.

que rigen esta función, los cuales se encuentran consagrados en su artículo 6, y entre los cuales se destacan: la *eficiencia*, que se refiere a la realización de tareas con el menor costo y en el menor tiempo posible; la *transparencia*, que comporta la ejecución diáfana y clara de los actos y del comportamiento de los contralores sociales, cuyas acciones deben ser de carácter público y accesibles a todo interesado; la *imparcialidad*, lo cual comporta que las decisiones en el ejercicio de control social deben tomarse con base a criterios objetivos sin influencias o tratos diferenciales; la *corresponsabilidad*, que se entiende como la responsabilidad compartida, esto quiere decir que dicha responsabilidad es común a dos o más personas, quienes comparten una obligación o compromiso; la *honestidad*, que obliga a aquel que ejerza el control social a actuar con probidad y honradez; la *solidaridad*, o colaboración mutua entre las personas, mediante un trato humanitario; la *democracia*, que se traduce en la participación de todos por igual y libremente en todos los procesos; la *objetividad*, pues las decisiones deben tratarse circunscribiéndose a los hechos y de manera desligada

Principios y Valores que rigen la actuación de un Contralor Social

Organización

Democracia

Solidaridad

Cooperación

Justicia

Eficiencia

Transparencia

Imparcialidad

Corresponsabilidad

Objetividad

Honestidad

de los criterios subjetivos, emitiendo una opinión sustentada en pruebas para decir que algo está mal, o que se está ejecutando erróneamente; la *justicia*, que se refiere al respeto de los derechos y las garantías de todo proceso; la *cooperación*, o trabajo conjunto para el logro de un fin común; y la *organización*, que es el resultado de coordinar, disponer y ordenar los recursos disponibles (humanos, financieros, físicos y otros) y las actividades necesarias, para que se logren los fines propuestos.

Las obligaciones del contralor social deben ser cumplidas de conformidad con lo establecido en la ley, haciendo un uso correcto de la información y de la documentación obtenida, con absoluta imparcialidad de la gestión de vigilancia.

Asimismo, el contralor social debe cumplir con la mayor solvencia moral, ética, imparcialidad y transparencia en sus funciones de vigilancia; debe ser observador y analítico, y conocer cada uno de los procesos sujetos a su control. Por ejemplo, en el caso de la ejecución de un proyecto sobre aguas residuales, el contralor social debe estudiar a qué se refiere tal término, para qué sirven, cuáles son los beneficios de ese proyecto para su comunidad, y qué aspectos generales y específicos se necesitan para la ejecución del mismo.

La Contraloría Social y el Proceso de Control Social en los Consejos Comunales

De especial mención es el rol que desempeña la Unidad de Contraloría Social (UCS) en los Consejos Comunales, que estará integrada por cinco habitantes de la comunidad y sus suplentes, escogidos a través de un proceso de elección popular. De acuerdo a la Ley que rige la materia, entre otras, la función de esta Unidad es evaluar la gestión comunitaria y realizar la vigilancia de las actividades, recursos y la administración de los fondos del consejo comunal, sin menoscabo de la labor de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y otras organizaciones comunitarias (Art. 33 de la LOCC). Rinde anualmente cuentas públicas de sus actuaciones (a través de informes), además de cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control.

La labor de Contraloría Social debe ser continua, pues se ejerce durante el Ciclo Comunal, es decir, durante todo el proceso de tra-

bajo que ejecuta el consejo comunal, a través de sus cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social; y esta última, debe ejercerse, especialmente, para la verificación del desembolso de los recursos asignados a un proyecto determinado, su ejecución y la culminación del mismo.

El contralor social ejerce un control preventivo y permanente, a diferencia del control que ejercen, por ejemplo, la Contraloría General de la República y el resto de los órganos de control fiscal, quienes practican un control posterior, es decir, lo realizan desde el momento en que la comunidad diseña el plan comunitario de desarrollo integral orientado por las cinco fases que conforman el ciclo comunal, anteriormente mencionadas.

Es por ello que los voceros y voceras de la Unidad de Contraloría Social deben seguir un procedimiento claro, preciso y expedito en aras de que su labor de control sea realizada de manera eficaz y eficiente, para lo cual la Contraloría General de la República ha sugerido seis pasos a seguir, los cuales se mencionan a continuación:

1. Identificar el objeto a controlar
2. Planificar
3. Recolectar información y documentación
4. Analizar la información
5. Elaborar actas
6. Socializar los resultados

Con respecto a los pasos 1 y 2 se debe priorizar la elección del objeto a controlar bajo criterios de pertinencia, importancia y oportunidad. A tal efecto el contralor social debe:

- Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, obras y acciones, recursos presupuestarios asignados, metas, procedimientos técnicos, administrativos y los cronogramas de ejecución de los planes a realizarse dentro de su comunidad.
- Obtener información, asesoría y asistencia técnica de los órganos y entes de control del Estado, para el ejercicio de sus funciones.
- Conocer las obras: ¿Cuánto cuestan? ¿Quién las realizará? ¿Cuáles son sus características? ¿A quién va a beneficiar?
- Supervisar que se ejecuten las obras o proyectos aprobados en asambleas de ciudadanos y ciudadanas.

- Identificar a los responsables del manejo de la información, a los fines de recolectarla.

Una vez planificados los pasos a ejecutar, se procede al paso 3 que se refiere a la recolección de la información. El contralor social debe recoger toda la información que requiera, saber en qué momento el ente u órgano financiador otorgó los recursos, el monto de los mismos, e incluso solicitar copia del proyecto al contratista o al ente u órgano financiador, que le permita soportar una observación en caso de encontrar alguna irregularidad.

Dentro de los documentos que debe recolectar el contralor social, se encuentran: las actas de Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que aprueben el proyecto, el contenido del mismo (los detalles), el convenio de financiamiento o los documentos referidos al proceso de contratación, el contrato firmado con el ejecutor de la obra o quien suministra el servicio o el bien; las actas de inicio y culminación de la obra, así como una relación específica de registro de gastos (todas las compras que va a realizar la Unidad Administrativa Financiera Comunitaria [UAFC]), y las actas de cumplimiento de compromiso de responsabilidad social, etc. En tal sentido, el contralor social debe ser minucioso y observador.

Los voceros y voceras de la Unidad de Contraloría Social también deben realizar la evaluación de la Gestión Comunitaria, pues no solo debe verificarse el uso de los recursos, sino la forma en que se lleva a cabo toda la labor, de manera integral, la gestión, la conformación comunitaria como base del sistema de participación ciudadana, es decir se debe constatar que quienes estén efectuando los pagos con recursos del consejo comunal, sean las personas electas en las Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas para ello (la UAFC). Asimismo, deben comprobar que la empresa que ejecuta la obra es la misma que fue seleccionada por los voceros y voceras de la Comisión Comunal de Contrataciones (CCC); así como, cotejar que se haya priorizado adecuadamente la elección de los proyectos. Para ejemplificar lo mencionado, se puede indicar que el contralor social debe examinar que los voceros electos estén en pleno ejercicio de su cargo en el período correspondiente, de lo contrario no estarían legalmente habilitados para firmar los cheques que correspondan a las erogaciones de los recursos.

Es conveniente señalar que en caso de existir alguna modificación sobre el objeto del proyecto original, éste debe estar acompañado del acta de conformidad del ente u órgano financiador, con sus soportes respectivos, aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, para lo cual el Consejo Comunal deberá motivar el carácter excepcional de la solicitud de cambio del objeto del proyecto.

RECOLECTAR INFORMACIÓN



Por otra parte, en la planificación y recopilación de la información deben participar los cinco voceros de la UCS, es decir, a cada uno debe corresponderle una asignación específica, recabar determinada información, efectuar la memoria fotográfica, levantar las actas, e indagar en la comunidad para detectar irregularidades.

Otras de las tareas que tiene un contralor social, es identificar la causa de una irregularidad en la comunidad, de manera similar al trabajo de un auditor de un órgano de control fiscal, quien ante la existencia de una situación irregular, observa la condición, determina el criterio, la causa y el efecto. La similitud en este caso, radica en el deber del contralor social de identificar por qué está pasando algo,

o por ejemplo por qué se paralizó o no se ejecutó completamente determinado proyecto.

Una vez obtenidos todos estos datos y de acumular los elementos necesarios para realizar su labor, la UCS procederá a analizar la información obtenida, siendo este el paso 4, la comparación “de lo que es, con lo que debió haber sido”. El análisis debe estar orientado a comparar la ejecución de la obra, o entrega en caso de bienes y servicios, con lo convenido y contratado; así como verificar que lo que se está adquiriendo es efectivamente lo que se está contratando, conociendo exacta y específicamente (incluso de manera técnica), el objeto de la contratación, más allá de juzgar a simple vista (sin pruebas o soportes), sino evaluar, con elementos de convicción, que el proyecto que se está ejecutando fue aprobado por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Posteriormente, los voceros y voceras de la UCS deben llevar a cabo el levantamiento de las actas, en las cuales se presentará el resultado de la gestión de control social de manera sencilla, clara y precisa. Las actas deben contener la identificación de los voceros y voceras de la UCS, así como del objeto a evaluar, la descripción de las observaciones encontradas y las recomendaciones necesarias para subsanarlas. Como ejemplo de ello, se puede hacer mención a un caso en el cual, por el monto de una contratación, la misma debía realizarse mediante una modalidad selectiva y no mediante una adjudicación directa, de acuerdo a la Ley de Contrataciones Públicas. El contralor social debe constatar la modalidad de contratación, porque antes de llevarla a cabo debe prevenir al Colectivo de Coordinación Comunitaria, quien debe cumplir con los procesos adecuados de contratación establecidos en la Ley que rige la materia por tratarse de la utilización de fondos estatales.

Es importante mencionar que las irregularidades detectadas por los actos, hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos del Consejo Comunal pueden constituir ilícitos y conllevar a sanciones que abarcan responsabilidad civil, penal y administrativa, por lo que las mismas deben presentarse de manera específica en las actas.

Finalmente, como paso 5, corresponde a la UCS, realizar la socialización de los resultados, que consiste en hacer partícipe al colectivo

sobre las actividades, avances y resultados obtenidos, a través de la presentación de las actas y sus recomendaciones, así como a los órganos de control fiscal y demás autoridades administrativas o judiciales en caso de existir alguna irregularidad en el cumplimiento de los objetivos planificados.

Socialización Resultados del Control Social



De este modo, tal como se observa gráficamente, se harán públicas las actas para la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, que es, dentro del Consejo Comunal, la máxima instancia; para la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria, porque es quien ejecuta los recursos; para el Colectivo de Coordinación Comunitaria, porque es la plenaria del Consejo Comunal donde convergen todas las unidades; así como al órgano financiador del proyecto, porque es quien facilitó los recursos y necesita saber el estado y comportamiento que se ha seguido; y al órgano competente, quien tendrá la labor de verificar tales actas y determinar las irregularidades, si las hubiere, a través de los procesos de investigación correspondiente.

Para concluir, podemos decir que la Contraloría Social es, dentro del marco de las organizaciones comunitarias, el ejercicio del poder de fiscalización del Estado delegado a su ámbito más directo de apli-

cación a través de la Unidad de Contraloría Social de los Consejos Comunales, quien a su vez es la expresión viva de la participación ciudadana dentro de la sociedad.

Por tanto, para la Contraloría General de la República, conforme a la consolidación y expansión de la participación ciudadana, es necesario avanzar hacia un nuevo contexto histórico de transformaciones institucionales acordes a lo establecido por la Carta Magna en lo referente a este tema. Pero mucho más importante es concretar la corresponsabilidad articulada de ciudadanos y servidores públicos, en aras de promover el control social para beneficiar la calidad de vida de todos los venezolanos.

En tal sentido, las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana dictadas por este Organismo Contralor, buscan facilitar el ejercicio de la participación en el control de la gestión pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 62 de la CRBV, toda vez que la misma, representa un factor prioritario en el control de la gestión del Estado, así como en la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, el Sistema Nacional de Control Fiscal según lo establecido en el artículo 28 de estas Normas, refiere la integración de la ciudadanía a la gestión contralora, y por tanto podrán: brindar asesoramiento en áreas de control fiscal, legal, control interno y de evaluación de obras y servicios, entre otros; incorporar a funcionarios de los órganos de control fiscal a las labores de control que realizan las organizaciones sociales; evaluar los resultados obtenidos en las funciones de control y vigilancia ejercidas por la ciudadanía en los principales programas sociales; fortalecer en la cultura del ciudadano la presentación de denuncias relacionadas con la administración de los fondos públicos; cooperar con las UCS a fin de verificar que los recursos se hayan utilizado correctamente; promover mecanismos de vigilancia oportuna y permanente en la ejecución de proyectos, así como ser garantes del seguimiento de las recomendaciones formuladas por los órganos de control fiscal para corregir las desviaciones detectadas y evitar su recurrencia.

La participación ciudadana ofrece una perspectiva enfocada al trabajo grupal y al desarrollo comunitario para elevar la conciencia individual en pro de alcanzar la mayor suma de felicidad social y el buen vivir del pueblo.



Theotonio dos Santos Junior: La integración cultural podría ser clave para el funcionamiento político y económico de la región

PUNTOS DE VISTA

A pocos metros de la Universidad Federal Fluminense, donde dicta clases de Economía Internacional, en un plácido restaurant de Niteroi, con vista a la Bahía de Guanabara, en Río de Janeiro, uno de los más destacados ideólogos de la Teoría de la Dependencia, el Dr. Theotonio dos Santos Junior, se encontró con *Revista de Control Fiscal* para compartir algunas ideas sobre gerencia de Estado, formación del funcionario público e integración regional, como respuesta a los desafíos que representan las grandes potencias mundiales para los países emergentes.

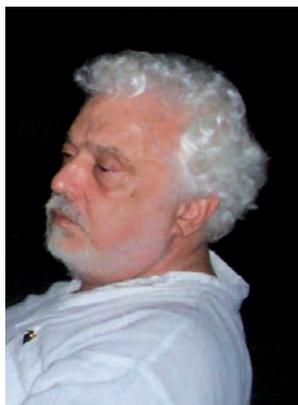
A través de un diálogo que permitió el análisis de diferentes realidades latinoamericanas, dos Santos desplegó su natural vocación docente, para explicar su visión de los procesos de cambio que requiere nuestro continente y el planeta.

Un buen gerente público

Revista de Control Fiscal: Empecemos por aquel que se encuentra en el centro de las operaciones del Estado. Desde su perspectiva, ¿qué cualidades esperaría encontrar en un funcionario público?

Theotonio dos Santos Junior: En primer lugar, el amor por la gestión pública, pues es muy importante que se cultive el sentimiento de que

el Estado representa los intereses de la población, y no de grupos privados, en este sentido la ética es muy importante: los valores del colectivo deben ser los de nuestros funcionarios. En muchos países, como por ejemplo en Francia, al igual que en el resto de Europa, es muy fuerte el sentimiento de lo que significa ser representante del Estado, y llevar a cabo una tarea pública, en donde este sentimiento está muy bien desarrollado, lo que creo que es un aspecto central.



Después vienen los aspectos técnicos específicos: se hace necesario tener una formación técnica en relación con el sector en el que actúas. Pero solo esto no basta, pues se debe tener también una visión global del Estado, la cual, en el fondo, está muy relacionada con la necesidad de transparencia y otros aspectos de la vida estatal contemporánea.

En los últimos años se ha reforzado la importancia de un Estado que sea visible para la población. En ese sentido, es muy importante que se creen los mecanismos de articulación entre las organizaciones, de parte de la población, y de los aparatos propiamente administrativos.

RCF: ¿En qué consisten estos mecanismos de articulación entre los ciudadanos y el Estado?

TdS: Todavía existe la percepción, un poco deformada a veces, de que los burócratas son *los que saben*, pero tal percepción no es correcta. La gente sabe, porque vive las situaciones concretas y por ello tiene que haber respeto. La gestión no puede ser allá arriba solamente. Si las bases no desarrollan su capacidad de gestión, arribamos a un Estado totalmente escindido.

Es necesario establecer los contactos, efectuar la interacción; que la gente desarrolle su capacidad para estudiar sus problemas y colaborar en la gestión de las soluciones. Los mecanismos para llevar a cabo esta articulación se deben discutir políticamente, teniendo en cuenta las experiencias históricas.

Educación

RCF: Nuevamente del lado del funcionario del Estado, ¿cómo considera que debería desarrollarse su formación?

TdS: Creo que la función pública, propiamente, tiene que ser valorizada en forma de carreras bien estructuradas. Puede pensarse que este es un factor de burocratización, pero la verdad es que las tareas de gestión tienen que ser valoradas y atractivas, no tanto por el dinero, sino por la relevancia de la carrera misma. Es muy importante que las carreras públicas estén basadas en una formación muy fuerte, que sean *gerenciadoras*.

RCF: ¿Cómo se expresan en el ámbito educativo estos conceptos?

TdS: Un buen punto de discusión son las carreras académicas, sobre todo la cuestión del financiamiento que reciben los grupos de investigación científica. Se hace necesario formular una propuesta que desarrolle la capacidad de financiamiento y la orientación de nuestro pensamiento, para que nuestros pensadores no deban trabajar en función de lo que pasa en Europa o Estados Unidos, sino que tenemos que valorar nuestra propia producción de ideas y tener escuelas de formación de dirigentes públicos.

RCF: En esa línea, ¿en nuestro hemisferio, qué iniciativas le gustaría destacar?

TdS: En Brasil tuvimos una experiencia muy interesante. En la década de los 50 se creó la Fundación Getúlio Vargas, la Escuela Brasileña de Administración Pública, que tenía

Creo que la función pública, propiamente, tiene que ser valorizada en forma de carreras bien estructuradas. Puede pensarse que este es un factor de burocratización, pero la verdad es que las tareas de gestión tienen que ser valoradas y atractivas, no tanto por el dinero, sino por la relevancia de la carrera misma. Es muy importante que las carreras públicas estén basadas en una formación muy fuerte, que sean *gerenciadoras*.



... la administración pública debe servir al desarrollo económico y social, respondiendo a nuestras propias problemáticas.

un grupo muy bueno de docentes, entre quienes estaba Guerrero Ramos, que fue quien más cuestionó esa posición enajenada, sometida.

Guerrero Ramos desarrolló la noción de que debemos tener un concepto propio de organización. Él propuso reducir lo que venía del exterior a nuestras condiciones locales, y repensar esto desde el punto de vista de la realidad de nuestros países. Pero, con la dictadura, la escuela llegó a su fin porque los militares brasileños de entonces tenían una visión privativa muy fuerte, y la administración pasó a ser más privada que pública, y más empresarial. Es apenas en los últimos años que se empieza a ver otro enfoque.

Yo hice cursos en Minas Gerais, donde se creó una Facultad de Ciencias Económicas que ofrecía las carreras de Economía, Sociología y Política, Administración Pública, Administración de Empresas y Contaduría; cinco carreras con mucha interacción entre sí. Allí se ha cultivado la idea de que la administración pública debe servir al desarrollo económico y social, respondiendo a nuestras propias problemáticas.

En la década de los años 80, fui director de una fundación de servicios públicos donde había un componente de formación, que yo dirigí. Ahí armamos la propuesta de un curso, a nivel de graduación, y quien entraba como estudiante lo hacía con una beca, que le daba ya la condición de funcionario público.

Estudí algunas experiencias de la administración pública nacional de Francia, que formó la elite de ese país. Ellos ofrecían un semestre de

seminarios y enseguida se incorporaba a los alumnos como asesores de funcionarios con uno o dos años de experiencia en la gestión pública.

Todos los alumnos hacían balances de las experiencias obtenidas en los diferentes sectores. Ellos son muy organizados. Estuve casi un mes trabajando con esos materiales, fue realmente una experiencia muy interesante, que nosotros quisimos aplicar en nuestra gestión, y que ahora los chinos también usan. Los chinos tienen un modelo de formación muy fuerte. Recientemente me contaban de una experiencia en la que les tocaba asumir un papel de gestión, con responsabilidad real. Asumir responsabilidades es parte del aprendizaje. Y es parte de una tradición milenaria en China.

En cierto momento se pretendía que se podía separar el Estado de la gente. Hoy se está abogando por la profesionalización de la gestión. Aquí, en América Latina, estamos viendo en esa dirección. Cuando hicimos esa propuesta aquí, en Río de Janeiro, conseguimos que fuera aprobada por la Presidencia de la República. Insinuamos la necesidad de que se aplicara también a nivel de presidencia, se hicieron algunas sugerencias y se creó una escuela de administración que está funcionando en Brasilia y otras ciudades de Brasil. Lamentablemente no ha recibido el apoyo suficiente, porque no se trata solo de ofrecer un curso y conocimientos generales. Debe articularse con el Estado. Si no, no tiene sentido.

RCF: Recientemente, usted discutió algunas de estas ideas en Argentina...

TdS: Sí, en Mendoza, que es una región vitivinícola excelente, en una reunión sobre dependencia académica, con gente de Asia, África, América Latina y Estados Unidos. Fue muy interesante. Se discutió sobre el problema de las ciencias sociales. Nuestros cimientos están bajo el dominio de un sistema académico mundial, que no nos reserva ninguna función de pensamiento o articulación, sino un rol muy restringido. Entonces hay un debate fuerte, sobre la necesidad de construir un basamento propio, que valore nuestra identidad, a partir de nuestra problemática y nuestras propias ideas.

Soberanía

RCF: Aunque no se niega a aprender de experiencias de



otras latitudes, la producción intelectual endógena parece un punto fuerte en su discurso. En esa línea, en Venezuela se han fortalecido las nociones de independencia y soberanía. ¿Cuál es su percepción del proceso de cambio que vive Venezuela?

TdS: Creo que permanecer en el poder no es cosa fácil. Y si el proceso venezolano se ha mantenido en el tiempo, es sobre todo porque una gran parte de la población entendió las ventajas que significa un modelo, no solo de políticas, sino también de toma de decisiones, que se ha basado en formar organizaciones comunitarias. Esto es muy importante, porque la gente tiene un interés muy grande por las decisiones que toma el Estado y por la comprensión de los problemas de sus comunidades.

RCF: El proceso político que actualmente se vive en Venezuela lleva cerca de 15 años... ¿Cree usted que hay una velocidad apropiada para los cambios que propone?

TdS: Se ha avanzado en muchas cosas, pero hay dificultad en otras. Hay graves problemas con los recursos humanos para seguir adelante, porque hay que sacarlos desde abajo. Los intelectuales podrían darle una contribución real al país, pero muchos se rehúsan incluso a ejercer roles positivos en el proceso.

Por ejemplo, en el proceso chileno, la clase media adoptó una conciencia social desarrollada. Allá comprendieron ciertos cambios que estaban ocurriendo. Entendieron que podían perder poder, pero también podían participar en estos cambios y recuperar parte de ese poder en otra situación, con otra política.

RCF: Hablemos del entorno en el que usted se desenvuelve cotidianamente. ¿Cree que algunas características del proceso político y social en Brasil pueden representar ejemplos positivos para Venezuela?

TdS: Creo que Venezuela está más avanzada que Brasil. Sobre todo en lo que se refiere a la participación popular. Si uno baja aquí a las comunidades, no encuentra una organización tan activa y militante como en Venezuela. Eso es muy importante, porque se tiene una población que va a impulsar el avance político.

Cuando se redactó la nueva Constitución de la República Federativa del Brasil, en 1988, había una organización fuerte que salía de la lucha contra la dictadura, y esa movilización continuó en contra de Collor de Mello. Luego, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso empezó a desmovilizar a la gente, pero el Partido de los Trabajadores (PT) continuaba en oposición, con cierto grado de movilización. Ya en el gobierno del PT, la movilización empezó a declinar, porque el ex presidente Ignacio Lula inició una negociación muy amplia, con una clase dominante muy poderosa, y no llamó al movimiento popular para apoyarlo. Eso desarticuló los movimientos sindicales, sociales y comunitarios, que eran muy fuertes. Los movimientos siguen allí, tienen periódicos, instrumentos de contacto, asambleas, pero no ven cómo articular sus propuestas con el Gobierno. No ven en qué sentido el Gobierno quiere y necesita de ellos.

En cambio, Venezuela tiene una dinámica mucho más profunda, un debate intelectual más complejo, con una problemática ideológica más amplia. En Brasil, la gente tiene miedo de discutir la problemática del socialismo. Aparece un poco aquí, un poco allí, pero existe la idea de que el país está siguiendo un camino capitalista, tal vez controlado por el Estado, con ciertas decisiones, y que hay que dejar que el Gobierno satisfaga los intereses del pueblo a través de acuerdos y sin dificultades.

RCF: Aparentemente, desde su visión, la prudencia caracteriza el proceso político en Brasil...

TdS: Es una prudencia que tiene mucho que ver con el régimen militar. No por miedo de volver a una dictadura. Pero creo que es muy interesante que los militares estén radicalizando sus posturas anti-norteamericanas. Hay una visión creciente entre los militares, de que Brasil no puede someterse a los Estados Unidos; y la política exterior de Brasil ha mostrado en cierta forma, que el juego político del país se puede hacer mucho mejor que como se había hecho antes.



Sobre todo existe el rechazo por lo que los Estados Unidos quiera transformar. No me refiero a transformar la Fuerza Armada Brasileña, pero sí, por ejemplo, el estatus de nuestra Amazonia. Hay una preocupación muy grande por una posible internacionalización de la Amazonia. Por ello hay una política para poblar nuestras selvas, y crear condiciones para integrarlas con el resto del país.

Segundo, las bases militares en países vecinos, que claramente están cercando a Brasil. Y lo que se quiere es la paz del continente americano. Entonces hay una tendencia a asumir ciertas posiciones. Sería interesante que en Venezuela conozcan el discurso del Ministerio de las Fuerzas Armadas del Brasil. Se encuentra en su sitio web. Es un discurso oficial, en el que se dice que Brasil no se va a someter a los Estados Unidos. No iniciaremos ninguna acción militar contra ellos, mientras ellos respeten la Amazonia y nuestras trescientas millas en el océano Atlántico. Pero no existiría más el panamericanismo, porque los Estados Unidos defienden sus intereses, y nosotros tenemos también nuestros propios intereses, en América del Sur. Brasil asume una postura militar bastante fuerte por la integración de la región. Ahora, esta posición no ha sido suficientemente difundida. El ministro de las Fuerzas Armadas es un hombre muy conservador.

RCF: En este contexto geopolítico, ¿cuáles cree usted que son los desafíos que afrontaremos en los próximos diez años los países emergentes?



TdS: La integración es un fenómeno fundamental, porque articula intereses de los países entre sí. Hay que avanzar en el proceso de integración; en infraestructura, en nuestras relaciones económicas, en nuevas relaciones comerciales, entre otros, porque eso va transformando los intereses comunes. Esto podría crear un enfrentamiento con los Estados Unidos, que aspira a detentar un poder mundial, porque seguramente no quiere nuevas potencias en el escenario global. En respuesta, tenemos que transitar hacia la integración sobre la base de intereses muy concretos, y movilizar a

la gente en función de las soluciones de los problemas. La integración no puede ser una cuestión meramente ideológica, ni limitarse a la formulación de valores, sino más bien avanzar en aspectos concretos.

Creo también que la gente comprende que el problema de la integración no puede limitarse a la visión de un grupo o sector sino que debe ser abordada desde una óptica pluralista. Por tanto, debemos crear mecanismos que atiendan y se adecúen a los distintos intereses del pueblo. En ese sentido, se ha creado una relación amistosa entre los dirigentes políticos de la región, y este es un factor muy positivo, que facilita que se coloquen en segundo plano ciertas diferencias ideológicas.

Globalización

RCF: Desde su percepción, ¿es incompatible un pensamiento capitalista con la integración social?

TdS: Sí puede haber zonas de coincidencia, pero no para quienes actualmente ejercen la hegemonía en las organizaciones de derecha. Sobre todo en los últimos años, la hegemonía está en manos de sectores pro americanos. Básicamente sectores de una burguesía consumista, como la hemos visto en algunos países de Asia y África.

El capitalismo internacional crea el capitalismo nacional. Ellos no tienen ninguna preocupación real por la evolución de nuestras problemáticas nacionales, o por la necesidad de desarrollar una identidad regional fuerte. Su capitalismo financiero no cree en países, y mucho menos en regiones.



RCF: En ese sentido, ¿cree que la globalización no está siendo socialmente productiva?

TdS: No lo está siendo, porque está muy articulada desde arriba, en función de la conservación del poder de los grandes grupos económicos mundiales. Por tanto, no está relacionada con las

problemáticas propias de los procesos de integración, sino con la formación de mercados más amplios.

Debemos respetar los intereses reales de los pueblos, sus visiones y afirmaciones culturales. Por ejemplo, los indígenas, que tienen quinientos años de sumisión y su ruta hacia la integración pasa por el acceso a bienes materiales olvidando que existe una cuestión cultural que está muy definitiva. En cambio, para el capital financiero mundial, la cultura indígena no es parte de su unidad. Mientras que la integración cultural podría considerarse un elemento clave para el funcionamiento político y económico de la región. Pero estos problemas no le interesan al capital financiero mundial, más bien, los perciben como negativos, tal es el caso de Bolivia.

RCF: Pese a estas realidades, que se explican por las conductas e intereses de determinados actores, ¿puede haber una globalización sustentable?

TdS: Depende. Es posible sólo si está basada en las articulaciones de las economías locales y de los intereses de la región. Pero no si se parte de lo global, para imponerse sobre las condiciones locales. Hasta ahora la idea ha sido traer una civilización nueva, con la que toda la gente tiene que encuadrarse. Se trata de una propuesta totalmente falsa, que no tiene capacidad de incluir al grueso de la población. En consecuencia, se alimentan tasas de desempleo y subempleo colosales, por la incapacidad de integrar las regiones más retrasadas.

No se han presentado modelos democráticos de Gobierno, ni de funcionamiento de la economía, que realmente integren el globo. Al

contrario, en la práctica hay grandes amenazas. Se utiliza cualquier recurso que permita mantener un cierto modelo de consumo. Tampoco existe una visión realmente global. Se llama globalización a la articulación de intereses privados a escala mundial; intereses que no coinciden con los de la mayoría. Es un problema muy difícil de sostener en países con regímenes democráticos.

RCF: Usted fue presidente de la Cátedra y Red sobre Economía Mundial y Desarrollo Sostenible de la UNESCO y la ONU. ¿Cree que es posible un desarrollo sustentable, a medida que las economías crecen y demandan más recursos?

TdS: El hecho es que hay una amenaza concreta. Con nuestros patrones de consumo, no podemos desarrollar una situación comunitaria que atienda las necesidades de la región. Tenemos que realizar cambios importantes en el tipo de consumo en el que hemos basado nuestra economía durante los últimos setenta o cien años. Que esto sea posible dependerá de la salud del desarrollo de las ciencias, de los científicos que busquen disminuir los costos del bienestar. Esto va a exigir un debate muy amplio, y va a llevar seguramente a un choque de intereses, pero es nuestro deber hacer viable este cambio de patrones de consumo.

RCF: ¿Qué se puede hacer si no hay consenso? Lo hemos visto en cumbres como la de Copenhague: Algunos se niegan a hacer un esfuerzo mayor, en las cuotas de producción o en las de consumo...

TdS: Discuto mucho con mis compañeros sobre el medio ambiente. Si dejamos de consumir carne en el resto del mundo, ¿pueden consumir carne los chinos? ¿pueden consumir unos y no otros? Hay que buscar los mecanismos, realmente, porque es una cuestión de supervivencia. Sobrevivir o no; ese es el problema. Hay un sector muy grande que ya lo comprende. Incluso la propia clase dominante quiere orientarse hacia sectores con perspectivas ecológicas. Se está trabajando en ese sentido, y con inversiones bastante cuantiosas, porque pueden convertirse en buenos negocios.

Hay una evolución tecnológica, por ejemplo: los carros a gasolina van a disminuir muy drásticamente en los próximos diez o quince años,

mientras que los carros a gas, eléctricos, y a base de alcohol o etanol, van a incrementar mucho su presencia. Hay mucha investigación también para encontrar nuevas formas de generación de energía eléctrica.

Claro que debemos buscar despertar el interés por los cambios. Aquí, en Brasil, por ejemplo, se ha conseguido reducir bastante la deforestación de la Amazonia. Con represión pura hubiera sido muy complicado. Pero se han comunicado fórmulas económicas alternas y no destructivas.

RCF: Si existen algunas soluciones conocidas, ¿de qué tipo cree que es el problema? ¿Es de voluntad, intereses?

TdS: Ante todo debe existir conciencia. Muchas veces el sector privado no se dedica a ciertos tipos de investigación, porque son muy riesgosos, pues prefieren la investigación en la fase final de la preparación de un producto, cuando hay cierta seguridad sobre la obtención de un resultado. Pero sobre renovaciones profundas de las formas de producción no hay interés ni suficiente inversión.

Entonces, esta es un área que tiene que ser cubierta por movimientos sociales del Estado. Ellos deben ser los responsables de impulsar nuevas líneas de investigación científica y tecnológica. Volviendo al ejemplo de la Amazonia, para nosotros es muy cara la investigación, porque nuestra base científica no es amplia, pero estamos en la obligación de proponer cosas nuevas para la reestructuración de toda una región.

Inflación

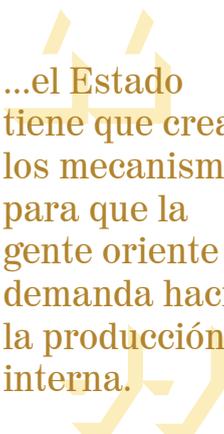
RCF: A veces los retos locales se imponen a los desafíos globales. En Venezuela puede ser la inflación, antes que la devastación de los recursos naturales del planeta, pese a que las soluciones no son necesariamente excluyentes. En ambos casos podríamos hablar de patrones de consumo, por ejemplo...

TdS: El consumo venezolano está muy basado en la importación y se debe transferir hacia la producción nacional para el bien de la economía. En Venezuela hubo una *desculturización* de la producción, en donde la gente no siente la necesidad de la producción interna y

muchos productos se pueden comprar más barato en el exterior.

Tiene que haber mecanismos de control sobre la riqueza. Estas medidas generalmente no gustan a la población porque significan restricciones al consumo. Pero se debe evitar el abuso en la demanda de recursos. La clase media está acostumbrada a tener una moneda fuerte para comprar. El Estado debe tener un control de las divisas porque de no existir un control, la gente va a usar las divisas en otros lados y no consumirán productos locales, no circulará la renta y no se desarrollará una economía sana.

Desgraciadamente esta es una respuesta un poco opresiva: que se limite la capacidad de consumo, con la dificultad que significa que hasta ahora la producción interna no ofrezca alternativas adecuadas. Las exportaciones chinas hacen bajar mucho los precios, con una calidad que ha mejorado bastante. El Gobierno venezolano hace un esfuerzo muy grande para convencer a la gente de consumir los productos locales, de valorar la agricultura local, pero no ha conseguido todavía éxitos importantes en temas de producción, excepto en el caso de la leche, con la que llegó a garantizar el consumo nacional con la producción interna. ¡Fantástico! Hay que estudiar bien este caso, generalizarlo y consolidarlo. Posiblemente se debería prohibir la importación de leche. En cualquier caso, el Estado tiene que crear los mecanismos para que la gente oriente su demanda hacia la producción interna. Y es claro que debe hacerlo con cuidado, para no crear indisposición entre los ciudadanos.



**...el Estado
tiene que crear
los mecanismos
para que la
gente oriente su
demanda hacia
la producción
interna.**



Negligencia contra Diligencia: Manifestaciones de incuria en la administración pública*

Hacer las cosas y, desde luego, hacerlas bien, en atención a premisas de compromiso y corresponsabilidad –inherentes al ejercicio de la función–, genera felicidad en los distintos espacios de la inevitable convivencia, si nos atenemos al predicado filosófico de Aristóteles. La felicidad, en este caso, y dentro de un contexto muy reducido, se interpreta como bienestar o satisfacción, en uno y en otros, resultado último de la práctica de alguna virtud –habilidad, destreza o capacidad– en el desarrollo y cabal cumplimiento del respectivo oficio.

Al final, y de alguna forma, estamos dibujando el término diligencia. La definición de diligente nos remite a una serie de adjetivos: activo, rápido, presuroso, acucioso, emprendedor, enérgico, dinámico, afanoso, hacendoso, pronto, laborioso, solícito, atento, celoso, aplicado, esmerado, cuidadoso...

Por inferencia mecánica, claro está, la persona esmerada, denodada y cuidadosa en el manejo de los detalles que estructuran el trabajo termina siendo, por consiguiente, diligente. Cuando asimila conscientemente este comportamiento y lo internaliza como modo de desempeño,

* Alfredo Sequera Castillo. Coordinador del Centro de Investigación y Desarrollo. Gerencia de Estado. Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado, Fundación "Gumersindo Torres". COFAE

...al ser disciplinado y escrupuloso en la administración de la *res publica*, el trabajador transfiere a otros tranquilidad y confianza, dos componentes vitales de la felicidad...

entonces se transforma en un factor generador de armonía en mucha gente o, al menos, tiene en sus manos esa posibilidad. De igual modo, al ser disciplinado y escrupuloso en la administración de la *res publica*, el trabajador transfiere a otros tranquilidad y confianza, dos componentes vitales de la felicidad, tomada ésta como un estado de paz y de expectativa razonable. Si esas son las sensaciones que el ciudadano registra cuando hace necesario contacto con los entes y órganos de la administración pública nacional, pues, señores, loado sea el Estado social, democrático, de justicia y de derecho.

Ahora bien, todo sinónimo tiene su antónimo. Una inocultable realidad vulnera los estamentos axiológicos del Estado, en sus innúmeros y distintos niveles, sea por los apremios del ciudadano o por los inevitables reclamos de las comunidades, siempre tan urgidas. A quienes tienen el obligante compromiso de recibir, responder, tramitar y resolver, en cada uno de los intersticios de la administración, se les exige ponderación, prudencia, celeridad, fundamentalmente templanza y fortaleza, virtudes que se aprenden y luego se desarrollan cuando la administración evoluciona al compás del mejoramiento continuo. En este punto –y es bien duro el aserto– las noticias no son halagüeñas: la templanza y la fortaleza, precisamente, no están del todo subsumidas ni concientizadas como nutrientes que impactan directa y muy favorablemente en el comportamiento del trabajador público.

El marasmo y la desidia no se esconden. Todos nos hemos acostumbrado a esperar atención: en la cola para recibir número como requisito previo de la entrevista a una

hora indefinida... y Dios sabrá con quién; en la antesala de algún despacho, a la espera de su titular... o de quien haya delegado; atención del funcionario –o la funcionaria– impasible, como ausente, ante la creciente ansiedad de quienes aspiran a ingresar a la oficina de cualquier modo; del informante autorizado que, con entusiasmo, aquiete la incertidumbre de los expectantes con algún parte favorable de última hora; atención por vía telefónica, por supuesto, con un menú ilimitado: no cae el número y, si lo hace, está ocupado, o repica una y otra vez, o se es atendido y remitido a la extensión que, claro, está ocupada, o la llamada desemboca en una extensión equivocada o la opción clásica: “llame más tarde... está en una reunión”; o recibir atención por vía escrita... Como diría alguien: “si tiene tiempo, espere sentado”. ¿Trato personalizado, empático y solidario? Por favor, no se exceda en sus expectativas.

Honrar honra. Constituyen experiencias reconocidas las puestas en práctica por estos organismos: Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) en los procesos de pasaporte y cedula; Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) en el registro de la Declaración del Impuesto sobre la Renta; Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) en el trámite de divisas extranjeras; Instituto Nacional de Transporte Terrestre (INTT) en el trámite de documentos referidos al transporte y tránsito terrestre, y la Contraloría General de la República, en la recepción digital de la Declaración Jurada de Patrimonio.

Lograron humanizar, de alguna forma, la relación ciudadano→Estado →ciudadano, y agregaron valor y dignidad al desempeño de la función pública. En la praxis, desbarataron el entramado de la gestoría subyacente y clandestina que se lucra con las necesidades emergentes y altera normas, forcejea con los procedimientos y agrieta los cimientos morales de quienes, como recurso humano al servicio del sector público, soslayan el verdadero objeto de su trabajo: servir al ciudadano. Es de justicia reconocer los esfuerzos de estos organismos que procuran la eficiencia, gestionan por procesos y están casados con la calidad en la provisión de bienes y servicios.

Aun así, el ciudadano sufre otras realidades: las antiguas prácticas son duras de matar. En el contexto de la administración nacional, estatal y municipal todavía se adhieren, como ventosas, los brotes

...En el contexto de la administración nacional, estatal y municipal todavía se adhieren, como ventosas, los brotes de volubilidad e inercia en la resolución de trámites que, más allá de la destreza o del conocimiento, exigen probidad, recato y ganas de resolver...

de volubilidad e inercia en la resolución de trámites que, más allá de la destreza o del conocimiento, exigen probidad, recato y ganas de resolver. Es el perfil de la negligencia apegada a viejas mañas, que cultivan el medro y la ganancia fácil.

Caben, entonces, estas inquietudes: ¿cómo evadir la oferta sinuosa que procura un trámite paralelo en la gestión de otro? Si los escudos de la moralidad no están suficientemente blindados, ¿cuánto camino recorrerá la tentación hasta derribar el último arresto ético de la persona con manifiestas lagunas en los enunciados de su propio decálogo moral? Si quienes están obligados a ejercer control y seguimiento sobre los procesos de gestión no cubren adecuadamente los espacios que deben resguardar, ¿pueden impedir que un trámite extrainstitucional, divorciado deliberadamente de los procedimientos, siga un camino expedito?

El soborno, la exacción, la concusión, la malversación, el abuso de poder, el tráfico de influencias y el peculado constituyen muestras de las principales desviaciones denunciadas en prácticamente todos los países latinoamericanos, como cantinela lacerante que reclama acciones inteligentes, mancomunadas y trascendentes. El Estado, en la gestión de obras públicas y en el desarrollo de infraestructuras, recurre a empresas mixtas como vía propicia para el fortalecimiento de los lazos científicos, profesionales y técnicos con quienes tienen el músculo para la ejecución de proyectos de alto impacto social. De igual modo, establece

alianzas estratégicas con corporaciones, consultoras especializadas y profesionales alrededor de firmas de reconocido soporte tecnológico. De esa forma proyecta transparencia, sea por la calidad y pertinencia del contrato, por el ajuste de esos actos a las exigencias de la norma o porque es saludable dar oportunidades a otros en la resolución de asuntos neurálgicos, como factor de estabilidad y confianza en la ejecución de planes micro y macroeconómicos.

Sin embargo, suma atención, porque aquí comienzan las suspicacias (muchos las estigmatizan como prácticas administrativas peligrosas, en el límite de lo ilícito), si no se establece un claro deslinde entre los intereses públicos y los privados. Dos dimensiones del negocio que gravitan alrededor de la gestión y activan de suyo la preocupación por los controles y el despliegue pleno de la transparencia. Lo que es raro... es raro. El corpus reacciona de inmediato cuando una situación extraña lo desborda; sobre todo, si rebasa la frontera de lo admisible y entra en conflicto con lo predeterminado. Es la ley.

De ello emergen distintas combinaciones, casi todas preñadas de celos: quién contrata, quién es el contratista, relaciones entre solicitante y proveedor, los actos discrecionales del cuentadante, los niveles de transparencia del funcionario con firma autorizada, relaciones estrechas entre evaluador y evaluado, la provisión no autorizada de datos: fuga de información, influencia de las relaciones socioafectivas en la asignación de un proyecto, tratos privilegiados hacia privados específicos, la comisión encubierta, el cumplimiento de los lapsos, los informes de seguimiento, tiempo real contra tiempo estimado, calidad de la obra, bien o servicio y medición de impacto.

La reacción es la misma cuando se presume que el trabajador al servicio del sector oficial recibe indebidos beneficios a costa del erario público. Similar impotencia y desagrado genera la falta de pudor del empresario o del gestor privado que alardea por los pingües resultados –ya sea en dinero o en favores– alcanzados por obra y gracia de sus habilidades para seducir al vanidoso, esquilmar al desprevenido, manipular, según dispone el libreto, o adquirir los sibilinos servicios de un funcionario bien colocado en alguna cajita del organigrama.

Los foros nacionales e internacionales vierten sus anatemas y desmigajan sus propuestas para enfrentar corruptelas y sugieren

mecanismos, considerandos y acuerdos para reducirlas de manera sustantiva. Los informes de los contralores generales, estatales y municipales de la República propugnan la instauración de una geografía moral delineada por estrategias formativas, que revisen y se sustenten en los postulados clásicos que, con mucho, orientaron en los escasos ejemplos de probidad de los actos de gestión. Ello presupone, radicalmente, el deslumbre de todo complejo liberal, por lo general apoyado en valores de cuestionable eticidad.

De acuerdo con la definición “la eticidad es la raíz de todas las éticas, de todos los ideales y valoraciones. El *homo sapiens* humaniza o deshumaniza a lo largo de su vida. Lo que distingue es su libertad ontológica, constitutiva o radical. La eticidad consiste en la capacidad propia de la naturaleza humana de preferir, de no ser indiferente. No podemos vivir sin valorar, la eticidad implica también la proyección y transformación del hombre. El *homo sapiens* nace indeterminado, nace con la posibilidad de hacerse más humano; es decir, desarrollar sus potencias, crecer hacia el bien, o lo contrario, descuidar sus potencias, abandonar el crecimiento. La humanidad se transforma a sí misma y transforma el mundo con sus creaciones culturales. A la naturaleza, el hombre añade la cultura, la cual se incorpora a él, como una segunda naturaleza”.

Eticidad, moralidad y legalidad constituyeron componentes de una disquisición que aún se percibe inconclusa. La abrió Aristóteles, la retomó Kant y Hegel apenas dejó las primeras premisas abiertas acerca del mejor comportamiento ciudadano, en sus variadas relaciones con la polis. Tanto en el reclamo de sus derechos como en el cumplimiento de sus deberes. La moralidad y la legalidad, lo debido y lo indebido, lo correcto y lo incorrecto comienzan a tomar su propia manifestación morfológica cuando, al final, como en una suerte de contrato social, se determinan taxativamente los comportamientos esperados tanto del funcionario al servicio del Estado como del ciudadano en la formulación de solicitudes de bienes, productos y servicios.

Interpretando el pensamiento de Emmanuel Kant, se ha dicho que “la misma razón puede llamarnos desde lo más íntimo de nuestro ser e incitarnos a la vida buena, en un mandato del bien que nada en el mundo puede quebrar... Pero ambas tareas, el conocimiento y la vida moral, necesitan del cuidado de una instancia que las regule”.

Las dimensiones de los actos que implican corrupción exceden los niveles del asombro. Aun más, ya no hay asombro. Lo absurdo – lo impropio, lo inaceptable–, ahora mismo, se banaliza y forma parte del abanico de comportamientos que se asumen como naturales. El astuto, deliberadamente transgresor, es celebrado por la galería de trofeos que muestra a sus invitados, luego de incursiones y zigzagueos en la compleja maraña de la administración del Estado. El pájaro bravo, más que una sanción o una mirada de reproche, recibe la sonrisa sarcástica, cómplice y aprobatoria al término de sus piruetas. Se le pontifica como ganador.

En América Latina se han generado múltiples foros y discusiones de fondo –a partir del enfoque legal y axiológico, como elementos sustantivos de una sana administración–, que han propiciado esfuerzos para darle carácter doctrinario a las acciones que el Estado debe emprender, sin demoras, en su lucha contra la corrupción. Incluso, se estimula la puesta en acción de mecanismos sancionatorios supranacionales, dado que los perjuicios patrimoniales reflejan similitudes. Se puja por tratados aplicables, facultades para la investigación y los actos necesarios que faciliten los procesos y actuaciones.

Obsérvese la disposición contenida en el artículo XIV de la Convención Interamericana contra la Corrupción:

Artículo XIV. Asistencia y cooperación:

1. Los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes

Las verdaderas tragedias no resultan del enfrentamiento entre un derecho y una injusticia. Surgen del choque entre dos derechos.

-Georg Wilhelm Friedrich Hegel-

emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción.

2. Asimismo, los Estados Partes se prestarán la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con tal propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Dentro de este contexto, el 4 de noviembre de 2010 se registraba el siguiente hecho noticioso:

Macao, China, 4 de noviembre de 2010.- El Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela, Clodosbaldo Russián, asegura que, con el proceso de globalización, la corrupción ha adoptado nuevas formas que traspasan las fronteras nacionales y plantean un serio desafío a la comunidad internacional.

Esta aseveración la hizo el contralor durante su intervención en la IV Conferencia General Anual de la Asociación Internacional de las Autoridades Anti-Corrupción (IAACA), que se realiza en la Región Administrativa Especial de China. Asimismo, Russián ratifica que en vista de la amplitud del sistema globalizado, ya no es posible abordar la corrupción de forma local; por cuanto se requiere de la asistencia recíproca, de una cooperación internacional coordinada y de redes de ayuda mutua. (El subrayado es nuestro).

En su discurso, el contralor venezolano destaca la importancia que tiene la voluntad política de los gobiernos y la conciencia ciudadana para combatir la corrupción, tomando como elemento fundamental de esta lucha la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyo capítulo IV es objeto del análisis en esta reunión.

“La corrupción está tomando características epidémicas, ya que alcanza niveles cada vez mayores, atacando tanto al sector público como al sector privado”.

Coincide con los delegados de Inglaterra, Azerbaián, Argelia y Hong Kong en que es imprescindible, para los países que buscan una verdadera independencia y desarrollo sostenido, contar con gobiernos honestos, eficaces y transparentes. “De allí la necesidad de derrotar la corrupción que, en muchos países, invade todo el tejido social e incluso forma parte de su misma cultura. No se trata de un problema meramente gubernamental; involucra al sector privado”.

Actualmente, y en muchos países, la corrupción es vista como un asunto que merece urgente atención. En diversos escenarios de la realidad latinoamericana y del mundo, los foros, expresamente convocados, generan una documentación espesa, en la cual se demuestra que el fenómeno se desproporciona de manera preocupante. El progreso trajo consigo novedades. La tecnología, la gestión del conocimiento, la reformulación de procesos organizacionales, los nuevos métodos de trabajo y las veleidades del liderazgo fueron absorbidas por quienes promueven formas no convencionales de obtener beneficios en las relaciones con las instituciones del Estado. El soborno o el fraude se sofisticaron. El corruptor ya no es tan ingenuo; el rapaz, por su parte, ha venido agregándole elegancia y verbo a sus artilugios. Ya no vende espejitos. Naturalmente, se dispara el principio de acción → reacción. Las organizaciones internacionales que agrupan a los Estados, en los variados foros, perfeccionan sus instrumentos y se esmeran en advertir acerca de las múltiples acciones

...El corruptor ya no es tan ingenuo; el rapaz, por su parte, ha venido agregándole elegancia y verbo a sus artilugios...

para luchar contra la corrupción, más allá de las buenas palabras. El ciudadano, en esa lucha y en conjunción con el Estado, tiene mucho que hacer, mediante una participación colaborativa y práctica, no sólo con el voto y la aprobación a mano alzada, sino como contrafuerza definitiva en la determinante reducción de los modelajes, desde adentro y desde fuera de la administración pública, que auspicia la corrupción en sus muy variadas manifestaciones.

En un trabajo conjunto, los venezolanos María Elena Lavaud, Ninoska Litchenka Arellano y Carlos Alberto Marcano comentan: “Precisamente porque la sociedad civil se agota en las relaciones económicas, libera al individuo para que pueda pasar a ser el verdadero sujeto de todas aquellas otras relaciones personales, familiares, religiosas, morales ...que en la polis griega pertenecían directamente a la comunidad social, y de las que el individuo sólo era sujeto en cuanto estaba integrado éticamente en esa comunidad y en sus instituciones, y en cuanto era ciudadano de la polis”.

Al invadir todo el tejido social e incluso formar parte de su misma cultura, como apuntara el fallecido contralor, la corrupción ahueca la moral ciudadana. Sobre todo, envilece el trabajo, al desempeñarse sin compromiso, sin apego a los principios, divorciada totalmente de los fines últimos que orientan la conciencia de servicio y la transparencia, en todos los ángulos de la administración. Intempestivamente, se instala la incuria, disfrazada de silencio administrativo o de quietismo operacional, el *dolce far niente*, hacer que se hace.

Desde el mismo momento en el que el trabajador al servicio del Estado deja de preocuparse por la manera como se administra, resguarda o custodia el patrimonio público, en ese mismo instante se suscita la incuria, vocablo ingrato con una sinonimia muy nutrida: desidia, marasmo, indolencia, apatía, dejadez, inercia, pereza, poltronería, negligencia, holgazanería, vagancia.

La incuria como expresión de negligencia

La incuria es una expresión de desidia e indolencia en la cual intervienen, en principio, dos actores, uno público y uno privado, desde dentro y fuera del Estado, con un producto indeseable: la corrupción en alguna fase del proceso administrativo. Es el deslizamiento u omisión de alguna fase

del plan operativo, que cuenta con el silencio del administrador y se convierte en beneficio para una contraparte... y no necesariamente del Estado. También está constituida por la flacidez en los controles, la ambigüedad en las observaciones, la dilación en las actuaciones y la generalización del diagnóstico. Es la corruptela indetectable –censurada, aunque formalmente menos atacada– porque en estos procesos están involucrados aquellos funcionarios que, incluso actuando de buena fe, sin despropósitos, no tienen clara conciencia del daño patrimonial causado, primeramente, por el desconocimiento del impacto de sus funciones en el alcance de los altos propósitos del Estado y, más grave todavía, porque no vinculan su trabajo con la visión, misión, valores y compromiso de la institución a la cual sirven. Ni manejan contexto, ni controlan procesos. Por consiguiente, esta suma de debilidades, por descuido o tibieza, los circunscriben desafortunadamente al ejercicio de la incuria y la desidia.

Incuria: acción o efecto de abandonar o abandonarse, retrasar el trabajo o las obligaciones, impasibilidad de ánimo, inercia en el movimiento, falta de esfuerzo o dedicación en la realización de las tareas prescritas, ausencia de emprendimiento, abulia continuada, insensibilidad.

Innúmeros y variados, de vieja y nueva data, son los reclamos de las comunidades y los ciudadanos obligados a entrar en contacto con el sector público, ante los perjuicios que implican la incuria y la desidia, como ingrata expresión de enfermedad anímica.

Este recorrido sugiere preocupaciones de siempre. De los anales de la Universidad de



La pereza
marcha tan
lentamente
que la
miseria no
tarda en
alcanzarla.

-Confucio-

Chile, en el propio siglo XIX, en relación con un proceso judicial, se recoge esta sentencia: “Debe exigírsele que él se presente en estado de falencia, dé cuenta del estado de sus negocios, de las operaciones que han ocasionado sus pérdidas, con los registros, libros y documentos que acrediten que ha procedido con el orden, circunspección y arreglo. Quien no haya procedido de esa forma, haya manejado operaciones sin saber si son útiles o perjudiciales; es decir, que no haga debida contabilidad es, sin duda, un hombre de mala fe o, al menos, culpable de incuria y negligencia punibles, porque produce los mismos efectos que el fraude” (2º semestre, año 1861, p. 318). He aquí incuria como ejemplo de dolo y del manejo nada claro de las cuentas.

De las sesiones de los Cuerpos Legislativos de Chile fue posible extraer las siguientes líneas, destacables por su elocuencia y poder didáctico, en las que el término incuria ya se confunde con la falta de vigilancia y custodia en la preservación de los intereses públicos: “Nuestra legislación es bastante imperfecta por lo que toca a prevenir los males que el fraude puede ocasionar en el comercio; pero es demasiado excesiva en cuanto a la severidad con que se debe tratar a los fallidos en el comercio; y pido que se tenga muy presente esta diferencia. Hay comerciantes que cometen fraudes abusando de la confianza que se deposita en ellos, mientras que nuestras leyes no previenen estos casos; por consiguiente, lo único que debe hacer el legislador en este punto es principiar a llenar ese vacío de la ley de una manera sabia y prudente, antes que exponerse a hacer ilusorios sus mandatos por una severidad mal entendida y una precipitación culpable. ¿Por qué? Por la incuria de la autoridad que no vela sobre la administración del comerciante; porque el comerciante no ha llevado libros, porque lo ha hecho todo sin ningún amor y con la indiferencia que podría inspirar el manejo de intereses ajenos y sin responsabilidad. Llénese, pues, este vacío de nuestras leyes, remédiese la incuria de las autoridades que deben velar sobre estos males, y tendremos la mitad del camino adelantado” (sesión del 4 de julio de 1845, tomo XXXVI).

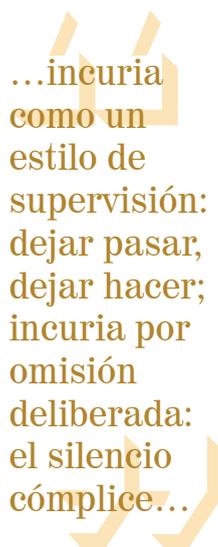
José Enrique Rodó, apasionado americanista, en el 2º opúsculo que consagró a Rubén Darío, *La vida nueva*, denunciaba por incuria culpable a los gobernantes que impedían la integración latinoamericana. Rufino Blanco Fombona, en 1914, fustigaba “la ignorancia de aquellos hombres y aquellos tiempos –y la incuria de

España respecto a lo que de ella se publicaba en el resto de Europa–, pues permitió que un impostor como Vespucio impusiera su nombre por encima del de Colón. Más adelante quiso abrir los ojos España. Mas, ya era tarde” (*Ensayos históricos*, p. 108).

En su blog *Expresión*, el crítico de arte mexicano Eusebio Osuna lamentaba la desidia del estado de Sonora en estos términos: “Pero especialmente doloroso me parece, más que nada por su tinte bucólico y campirano, el triste final de la antigua hacienda de Aranjuez. Hoy en ruina total, y entre ellas, en crimen de lesa cultura, un mural que ya terminan de destruir el tiempo, los elementos, pero sobre todo nuestra incuria ²...”

La literatura del campo del derecho, y la propia doctrina de la administración del Estado, dan muchas ventajas en la aplicación del sentido lato para el término incuria: incuria por no haber procedido oportunamente; lentitud, incuria y abusos del régimen procesal; incuria en el estudio de los asuntos o en el tratamiento de los expedientes; incuria o descuido del autor; incuria porque se engaveta o encarpeta con la finalidad de entorpecer o rehuir de una decisión impostergable; conducta proclive al dolo, a la imprudencia o al exceso; incuria por aprovechamiento indebido; incuria como un estilo de supervisión: dejar pasar, dejar hacer; incuria por omisión deliberada: el silencio cómplice.

No es justo circunscribir solamente al ámbito del Estado el impacto de la relación corruptor → corrupto. El modelaje social



**...incuria
como un
estilo de
supervisión:
dejar pasar,
dejar hacer;
incuria por
omisión
deliberada:
el silencio
cómplice...**

2 Incuria. (2011, agosto). Disponible en: <http://expresionguaymas.wordpress.com/2011/08/20/incuria/>

estira o encoge en atención a la profundidad o la generalización del discurso anticorrupción. Si es muy severo, se apela a las premisas de los sofistas, tan buenos en el empleo del mismo argumento para responder al anverso y al reverso. Si, por el contrario, procura bondades tibetanas, entonces se les estigmatiza por sus excesos humanísticos. Pese a ello toca al Estado, con el respaldo absoluto e incondicional del ciudadano, la aplicación taxativa del poder moral, si en ello va implícita la justicia social y sus componentes: la igualdad de oportunidades, la práctica de la solidaridad, la dignidad como cultura en el trato humano y la calidad en el compromiso.

En el intertanto, hay quienes callan. Por tanto, otorgan. Esto, pese a las muestras de esta vitrina: Ante los cada vez mayores privilegios de unos muy pocos, el ejercicio social es de alta tolerancia; a los cultores de la fortuna fácil se les reverencia... y admira; la búsqueda de caminos verdes, hermanados con la ilegalidad en el trámite, son formas casi culturales; forma parte del currículo tener una buena palanca en algún rincón del Estado; la persona que practica la honestidad no es necesariamente la más publicitada; a la solidaridad, respeto y dignidad, más que como valores, se les percibe como materia exquisita para el ejercicio oral; al Estado –al pobre Estado– se le concibe como el administrador de la caja de Pandora... aunque afuera haya personas que, incluso, tienen llave para abrirla; si tiene por costumbre practicar la honestidad, prosiga... y no se preocupe si se le percibe como *rara avis*; la cola sólo la hacen los... (piénselo, no lo diga); si se siente un buen ciudadano, muy bien, adelante... pero no espere premios por ello; la incuria, por ancestral, casi biogenética, se adueñó de muchos espacios de la sociedad; incluso del hogar, la primera generatriz de valores en los hijos; la desidia comienza por los oficios más básicos en la casa: cuántas bombillas o lámparas encendidas, cuántos grifos goteando o sin cerrar, cuánto desecho fuera de sitio...

Una buena administración –en la casa, en el trabajo y en la propia vida individual– es el primer antídoto ante un mal que es pandémico; por tanto, afecta a la persona, a la sociedad y, desde luego, al Estado. La incuria comienza como una forma de conducta de uno, de unos y, poco a poco, arrolla lo inmediato, lo próximo, y lo subsume en un comportamiento que enferma el ánimo; luego, el medio, y, finalmente, absorbe el cuerpo social. En el Estado esta enfermedad se reproduce muy rápidamente

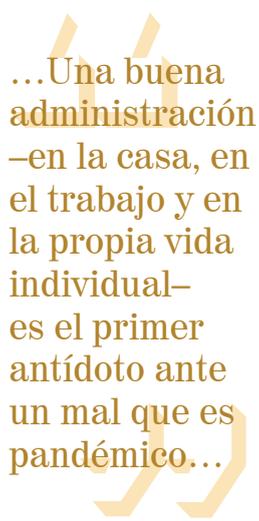
porque justamente, en términos de templanza y fortaleza, no se han hecho los mejores esfuerzos. En este ámbito, fundamentalmente, es donde puede operar con vigor y resultados el liderazgo basado en principios.

Por un entorno ético, moral, honesto y altruista

La gente le pide al administrador del patrimonio público que tenga fuerza interna. Además, demanda desempeño diligente en el suministro de servicios que identifican al organismo, fundamentado en los postulados de eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto.

Las exigencias, como fin último, esperan por un clima ciudadano → Estado → ciudadano, en el que prevalezcan la confianza y la empatía, dos modos de comportamiento divorciados de la incuria y la desidia. El paquete incluye, entre otros, ocho claros ejemplos de proactividad: amabilidad como recurso comunicacional, capacidad para escuchar, aplicación sistemática de la cortesía, disposición para resolver, compromiso con los tiempos de respuesta, asertividad, conciencia de servicio y una interacción que estimule la confianza.

Por sobre todo, que el desempeño proyecte el sustrato ético, el soporte solidario e inequívocas manifestaciones de altruismo. A ese respecto, en la presentación de su Informe de Gestión del año 2007, ante la Asamblea Nacional, ponderaba el contralor general Clodosbaldo Russián el favorable impacto del poder popular en la reafirmación de la ética pública y la moral administrativa: “El poder popular, fundamentado en el pensamiento bolivariano, la ética pública



...Una buena
administración
–en la casa, en
el trabajo y en
la propia vida
individual–
es el primer
antídoto ante
un mal que es
pandémico...

y la moral administrativa, es estratégico para derrotar la impunidad y prevenir la corrupción. Ratifico el llamado que hemos formulado en anteriores ocasiones. Todos los sectores privados y públicos debemos enfrentar el fenómeno de la corrupción y la impunidad: los ciudadanos, ejerciendo el poder popular, a través de los consejos comunales y demás organizaciones comunitarias; las instituciones del Estado, actuando de manera coordinada, con celeridad y eficacia, mediante audaces políticas preventivas, promoviendo, imponiendo o facilitando el castigo ejemplar a los culpables, cuando resulte procedente; el empresariado honesto, que es la mayoría, consustanciado con esta cruzada, cerrándole el camino a los arribistas, denunciando oportunamente los intentos de soborno y latrocinio; los partidos políticos que, sin menoscabo de sus particulares objetivos y actividades, deben coadyuvar con sinceridad en las iniciativas y acciones dirigidas a erradicar los importantes focos de corrupción, creando conciencia de la ética pública y de la moral administrativa, de honestidad y de altruismo...”.

Referencias

- **CAMPS, V. (2010)** *¿Democracia sin ciudadanos?* Barcelona, España: Editorial Trotta.
- **CRISTOPHER, M. (2009)** *Logística y aspectos estratégicos.* México: Limusa.
- **DE GREGORI, W. y VOLPATO, E. (2005)** *Capital intelectual: administración sistémica.* McGraw-Hill.
- **Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.** Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario de fecha 1 de julio de 1981.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública.** Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001.
- **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.** Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.
- **PÉREZ, J. (2010)** *Gestión por procesos.* Barcelona, España: ESIC.
- **SILICEO, A y CASARES D. (2005)** *Liderazgo, valores y cultura organizacional.* México: McGraw-Hill.
- **VELASCO SÁNCHEZ, J.** *Gestión de la calidad: teoría y práctica.* Barcelona, España: Pirámide.
- **VEGA MAZA, I. (2010)** *Procesos productivos.* Barcelona, España: Starbook.



El empeñoso Hermano Ginés: Constructor de caminos hacia Dios a través del estudio de la naturaleza*

MISIÓN DE VIDA

Para la investigación científica de las Ciencias Naturales en Venezuela, el Hermano Ginés representa un ejemplo de convicción, dedicación y logros, con un toque de ambigüedad entre la religión y la ciencia. Su mayor obra empieza con la formación directa de los cientos de alumnos de bachillerato y miembros de la Sociedad de Ciencias Naturales La Salle y de la Fundación La Salle de Ciencias Naturales. Parte importante de esa formación fue el afán por inculcar en sus jóvenes estudiosos la actitud científica –la verdad ante todo– y la lógica racional, los cuales deben ser los principios fundamentales de las creencias y convicciones que rigen no solamente la conducta profesional sino las normas de vida, por encima de cualquier otro criterio.

* Alfredo Sequera Castillo. Coordinador del Centro de Investigación y Desarrollo. Gerencia de Estado. Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado, Fundación "Gumersindo Torres". COFAE, en colaboración con la Coordinación de Publicaciones de la Dirección de Información y Cooperación Técnica.

Curioso es el caso de este personaje ejemplar, hombre religioso y científico, al momento de impartir sus conocimientos sobre las teorías creacionistas y evolucionistas explicando el origen de las especies, enmarcado en la mayor y absoluta imparcialidad y objetividad, quedaba claro que la comprendida por la teoría de Darwin era, con mucho, *la más probable*. De esta forma, nos imaginamos como el Hermano Ginés debe haber llegado a la convicción religiosa que le permitiera tener una relación directa con Dios, sin necesidad de aceptar como cierta la mitología del libro del Génesis o lo de Jonás dentro de la ballena, por ejemplo¹.

El Hermano Ginés dedicó más de 70 años de su vida en favor del país en el campo de la conservación de nuestras riquezas naturales, la investigación y divulgación del conocimiento científico, y la educación, obras que llevó a cabo a través de la Sociedad de Ciencias Naturales La Salle y de Fundación La Salle de Ciencias Naturales. Dentro del marco de las Ciencias Naturales en Venezuela, estas instituciones simbolizan todo un quehacer filosófico, pedagógico, investigativo y sociológico, que el mismo Ginés las puso al servicio del país, especialmente, entre las poblaciones deprimidas y rurales de menores recursos económicos.

Los primeros años

Pablo Mendazén Soto nació en Arike, Aezkoa, Provincia de Navarra, España, el 26 de junio de 1912. Creció en la pequeña aldea de Garralda, enclavada en las cercanías de los Pirineos navarros. Desde muy temprana edad se inclinó hacia las ciencias naturales, a buscar la relación que existía entre el ambiente y los seres vivos, entre la vida y la naturaleza, y el hombre que maneja sabiamente su entorno para crearse un futuro mejor.

Su formación como Hermano de La Salle la llevó a cabo en Premiá de Mar, cerca de Barcelona, España. En 1930 recibió su diploma como maestro, y emitió sus votos eligiendo el nombre de Hermano Ginés. En 1931, obtiene su *Brevé Supérieur* y cuatro años después culmina sus estudios de Religión Dogma-moral-culto-historia de la Iglesia, en *Lembecque-Le hal*, Bélgica. Su título de bachiller lo logra en el Colegio Biffi de Barranquilla, en Colombia, en 1936. Justamente cuando en España se iniciaba la Guerra Civil Española.

¹ El Hermano Ginés (José Luis Méndez Arocha), en www.eluniversal.com.ve, 19/10/2011.

En 1939 llega a Caracas para ser profesor de bachillerato en el colegio La Salle de Tienda Honda. De inmediato, su afán por la actividad científica lo lleva a fundar en 1940 la Sociedad de Ciencias, enclave desde el cual traza una perspectiva que jamás abandonaría. Empezó entonces la tarea de orientar a la juventud y canalizar sus esfuerzos hacia la educación y formación humana, utilizando como eje y centro confluente, las Ciencias Naturales, para lograr redimir al hombre de la pobreza y conciliarlo consigo mismo, con su prójimo.

La década de los años 40 sería prolífica, marcada por la culminación feliz de sus estudios en la Universidad Central de Venezuela, que en 1949 le confiere el título de Licenciado en Ciencias Naturales. En esta misma casa de estudios superiores hizo su postgrado en Zoología y se graduó como Doctor en Ciencias Naturales en 1952, siendo el primer egresado con dicho título de esa mencionada casa de estudios. Mientras cursaba el Doctorado, inició innumerables diligencias para fundar la Sociedad de Ciencias Naturales La Salle. Para ello, y a consecuencia de su impulso multiplicador, se hizo acompañar de los mejores talentos jóvenes de la época, de científicos avezados y de académicos comprometidos con el desarrollo del conocimiento científico. Posteriormente, constituyó la Fundación La Salle de Ciencias Naturales, dedicada a cuatro áreas de acción: investigación, educación, extensión y producción.

Era políglota, y formuló la primera *Ecología* en lengua castellana en América Latina. Dirigió veintiocho expediciones científicas. Fue miembro de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales de Venezuela. Su labor científica se proyectó con la asistencia a importantes eventos internacionales. Representó a Venezuela ante congresos de Ciencias Naturales en Europa y Estados Unidos. Fue delegado por Venezuela ante las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, presidente de la Comisión Organizadora del Simposio Internacional sobre Grandes Ríos Latinoamericanos, titular de la Comisión Organizadora del Congreso Iberoamericano y del Caribe sobre el Derecho del Mar y miembro de veinte sociedades científicas. Recibió sesenta condecoraciones nacionales e internacionales por sus aportes a la ciencia y por su ejemplo como conductor de iniciativas en la protección de la fauna y la flora. Recibió, entre ellas, el premio Vasco Universal, otorgado el año 2000 por la Universidad

Hispanoamericana de Santa María de la Rábida (España), y el Premio Nacional de Ciencias y Tecnología, en Venezuela, el año 2001. Publicó más de cuarenta trabajos de investigación científica. Fue reconocido con seis títulos de Doctor Honoris Causa. Entre ellos, uno de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez y otro de la Universidad Católica Andrés Bello. Y fue distinguido como *El hombre más admirado de la década*, en 1992².

Pese a la amplia variedad de títulos y condecoraciones que recibió, se le recuerda siempre por los resultados de su labor. Bajo la figura de Campus comenzó a crear Estaciones de Investigación dirigidas por acreditados especialistas, cuyo objetivo era evaluar la diversidad biológica de la región, identificar oportunidades para el desarrollo local de cada región del país y buscar soluciones sostenibles y viables en cada una de ellas. Asociados a éstas estaciones de investigación, abrió los institutos tecnológicos universitarios, los cuales son nutridos por los resultados científicos de cada Estación. Siempre insistió en que el científico debía cumplir una función de magisterio, llevando sus conquistas hacia el mejoramiento del nivel de vida de la colectividad. Guiado por una filosofía de formación integral del ser humano, Ginés logró que la Fundación La Salle a través de sus Modos de Acción: Educación, Investigación, Extensión y Producción, se encauzara a través del Servicio de Orientación Integral, unidad que ha promovido que los miembros de Fundación La Salle se desarrollen y vivan la filosofía de la institución en su quehacer diario. Entre sus objetivos siempre tuvo presente que cada actividad que se realizara desde la Fundación tomara en cuenta el equilibrio entre los tres ejes fundamentales que rodean al

hombre: el eje telúrico (terrenal o corpóreo), el eje cósmico o espiritual y el eje cultural-social. En estos campus y sub campus siguen funcionando liceos, escuelas técnicas universitarias, institutos tecnológicos universitarios y estaciones de investigación, que ofrecen carreras

relacionadas con los recursos naturales y los procesos productivos de cada región: desde Técnicas de Alimentos y Zootecnia Marina; Ciencias Náuticas, Mecánica Naval, Navegación y Pesca, Acuicultura y Oceanografía; Refrigeración y Aire

2 Ob. Cit. Méndez Arocha.

Acondicionado, hasta Administración de Empresas, Contabilidad y Finanzas.

Para Ginés, el desarrollo regional era lo único que podía constituir un freno eficaz y general para el éxodo de quienes, carentes de posibilidades, se veían obligados a emigrar a otras regiones. De ahí que le resultara de primordial importancia que a la creación de cada Escuela Técnica le siguiese su correspondiente Instituto Universitario de Tecnología, en la búsqueda de una escala completa de orden formativo y de capacitación. Él tenía como objetivo brindar asistencia técnica y capacitación integral a los campesinos, pequeños y medianos productores; así como también apoyar las actividades de investigación que realizara Fundación La Salle, en función de dar respuestas o proponer soluciones a los problemas que presentara cada región de nuestro país, considerando el contexto socio-económico y cultural.

Un camino hacia Dios: El diálogo con la naturaleza

Las inquietudes del Hermano Ginés, comienzan a proyectarse cuando, “ante el panorama científico nacional aletargado, en el que sólo contados naturalistas eran significativos en los ámbitos nacional e internacional, emprende la tarea de estructurar las bases de la formación de jóvenes bajo una institución”.³

Como docente, dador y científico detecta en el fermento de los jóvenes bachilleres posibilidades para la formación de grupos expedicionarios que, al mismo tiempo que hacen conocimiento y reconocimiento de la sociología cultural, la fauna, flora y recursos del país. ofrendan con el resultado de la investigación, la mayor utilidad a sus esfuerzos por ayudar a mejorar las condiciones económicas de las poblaciones rurales y de pescadores, basados en los principios cristianos de cooperación y solidaridad.

La Venezuela que va de la década de los treinta hacia los cuarenta muestra largos segmentos de pobreza. El analfabetismo marcado en la piel de las ciudades interioranas y el subdesarrollo se evidencia en la mayoría de ciudades y pueblos del interior del país: carreteras rurales, poca proporción en la disposición de escuelas a lo largo del territorio nacional, ausencia de infraestructuras para la adecuada administración de los servicios de agua potable, electricidad, mantenimiento urbano, producción industrial y sanidad;

3 Imagen y huella del Hermano Ginés. Jesús Hoyos. Publicaciones INTEVER. 1988.

Pero, para una mente científica, para una persona ávida de conocer la naturaleza, para un universitario precisamente graduado en áreas en donde la ciencia habla con más clara voz experimental, la cuestión no era fácil. Era la contraposición de dos fuerzas igualmente poderosas... Era una lucha interior. Atreverse o disentir sobre la doctrina secular de la iglesia era motivo para el señalamiento o la marginación.

la tuberculosis y el paludismo constituyen verdades inocultables que diezman a la población rural... No sería descabellado pensar que el propio Ginés hubiese dicho "tenemos que hacer algo", porque en verdad hizo... y bastante.

Ante este panorama, el camino no era fácil. Independientemente de su alta proactividad, como religioso y amigo de la ciencia, se encuentra con un escenario cargado de polémicas alrededor de las teorías darwinistas, cuyos postulados ingresaban sin mayor oposición en los recintos académicos. Verdad de fe y verdad de razón es la apuesta del Hermano Ginés. No verdad de fe contra verdad de razón, en antinomia que buscaría la prevalencia de un postulado respecto del otro. En él, la ambigüedad de principios científicos y religiosos no sería un motivo de obstáculos para lo que Dios lo encomendó hacer en beneficio del ser humano, del hombre, de la sociedad.

Pero, para una mente científica, para una persona ávida de conocer la naturaleza, para un universitario precisamente graduado en áreas en donde la ciencia habla con más clara voz experimental, la cuestión no era fácil. Era la contraposición de dos fuerzas igualmente poderosas... Era una lucha interior. Atreverse o disentir sobre la doctrina secular de la iglesia era motivo para el señalamiento o la marginación⁴.

Sin embargo, ha de moverse necesaria e inevitablemente en el mundo de la razón, para ese entonces, dos tesis ocupan el escenario científico a finales de la década de los treinta y en el inicio de los años cuarenta: el evolucionismo

4 Ob. Cit. Jesús Hoyos.

y el naturalismo. Hasta ese momento, la concepción naturalista de Heckel, con la teoría de la interrelación de los seres, entre ellos y el medio que los sustenta, había sido acogida muy favorablemente. La teoría del creacionismo mantenía su espacio a esas alturas de un siglo XX tan modernista y sorprendente, aun cuando su vigencia era forzada, obstinada, pese a los asertos de los descubrimientos científicos, que venían derrumbando creencias sin basamento. Entonces ¿cómo encontrar un puente de unión entre la fe y la ciencia? ¿cómo conciliar la admisión de que la naturaleza evoluciona, y no da saltos, con el pensamiento cristiano reinante, fundado en el Génesis?

Ginés está consciente de que todo se interrelaciona; de que no es posible, como alguien afirmó, **deshojar una rosa sin que se estremezca una estrella**⁵. El hombre forma parte de este todo y, por tanto, cualquier estudio de la naturaleza debe incluir la visión antropológica del hombre que se proyecta en el tiempo y el espacio. Ginés precisa que el trabajo o estudio debe ser integral y multidisciplinario: suelo, clima y precipitación son razón y fundamento de la capa vegetal y esta se interrelaciona, a su vez, entre sus componentes, flora, fauna y nuestra propia especie.

Sus expediciones llevaron a una experiencia espiritual con la naturaleza, la majestuosidad de esta lo llevó a cruzar el “puente” para tocar el monte, oler los distintos efluvios del musgo, avanzar entre lodazales, escuchar el múltiple y variado clarín de las aves, el runruneo indefinible de alguna especie salvaje, tantear la flora espesa y variopinta, deleitarse con el apacible rumor del agua recostada sobre losas y piedras afiladas, contemplar la vistosidad de la naturaleza expuesta sin rubor y, desde luego, asumir riesgos, peligros inmanentes acunados en los innumerables rincones de la naturaleza venezolana.

Todas estas experiencias dispersas pero captadas en sus expediciones tenían que concretarse con un piso sólido con base en propuestas de investigación. Es por ello, que la sumatoria de estas inquietudes, lideradas por Ginés, comenzó a concretarse con la creación del Departamento de Antropología, con sus secciones de Antropología Física y Cultural; el departamento de Zoología, con sus secciones de Mamología, Ornitología, Herpetología, Ictiología, Ento-

5 Sir Rabindranath Tagore, (Calcuta, 7 de mayo de 1861 - Calcuta 7 de agosto de 1941) fue un poeta bengalí, filósofo del movimiento Brahma Samaj (posteriormente convertido al hinduismo), artista, dramaturgo, músico, novelista y autor de canciones, que fue premiado con el Premio Nobel de Literatura en 1913, convirtiéndose así en el primer laureado no europeo en obtener este reconocimiento.

mología, Malacología y Parasitología; el Departamento de Botánica, con sus secciones de Plantas Inferiores y Plantas Superiores, y el Departamento de Mineralogía, todos dependientes de la Sociedad de Ciencias Naturales La Salle.

Las expediciones no terminaban con el regreso de los expedicionarios. Venía luego el trabajo meticuloso del laboratorio y el informe respectivo acerca de la labor realizada, que finalizaba con la publicación del trabajo. De esta forma, la Sociedad de Ciencias Naturales fue adquiriendo, poco a poco, las características de una entidad científica reconocida dentro y fuera de Venezuela. Precisamente el mismo año de su fundación en 1940, aparece el primer número de la revista *Memoria*, la cual se inicia como órgano de divulgación para luego transformarse en una publicación especializada, de renombre internacional, en el campo de las ciencias naturales. Durante muchos años circuló una publicación con el título de Novedades Científicas, que daba cabida únicamente a descripciones de especies nuevas para la ciencia o nuevos registros en Venezuela⁶.

Ginés y la majestuosidad de la geografía venezolana

La imponente geografía venezolana abre sus confines geográficos, cada uno con su propia y distintiva coreografía, a la curiosidad científica del Hermano Ginés, mucha de esa geografía con algunos parajes conocidos y muchos por conocer, con veredas accesibles, trazadas por la tenacidad del hombre, las opciones abruptas de las trochas, los planos riesgosos y escarpados que acicatean la aventura, las aguas plácidas y atemperadas, las procelosas e indómitas, la imponente cordillera de la costa, y un sin fin de parajes inhóspitos.

Es sorprendente que, cuando la mayor parte de la geografía de Venezuela estaba sin explorar, se le ocurriese a Ginés iniciar expediciones por las zonas fronterizas del país, las de mayor peligro humano, por lo inaccesible. “Si mi gente –dirá Ginés– es capaz de realizar estas proezas durante los días de vacaciones, de desafiar peligros, de aguantar los rigores del clima, insectos, sueño, hambre y, sobre todo, si es capaz de enamorarse de la ciencia, sin esperar remuneración, habré conseguido las personas ideales para la empresa que me he propuesto”.

⁶ Ob. Cit. Jesús Hoyos.

A pesar de ello, sus primeras expediciones se realizaron a las playas de Naiguatá y Anare y a la húmeda, y a veces fría, región de El Encanto. Luego será la zona de Baruta, El Hatillo y Turgua, de relativo fácil acceso y prácticamente virgen en aquellos años. Los caminos polvorientos de estas cercanas poblaciones fueron testigos de aquellos enamorados de petroglifos, pájaros, plantas y hasta de leyendas que revelaban el alma de aquellas personas sencillas.

La idea de realizar actividades –hoy llamadas extracurriculares–, desde luego, gustó a muchos en una Venezuela confusa, en una sociedad que aún no terminaba de comprender la complejidad y el desorden de la segunda parte del siglo XIX. Había comenzado una suerte de redefinición del país, aunque con pasos inseguros. Ya el flujo de petróleo había iniciado su curso y se introducía formalmente –y para siempre– en la vida política, social, cultural y económica. El primero de sus muchos coletazos lo constituía la forma agresiva como separó al campesino de la tierra, para colocarlo, en fila, tras el balancín y las torres petroleras.

Para estas expediciones, Ginés suma gente joven y no tan joven con su entusiasmo. La experiencia científica, en principio, se ve como aventura, como calistenia y curiosidad. Allí mismo está el Mar Caribe; de este lado, las montañas al norte de la capital. El diálogo de Ginés con esos nuevos escenarios se franquea a través de sucesivas expediciones, en las cuales se incorporan los especialistas, los amantes de la investigación en campo, los jóvenes acicateados por la necesidad

El primer lema de la Sociedad de Ciencias Naturales, creado por Ginés, es el de *Ad Deum per naturam* (A Dios por la naturaleza). Lema que no es sino el puente de unión al que nos hemos referido líneas atrás: el puente de la ciencia como medio y la idea de Dios como fin, el puente que concilia los extremos y los armoniza.

de descubrir, con material al hombro: trampas, frascos, mochilas, instrumentos livianos de laboratorio y muchas ganas de desentrañar secretos, en la biodiversidad de nuestro entorno natural.

Con la anuencia de los hermanos cristianos y el respaldo de distinguidos científicos nacionales en materia de Zoología, Botánica, Antropología y Mineralogía, Ginés abrió distintos frentes a las expediciones para encontrarse con la naturaleza, con sus exuberancias, con el mismo Dios en los más intrincados senderos: ¿Cómo es posible negar la creación de Dios, ante ese maravilloso fluvial mítico, alegre y misterioso llamado Río Orinoco, que abona aquí y allá gran parte de la geografía de Venezuela? ¿Cómo describir el primer contacto?

Estas expediciones pequeñas y grandes a todos los rincones, de sólo un fin de semana, o de varias semanas, permitieron explorar el Estado Guárico, tres veces la Sierra de Perijá, Los Roques, La Orchila, el Delta del Orinoco, Margarita, Amazonas, Los Andes y los llanos venezolanos. Cada expedición ponía a prueba la enorme, incansable voluntad y capacidad de trabajo del Hermano Ginés.

Especial dedicación tuvo Ginés con el Delta del Orinoco, quien se preocupó con honestidad por los indígenas, con sumo respeto por sus etnias y propició el desarrollo del programa Guarao-Punta Pescador, que contempló programas de alfabetización, educación intercultural bilingüe, salud preventiva y asistencia a unos 850 pobladores.

De igual modo, se convirtió en un visitante especial de una región que, cuajada de lo mítico, ofrece retales para que cada cual, pedazo a pedazo, haga su propio dibujo. A pesar de que el Delta embruja y apasiona, pero para este soñador fue otro camino recorrido. Sin embargo, esta vez pareciera inolvidable porque, por supuesto, no se repite en geografía alguna.

Tan maravillado estaba el Hermano Ginés de esta parte de la geografía venezolana, que consideró necesario que la Fundación La Salle dispusiera de un Instituto que le permitiera realizar estudios objetivos de la realidad social venezolana, en aras de contribuir a la búsqueda de soluciones y al rescate de los valores culturales tanto de indígenas como de criollos. En este sentido, Ginés, junto a su equipo de científicos, inició el estudio antropológico de las costumbres del pueblo indígena, al

igual que de sus manifestaciones religiosas y folclóricas, las cuales han sido minuciosamente identificadas, descritas y analizadas por diversos investigadores del Instituto Caribe de Antropología y Sociología (ICAS).

Un personaje, un visionario, un hombre de fe y ciencia

Pablo Mandazén Soto construyó un enorme y poderoso complejo educacional, orientado hacia la enseñanza teórico-práctica dirigida a la formación para el trabajo; la investigación de los recursos naturales de cada región, para su propio desarrollo; la extensión, a través de distintos programas de divulgación científica y cultural, para el conocimiento y reconocimiento del acervo nacional; la generación de bienes, productos y servicios para las comunidades; la fijación del hombre a su tierra y la recuperación y preservación de costumbres y tradiciones.

Basado en los principios filosóficos del cristianismo, desarrolló el altruismo, propició la formación de muchos profesionales y gestionó ayuda oficial y privada para aquellos talentos que, con postgrados impagables, engrosarían las listas de técnicos y científicos al servicio del país.

Pablo Mandazén Soto, el Hermano Ginés, un buen ciudadano, murió el 7 de julio de 2011, a los 99 años. Hizo contacto con Dios a través de la naturaleza y, por esta vía, aportó bienes invaluable al acervo cultural y científico de la Venezuela que lo acogió generosamente. Todo ello en función de la realidad venezolana, en función de los requerimientos de una Venezuela que busca un desarrollo no solo material y tecnológico, sino también espiritual.

Referencias

- **HOYOS, J. (1988)** *Imagen y huella de Hermano Ginés*. Publicaciones INTEVEP.
- **FREITES, J. (2011)** *El hermano Ginés ha muerto*. Asociación Venezolana para el avance de la Ciencia. Disponible en: <http://www.asovac.org/2011/07/07/el-hermano-gines-ha-muerto/>
- **MÉNDEZ AROCHA, J. (2011, julio)** *El hermano Ginés*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/opinion/111019/el-hermano-gines>



Evolución de la Declaración Jurada de Patrimonio en Venezuela: Instrumento preventivo en el manejo de los recursos estatales*

ORÍGENES

El tránsito de la evolución institucional de Venezuela y Latinoamérica converge en el instante en el cual se tomaron medidas, según el contexto y sus circunstancias, para la imposición de mecanismos especiales en el control de la función pública y la prevención en el manejo de los recursos del Estado.

* Roger Velásquez España. Funcionario del Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado, Fundación "Gumersindo Torres". COFAE.

De la variedad de dispositivos, dedicados a evitar conflictos administrativos y de carácter ético que se han implementado en las instituciones venezolanas, la Declaración Jurada de Patrimonio (DJP) es uno de los que ha tenido una progresión histórica, desde los instrumentos básicos impuestos en la antigua organización colonial y durante el conflicto independentista, hasta la compleja y automatizada administración del Estado actual, de mucho valor para el estudio del proceso de perfeccionamiento de las funciones públicas del país.

Reconocemos que las formas de manejo preventivo y transparente del dinero público inmersas en la DJP se remontan a la Colonia, período institucional en el cual el enriquecimiento ilícito y la corrupción administrativa eran ejercicios comunes, combatidos por métodos estatales básicos. Asimismo, durante décadas, desde principios del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX, en Venezuela el funcionario público venezolano se caracterizó por su provisionalidad e inestabilidad en tanto servidores públicos, hombre y mujer funcionario, como sujeto concreto en relación a la función administrativa¹. Por lo cual el mismo Estado se ha orientado hacia la búsqueda de fórmulas para estimular, proteger, vigilar y enseñar al funcionario público a sobrellevar su desempeño de manera digna y con sobriedad ética.

Estas premisas, diluidas de manera implícita en nuestra etapa colonial y primera etapa republicana, determinaron la intención esencial de la DJP de aplicar,

...el mismo Estado se ha orientado hacia la búsqueda de fórmulas para estimular, proteger, vigilar y enseñar al funcionario público a sobrellevar su desempeño de manera digna y con sobriedad ética...

1 Antonio de Pedro Fernández, *El funcionario público venezolano*, 1972, p. 11.

...la dignificación de la función pública y, de manera muy especial, la pulcritud moral que debe existir en el manejo del erario nacional, desde los cargos de más alto nivel en cualquier actividad o situación en el ejercicio de sus funciones...

de manera recta y enérgica, un mecanismo que pudiera contribuir en la disminución de la intensidad del flagelo de la corrupción por parte de los funcionarios públicos, uno de los vicios que con mayor impacto, hasta nuestros días, ha incidido en el sistema institucional venezolano.

Antecedentes del principio preventivo de la DJP

Rodeada por estas condiciones, los antecedentes de la DJP durante el siglo XIX se afianzan principalmente en la tendencia a la desconfianza hacia los potenciales actos de corrupción; por ello, durante la gesta de independencia se establecieron diferentes medidas y posturas para evitar vicios de ese tipo. Así, el Libertador Simón Bolívar promulgó, entre otros, un decreto el 23 de octubre de 1819² que delineaba una actitud férrea para quien incurriera en faltas graves y, además, establecía que el empleado de la Hacienda Nacional a quien se le descubriera fraude o malversación de los intereses públicos se le abriría expedientes en los tribunales respectivos.

En una época en la que, a la hora de vigilar los recursos y prever actuaciones ilícitas, prevalecía la virtud moral sobre el imperio de las leyes, fueron tomadas medidas restrictivas desde el inicio del período emancipador. Bolívar, consecuente y luchador abnegado contra el problema de la debilidad ética en la administración de entonces, impuso la norma de que los funcionarios que incurrieran en delitos fueran expuestos, rigurosamente, sin excepciones, a la vergüenza nacional.

2 Decreto de Ley Principal contra Empleados de Hacienda de 1819.

Además, recomendó que sobre éstos debiera recaer el desprecio de la sociedad con todo el peso de la ley. La pretensión esencial del Libertador era modificar la actitud generalizada, aceptada por muchos de manera natural, como si fuese la norma válida en medio del desorden que provocaba la guerra, en la cual se rechazaba o se era indiferente con la obligación de acatar la ley.

Estas posturas, relacionadas con la intención del cambio de actitud más transparente por parte de los funcionarios, cercanas al principio preventivo que dará forma a la DJP, tenían como fin la dignificación de la función pública y, de manera muy especial, la pulcritud moral que debe existir en el manejo del erario nacional, desde los cargos de más alto nivel en cualquier actividad o situación en el ejercicio de sus funciones.

Evolución jurídica hacia la DJP: búsqueda de cohesión y disciplina

En el caso de la Hacienda Pública, en los tiempos de la inestabilidad política y social que caracterizó el siglo XIX posterior al logro independentista,³ era prioritario imponer disciplina y cohesión dentro de los aparatos administrativos para mantener el carácter preventivo dentro de un estricto control fiscal. Objetivo que era muy difícil obtener, razón por la cual los republicanos fueron impulsados a promulgar leyes que imponían fuertes penas con el fin de prever irregularidades en las funciones de los empleados de Hacienda.

En el período que transcurre desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la primera del siglo XX, se conforma la creación y evolución de muchas instituciones y de principios doctrinarios que nutrirán los fundamentos jurídicos de la DJP dentro del Estado venezolano. Inicialmente *la Ley sobre la Responsabilidad de los Empleados en el Régimen Político de las Provincias*, dictada el 25 de mayo de 1857 por el gobierno de José Tadeo Monagas, constaba de 15 artículos y constituyó el primer estatuto legal dictado en Venezuela para sancionar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios o empleados públicos, mediante penas de destitución, inhabilitación para el ejercicio del cargo, multas, reducción del sueldo y resarcimiento de daños y perjuicios.

3 La Constitución promulgada el 22 de septiembre de 1830 establece, tan sólo formalmente, lo más parecido a una república de corte liberal. Las estructuras sociales, políticas y jurídicas aún no estarían suficientemente consolidadas.

Luego de la ley de 1857 existieron otras con las cuales se le dio diseño a la idea general de declarar el patrimonio público de los empleados:

- Ley de 1869, que fija los casos de responsabilidad de los empleados nacionales y establece el procedimiento y las penas.
- Ley de 1891 sobre responsabilidad de los empleados nacionales, presidentes y altos funcionarios de los estados.
- Ley de 1896 sobre procedimientos en los juicios de responsabilidad del Presidente de la República y de otros altos funcionarios.
- Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de 1905.
- Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos de 1912.

Otras leyes que influyeron en la primera ley que estableció la DJP fueron las relativas al compromiso moral que los funcionarios públicos deben tener con la nación y sus instituciones:

- Ley de 1865 sobre la promesa que deben prestar los empleados públicos antes de entrar en el ejercicio de sus funciones.
- Decreto de 1875, relativo al juramento constitucional de los altos funcionarios y demás empleados nacionales.
- Ley de 1882, sobre el juramento constitucional que deben prestar los altos funcionarios y demás empleados nacionales.
- Ley de 1886 sobre juramento de empleados.
- Ley de juramento de empleados públicos de 1915.
- Leyes de juramento de 1917, 1927 y 1945.

El ejemplo de Eugenio Mendoza

Así como el origen histórico de la DJP es una convergencia de instrumentos jurídicos e ideas previas a su aparición, también se debe a algunos sucesos vinculados con la malversación de fondos públicos, registrados en el inicio del siglo XX, que presionaron sobre personajes públicos y altos cargos a implementar este mecanismo. Una referencia de personaje, que dejó huella como ejemplo de trabajador cuando le correspondió estar al servicio de las instituciones nacionales, fue el empresario a quien se le reconoce sincera preocupación por las reivindicaciones sociales de sus trabajadores, más allá de los naturales beneficios fiscales que esa disposición le deparara a sus intereses empresariales: Eugenio Mendoza. A los 34 años, nombrado por el presidente Isaías Medina Angarita como Ministro de Fomento en 1942, se incorporó a su cargo haciéndose sentir como hombre que trabajaba y que hacía trabajar. Lo primero que hizo fue recurrir ante un Juez para presentar Declaración Jurada de Patrimonio, en una época en la que no existía obligación de hacerla, marcando pauta con un suceso sin precedentes dentro del universo de la imagen de los funcionarios públicos, tan golpeada desde entonces.

La consecución de estas propuestas jurídicas, vinculadas al contexto liberal que se impuso durante el siglo XIX y principio del XX, determinó la premisa jurídica de responsabilidad del empleado y dio cuenta de la carestía histórica de complejizar los mecanismos preventivos que aportaran transparencia al manejo de los recursos públicos, abriendo las puertas para la imposición de instrumentos jurídico-administrativos, en esta materia, a partir de la cuarta década del siglo XX.

Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos⁴

De los ejemplos y actitudes mencionadas, como necesidad de fortalecer las instituciones venezolanas, surge esta ley, promulgada el 18 de octubre de 1948 por el gobierno de don Rómulo Gallegos. Reformada parcialmente el 31 de marzo de 1964, constituye el primer instrumento jurídico en contemplar la DJP de manera explícita y la primera en asignar a la Contraloría General de la Nación la competencia para, entre otras tareas, archivar y clasificar las declaraciones juradas de bienes que ante ella se presentaran y la facultad de imponer multas a los que sin causa justificada omitieran hacer la referida declaración.

En su título segundo, “De las Declaraciones Juradas”, artículos 3 al 9, contemplaba la obligación de que, dentro de los 30 días siguientes a la aceptación o cesación en un cargo, los funcionarios públicos debían hacer la declaración jurada de su propio patrimonio o del cónyuge no separado legalmente y de los hijos menores bajo su potestad, so pena de multa que impondría la Contraloría General de la Nación. Se señalaban las normas a seguir y los funcionarios exceptuados.

Aunque esta Ley fue de corta vigencia, tuvo la oportunidad de ser aplicada indirectamente como una justificación en la defensa, en 1949, de un grupo de presos políticos capturados por la Junta Militar que había tomado el poder por la fuerza en 1948. Personajes de probada reputación ética como Luis Beltrán Prieto Figueroa, Juan Pablo Pérez Alfonzo, Alberto Carnevali, y muchos más, escribieron una misiva al Contralor en aquel momento, Doctor Carlos Sosa Rodríguez, con la intención de aclarar algunos puntos en su defensa recordándole la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios Públicos del año anterior, abrogada por el régimen militar, en el que existía formalmente el trascendental punto de la DJP. En esa comunicación recogían lo siguiente:

⁴ Publicada en Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela , N° 211 Extraordinario de fecha 18-10-1948.

*“Fue así como propiciamos y logramos que entrara en vigencia la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios Públicos, en la cual, además de adecuados procedimientos, se establecía la obligación **de hacer declaración jurada de bienes** al tomar posesión del cargo y al cesar en sus funciones. Pero hay más, estimamos una obligación de quienes hayan desempeñado funciones públicas facilitar por todos los medios a su alcance cuantas investigaciones quieran hacerse sobre el ejercicio de esas mismas funciones para que siempre prevalezca la verdad ⁵”.* (Resaltado nuestro)

Estos personajes, respetados nacionalmente por gozar de una altura moral indiscutida, presos por sus posturas políticas, aunque acusados por la Junta Militar con el argumento de ser corruptos, sustentaron su inocencia en la promoción que le dieron a esta ley de 1948 que contemplaba la **Declaración Jurada de Bienes**, que preveía cualquier malentendido que produjeran sus posesiones y pusiera en cuestionamiento su imagen como funcionarios públicos.

Seguidamente se interpuso un período jurídico oscuro para la función pública que negaba, en sus funciones fundamentales, el mantenimiento de la estructura republicana. Tanto la Contraloría, como las leyes relativas al control fiscal y contra la corrupción, fueron suspendidas, tras convertirse éstas en un obstáculo para el mantenimiento de las potestades represivas del gobierno militar que se mantuvo hasta 1958.

Posteriormente, se promulgaron otros instrumentos normativos:

- Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional en 1960.
- Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos del 30 de marzo de 1964.
- Ley de Carrera Administrativa aprobada el 25 de agosto de 1970.

No fue sino con la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República* (LOCGR) de 1975 que el legislador desligó de la competencia de imponer multas a dicha institución y, conforme a la *Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos* vigente en ese entonces, estas funciones pasaron a ser desempeñadas por la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito. Igualmente, en

⁵ “Carta de presos políticos dirigida al Contralor General de la Nación, Dr. Carlos Sosa Rodríguez”, Caracas, 11 de mayo de 1949, Archivo Histórico de la Contraloría General de la República, sección Orígenes de la Contraloría, expediente OCG0048, Caja N° 3.

las leyes orgánicas de la CGR, promulgadas en 1984 y 1995, tampoco se contemplaba que esta institución se encargara de manejar las DJP, aunque sí se le daba potestades sobre otros instrumentos jurídicos.

La Ley Orgánica de Salvaguarda de Patrimonio Público

La evolución de la DJP confluyó finalmente en un mecanismo complejo en la *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, vigente a partir del 1 de abril de 1983, mediante el cual la Contraloría General de la República se le designa el deber y la atribución de recibir, admitir, estudiar, cotejar, ordenar y archivar las DJP⁶.

Esta ley registró cambios sustanciales gracias a los aportes de la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y otros organismos del Estado, en el transcurso de los ocho años antes de ser sancionada, habiendo sido consignada como proyecto de ley al Congreso Nacional en 1976. Aunque innovadora, causó polémica por resultar ineficaz ante la comisión de irregularidades e ilícitos contra la cosa pública, representando un mecanismo de represión hacia los funcionarios públicos en la lucha contra ese flagelo. En la práctica, tuvo escasos resultados respecto a los casos de corrupción castigados.

El título II dedicó a la DJP sus 17 artículos, que expresaban variados aspectos tales como:

6 En la Resolución de la Contraloría General de la República CG-01 de 1 de abril de 1983, publicada en Gaceta Oficial N° 3.124, Extraordinario, del 5 de abril de 1983, también se reguló a los funcionarios o empleados públicos exceptuados de formular DJP; se prescribieron los modelos de instrucciones generales pertinentes que servirían de guía para la elaboración de las DJP; y se atribuyó la competencia a los funcionarios de la CGR, contralorías estatales u otros internos, de recibir las DJP.

...esta ley tenía como uno de sus propósitos aplicar el aspecto preventivo que le correspondía a la Contraloría General de la República, a través del manejo de la DJP. Correspondería a la Fiscalía General de la República, como Ministerio Público, aplicar las sanciones de muchas de las decisiones que salieran del ente contralor...

...En su artículo 78, la LOCGRSNCF establece la representación actual de la DJP, según el cual la CGR podrá solicitar la DJP actualizada, de forma periódica, deslastrada de tediosas operaciones burocráticas, a los funcionarios, empleados, obreros del sector público u otras personas relacionadas con el patrimonio público...

- Definición de las personas que están obligadas a presentar declaración y aquellas sujetas a discreción de la Contraloría General de la República.
- Funcionarios autorizados para recibir la declaración, el contenido de la misma y la descripción de los bienes.
- Plazo para presentarla.

En opinión del Fiscal General de la República en aquel momento, Doctor Pedro J. Mantelini González, esta ley tenía como uno de sus propósitos aplicar el aspecto preventivo que le correspondía a la Contraloría General de la República, a través del manejo de la DJP. Correspondería a la Fiscalía General de la República, como Ministerio Público, aplicar las sanciones de muchas de las decisiones emanadas del ente contralor.

Con el objetivo claro de establecer un instrumento eficaz en la lucha contra la corrupción e incidir en la realidad social de esa época, que se encontraba signada por ese flagelo, estas acciones marcaron principios doctrinarios en cuanto a la colaboración explícita que debe existir entre estas instituciones.

La DJP y el poder ciudadano

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) de 2001⁷, la Ley contra la Corrupción (LCC)⁸ de 2003 y la Ley Orgánica del Poder Ciudadano de 2001 (LPC)⁹, sancionadas en el marco de la nueva Constitución, y esta última inscrita en la concepción del Poder Moral

7 Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.347 de fecha 17-12-2001.

8 Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.637 Extraordinario de fecha 07-04-2003.

9 Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.310 de fecha 25-10-2001.

Republicano planteado por el Libertador Simón Bolívar en su Discurso de Angostura de 1819, regulan, entre otros aspectos, lo concerniente a la materia de declaraciones de bienes patrimoniales, ingresos, activos y pasivos, y al enriquecimiento ilícito, representando la cima evolutiva de los instrumentos jurídicos que contempla la DJP.

En su artículo 78, la LOCGRSNCF establece la representación actual de la DJP, según el cual la CGR podrá solicitar la DJP actualizada, de forma periódica, deslastrada de tediosas operaciones burocráticas, a los funcionarios, empleados, obreros del sector público u otras personas relacionadas con el patrimonio público. Con ello se genera una de las premisas esenciales de este mecanismo: un documento contentivo de la real situación patrimonial de un sujeto, a quien la ley obliga a revelarla para el momento de la declaración, con miras a que se examine, de ser necesaria, tal situación, y se determine, a través de los medios permanentes, cualquier incremento que pudiera resultar ilegalmente habido.

En sintonía, la LCC de 2003 contempla en su capítulo III, “Declaración Jurada de Patrimonio”, artículos 23 al 32, normas tanto de carácter preventivo como punitivo para enfrentar la corrupción, en consonancia con el recién instaurado Poder Moral Republicano, como uno de los principales mecanismos de anticipación en la lucha en esta materia, e incluye al enriquecimiento ilícito dentro de los delitos contra el patrimonio público. Asimismo, en su artículo 41, asigna el deber y atribución a la CGR de ser el único ente del Estado encargado de manejar la DJP.

... (La DJP) es aplicada para determinar cuál funcionario público incurre en enriquecimiento ilícito según hubiere obtenido en el ejercicio de sus funciones un incremento patrimonial desproporcionado en relación con sus ingresos, que no pudiera justificar y que no constituya otro delito...

Este instrumento, según el artículo 46 de la LCC, es aplicado para determinar cuál funcionario público incurre en enriquecimiento ilícito según hubiere obtenido en el ejercicio de sus funciones un incremento patrimonial desproporcionado en relación con sus ingresos, que no pudiera justificar y que no constituya otro delito. Es decir, para la determinación del enriquecimiento ilícito de las personas sometidas a esta ley, ejecutada por normativas y dictámenes, se tomará en cuenta:

- La situación patrimonial del investigado.
- La cuantía de los bienes objeto del enriquecimiento en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios.
- La ejecución de actos que revelen falta de probidad en el desempeño del cargo y guarden relación causal con el enriquecimiento.
- Las ventajas obtenidas por la ejecución de contratos con alguno de los entes públicos.

En la misma sintonía, en torno a la fundamental sentencia constitucional del Poder Moral Republicano, que distingue que los funcionarios y empleados públicos deben adecuar su conducta a los principios de honestidad, participación, celeridad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública y la administración y custodia del patrimonio público, la CGR promulgó la Resolución Especial N° 01-00-00014 del 27 de junio de 2007, donde se establecen las Normas para la Verificación de la DJP, derogado el Modelo Instructivo prescrito por la misma CGR en el año 2004¹⁰.

Estas Normas contenida de 32 artículos repartidos en tres capítulos, establece, de manera oficial y organizada, las consideraciones, definiciones, conceptos, procedimientos, procesos y técnicas que deben ser aplicadas por la CGR para asegurar la integridad y transparencia en la práctica de estas auditorías patrimoniales. Por otro lado, estableció en la Resolución N° 01-00-057 del 26 de marzo de 2009 exigir la presentación anual de DJP a altos funcionarios de los órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, comenzando por el Presidente de la República. Para el año 2010 se revisó y promulgó de nuevo la LOGCRSNCF¹¹, manteniendo en su artículo 78 el mismo contenido que en la ley de 2001, en la cual se le ratificó a la CGR la potestad para el manejo de la DJP.

10 Resolución N° 00-01-149 del 14 de abril de 2004, publicada en Gaceta Oficial N° 37.919 de fecha 16-04-2004.

11 Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.013 Extraordinario de fecha 23-12-2010.

Con estos instrumentos jurídicos del Poder Moral Republicano, algunos de inspiración bolivariana, actualmente la DJP entra en el conjunto de normas de conducta de rango constitucional, legal y reglamentario, así como de los mecanismos y otras medidas orientadas a prevenir conflictos de interés que puedan surgir en el ejercicio de la función pública, especialmente las vinculadas al manejo impropio del erario nacional.

La congregación de estas normas legales erige el mecanismo básico y eficaz, buscado desde los orígenes de la República, que permite la fiscalización del patrimonio y de los ingresos de los representantes públicos. Esto se logra cuando se combina con otro conjunto de normas y medidas en materia de ingresos activos y pasivos, previstas y reguladas en la LOCGRSNCF y en la LCC, sobre las cuales la CGR desempeña un papel fundamental.

Aplicación de avances tecnológicos en los procesos de la DJP

En sus inicios, a finales de la década de los cuarenta, la DJP se presentaba en un formato libre y manual donde los funcionarios informaban acerca de su situación patrimonial. Posteriormente, estos datos eran transcritos y almacenados en un sistema automatizado llamado S/38, y luego en otro denominado AS/400, que permitió su centralización. Más adelante se estableció un formato predeterminado, también transcrito en un sistema de ambiente cliente-servidor.

En el año 2007, se planteó modernizar la DJP, para que todo funcionario público pudiera gestionarla a través de un formato definido en un sistema de ambiente web donde el usuario cargara directamente sus datos. Además, este sistema sería capaz de almacenar las DJP históricamente con la sustitución de la anterior por la nueva. En el 2009, luego de dos años de trabajo, la CGR concluyó la sistematización de la DJP creando el Sistema de Registro de Órganos y Entes del Sector Público, integrado por tres sistemas principales:

- Registro de órgano/ente.
- Declaración en línea.
- Registro de empleados públicos.

Este sistema tiene como objetivo proveer a los ciudadanos obligados a presentar la DJP, de un sistema organizado que permita cumplir de forma remota, segura, rápida y sencilla con este deber, haciendo de esta manera más efectivo el proceso de registro, almacenamiento, custodia, análisis y administración de la información.

Entre otros beneficios, esta herramienta facilitar:

- El registro completo de las instituciones que representan al Estado venezolano por niveles de gobierno.
- Su naturaleza jurídica y capacidad administrativa.
- La población de instituciones y funcionarios.
- El registro de empleados públicos con variables fijas.
- Otros datos que se actualizan constantemente.

Desde su implantación en el 2009, el Sistema de Registro de Órganos y Entes del Sector Público, se encuentra en proceso de compilación de información de entes y funcionarios públicos, y se desarrolla, de acuerdo a variados requerimientos administrativos y técnicos, en un sistema encriptado, con el fin de garantizar su seguridad; además, posee una firma electrónica que genera un dato seguro, confiable y no refutable. Posteriormente, cada ente ha podido realizar vía on-line, con la CGR, diferentes operaciones técnicas, desde consultas impresas hasta la generación de herramientas con instructivos de ayuda.

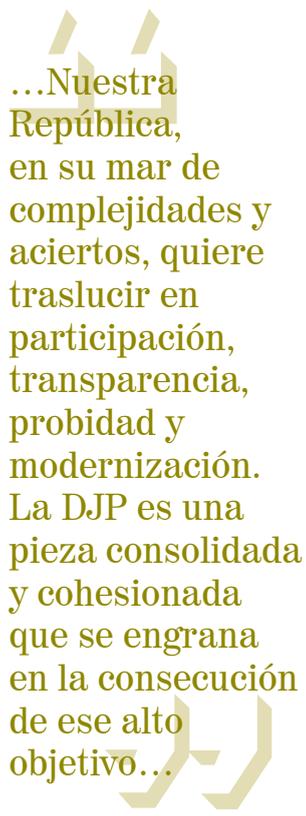
La DJP fortalece la hegemonía preventiva del Estado

El signo preventivo de la DJP pone en evidencia a una sociedad que se esfuerza por ser competente en el cumplimiento de los parámetros de honestidad y probidad que requiere el Estado venezolano que, para los funcionarios públicos, constituye ejemplo de moral ciudadana, adquirido con histórica voluntad política e institucional.

La amalgama formada entre la DJP, el aparato jurídico-doctrinario y los avances tecnológicos está incorporando, en la carga ideológica de los funcionarios, la filosofía de mostrar el patrimonio propio con el fin de que haya claridad en el desenvolvimiento administrativo de las instituciones nacionales. Todos, desde el Presidente de la República hasta el trabajador con funciones menos complejas, están conscientes de que deben estar actualizados con esta obligación de interés nacional. Sin duda, nuestra vida republicana ha estado

influida por el espíritu bolivariano del manejo eficiente y coherente del patrimonio nacional, afianzada en los distintos niveles de instrumentos jurídicos —leyes, normativas, decretos o resoluciones— que envuelven la evolución de la DJP, convirtiéndola en uno de los componentes que consagran la vida democrática del país.

Nuestra República, en su mar de complejidades y aciertos, quiere traslucir en participación, transparencia, probidad y modernización. La DJP es una pieza consolidada y cohesionada que se engrana en la consecución de ese alto objetivo. Las potestades, consideraciones y procedimientos técnicos de las DJP, desarrollados históricamente por el Estado venezolano —en los últimos años, exclusivamente, por la CGR—, son el apogeo del proceso de modernización del Estado, enmarcado dentro de una estrategia de políticas públicas orientadas a la prevalencia de los principios éticos de probidad, lo que permite el avance hacia el perfeccionamiento de nuestros instrumentos de consolidación administrativa.



...Nuestra República, en su mar de complejidades y aciertos, quiere traslucir en participación, transparencia, probidad y modernización. La DJP es una pieza consolidada y cohesionada que se engrana en la consecución de ese alto objetivo...

Referencias

- **CABRERA, E.** (1998) (Coord.) *Historia de la Contraloría General de la República* (1938-1998) I Relación, Caracas: Contraloría General de la República.
- **Compilación legislativa de Venezuela** (1947) Caracas: Editorial Andrés Bello.
- **Compilación legislativa de Venezuela** (1951) Caracas: Editorial Andrés Bello.
- **FERNÁNDEZ, A.** (1972) *El funcionario público venezolano*, Caracas: Ministerio de Sanidad y Saneamiento Ambiental.
- **Leyes y decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela** (1943) Tomo VIII, Caracas, Ministerio de Relaciones Interiores.
- **Leyes y decretos de Venezuela 1905** (1992) Serie República de Venezuela, Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- **RIVERO, M.** (1983) *La moral del funcionario público. Lección y legado de Simón Bolívar*, Los Teques: Contraloría General del Estado Miranda.

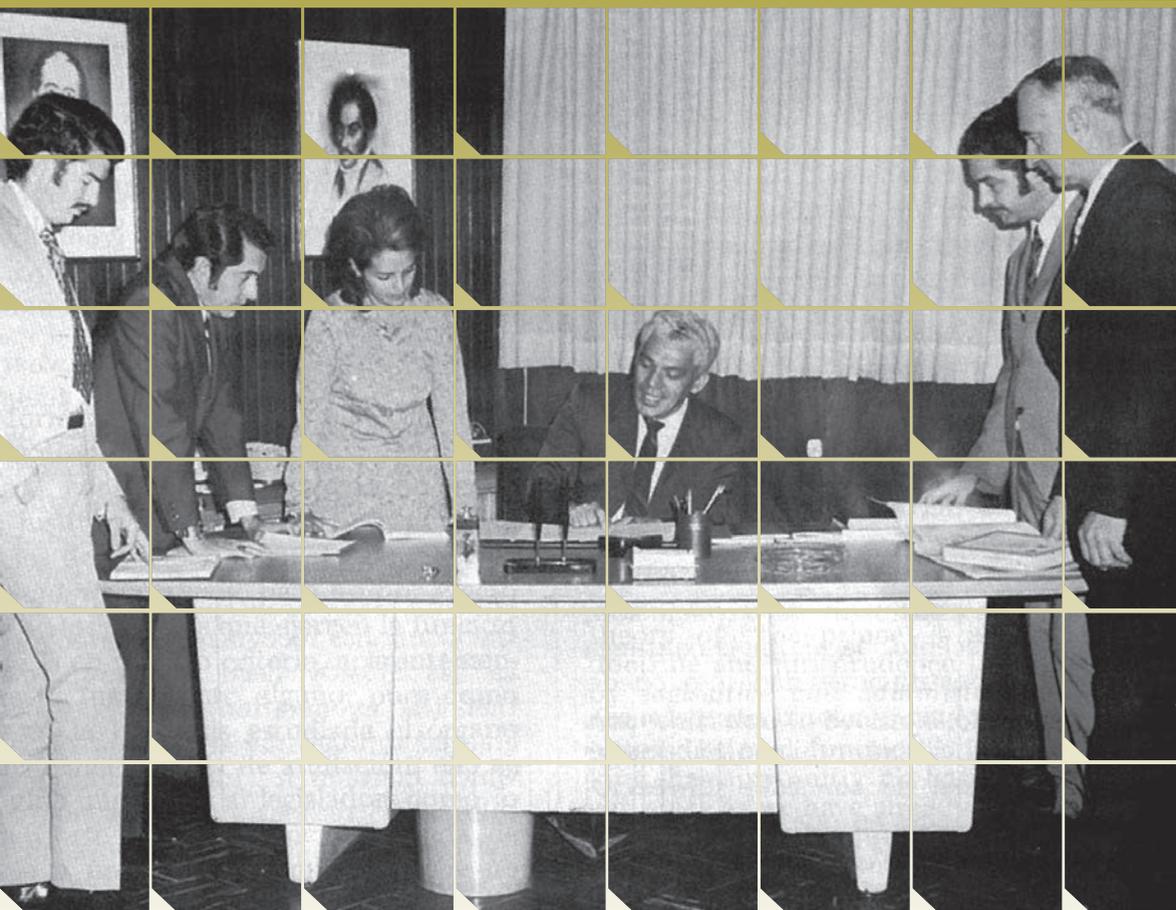
Publicaciones periódicas

- _____ (2009, mayo) Revista Legislación Económica (Nº 548, tomo 46) Legis Lec Editores.
- Contraloría General de la República (2009, julio) CGRevista (número 154).
- Contraloría General de la República (2009, diciembre) CGRevista (número 159).
- Contraloría General de la República (2010, abril) CGRevista (número 163).
- **RUSSIÁN UZCÁTEGUI, C.** (2005) *La fiscalización del patrimonio y de los ingresos de los representantes públicos, procedimientos para evitar los conflictos de interés: legislaciones existentes y formas posibles de actuación de las EFS*. Ponencia presentada en las IV Jornadas de EUROSAL-OLACEFS, Lima, Contraloría General de la República del Perú.
- **RIVERO, M** (1983) *La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, en Revista de Control Fiscal, (Nº 109, abril-mayo-junio) Contraloría General de la República.

Fuentes primarias

- “Carta de presos políticos dirigida al Contralor General de la Nación doctor Carlos Sosa Rodríguez”, Caracas, 11 de mayo de 1949, Archivo Histórico de la Contraloría General de la República, Sección Orígenes de la Contraloría.
- Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, Imprenta Nacional, 1948.
- Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Caracas, Imprenta Nacional, 1983.
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, Imprenta Nacional, Años: 2001, 2004 y 2010.

ORÍGENES



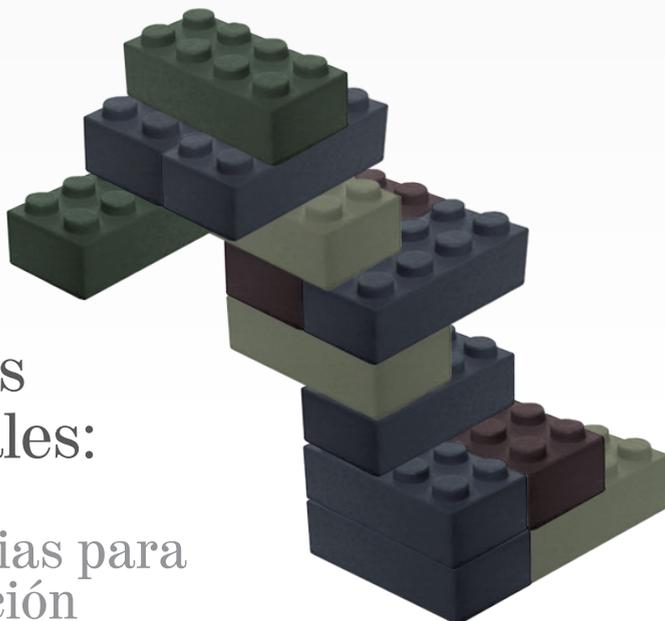
SALA DE CENTRALIZACIÓN

Año 1972, el Doctor Miguel F. Briceño Dunn, Primer Contador y Presidente de la Sala de Centralización, dirige una intensa reunión de trabajo junto a su equipo de colaboradores. Esa dependencia es el antecedente inmediato de las actuales Direcciones Generales de Control. Era un tiempo de mucho trabajo manual, en el cual los funcionarios no contaban con computadoras, ni con Internet y no podían imaginar la actual proliferación de los teléfonos inteligentes.

El significado de Piedra de Babel alude a una libre interpretación del mito bíblico, que asocia la construcción de la torre, a partir de “un mismo lenguaje”, a la construcción de conocimiento, en procura de alcanzar el cielo divino, la sabiduría total.

Esta sección cuenta con una intención más modesta: no abarcar la totalidad del conocimiento posible; sino hacer referencia a aquel expresado en cada pequeña piedra o ladrillo: en libros, revistas y sitios electrónicos dignos de presentación.

Bienes públicos regionales: áreas prioritarias para la cooperación



PIEDRA DE BABEL

Ricardo Rozemberg y Guillermo Rozenwurcel

El logro de grandes acuerdos mancomunados requiere de mentes brillantes, excelente espíritu de cooperación, buena coordinación, y una adecuada promoción.

La integración regional, es uno de estos extraordinarios convenios, que brindan grandes beneficios a los países miembros, permitiendo -entre otras cosas- un mayor acceso a los mercados, creación de plataformas para diversificar las exportaciones, ganar competitividad, fortalecer las reformas estructurales y la atracción de inversión extranjera directa.

La cooperación entre Estados genera bienestar, expandiéndose del ámbito comercial al desarrollo de infraestructuras, preservación del medio ambiente, coordinación macroeconómica, diversificación productiva, desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, cultura, investigación y desarrollo.

En este sentido, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), es un acuerdo de integración regional creado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, para facilitar la integración de las economías de los países miembros con el resto del mundo. En sus inicios, el objetivo fue lograr un mercado común en la liberación de cuatro factores productivos, a saber: bienes, capitales, personas y servicios. Luego se propuso, la liberación aduanera del comercio intrazona, establecer un arancel externo y una política comercial común del bloque, extendiéndose hasta ser un proyecto político, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, que integra a los ciudadanos con un enfoque regional.

En el año 2006, Venezuela firmó su ingreso al MERCOSUR concretándose su entrada el 31 de julio de 2012, en la ciudad de Río de Janeiro. Actualmente, el Mercado Común del Sur ocupa la quinta economía del mundo detrás de Estados Unidos, China, India y Japón; posee un PIB de 397 mil millones de dólares, correspondiente al 82.3 por ciento del total de América del Sur; su territorio abarca casi 13 millones de kilómetros cuadrados, incluyendo la Amazonía y las Pampas argentinas, las cuales son las dos reservas estratégicas más grandes que le quedan a la humanidad, y compuesto por una población de más de 270 millones de habitantes.

La integración de estos recursos requiere de mecanismos oportunos y eficientes que permitan la cooperación, coordinación y promoción de los bienes públicos regionales producidos en el MERCOSUR.

La literatura clásica sobre bienes se enfocaba en los *bienes públicos*, aquellos a los que pueden acceder y disfrutar todas las personas de una nación, sin disponer de ellos, por ser inembargables, inalienables e imprescriptibles, como por ejemplo, vías de tránsito, puentes, entre otros. De igual manera, analizaba los *bienes públicos fiscales*, que son de la nación, utilizados para la ejecución de las funciones administrativas del Estado, siendo enajenables, e inembargables en algunos casos. Por ejemplo, los

edificios de las alcaldías, ministerios, entre otros.

Después de la post-guerra, el ámbito de estudio se amplió con el surgimiento de los *bienes públicos globales (BPG)*, a consecuencia de la interdependencia generada entre los países. Los BPG se consolidaron a finales del siglo XX con el advenimiento de los desafíos y oportunidades de la globalización. Estos bienes brindan beneficios a todas las personas y regiones del planeta. Entre los cuales podemos mencionar a los océanos, la biodiversidad, la atmósfera, los recursos minerales, los monumentos históricos, el internet, las tecnologías de la información y la comunicación, la información biogenética, la estabilidad económica, entre otros.

Por su parte, los Bienes Públicos Regionales (BPRs), se suscriben a bienes, servicios y recursos, producidos y consumidos colectivamente por el sector público y en ocasiones por el sector privado. Surgen como una iniciativa para apoyar la generación de BPRs en etapa temprana, que posean un alto potencial de impacto en el desarrollo de los países de la intrazona.

Los bienes públicos regionales en el MERCOSUR surgen debido a que los países miembros no tienen límites fronterizos entre sí, por lo cual requieren de acuerdos más complejos que los tradicionales.

Los procesos de integración del MERCOSUR tendientes al aprovechamiento de posibilidades de cooperación y complementación, han tenido un grado de dificultad. Sin embargo, en la nueva geografía económica mundial, donde reviste de crucial importancia la revalorización de los recursos naturales, se observa un caudal de posibilidades y retos que pueden propulsar el esfuerzo integrador de América del Sur.

El calentamiento global, el abastecimiento energético, la infraestructura, la ciencia, la tecnología, la innovación, la cultura, la educación y las políticas sociales, son áreas clave para el desarrollo. Dado que hay bienes que impactan y exceden las fronteras del país de origen, su provisión puede representar una motivación para la cooperación y coordinación regional e internacional.



El fortalecimiento de esta importante área de estudio requiere literatura actualizada. Aprovechando esta oportunidad Guillermo Rozenwurcel y Ricardo Rozemberg, presentan su obra titulada *Bienes públicos regionales: áreas prioritarias para la cooperación*, dividida en cuatro partes y con acceso libre en la web. Los autores proponen la utilización de la teoría de juegos, como una base metodológica para el estudio de las particularidades de la interacción estratégica entre los países a la hora de proveer dichos bienes en el MERCOSUR. En la obra se analizan los incentivos individuales en aras de lograr esta provisión y, el papel que pueden desempeñar al respecto los distintos tipos de arreglos institucionales.

La promulgación de un acuerdo de cooperación para negociar cambios estructurales de valor en la industria, impulsor de una nueva cadena productiva en la región, propicia la oportunidad de poner en común los intereses nacionales y regionales, en contexto de significativas asimetrías entre las partes. La toma de decisiones asiladas, sin la convergencia de los otros socios de la intrazona, atentan contra las posibilidades de realizar acuerdos que requieren de consultas y esfuerzos de coordinación, frente a cambios técnicos que involucran cuestiones jurídicas y económicas. Es imprescindible analizar la inversión, generación de empleo local, pago de regalías y transferencias de tecnologías.

La asimetría de tamaño entre los socios del bloque, no sólo referente a países grandes y pequeños, sino la brecha que existe entre Brasil y el resto de los integrantes del MERCOSUR, muestra el desempeño económico y, el grado de ambición en el desarrollo tecnológico-productivo.

Estos elementos requieren de coordinación y promoción que permitan la integración provechosa de todos los países miembros de la intrazona, motivando la generación de bienes públicos regionales, definiendo con precisión las características de dichos bienes -puros e impuros- y, el uso de una metodología como la teoría de juego, para la definición del grado de cooperación y beneficio de los países integrantes del MERCOSUR.





Referencias

- **Realizado por:** Luimar Rodríguez
- **Montevideo:** *Red Mercosur de Investigaciones Económicas*, 2012.
- **Localización:** <http://www.redmercosur.org/los-retos-de-la-integracion-para-los-bienes-publicos-regionales/publicacion/239/es/>

COMITÉ DE PUBLICACIONES

COORDINADOR
BASILIO JÁUREGUI

PEDRO LOZADA
ANDREA TORRES
YULIMA RIVERO
JEYSI RODRÍGUEZ
JOSÉ LUIS VALERO
MARIO ABREU
DARGY PEROZO
JULIO ARCINIEGAS
BELÉN SÁNCHEZ
JOAQUÍN NÚÑEZ
ROGER VELÁSQUEZ
ALEXANDER PÉREZ



IMAGEN DE PORTADA:
“VENEZUELA RECIBIENDO
LOS SÍMBOLOS DEL ESCUDO
NACIONAL” (FRAGMENTO)
PEDRO CENTENO VALLENILLA
SALÓN DE LOS ESCUDOS
ASAMBLEA NACIONAL
FOTOGRAFÍA:
JUAN CARLOS PÉREZ