

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur - FOCEM

Actuación realizada en el Proyecto “Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay”, perteneciente al Programa: Ministerio de Desarrollo Social – Fondo para la Convergencia Estructural del MER.CO.SUR (MIDES - FOCEM), correspondiente al Plan Anual de Auditoría, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución del Consejo Mercado Común N° 01/10.

OBJETIVO Y ALCANCE

El objetivo fue evaluar la aplicación de los recursos para el cumplimiento de los objetivos formulados en el Proyecto, de acuerdo a las leyes, reglamentos y normas aplicables.

El alcance comprende desde el inicio del proyecto hasta el 31/03/11, sin perjuicio de que para algunos procedimientos especiales se extendió el período hasta el mes de junio/11.

INFORMACIÓN GENERAL - ANTECEDENTES

Objetivo del Proyecto: Mejorar las condiciones de vida de los hogares clasificadores en el interior del país, a través de mejoras en capacidades e infraestructura por medio de su participación en nuevos modelos de gestión de residuos urbanos, con especial énfasis en los departamentos de frontera.

Monto aprobado: U\$S 1.882.000, de los cuales FOCEM aportará U\$S 1.600.000 siendo la contrapartida local de U\$S 282.000.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Ejecución física:

Los productos esperados más relevantes a la finalización del proyecto eran:

1. Contratar Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) para el trabajo con clasificadores y elaboración de modelos locales para la gestión de residuos urbanos.
 - Las OSCs interesadas en participar en el proyecto no fueron las suficientes para su desarrollo. Para 8 departamentos (53% del total), no se presentaron ofertas o las mismas no calificaron.
 - La modalidad de acompañamiento actual no es eficaz para asegurar la sostenibilidad de los grupos. Desde que no se realiza acompañamiento técnico en territorio (abril de 2011), el número de grupos operativos descendió de 25 a 22, relevados en el mes de junio 2011.
2. Al menos 25 procesos de gestión de residuos urbanos completados en al menos 10 departamentos.
 - Los circuitos limpios comenzaron a funcionar a partir de abril de 2009, siendo en noviembre 2009 cuando se registran la mayor cantidad funcionando simultáneamente (28 en total). Este número decae hasta estabilizarse en 20 a partir de junio de 2010, lo que representa un 80% de la meta prevista.
3. Al menos 1000 clasificadores participan en alguna de las etapas de implementación de este componente.
 - Hasta octubre de 2010, la cantidad de clasificadores contactados ascendió a 886 personas, alcanzando el 89% de la meta prevista.
4. Al menos 20 planes piloto en ejecución por parte de grupos de clasificadores de 10 departamentos distintos.
 - A diciembre 2010 alcanzaba los 19, representando un 95% de la meta prevista.
 - El número de clasificadores comprendidos a junio de 2011 es de 201 personas. La baja adhesión, se origina en que la propuesta económica prevista es inferior a la que obtienen trabajando de manera individual.
 - Con relación a la infraestructura, las Intendencias no han suministrado la totalidad de la misma, lo que impacta en el logro del objetivo.

- En dos de las tres Intendencias visitadas, se constató que existen fuertes debilidades de articulación con el MIDES para el desarrollo conjunto de las acciones del proyecto.

Ejecución financiera:

- El proyecto, a 36 meses de haber recibido el primer desembolso, alcanzó el 69% de la ejecución financiera. El retraso que presenta, genera el riesgo de que al 31/12/11 no se logre ejecutar el 100% de los fondos.
- No se puede comparar lo gastado con lo presupuestado en virtud de que el plan de cuentas contable utilizado es distinto al definido en el presupuesto.
- No es posible relacionar el grado de avance de ejecución financiera con el cumplimiento de indicadores de avance físico informado a FOCEM.
- Se verificaron desfasajes entre lo previsto y lo ejecutado, tanto a nivel de componente como de actividades.
- Desde el punto de vista formal, del análisis realizado respecto a procedimientos de compras, convenios suscriptos con las OSCs, rendiciones de cuenta e informes presentados, se constató un apartamiento con las normas en materia de contratación, ya que se pagó por el período en que no existía vínculo contractual y las rendiciones presentadas por las OSCs, incluyen comprobantes de gastos que no pueden asociarse directamente con la ejecución de las actividades.
- Fue detectado por la organización un faltante de \$ 281.947. Las medidas adoptadas consistieron en informar a las autoridades y radicar la denuncia penal, estando a la espera de la notificación por parte del Poder Judicial, sin que se hayan realizado otras acciones para asegurar el pronto diligenciamiento. No se dispusieron los procedimientos administrativos tendientes al esclarecimiento de los hechos.
- El Fortalecimiento institucional y la capacidad de intervención de los organismos públicos y las OSCs participantes, previsto en el proyecto, no cuenta con disponibilidad para su financiamiento, como consecuencia de la extensión de los plazos originales, por lo que los gastos que origina la contratación de técnicos están siendo solventados con cargo a Rentas Generales a partir de abril de 2011.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proyecto presenta errores de diseño y retrasos importantes en su ejecución, que impactan en el cumplimiento oportuno de los objetivos propuestos. La imposibilidad de vincular el grado de avance físico y el financiero, no permite asegurar el uso adecuado de los recursos.

La información que surge del cumplimiento de los indicadores de avance físico fue elaborada en base a criterios diferentes a los establecidos en la Matriz de Marco Lógico (MML), por lo que al contrastarla, presenta diferencias y brechas significativas. El diseño no consideró otros indicadores que contribuirían a medir impactos sociales.

La demora de la ejecución financiera determinó que las acciones no tuvieran el impacto y la integralidad definidas, presentando grados de avance heterogéneos y baja adhesión de los beneficiarios al proyecto.

Se recomienda:

- 1) Dotar a las intervenciones del acompañamiento técnico y social y de las capacidades e infraestructura requeridas por el proyecto para ser consideradas planes piloto en ejecución, especialmente a través de la contratación de OSCs que trabajen en territorio y de la tramitación de procedimientos de compra de materiales y equipos.
- 2) Categorizar los gastos de acuerdo a criterios técnicos de clasificación por componente, uniformizando las diferencias que existen entre la MML y el Plan de Adquisiciones, a partir de la aprobación del POA 2011 y hasta la finalización del proyecto.
- 3) Implementar un sistema contable, delimitando los niveles de acceso y responsabilidad, que permita contar con información confiable a tiempo real y muestre con transparencia los desvíos y las coberturas que se realicen con cargo a Rentas Generales u otras fuentes de financiamiento.
- 4) Corregir y explicar, en las próximas comunicaciones a FOCEM, las diferencias constatadas en el cumplimiento de indicadores de avance físico, en lo posible a través de la vinculación con la información financiera y explicitar las medidas adoptadas y el procedimiento empleado para cubrir el faltante de dinero detectado.
- 5) Frente a la detección de irregularidades implementar de manera rápida y oportuna los procedimientos disciplinarios establecidos en el Decreto 500/991 y asegurar, a instancia del MIDES, que los trámites ante los órganos jurisdiccionales se ejecuten con la celeridad y diligencia debidas.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS



- 6) Desarrollar un nuevo modelo de intervención, que corrija las debilidades del diseño actual, a través de la articulación permanente con los Gobiernos Departamentales y otros actores sociales, que permita asegurar la sostenibilidad de las acciones una vez finalizado el financiamiento FOCEM, empleando como insumo los datos emitidos por la DNEM.