

SESIONES ORDINARIAS

2010

ORDEN DEL DÍA N° 450

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 15 de junio de 2010

Término del artículo 113: 25 de junio 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, referidas a la auditoría de aplicación de fondos correspondiente al Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU), Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y Obras de Infraestructura Básica Social transferidos a la provincia de Mendoza, durante 2005.

1. (3.806-D.-2010.)
2. (400-O.V.-2008.)

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-400/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución aprobando el examen de los fondos federales por transferencias efectuadas durante el ejercicio 2005 correspondientes a los programas: Programa Social Nutricional (Prosonu), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), y Obras de Infraestructura Básica Social, en el ámbito de la provincia de Mendoza; 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, solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones y consideraciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe referido a la auditoría de aplicación de fondos correspondiente al Programa de Promoción Social

Nutricional (Prosonu), Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y Obras de Infraestructura Básica Social, transferidos a la provincia de Mendoza durante el 2005.

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

Sala de la comisión, 27 de mayo de 2010.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto. – María L. Leguizamón.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó el examen de aplicación de fondos nacionales del Programa de Promoción Nutricional, transferidos a la provincia de Mendoza durante el 2005 en el ámbito del Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) y del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

Referidos al ingreso y aplicación de fondos

1. La AGN observó demora en las transferencias de fondos de la Tesorería (TGP) al FIDES.

2. Reducida aplicación de los fondos ingresados: durante el ejercicio se efectuaron pagos por \$ 2.301.282,92 que representan el 57,5 % de los fondos ingresados, lo que determina una reducida aplicación de los mismos.

3. Discontinua emisión de resoluciones de asignación de fondos a las escuelas: La emisión de resoluciones no se efectuó con la secuencia mensual de ingresos de fondos provenientes de la Tesorería provincial, lo que generó una discontinuidad en la asignación de los mismos al programa.

Referidos a la cobertura

1. Conforme a los valores nutricionales recomendados la cobertura es baja: El 75,8 % recibe meriendas o refrigerios que no cubren el aporte nutricional recomendado por el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA).

2. Las prestaciones no contemplan los requerimientos nutricionales por grupo de edad: Los refrigerios, respecto de los niños de 5 a 14 años, no cubren el 30 % del requerimiento diario recomendado para ese tipo de prestación. En el caso de los niños mayores de 12 años, las raciones de comedor simple y las meriendas no aportan el 40 % y el 15 % de los requerimientos nutricionales, respectivamente.

3. La cobertura de los comedores escolares no fue homogénea entre los departamentos: En el 44,4 % de los departamentos la cantidad de beneficiarios atendidos que recibieron una prestación con el aporte nutricional recomendado fue inferior a la registrada a nivel provincial.

4. En cuatro departamentos se registra una baja cobertura del subprograma de comedores infantiles: Los departamentos de Tupungato, Maipú, Lavalle y San Carlos no alcanzan a atender a la totalidad de niños de 3 a 5 años con NBI que no asisten a la escuela.

5. Falta de un sistema único de registro para los efectores sobre beneficiarios y prestaciones: De los trece efectores visitados sólo en dos se registraba, en forma precaria, la información diaria relativa a la cantidad de beneficiarios atendidos, el menú efectivamente brindado y los componentes que permiten determinar el aporte nutricional de cada ración y la mercadería consumida.

6. La cantidad de raciones asignadas no se corresponde con la asistencia media en las escuelas visitadas: En el 62,5 % de las escuelas visitadas la cantidad de raciones asignadas superaba su asistencia media.

7. Deficiencias de almacenamiento y de control de calidad de la mercadería en las escuelas visitadas: En cuatro escuelas la AGN verificó stock de mercadería en algunos casos vencida y en otros sin identificación.

8. Constató que un comedor comunitario estaba cerrado: El comedor comunitario: "Por Amor a Nuestros Niños" ubicado en la localidad de Palmira, departamento de General San Martín, en el momento de la auditoría no estaba funcionando. Según información suministrada por las autoridades del programa, desde 2002 este comedor está asistido con alimentos frescos y secos para 228 niños.

La AGN procedió a remitir al organismo del proyecto de informe a través de la nota 11/08-AG6, de fecha 5 de marzo del 2008 con el objeto de elevar el correspondiente descargo. Si bien la señora ministro de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad se encuentra notificada el día 11 de marzo del 2008, la auditoría no ha obtenido respuesta dentro del plazo acordado.

La AGN recomienda evitar demoras en la puesta a disposición del FIDES de los fondos efectivamente ingresados a la TGP. Efectuar los pagos de las prestaciones acorde a la disponibilidad del crédito, a los efectos de que no queden elevados saldos en la cuenta del programa. Emitir las resoluciones dispositivas de los fondos con la secuencia adecuada para poder realizar una prestación continua a los beneficiarios que dispone el programa. Revisar el sistema de asignación de raciones a los comedores escolares a fin de ajustarla a la población objetivo y optimizar la utilización de los recursos. Adecuar el aporte nutricional de las prestaciones a los requerimientos recomendados e instrumentar mecanismos que permitan aumentar la cantidad de beneficiarios de las prestaciones con mayor valor nutricional, especialmente focalizadas en las poblaciones de mayor riesgo. Fortalecer la cobertura de los comedores escolares en los departamentos que registran valores inferiores al provincial. Implementar acciones para revertir la baja cobertura que registran los comedores infantiles en los departamentos de Tupungato, Maipú, Lavalle y San Carlos, respecto de su población objetivo. Implementar un sistema unificado de registro para los efectores, que permita conocer la cantidad de beneficiarios, la composición y el costo de las prestaciones efectivamente brindadas. Optimizar los medios para garantizar el efectivo cumplimiento de la normativa del programa relacionada a la elaboración, manipulación y conservación de los alimentos. Fortalecer la supervisión de los comedores comunitarios para garantizar la efectiva asistencia a los beneficiarios.

De las tareas realizadas en el ámbito del Fondo de Inversión y Desarrollo Social y del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Mendoza, la AGN realiza las siguientes consideraciones:

Los fondos nacionales auditados fueron transferidos por la Nación en tiempo y forma y aplicados en su totalidad por el FIDES para el financiamiento parcial de las prestaciones alimentarias que brinda el Programa Provincial de Nutrición. No obstante, se registraron retrasos en las transferencias al ente efector y la acumulación de saldos disponibles en la cuenta del programa.

Los fondos Prosonu se destinaron a la atención de los comedores escolares e infantiles de la provincia, aunque la modalidad de asignación implementada no permite determinar los beneficiarios atendidos específicamente con esos recursos. La cantidad de niños atendidos en la provincia por los comedores escolares

se corresponde con el criterio adoptado para la asignación de raciones a los efectores, pero sólo el 24,2 % recibe una prestación que cubre los requerimientos nutricionales recomendados. La AGN constató que la cantidad de raciones supera la asistencia media de las escuelas y la existencia de excedentes de mercadería, que en algunos casos, se encontraba vencida. En tal sentido, la implementación de un sistema único de registro para los efectores permitiría optimizar las actividades de monitoreo y la utilización de los recursos. Los beneficiarios atendidos a través de los comedores infantiles representan menos del 12 % del total asistido por el programa provincial y en algunos departamentos la cobertura no incluye a la totalidad de niños de 3 a 5 años con NBI que no asisten a la escuela. El fortalecimiento del aporte nutricional de las prestaciones, de la cobertura de la población menor de 5 años y de los mecanismos de control contribuirán a la eficacia del programa.

La Auditoría General de la Nación efectuó el examen de aplicación de fondos nacionales del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre Más Urgente" durante el 2005 en el ámbito de la provincia de Mendoza.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

Referidos a las modalidades federal y focalizada.

1. *Aspectos de administración financiero contable:* La Subsecretaría de Desarrollo Social a través del FIDES no dispone de un procedimiento de control interno para poder identificar cada fase del proceso de emisión, distribución y recupero de los vales alimentarios:

a) No dispone de un sistema de control sobre la emisión de tickets realizado por la empresa concesionaria que permita corroborar que la cantidad de vales alimentarios impresos se corresponden con los solicitados por el Programa Vale Más.

b) En las cartillas de rendiciones firmadas por los beneficiarios no figura la numeración de los tickets entregados con lo cual se dificulta la tarea de control respecto a lo efectivamente distribuido.

c) La empresa no remitió la totalidad de los cuadernillos donde consta la recepción de los tickets, pese a los reclamos de la coordinación del Vale Más. La falta de presentación de los cuadernillos genera que el circuito de rendición de cuentas quede incompleto.

d) Concomitantemente con la rendición de los cuadernillos deben presentarse los vales alimentarios no distribuidos y anulados por la empresa adjudicataria. En el año 2005, se registraron demoras que oscilan entre nueve y veinte meses.

e) Los trámites de pagos y los de rendiciones se registran bajo números diferentes de expedientes, lo que dificulta identificar la correlación de las tramitaciones. En los expedientes de pagos no se incluye información sobre los tickets recibidos por los mayoristas y

de los entregados por la empresa al FIDES. Los pagos se tramitan por expedientes separados y se efectúan en base al listado confeccionado por la empresa para el pago a los mayoristas.

f) El área responsable del archivo carece de un sistema de control adecuado de las emisiones, cartillas firmadas y tickets devueltos debidamente anulados. La AGN tuvo conocimiento de la interposición de una denuncia por parte de la coordinación del Vale Más ante la Fiscalía de Delitos Complejos, Fiscalía de Instrucción 16 el 6/11/06, por el expediente 105.512/06 para que investigue acerca de diversas irregularidades detectadas en la operatoria de la empresa adjudicataria tales como: la falta de entrega de cuadernillos, la existencia de ejemplares duplicados, impresiones de tickets no solicitadas, ni autorizada por la coordinación del Vale Más y de vales impresos a nombre de personas no empadronadas en la base de datos. La recurrencia de los incumplimientos por parte de la adjudicataria, ameritaban aplicar el artículo 5° del pliego de condiciones particulares que habilita al MDS a rescindir el contrato de provisión de vales alimentarios y/o tarjetas magnéticas, sin necesidad de expresión de causa, sin derecho a reclamo de indemnización alguna por parte de la empresa, debiendo notificársela fehacientemente con 30 días de anticipación. Después de ejecutada la auditoría la comisión auditora tomó conocimiento que, por decreto 2.407, la provincia rescindió el contrato con la empresa adjudicataria por incumplimiento del pliego de condiciones especiales y particulares relativo a la información sistematizada para el funcionamiento del sistema y por no proceder a la rendición en tiempo y forma.

2. *Objetivos y metas:* El Vale Más plantea como meta reducir la inseguridad alimentaria en un lapso de 6 meses, de los hogares beneficiarios, pero no define criterios de atención y recupero para la población desnutrida de 6 a 14 años. Tampoco define metas de supervisión y monitoreo. En la programación del Nutri Vale para 2005 se definían dos metas: lograr que en un lapso de 6 meses los beneficiarios hayan comenzado la recuperación de parámetros antropométricos y clínicos y la implementación de una red comunitaria para la detección de alertas nutricionales. Esta última resulta más un objetivo específico, que el cálculo de una meta que permita cuantificar los alcances de dicha red. En la programación para el 2006 se detallan con precisión las metas de recupero de la población bajo programa, el grado de participación de las personas bajo programa, así como del desarrollo de las redes sociales comprometidas con el mismo.

3. *Con relación al diagnóstico, focalización de la población en situación de riesgo social y la cobertura de las prestaciones:*

a) No se dispone de un diagnóstico actualizado del nivel de cobertura alcanzada con relación a la población en riesgo social potencialmente beneficiaria. A su vez, el cálculo de cobertura de las prestaciones sobre

el total de población en riesgo social se encuentra limitado, dado que el criterio de incorporación de beneficiarios excluye a quienes perciban otros beneficios sociales. Pese a esta restricción se efectúa un cálculo de cobertura teórica del programa Vale Más sobre la población con NBI y en el Aglomerado Gran Mendoza según la población pobre e indigente, para contar con una aproximación al grado de incidencia del programa en la población objetivo vulnerable potencialmente beneficiaria del PNSA.

b) Durante el período auditado, los montos de los tickets Vale Más se distribuyeron en diversos municipios por montos mínimos uniformes, sin discriminar las asignaciones de acuerdo a la cantidad de miembros que integran el hogar.

c) En lo referente al Nutri Vale, el registro provincial no dispone de información completa sobre la población desnutrida correspondiente a cada departamento.

4. El aporte a la seguridad alimentaria y la incidencia nutricional de las prestaciones:

a) No se dispone de un cálculo de precios de la canasta básica alimentaria ajustado a las diversas zonas que la integran que pueda incorporarse al esquema de las prestaciones de los beneficios.

b) No se establece un parámetro de valores nutricionales para una familia tipo ni se incluyen en la planificación anual requisitos nutricionales que tengan en cuenta la edad y las características alimentarias regionales.

5. Con relación a las capacidades institucionales y de gestión:

a) La unidad operativa encargada del Vale Más y del Nutri Vale no dispone de un marco normativo que defina con claridad misiones, funciones, tareas y facultades dado que las mismas están repartidas entre el FIDES y la Dirección de Políticas Alimentarias. Esta situación limita la capacidad de control en la ejecución del programa.

b) El equipo a cargo del programa no dispone de personal suficiente para atender la demanda de trabajo registrada.

c) La incorporación de beneficiarios con la condición limitante de no percibir otros programas sociales aparece restrictiva al considerar que el monto del beneficio resulta insuficiente para atender la canasta básica alimentaria, en particular con los casos de mayor riesgo social y en los hogares numerosos.

d) En el Nutri Vale no se exige la ficha obligatoria requerida por todos los programas sociales provinciales denominada APROS (Alta de Programas Sociales). Por la naturaleza médica de la prestación cada nuevo beneficiario se detecta en el sistema de salud y se incorpora al programa. Si bien los registros con los beneficiarios se reciben en la Dirección de Políticas Alimentarias, en el nivel municipal no se dispone de información suficiente sobre esta población vulne-

rable y se dificulta el seguimiento e incorporación al Vale Más cuando son dados de baja del Nutri Vale.

e) Los beneficiarios deben permanecer como norma en el sistema seguro alimentario, como mínimo 3 meses, para brindarle continuidad a la cobertura. Las prestaciones no pueden rotarse mensualmente y esta restricción genera dificultades de ingreso al programa.

f) En la administración de los beneficios que incluye las altas y bajas la AGN observa: a) dificultades en los registros de movimientos en los casos de documentos duplicados y por los cambios de domicilios no informados; b) desaparecen de los listados por cambio de categoría, por ejemplo por bajas dadas a las embarazadas por parto y no se envía a tiempo la documentación para incorporar a los niños que cumplen 6 meses de edad; c) se registran problemas de bajas por diferente registro geográfico del beneficiario y d) se registran dificultades porque se estableció como requisito indispensable para incorporar al beneficiario al programa la presentación como único documento válido el DNI.

g) No se encontraba instalado el software, previsto en el punto 3 del pliego de condiciones de la licitación, que permita en todo momento proporcionar información sobre la sucesión de entregas, datos de cada beneficiario, generación de listados ordenados, totalizados e identificados según distrito y departamento. Consulta de los tickets y/o tarjetas magnéticas emitidas por: beneficiario, distrito, departamento y número de expediente, así como del detalle de los pagos realizados por comercio adherido al sistema.

h) El Consejo Consultivo Provincial del FIDES registra escasa intervención en la gestión del programa Vale Más y Nutri Vale.

Referidas al Refuerzo a Comedores Escolares

6. Retrasos en la asignación de fondos a las escuelas beneficiarias del refuerzo.

7. *Los recursos del refuerzo no se reflejaron en un incremento del aporte nutricional de las prestaciones brindadas:* El 83,17 % de las prestaciones asignadas a las escuelas beneficiarias del refuerzo fueron meriendas y/o refrigerios.

La AGN procedió a remitir al organismo del proyecto de informe a través de la nota 11/08-AG6 de fecha 5 de marzo del 2008, con el objeto de elevar el correspondiente descargo. Si bien la señora ministra de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad se encuentra notificada el día 11 de marzo del 2008, la AGN no ha obtenido respuesta dentro del plazo acordado.

Recomendaciones de la AGN referidas a las modalidades federal y focalizada:

Poner en funcionamiento las acciones conducentes para asegurar un adecuado sistema de control interno. Incorporar en el cálculo de las metas del Vale Más:

a) la cobertura de las prestaciones sobre la población potencialmente beneficiaria; b) el aporte estimado de los Vale Más a la cobertura nutricional de las unidades alimentarias por tamaño de grupo familiar; c) la cantidad de casos de desnutridos y con bajo peso captados y recuperados; d) la cantidad y frecuencia de actividades de supervisión y monitoreo del funcionamiento del programa a nivel provincial.

Elaborar un diagnóstico de la población socialmente vulnerable, para determinar las zonas de mayor riesgo social. Coordinar con los municipios el relevamiento de la demanda potencial de beneficiarios que podrían ser incorporados al programa pero que por las restricciones del monto asignado permanecen inscritos en listas de espera. Acordar que los municipios definan el monto de las prestaciones acorde al tamaño del hogar y al grado de riesgo social que presenten los beneficiarios. Desarrollar un sistema integrado de detección, captación, tratamiento y recuperación de la población desnutrida y en riesgo nutricional en todos los departamentos. Procurar que las zonas sanitarias provean en tiempo y forma a la coordinación del Nutri Vale, la información completa sobre la población desnutrida detectada, para estimar la población beneficiaria del programa.

Considerar la posibilidad de ajustar los montos de las prestaciones según los niveles de precios de los alimentos en las zonas críticas. Incorporar un plan de capacitación y concientización sobre los menús recomendados a las familias para cada hogar beneficiario.

Definir las facultades de las unidades operativas del Vale Más y Nutri Vale, principalmente las referidas a los mecanismos de supervisión, monitoreo y corrección en caso de incumplimiento en que incurra la empresa adjudicataria del sistema de vales. Fortalecer las especialidades profesionales y técnicas de los equipos para que puedan cumplir con las funciones asignadas. Considerar la flexibilización de las restricciones de empadronamiento en el Vale Más en los casos de los hogares numerosos y en riesgo nutricional. Implementar un sistema de registro en el nivel municipal para el seguimiento de la población desnutrida y en riesgo nutricional hasta completar su recuperación. Considerar la posibilidad de reasignar los tickets impagos a la población en lista de espera empadronada en los municipios, antes de que transcurran los tres meses pautados para incorporar a un beneficiario. Arbitrar los procedimientos conducentes para: a) facilitar el empadronamiento e incorporación de beneficiarios al programa; b) asegurar que los municipios receten las listas de beneficiarios oportunamente de modo de poder corregir eventuales problemas de registración de los beneficiarios; y c) reconocer como válida la documentación que posea el beneficiario. Dar cumplimiento a las cláusulas del contrato, particularmente con relación a la provisión de los sistemas de software para asegurar la supervisión y monitoreo del programa. Promover la incorporación activa al programa de las diversas representaciones de la sociedad civil en

los consejos consultivos para que puedan participar en el control de gestión de los Programas.

Recomendaciones referidas al refuerzo a comedores escolares:

Tramitar en tiempo y forma las asignaciones de fondos del refuerzo de comedores escolares a los efectores para garantizar la regularidad de las prestaciones. Adecuar el aporte nutricional de las prestaciones a los requerimientos recomendados e instrumentar los medios para garantizar el carácter complementario del refuerzo establecido en el convenio.

Según las tareas realizadas, la AGN realizada las siguientes consideraciones:

Los fondos transferidos por la Nación para ayuda alimentaria han sido aplicados a los programas denominados Vale Más y Nutri Vale. El sistema empleado de tickets y tarjetas magnéticas, entre otros aspectos, permite a la población beneficiaria el acceso y la elección de los alimentos secos y frescos, a la vez que promueve el comercio minorista local. Los fondos del refuerzo de comedores escolares se aplicaron conforme lo previsto en el convenio suscrito con la Nación aunque se verificaron retrasos en la asignación de los recursos a las escuelas beneficiarias. El fortalecimiento del aporte nutricional de las prestaciones que brindan los comedores escolares contribuirá a garantizar el carácter complementario del refuerzo. Sin embargo, el Programa Vale Más no fija metas nutricionales, ni dispone de pautas precisas tendientes a atender la población desnutrida bajo programa. En el caso del Programa Nutri Vale se definen metas nutricionales precisas y criterios de detección, seguimiento y recupero de desnutridos. El trabajo de capacitación desplegado por el programa fortalece el trabajo de recupero de la población desnutrida y tiende a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios bajo programa. La modalidad adoptada por la provincia de licitar con una empresa privada la operatoria de emisión de tickets, su distribución a los beneficiarios mediante una empresa de correo privado vinculada a la firma mantienen una continuidad desde el año 2000. Se han detectado desde entonces diversas observaciones y recomendaciones de la Sindicatura General de la Nación, la Contaduría General de la Provincia de Mendoza y de la Coordinación del Programa Vale Más que destacan la falta de controles sobre el circuito de emisión de tickets, la falta de rendiciones completas de la empresa de cuadernillos firmados por los beneficiarios, así como de la devolución de vales impagos. La recurrencia de estas observaciones requiere un replanteo del sistema empleado en los últimos años.

Un programa con la magnitud implicada debiera contar con una unidad ejecutora con las facultades correspondientes para regular el sistema y controlar a la empresa adjudicataria y todas las fases del programa. Asimismo, demanda un equipo fortalecido para responder al conjunto de las tareas asignadas.

La Auditoría General de la Nación efectuó el examen de aplicación de fondos nacionales correspondientes al Fondo Nacional de la vivienda (FONAVI) transferidos a la provincia de Mendoza durante el 2005. Examen efectuado en la sede del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV).

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. *Los fondos disponibles se orientaron mayoritariamente a las operatorias destinadas a una población con déficit habitacional pero con mayores recursos.*

2. *Disparidad entre departamentos respecto de la satisfacción de la demanda registrada:* Las jurisdicciones con una importante cantidad de inscriptos registraron una cobertura inferior al 10 % (Guaymallén, Capital y La Paz) mientras que los departamentos de Las Heras y Luján registraron los mayores porcentajes de ejecución en relación a la demanda (81,57 % y 79,29 % respectivamente) siendo su demanda registrada cuantitativamente menor. En el año 2005 las unidades terminadas y en construcción equivalían al 17,72 % de la demanda total registrada a nivel provincial.

3. *La AGN detectó demoras y problemas en la ejecución de las obras.*

4. *La evaluación técnica de las obras visitadas permitió observar falencias que afectan los niveles de confort y calidad de la vivienda.* En la mayoría de los complejos la solución constructiva de los muros exteriores y de los techos no cumple con las especificaciones técnicas detalladas en el punto de "Acondicionamiento higrotérmico" de los "Estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social" de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta deficiencia afecta de manera directa las condiciones mínimas de habitabilidad y confort de los habitantes.

5. *La AGN observó alteraciones en las viviendas entregadas:* observó modificaciones en las unidades originales como agregados de construcciones precarias de chapa y madera, inserción de negocios como almacenes o kioscos en los frentes de las viviendas y ampliación en metros cuadrados de construcción mayores a las concebidas y permitidas por cada proyecto.

6. *Las viviendas visitadas incluidas en las operatorias de erradicación de villas o radicación de barrios carecían de una adecuada terminación:* El pliego de especificaciones técnicas no contempla la colocación de revestimiento de pisos y de pintura interior. Estas carencias afectan las condiciones mínimas de habitabilidad, entre otras, el nivel de salubridad e higiene.

7. *Plazos de acreditación de las transferencias:* Conforme a lo verificado sobre los extractos de la cuenta corriente receptora, la acreditación de una de las transferencias por parte del Banco Hipotecario S.A. registra una demora de cuatro días hábiles y trece de ellas de tres días hábiles.

8. *Recuperos:* Se incrementó el nivel de morosidad de los recuperos de fondos de un 36,09 % de la facturación de 2004 a un 42,77 % sobre la facturación de 2005 a pesar de las normas e incentivos aplicados por la provincia para su disminución.

9. *La AGN observó atrasos en el registro de las transferencias en el libro Bancos.*

10. *Diferencias en transferencias ingresadas FONAVI:* Los ingresos por transferencias en el año 2005 verificadas por la comisión auditora alcanzaron \$ 23.342.927,86 y los informados incorrectamente por el Instituto a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda son \$ 23.552.082,97. La diferencia \$ 209.155,11 fue informada por el instituto como proveniente de otros programas contabilizados erróneamente como transferencias FONAVI.

11. *SalDOS en cuentas bancarias:* El saldo promedio mensual en el año 2005 de las cuentas que operan el sistema FONAVI, según registros del libro bancas, alcanza a \$ 2.125.777,70, estimándose razonable su nivel de inmovilización, conforme al volumen de la operatoria ejecutada en el período auditado y saldos promedio de las demás cuentas corrientes bancarias del instituto.

12. *Certificados de obras:* Al momento de la visita la AGN verificó hasta su cancelación 31 certificados de obra constatando, respecto a los pagos, el cumplimiento del artículo 64, ley provincial 4.416, de obras públicas.

La AGN procedió a remitir al organismo del proyecto de informe a través de la nota 12/08-AG6 de fecha 5 de marzo del 2008 con el objeto de elevar el correspondiente descargo. Si bien el señor presidente del Instituto Provincial de la Vivienda se encuentra notificado el día 27 de marzo del 2008, la AGN no ha obtenido respuesta dentro del plazo acordado.

La AGN recomienda: contemplar la posibilidad de ampliar las operatorias destinadas a las familias con menores recursos para posibilitar su acceso a la vivienda. Incrementar los cupos de construcción de viviendas en las jurisdicciones que presentan: los menores niveles de cobertura de la demanda registrada; la mayor antigüedad en la inscripción y las familias con menores ingresos y en condiciones habitacionales deficitarias. Propender al estricto cumplimiento de los plazos contractuales establecidos a fin de evitar posteriores retrasos en la entrega de las obras. Aplicar para los futuros complejos habitacionales los criterios que resulten del estudio del impacto ambiental estableciendo parámetros entre la localización y la densidad habitacional, el tipo de demanda y el tipo y calidad de la construcción de acuerdo al pliego de especificaciones técnicas de cada obra en particular. Propender a mejorar la implantación de las unidades habitacionales a fin de lograr un mayor aprovechamiento de las condiciones ambientales del lugar. Mejorar la inspección final de obra antes de efectivizar la entrega de las unidades para evitar futuros reclamos técnico-constructivos por

parte de los nuevos propietarios. Cumplir con las especificaciones técnicas establecidas en los estándares mínimos en relación a los espesores de los muros y sus propiedades así como la materialización de los techos para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Prever la entrega de las viviendas adjudicadas a los grupos familiares de menores recursos económicos con los revestimientos de los pisos por razones de salubridad e higiene. Efectuar los reclamos pertinentes a las instituciones bancarias involucradas en la operatoria a fin de evitar los retrasos en la acreditación de los fondos. Implementar procedimientos adecuados a fin de disminuir la morosidad en la cobranza de las cuotas de viviendas. Registrar cronológicamente en el libro Bancos las remesas de fondos en el momento de su acreditación atento a lo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos vigente. Imputar contablemente las partidas teniendo en cuenta el concepto y origen de las operaciones.

Según las tareas realizadas la AGN realiza las siguientes consideraciones:

El sistema provincial de la vivienda mendocino comprende un amplio conjunto de operatorias para la construcción de viviendas destinadas a grupos familiares que no pueden acceder al sistema crediticio privado. Estas viviendas fueron financiadas con fondos FONAVI y provinciales hasta la implementación en la provincia del Programa Federal de Construcción de Viviendas aprobado por convenio marco del 21 de julio de 2004. A partir de ese momento, el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) estableció que todas las operatorias quedaban enmarcadas en el programa federal cuyos fondos se sumaban a los que ya contaba la provincia para la construcción de viviendas de carácter social, incluidos los fondos FONAVI. La ampliación de los recursos implicó un fuerte impulso a la construcción de nuevas unidades habitacionales. Sin embargo, la existencia de una tipología de vivienda común para todos los emprendimientos no se adecua al tamaño de los grupos familiares numerosos, persistiendo por tanto el problema de hacinamiento. Las demoras que se registraron en la entrega de algunos conjuntos trajeron como consecuencia situaciones de conflictividad entre los adjudicatarios, la empresa y el IPV. Por otro lado, frente a la morosidad en que incurrieron los adjudicatarios en el pago de las cuotas, el IPV implementó un régimen de regularización y refinanciación de deudas, ampliación de opciones de pago y premios por cuotas al día. Sin embargo, durante el año 2005 el nivel de recupero registró una disminución respecto a los años anteriores. Las viviendas seleccionadas no cumplen con algunas de las especificaciones técnicas detalladas en los "Estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social" de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Asimismo, la AGN constató alteraciones constructivas en algunas de las unidades auditadas. En este sentido, sería recomendable ampliar los mecanismos de información

sobre la forma apropiada de introducir modificaciones en la unidad así como también resolver las deficiencias detectadas sin poner en riesgo las condiciones de habitabilidad y confort de los habitantes.

Finalmente, la Auditoría General de la Nación efectuó el examen de aplicación de fondos nacionales transferidos en concepto de Obras de Infraestructura Básica Social de la Provincia de Mendoza durante 2005.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

En cuanto al acuerdo Nación-provincias:

1. *Libre disponibilidad*: las transferencias realizadas por la Nación son de libre disponibilidad, razón por la cual no resulta posible efectuar el seguimiento de los fondos nacionales para la realización de obras de infraestructura básica social, constituyendo un impedimento en términos de control de gestión.

2. *Definición de conceptos*: el término infraestructura básica social no se encuentra definido en la ley que lo crea, ni cuenta ésta con una reglamentación que aclare el alcance del concepto.

En cuanto a la administración y ejecución de los fondos nacionales transferidos a la jurisdicción provincial:

3. *Reglamento específico*: no se cuenta con un reglamento específico para la distribución de los fondos en concepto de infraestructura básica social que permita saber cuál fue el criterio empleado para la asignación del financiamiento y sus prioridades.

4. *Indefinición de organismo/s ejecutor/es*: vinculada con la inexistencia de un reglamento específico, no está asignada la responsabilidad por la administración y ejecución de estos fondos a un organismo u organismos específicos.

5. *Cuenta del programa*: la falta de una cuenta corriente bancaria específica para el programa imposibilita asociar los pagos efectuados con el financiamiento de los fondos girados.

La AGN procedió a remitir al organismo el proyecto de informe a través de la nota 13/08-AG6 de fecha 5 de marzo del 2008, con el objeto de elevar el correspondiente descargo. Si bien el señor subsecretario de Hacienda del Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza se encuentra notificado el día 11 de marzo del 2008, la AGN no ha obtenido respuesta dentro del plazo acordado.

La AGN recomienda: considerar en un posterior acuerdo Nación-provincia la asignación específica de los fondos transferidos a obras de infraestructura básica social toda vez que el régimen actual fue previsto bajo causas de excepcionalidad debido a la situación de crisis socioeconómica imperante en el país durante el año 2002. Dictar la reglamentación que permita determinar qué corresponde al término infraestructura

básica social, así como los procedimientos para su implementación.

Dictar un reglamento para la distribución de los fondos para determinar prioridades en la selección de obras y el criterio seguido para su ejecución. Definir claramente el o los órgano/s ejecutor/es a efectos de proveer a una mejor administración, identificación y aplicación de los recursos transferidos en concepto de obras de infraestructura básica social. Gestionar la apertura de una cuenta corriente bancaria única con el propósito de una rápida identificación de las transferencias y su aplicación.

Según las tareas realizadas la AGN realiza las siguientes consideraciones:

Conforme surge de la Ley de Impuesto a las Ganancias, los fondos nacionales fueron transferidos oportunamente a la Tesorería general de la jurisdicción provincial, las retenciones realizadas por la Nación se efectuaron en virtud de deudas contraídas por la provincia con el Estado nacional. Dichos fondos de acuerdo a la citada ley se otorgan en función de asignación específica, cuyo objeto es la construcción de obras de infraestructura básica social, concepto que no ha sido definido ni reglamentado, por lo que la naturaleza de éste puede interpretarse en forma laxa e imprecisa. A su vez, la provincia de Mendoza consideró los fondos como de libre disponibilidad amparándose en lo establecido en el artículo 2° del Acuerdo Nación-provincias sobre Relaciones Financieras y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos ratificado por ley 25.570. En consecuencia, los recursos transferidos automáticamente por la Nación se integran junto a los otros ingresos que conforman

Rentas Generales de la provincia, razón por la cual no resulta posible efectuar el seguimiento de los mismos. De los propósitos del acuerdo surge claramente que el mismo fue firmado en el marco de los desequilibrios económico-financieros en que se encontraba el país en 2002. Ahora bien, a efectos de evitar una asignación imprecisa e incierta de los recursos deberán tenerse en cuenta en un posterior acuerdo una redefinición del concepto y su uso posibilitando de esa manera la realización del seguimiento y control de la inversión de los mismos. Para ese propósito resulta oportuno reconsiderar la *ratio legis* de la ley 25.570 en cuanto “a las inéditas circunstancias económicas sociales”, acontecimientos ocurridos en el año 2002, y rectificar el concepto de libre disponibilidad por el de uso específico de los fondos con afectación a obras de infraestructura básica social. Por último, en el ámbito de la jurisdicción, entre otras acciones se mencionan la de contemplar una reglamentación específica para el uso de los fondos; asignar la responsabilidad por la administración y ejecución de estos fondos y habilitar una cuenta corriente bancaria específica del programa.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto. – María L. Leguizamón.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 3.806-D.-2010 y 400-O.V.-2008.