

PERÍODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 104

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS**

Impreso el día 8 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 17 de febrero de 2010

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación respecto del informe realizado en la provincia del Neuquén sobre aplicación de fondos nacionales correspondientes al Programa Federal de Construcción de Viviendas y Obras de Infraestructura Básica Social transferidos por la Nación a la mencionada provincia durante el ejercicio 2006 y primer semestre de 2007. (208-S.-2009.)

Buenos Aires, 2 de diciembre de 2009.

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación respecto del informe realizado en la provincia del Neuquén sobre aplicación de fondos nacionales correspondientes al Programa Federal de Construcción de Viviendas y Obras de Infraestructura Básica Social transferidos por la Nación a la mencionada provincia durante el ejercicio 2006 y primer semestre de 2007.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MARINO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en la sede de la Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (ADUS o la Agencia) de la provincia del Neuquén, con el objeto de analizar la aplicación de los fondos nacionales correspondientes al Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) transferidos por la Nación a la provincia del Neuquén, durante 2006.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. *Bajo nivel de ejecución provincial del programa:* al 31/8/07 el programa registraba un avance físico global de 45,39 % y un avance financiero global de 52,61 %. A mayo de 2007 se había aplicado el 40,85 % de los recursos asignados a la provincia. Según datos publicados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV) el avance financiero para el total del país, al 31/8/07, alcanzó un 78,08 %. Mientras que para el total del país el porcentaje de viviendas terminadas alcanzó un 49,23 % en la provincia ese porcentaje fue inferior al 6 %.

2. *Significativos retrasos en la ejecución de las obras del PFCV:* transcurrido un año de la suscripción del convenio marco (año 2004), no se había iniciado el 88 % de las obras. A marzo de 2006 el avance físico acumulado era del 24,92 % y a agosto de 2007 restaba por iniciar el 2 % de las viviendas comprometidas.

3. *Desfases entre el grado de avance físico y financiero en gran parte de las obras:* en ocho de las veinticinco obras la AGN verificó un avance financiero que supera al físico en más del 15 % correspondiente al anticipo previsto. Las "53 viviendas" de Neuquén, registran un desfase del 29,25 % entre su avance físico y financiero. El anticipo financiero se acreditó el 24 de febrero de 2006, coincidente con el primer desembolso, y un año y cinco meses más tarde los montos desembolsados representaban el 34,03 % del monto

asignado a la obra, en tanto que el avance físico sólo alcanzaba al 4,78 %.

4. *Gestión de recursos públicos excluida del alcance de la normativa de contrataciones y control de su aplicación:* la ADUS no somete las contrataciones y construcciones financiadas con los fondos auditados, a las regulaciones de la ley provincial de obras públicas ni a los mecanismos ordinarios de control de la ejecución del gasto. La ley 2.460/04 impone a la ADUS organizar los mecanismos de control, auditoría y seguimiento de la aplicación de los fondos, en tanto que la ley de administración financiera provincial y su decreto reglamentario incluyen en su alcance y someten a la competencia de sus órganos de control a personas privadas a las que se les hubieran asignado recursos.

5. *Debilidades en el archivo y conservación de documentación relevante por parte de la ADUS:* la AGN no pudo verificar los mecanismos implementados para el llamado a licitación pública y posterior contratación, el inicio del plazo contractual que surge de las actas de inicio y replanteo de obra ni la documentación para el otorgamiento por parte de la SSDUV de la no objeción para licitar y para contratar.

6. *Deficiencias en los sistemas de registro y control:* el organismo responsable no posee manual de procedimientos ni normativa que permita un adecuado seguimiento de la ejecución de los fondos auditados. Tampoco cuenta con registros actualizados sobre los grados de avance de las obras financiadas con los mismos.

7. La distribución provincial de las viviendas asignadas por el programa no se corresponde con la distribución de la demanda de viviendas. La mitad de los departamentos provinciales que concentran el 23,3% de la demanda estimada no tienen asignadas viviendas del PFCV.

8. *Ausencia de elementos de seguridad en las obras visitadas:* las “101 viviendas” de capital constituyen un ejemplo de radicación de barrio de emergencia. Durante la visita la AGN constató que las viviendas se encontraban en ejecución, próximas a terminar, en coexistencia con las antiguas viviendas precarias, todas ellas habitadas. No se cumple con la normativa en materia de seguridad e higiene, estipulada en las bases generales para la contratación de obras del PFCV de la SSDUV.

9. *Deficiencias detectadas en las construcciones de viviendas visitadas:* durante las visitas realizadas a las obras auditadas la AGN observó: i) En las “39 de Senillosa”: fisuras en el interior en las uniones entre machimbre del techo y la mampostería y desprendimiento de revoques; ii) En las “80 viviendas” de Piedra del Aguila: los techos de chapa estaban mal colocados en la mayoría de las unidades, la estructura de madera

del techo se encontraba desalineada y se empleó material no estacionado con deformaciones y manchas. La mampostería presentaba importantes fisuras y rajaduras y se verificaron desplomes muy visibles; iii) En las “54 viviendas” de Neuquén capital: las cañerías de alimentación de gas para cocina y termo se colocaron por encima de las instalaciones de electricidad y sanitarias; iv) En las “101 viviendas” de Neuquén capital la AGN observó que la estructura de soporte de los tanques de agua exteriores era pequeña para soportar las variaciones climáticas y el peso propio del tanque, y v) En las “82 viviendas” de Neuquén capital se verificaron aleros y veredas perimetrales muy reducidos.

10. La ADUS no realiza las auditorías técnicas correspondientes.

11. En el área contable de la ADUS no consta el registro de los ingresos del año 2007 en el Mayor Bancos.

12. *Anticipo financiero a contratistas:* la ADUS no ha brindado ningún tipo de documentación relativa al pago del 15 % del monto del contrato de cada obra, por anticipo financiero a contratistas.

13. *Recupero:* la cláusula decimosexta del Convenio entre la ADUS y el Banco Provincia del Neuquén, que como anexo II forma parte de la resolución 1/2005, prevé, en carácter de carta intención supeditada a los dictámenes legales de ambas instituciones, que los recuperos de la cartera de créditos pasen a constituir aportes de capital no reintegrables a favor del BPN S.A. Esta cláusula colisiona con el artículo 13 de la ley nacional 24.464, que establece que los recuperos integran los recursos de los fondos provinciales de vivienda, que deben destinarse exclusivamente a los fines establecidos en la ley y depositarse en una cuenta especial.

El presente informe no fue enviado en vista al auditado atento lo resuelto por la Comisión de Supervisión en su reunión de fecha 17/12/2008.

La AGN recomienda evitar que los recursos nacionales asignados por el convenio marco a la provincia permanezcan sin aplicación durante períodos prolongados. Identificar y corregir las causas que determinaron el bajo nivel de ejecución alcanzado por el programa. Ajustar la ejecución a los plazos previstos en los convenios y contratos. Implementar mecanismos efectivos que garanticen que las certificaciones reflejen el estado real del avance físico de las obras y permitan el control externo del pago efectivo en tiempo y forma a las empresas constructoras. Evaluar el procedimiento implementado para la ejecución de los fondos y su encuadre jurídico. Optimizar los sistemas de registro y conservación de la documentación. Establecer y aplicar procedimientos que permitan un adecuado registro, seguimiento y control de los fondos auditados y del

grado de avance de las obras. Adecuar los mecanismos utilizados para relevar la demanda habitacional. Aplicar los criterios establecidos por la SSDUV, en las bases generales para la contratación de las obras que remite, a los “estándares mínimos de calidad para vivienda de interés social” del PFCV. Exigir la aplicación de las normas vinculadas con la seguridad e higiene y habitabilidad y la efectiva ejecución de las auditorías técnicas por parte de la ADUS para evitar las deficiencias constructivas. Llevar regularmente la contabilidad conforme a la Ley de Procedimientos Administrativos vigente en la provincia. En virtud de las funciones que le competen como organismo de aplicación del PFCV, la ADUS debe poseer registro de los anticipos financieros abonados directamente por la SSDUV a los contratistas. Adecuar lo previsto respecto a los recuperos en la cláusula decimosexta del convenio entre la ADUS y el BPN.

De acuerdo con las observaciones y recomendaciones realizadas la AGN concluye que verificó retrasos en la ejecución del programa auditado. Además, detectó defectos constructivos y la distribución de viviendas por departamentos provinciales no ha sido proporcional a la demanda. Si bien el convenio marco del PFCV fue suscrito antes de su creación, la ADUS es el organismo provincial responsable de su ejecución. Sin embargo, la limitación de su intervención al carácter de cofinanciador, a través de la operatoria de otorgamiento de créditos hipotecarios individuales mancomunados, con aporte del PFCV y la consecuente exclusión de la ejecución de las obras del alcance de la normativa provincial de obras públicas y de administración financiera, afectan significativamente la efectiva implementación del control en la aplicación de los recursos públicos aplicados en sus operatorias.

Asimismo, la auditoría realizó el examen de la aplicación de los fondos nacionales transferidos a la provincia del Neuquén correspondientes al Programa Obras de Infraestructura Básica Social durante el año 2006 y 1º semestre de 2007.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. Verificó que de las 8 obras visitadas tres estaban prontas a su terminación pero paralizadas porque:

a) En el Hospital “Castro Rendón” se encontraba pendiente la aprobación de la compra de un equipo de energía eléctrica de mayor capacidad.

b) La obra de la Escuela Provincial de Educación Técnica N° 17 necesitaba la aprobación de la construcción del muro de contención que permitiera vincular las aulas provisorias y la nueva escuela.

c) En la obra de Sistemas Modulares para la Filtración del Agua Sistema PIN, parque industrial Neuquén, la empresa contratista solicitó la apertura de su concurso preventivo de acreedores y el EPAS no había resuelto si la contratista continuaría con la ejecución del contrato.

2. Se planearon obras sobre terrenos que requirieron afrontar costos adicionales de preparación previa.

3. En el proyecto original de la obra Sistemas Modulares para la Filtración del Agua Sistema PIN no se contemplaron en el proyecto componentes de estructura y protección de la obra, que encarecieron y postergaron la finalización de la misma.

4. En la obra Sistemas Modulares para la Filtración del Agua Sistema PIN Parque Industrial Neuquén a cargo del EPAS, al momento de la visita la AGN observó la ausencia de personal de seguridad en el predio que debería haber sido provisto por la empresa. Dado el instrumental disponible y la envergadura de la obra en cuestión, la empresa debería haber mantenido personal de seguridad en el predio.

5. La Escuela N°125 de la ciudad de Neuquén se inauguró en mayo de 2006 sin tener la recepción de obra provisoria o definitiva, debido a desperfectos detectados en los techos.

El presente informe no fue enviado en vista al auditado atento lo resuelto por la Comisión de Supervisión en su reunión de fecha 17/12/2008.

La AGN recomienda tramitar las soluciones pertinentes para posibilitar la finalización e inauguración de las obras dentro de los plazos previstos. Asegurar que las reparticiones a cargo del diseño y elaboración de los proyectos de obras, prevean y minimicen los riesgos derivados de la adaptación de los suelos en que planeen ejecutar las obras. Asegurar que en los proyectos originales de las obras tengan intervención previa las reparticiones pertinentes, de modo de anular y/o minimizar los riesgos resultantes de incorporar obras no previstas que retrasen la ejecución del proyecto. Asegurar que las empresas contratistas cumplan los compromisos asumidos en los pliegos licitatorios en lo atinente al cuidado y mantenimiento de la obra a cargo, preservando su seguridad hasta su finalización y entrega final. Acelerar las medidas necesarias a fin de que las empresas contratistas cumplan con sus obligaciones por las deficiencias en las obras dentro del plazo de garantía.

De acuerdo con las observaciones y recomendaciones realizadas la AGN concluye que los fondos destinados a obras de infraestructura básica social establecidos por la ley 24.073 y complementarias ingresaron a la provincia en la cuenta de Rentas Generales de la tesorería general provincial. Los fondos nacionales se fusionan con los provinciales y se aplican en el presupuesto provincial, en todos los casos, como fuente 11 Rentas Generales. No hay asignaciones específicas. La dirección de finanzas provincial, empleando el criterio establecido en artículo 20 del decreto nacional 1.731/04, que reglamentó la Ley de Responsabilidad Fiscal, determinó el total de los montos ejecutados en el período auditado en las obras de infraestructura básica social, según organismo ejecutor. Para un examen detallado se seleccionaron diez obras de envergadura de distintas áreas estatales

y se constató el grado de ejecución de las mismas, durante el período auditado, cumpliéndose con los objetivos establecidos. Tres de los emprendimientos registraron demoras, lo que reveló la falta de suficiente previsión. Asimismo, la AGN detectó en dos casos costos adicionales para la preparación y adaptación de los terrenos y en otro caso obras adicionales que postergaron la finalización de los trabajos.

*Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro.
– Gerardo R. Morales. – Juan J. Álvarez.
– Miguel Á. Pichetto. – Ernesto R. Sanz. –
José M. Á. Mayans. – Carlos D. Snopek.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 18/09, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre el examen de aplicación de fondos nacionales correspondientes al Programa Federal de Construcción de Viviendas y Obras de Infraestructura Básica Social, transferidos por la Nación a la provincia del Neuquén durante el ejercicio 2006 y primer semestre de 2007; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones y recomendaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación respecto del informe realizado en la provincia del Neuquén sobre la aplicación de los fondos nacionales correspondientes al Programa Federal de Construcción de Viviendas y Obras de Infraestructura Básica Social, transferidos por la Nación a la mencionada provincia durante el ejercicio 2006 y primer semestre de 2007.

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

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

Sala de la comisión, 3 de septiembre de 2009.

*Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro.
– Gerardo R. Morales. – Juan J. Álvarez.
– Miguel Á. Pichetto. – Ernesto R. Sanz. –
José M. Á. Mayans. – Carlos D. Snopek.*

2

Ver expediente 208-S.-2009.

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