

SESIONES ORDINARIAS

2010

ORDEN DEL DÍA N° 452

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 del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y Planes Federales de Vivienda, transferidos a la provincia de Salta durante el ejercicio 2006.

1. (3.808-D.-2010.)
2. (451-O.V.-2008.)

Dictamen de comisión*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-451/08 mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre el examen de los fondos federales por transferencias efectuadas durante el ejercicio 2006 correspondientes a los programas: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y Planes Federales de Vivienda, en el ámbito de la provincia de Salta; 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 de su examen referido a la auditoría de aplicación de fondos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y Planes Federales de Vivienda transferidos a la provincia de Salta durante el ejercicio 2006.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo 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 correspondientes al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) - Componente Asistencia Alimentaria Federal y Focalizada - durante 2006.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

Aplicación de fondos

1. Las demoras advertidas por la AGN en la ejecución de los fondos nacionales se producen tanto en la instancia de la transferencia de fondos por parte del gobierno nacional, como en lo atinente a la remisión de los mismos desde la cuenta del Banco Nación, sucursal Salta (BNA) a la cuenta bancaria pagadora (Banco Macro). De las transferencias comprometidas para el ejercicio auditado, establecidas en los convenios celebrados, de las dos modalidades de aplicación (federal y focalizado), algunas fueron remitidas por la Nación fuera de los plazos establecidos. No obstante ello, las mayores demoras se encuentran en el proceso de derivación de dichos fondos a la cuenta pagadora. Los plazos requeridos por todo el proceso de puesta a disposición de los fondos nacionales al programa han

demandado para el abordaje federal hasta 66 días corridos, mientras que para el focalizado, hasta 77 días; ello imposibilita el cumplimiento de los plazos establecidos en los convenios para la distribución de las prestaciones.

2. El circuito de compra definido por la provincia demanda entre 100 y 120 días corridos. Esta extensión del proceso afecta a las condiciones que definen la compra, por las variaciones que se producen en el contexto.

Abordaje federal

1. En algunos casos, la cantidad de bolsones alimentarios resultó insuficiente en relación a la demanda real.

2. El nivel de cobertura de la población NBI no fue homogéneo entre los departamentos. En siete departamentos la cantidad de bolsones asignados no alcanza a cubrir a los hogares con NBI, mientras que en otros cinco resultó en un 50 % superior.

3. La frecuencia de entrega de bolsones alimentarios a los efectores no se ajustó a la establecida en los convenios marco.

4. El valor nutricional distribuido no fue igual entre las diferentes entregas. Medido en valores nutricionales, el contenido de un bolsón sólo cubre tres días y medio por mes. Debido a la modalidad operativa de la prestación, en el bolsón no se incluyen hortalizas, frutas, carnes y quesos.

5. Dado que la población objetivo del programa son las familias que requieren de un refuerzo alimentario, la unidad que se identifica como beneficiario es el hogar. Así, debido a que la cantidad de kilocalorías distribuida es uniforme para todas las familias, sin tomar en consideración las variables de tamaño y composición de cada una, a mayor tamaño del grupo familiar la cantidad de calorías por miembro resulta menor.

Abordaje focalizado - Proyecto "Crecer mejor"

1. La cantidad de prestaciones brindadas en el ámbito provincial arroja un promedio de 21.348 bolsones alimentarios por entrega, lo que resulta inferior en unos 4.652 módulos a la cantidad establecida, por entrega, en los convenios.

2. La cantidad de entregas efectuadas a los efectores fue inferior a la establecida en los convenios suscritos y no fue equivalente entre los municipios.

Abordajes federal y focalizado: mantenimiento de registros

1. Las planillas de control de ingreso de la mercadería y las correspondientes a su posterior rendición no estaban completas en ninguno de los efectores visitados. Los registros obrantes en los efectores no permitieron conocer la cantidad efectiva de entregas y su frecuencia, debiendo recurrirse a los registros centralizados en poder de la SDyPC provincial.

2. En los consejos consultivos visitados la AGN verificó deficiencias en la administración de la documentación relativa a la ejecución del programa que afectan la presentación de las rendiciones sociales en tiempo y forma.

3. En el Centro de Salud N° 8 (El Tribuno), no existe un sistema de registro uniforme de altas y bajas de beneficiarios para todos los centros de salud (CS) que pertenecen a su área. Cada CS utiliza un criterio de diseño propio, lo que dificulta el análisis de los datos. La información es volcada en forma manuscrita y es incompleta, todo lo cual dificulta su posterior procesamiento para generar padrones de beneficiarios adecuados, así como rendiciones sociales a la Nación.

El presente informe no fue enviado en vista al auditado, atento lo resuelto por la Comisión de Supervisión en su reunión de fecha 18/11/2008.

Recomendaciones de la AGN referidas a la aplicación de fondos:

Instrumentar las acciones necesarias a fin de garantizar la inmediata ejecución de los fondos transferidos por la Nación. Evaluar la posibilidad de concentrar las compras a no más de dos oportunidades por convenio, con fechas de entrega pautadas según lo comprometido. No existirían impedimentos normativos para modificar las actuales pautas de contratación en cuanto a los volúmenes a adquirir en cada oportunidad.

Referidas a la ejecución del abordaje federal y focalizado:

Ajustar la asistencia a la demanda real y equiparar el nivel de cobertura entre todas las localidades de la provincia. Garantizar la regularidad de distribución de los bolsones para evitar la discontinuidad de la prestación a la población beneficiaria que se encuentra en riesgo nutricional. Evaluar la posibilidad de mejorar el valor nutricional de la prestación y mantenerlo en las diferentes entregas. Analizar la viabilidad de considerar la cantidad de miembros que integran los hogares al confeccionar la composición de los bolsones, a fin de equiparar el nivel de cobertura nutricional entre las familias beneficiarias. Mejorar el almacenamiento de los bolsones alimentarios. Identificar y revertir los factores que incidieron en la falta de ejecución en los tiempos establecidos en los respectivos convenios a fin de garantizar el mínimo de cobertura alimentaria comprometida. Identificar los factores que incidieron en la diferencia entre la cantidad de niños atendidos y la proyectada y en la fluctuación de la cantidad de beneficiarios atendidos, tomando las medidas correctivas que resulten necesarias. Establecer un cronograma provincial de distribución y evitar la superposición o desdoblamientos de entregas a fin de garantizar equidad de cobertura entre los departamentos y la continuidad de la prestación comprometida a beneficiarios en riesgo nutricional. Implementar un sistema único de registro y de archivo en los efectores a fin de mejorar el control del ingreso y de distribución de las prestaciones en los efectores, de optimizar la confia-

bilidad de los datos que dan origen a las rendiciones sociales de la provincia y de facilitar el análisis del nivel de cobertura del programa en su abordaje federal y focalizado.

De los comentarios y observaciones que anteceden la AGN señala que detectó demoras en las transferencias realizadas por parte del gobierno nacional y en las concretadas por el gobierno provincial desde la cuenta receptora de los fondos a la pagadora. Observó deficiencias en el proceso administrativo de compra de los bolsones alimentarios. La AGN detectó que, para el caso del abordaje federal, la demanda real de bolsones alimentarios supera a la cantidad estimada por la provincia. Esta diferencia se explicaría en los cuatro años que transcurrieron desde la determinación de la cantidad de beneficiarios del programa. La aplicación de fondos correspondientes al convenio 2006, como promedio para sus distintos componentes del abordaje focalizado, alcanzó sólo al 25,62 %, ya que la transferencia de la Nación se efectuó en noviembre/2006. A ello se sumó que los procesos administrativos aplicados por la provincia sólo permitieron que la ejecución se llevara a cabo a partir del mes de marzo/2007. El nivel de cobertura del Proyecto “Crecer mejor”, medido en relación a la meta prevista en los convenios suscritos, alcanzó un poco más del 92 %, pero fue fluctuante ya que la cantidad de beneficiarios atendidos varió entre las diferentes entregas. En ambos abordajes, el nivel de cobertura no fue homogéneo entre los departamentos. Esta heterogeneidad se constató en la relación de la cantidad de bolsones (abordaje federal) con la de hogares con NBI del departamento y en la frecuencia de entregas en ambos abordajes, aunque de manera más significativa en el focalizado donde hubo una marcada diferencia de ejecución entre la Capital y el resto de los departamentos. La falta de regularidad en la entrega de bolsones a los beneficiarios atendidos desvirtúa la meta de la asistencia alimentaria propuesta. Resulta fundamental que la provincia garantice la continuidad y la equidad de la cobertura entre los departamentos. El hecho de que una misma prestación (abordaje federal) sea otorgada a todas las familias sin considerar su tamaño y composición coloca a los beneficiarios en una situación de inequidad. Finalmente, la AGN detectó la falta de aplicación de un criterio homogéneo en la confección de los registros referidos al ingreso y distribución de las prestaciones por parte de los efectores. Asimismo, en los consejos consultivos visitados verificó deficiencias en la administración de la documentación que sirve de insumo para la elaboración de las rendiciones sociales. La implementación de acciones tendientes a mejorar el nivel de eficiencia de las actividades involucradas en la ejecución de los componentes del programa coadyuvarán al logro de las metas fijadas.

Asimismo, la Auditoría General de la Nación efectuó el examen en la sede del Instituto Provincial de Vivienda (IPV) de la provincia de Salta con el objeto de analizar la aplicación de fondos nacionales corres-

pondientes a la actividad Planes Federales de Vivienda (PFV), transferidos por la Nación a la provincia durante el ejercicio 2006.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. Los fondos ingresados por el concepto “Construcción de viviendas” al Banco de la Nación y registrados en la cuenta recaudadora difieren de los fondos acreditados en las cuentas pagadoras en \$ 74.020.

2. El sistema de registro implementado por el Instituto Provincial de Vivienda (IPV) impide relacionar, para las obras seleccionadas, en forma directa los desembolsos efectuados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUV), con las órdenes de pago emitidas por el IPV para cancelar los certificados de obra.

3. En la situación financiera del IPV no se encuentran identificados los pagos efectuados en concepto de amortización de las obras financiadas por esta operatoria, los que están registrados en el área de recupero. El área contable del IPV informó que no hay recupero debido al escaso tiempo transcurrido entre la adjudicación de las viviendas hasta la fecha. Sin embargo, el área de recuperos del organismo suministró datos de las cuotas emitidas hasta ese momento para las obras seleccionadas. Las viviendas están adjudicadas y habitadas. La discordancia de la información respecto de este tema entre las diferentes áreas del organismo evidencia una debilidad de control interno que puede afectar la gestión y muestra bajo nivel de integración entre distintos equipos de trabajo. La etapa inicial de recupero de cuotas, en las obras seleccionadas, muestra un nivel de recupero levemente superior al 50 %, salvo el caso de las 200 viviendas de Los Pinares que muestra un 24,56 %.

4. Los montos de las rendiciones efectuadas por el IPV no concuerdan con los montos consignados por la SSDUV en las órdenes de pago emitidas. Ello se debe a la modalidad de rendición implementada por el IPV.

5. Los certificados de anticipo financiero y de pago parciales de las obras seleccionadas se encontraban sin foliar y algunos sin la fecha de confección. La falta de foliatura constituye un riesgo para la integridad de la documentación de respaldo original, dando lugar a posibles pérdidas y/o extravíos.

6. El IPV carece de documentación relativa al proyecto de las 200 viviendas de Los Pinares. El instituto provincial informó que por diferencias con el Instituto de Vivienda de los Trabajadores (IVT) no efectuó controles sobre la ejecución de la obra. La ausencia de esta documentación de respaldo constituye una limitación en la función de contralor del organismo que afecta, entre otros, el sistema de registro y archivo que debe llevar adelante el IPV de acuerdo a sus competencias y facultades como ente autárquico.

7. En el listado de morosos entregado por el área de recupero, la AGN observó la existencia de beneficiarios que adeudan el total de las cuotas emitidas hasta la fecha de la auditoría, figurando como activos en el crédito. Esto se contrapone con las obligaciones establecidas en la cláusula segunda del acta de tenencia precaria que la Gerencia Social entrega y firman de conformidad el IPV y el adjudicatario, la cual establece que “La falta de pago de dos cuotas consecutivas producirá automáticamente de pleno derecho la caducidad de la adjudicación sin necesidad de interpelación alguna”. En caso de producirse la revocatoria, los importes abonados no serán reintegrados quedando a favor del instituto sin lugar a reclamo alguno, en carácter de contraprestación por el uso de la vivienda. Además, la Gerencia Social no realiza un seguimiento posterior a la entrega con el fin de verificar la efectiva ocupación de la vivienda por parte del adjudicatario dentro del plazo de 10 días que establece la cláusula primera del acta de tenencia precaria.

8. Durante las visitas realizadas a las obras de 200 viviendas de Los Pinares y las 270 de Los Lapachos, la AGN observó que algunas de las viviendas han modificado su destino exclusivo de vivienda unifamiliar para la instalación de un comercio minorista. La cláusula cuarta de tenencia precaria establece: “Destinar el inmueble única y exclusivamente de vivienda del tenedor y su grupo familiar declarado ante el IPV. No pudiendo en ningún caso darle otro destino ni cederla, transferirla, darle en préstamo de uso o arrendarla total o parcialmente”. Esta modificación no permitida reduce la superficie disponible para la vivienda, provocando hacinamiento y riesgo en cuanto a la seguridad e higiene a sus habitantes.

9. Durante la visita a las obras auditadas, la AGN observó:

- Ausencia de botaguas en las ventanas, lo cual permite el ingreso del agua de lluvia al interior de las viviendas.

- Agua de lluvia estancada en las esquinas de los barrios de las 270 viviendas de Los Lapachos y en las 180 de Salta Capital, que dificulta el ingreso de los habitantes a las viviendas y genera posibles focos infecciosos.

- Revoques cuarteados en la mayoría de las viviendas visitadas, la acción de agentes climáticos provocan un desgaste prematuro de la superficie y pueden derivar en su desprendimiento. Esto, a su vez, facilitaría filtraciones de humedad sobre los muros. Las debilidades constructivas y técnicas a lo largo del tiempo producen mayores costos.

10. Transcurridos diez meses de la suscripción del convenio, no se habían iniciado las obras del PFV y las empresas recibían los anticipos financieros. En las obras seleccionadas, la AGN verificó retrasos en relación a lo previsto en los planes de trabajo. Las obras de las 180 de Capital se extendieron 10 meses más

respecto de lo estipulado en el plazo contractual; las 270 de Los Lapachos, 7 meses, y las 80 de Güemes, 6 meses. A pesar de las evidentes demoras no se aplicaron sanciones o multas de ningún tipo. En los libros de órdenes de servicio se detallan como motivos de las demoras la falta de entrega de la documentación técnica exigida en pliegos previa al inicio de obra. Además de un adicional de obra de revestimiento de los tanques de reserva, aprobado por resolución del IPV. Los futuros adjudicatarios se ven perjudicados por esta excesiva espera, generando mayores gastos hasta la fecha de efectiva entrega. Otra de las consecuencias es el retraso en la recaudación, por parte del IPV, de las cuotas de amortización.

El presente informe no fue enviado en vista al auditado atento lo resuelto por la Comisión de Supervisión en su reunión de fecha 18/11/2008.

La AGN recomienda implementar mecanismos efectivos que garanticen que los fondos que ingresen en la cuenta recaudadora sean los mismos que los fondos ingresados a la cuenta pagadora del IPV. Optimizar los sistemas de registro para poder efectuar un seguimiento lineal de las aplicaciones de los fondos y de esa manera poder asociar los montos girados con los afectados. Procesar en tiempo y forma el sistema de facturación y cobranza de recupero de cuotas, así como su incorporación al registro presupuestario. Establecer mecanismos de comunicación más fluidos entre las diferentes áreas del IPV que fomenten una administración ágil, coherente y sólida. Efectuar las rendiciones conforme los montos girados por la SSDUV para poder determinar con exactitud de qué forma se aplicó cada giro. Implementar la foliatura en los certificados de obras para mejorar el seguimiento y así evitar debilidades en el sistema de registro. Instaurar un sistema de archivo que contenga la totalidad de la documentación de las obras que lleva adelante el IPV, independientemente de la función que ejecute para cada caso en particular. Aplicar los mecanismos necesarios para hacer cumplir las reglamentaciones diseñadas y establecidas por el IPV a todos por igual, con el fin de evitar situaciones de conflicto entre los adjudicatarios y contribuir a reducir la morosidad. Exigir a los beneficiarios que el destino de las unidades es para vivienda única, haciendo hincapié en el cumplimiento de sus obligaciones como adjudicatarios y alertar de los posibles riesgos ante las modificaciones constructivas. Profundizar en los diseños de los detalles constructivos como el agregado de un botagua para las ventanas; verificar durante la etapa de estudio de los proyectos las propuestas de pendientes y cálculos para los desagües naturales e implementar una inspección de obra exigente para las terminaciones de las unidades que resistan las acciones del tiempo. Propender al estricto cumplimiento de los plazos contractuales establecidos a fin de evitar significativos retrasos en la ejecución de las obras que va en detrimento de los futuros adjudicatarios y agilizar los

tiempos para el cobro de las cuotas de amortización, fomentando un incremento del recupero.

De los comentarios y observaciones que anteceden, la AGN concluye que el IPV es el organismo provincial responsable de la ejecución de los planes federales de vivienda y por tal motivo debe dar cumplimiento a las cláusulas expuestas en el convenio firmado con la SSDUV. Las obras del programa se iniciaron casi un año después de la firma del convenio marco. El organismo está conformado por diferentes áreas que actúan, como compartimentos estancos, sin fluidez en la comunicación y actualización de datos, criterio que dificulta las tareas y afecta la calidad de la gestión, como es el caso de la registración del recupero y su posterior información en la situación financiera, así como el sistema de registro y archivo de la documentación de las obras, que lleva adelante el IPV se observa frágil, poco seguro y factible de alterar. Los circuitos administrativos y de conducción son poco consistentes, dado que la planificación de las obras no

resulta efectiva hubo adicionales de obra solicitados por el IPV y otras demoras como la falta de documentación técnica de las empresas contratistas, requerida para el inicio de las obras y adolece de defectos en los sistemas de seguimiento y control puesto que en algunas de las viviendas seleccionadas se constataron reformas de las construcciones originales y cambios de destino mediante la instalación de comercios minoristas.

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 3.808-D.-2010 y 451-O.V.-2008.