

FONDOS NACIONALES TRANSFERIDOS A JURISDICCIONES PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS VIALES SEGÚN LO ESTABLECIDO POR EL DECRETO 54/09 PEN, CON AFECTACIÓN AL FIDEICOMISO CREADO POR EL DECRETO 976/01 PEN

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUYV)

Gestión / Período auditado: ejercicios 2009, 2010, 2011, 2012 y primer semestre de 2013

GERENCIA DE CONTROL DE TRANSFERENCIA DE FONDOS NACIONALES
Departamento de Control de Transferencias a Municipios y CABA y Sector Privado

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Decreto. 976/01 y modificatorias, 54/09.

Convenios. Entre la SSDUyV y los municipios beneficiarios del Programa.

Normativa Provincial y Municipal:

Ley de Obras Públicas, Provincia de Chaco y Provincia de Buenos Aires

Leyes orgánicas municipales y Ordenanzas municipales

Objeto de Auditoría

Transferencias de fondos del Estado Nacional a entes nacionales, jurisdicciones provinciales y/o municipales para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al fideicomiso creado por el Decreto 976/01, con cargo al Sistema Vial Integrado (SISVIAL) incluido en el Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT), cuyo beneficiario original es la SSDUyV y que fueron cedidos a jurisdicciones municipales y provinciales para su ejecución (*Decreto 54/09*).

Aclaraciones previas

-Se constituye un fideicomiso entre el BNA como fiduciario y el Estado Nacional como fiduciante (*Decreto 976/01*) con destino exclusivo e irrevocable al cumplimiento del contrato para su administración por el fiduciario designado (*Ley 24.441 y su modificatoria*).

-Se amplía el marco aplicable del fideicomiso al incluir como beneficiarios a la SSDUyV, la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y al Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). (*Decreto 54/09*).

-Se faculta a la SSDUyV a suscribir convenios con entes nacionales, jurisdicciones provinciales y/o municipales para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al fideicomiso. (*Decreto 54/09*).

-Los beneficiarios aprueban los desembolsos correspondientes a la ejecución de las obras financiadas con recursos provenientes del Fondo Fiduciario, directamente a través de la UCOFIN del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la que instruye directamente al BNA para que, en su carácter de fiduciario, disponga los pagos correspondientes a las certificaciones y/u órdenes de pago que se emitan. (*Decreto 54/09*).

-La SSDUyV implementa el Programa Federal de Obras Viales Urbanas, Periurbanas, Caminos de la Producción, Accesos a Pueblos y Obras de Seguridad Vial (en adelante, el Programa).

-Universo sujeto a auditoría: todo el territorio nacional, a excepción de las jurisdicciones correspondientes al primer y segundo cordón de la provincia de Buenos Aires (Área 1 del Programa), consideradas en el informe de auditoría aprobado mediante Resolución AGN 14/17.

-Obtuvieron financiamiento 145 jurisdicciones, se formalizaron 221 convenios, comprendiendo como entes beneficiarios a Provincias y a Municipios distribuidos en 19 jurisdicciones geográficas.

-El monto asignado fue de \$1.936.004.345,19 en el período a auditar, registrando un total transferido de \$1.597.904.217,85, equivalente al 82,54% de lo convenido.

-La muestra definida implicó el relevamiento de 5 jurisdicciones beneficiarias con un total pactado en los 10 convenios alcanzados, de \$515.472.649,96 (26,62% del universo a auditar) y un total transferido de \$401.213.730,54 (25,11% del universo a auditar).

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

-Para financiar las obras, si se obtenía la No Objeción Técnica (en adelante, NOT) y la No Objeción Financiera (en adelante, NOF), la SSDUyV firmaba convenios particulares con las jurisdicciones beneficiarias del Programa.

-Se formalizaron dos tipos de convenios, según tipo de obra y modalidad de contratación y ejecución, a saber:

1. Entre la SSDUyV y la jurisdicción beneficiaria para la ejecución de obras de pavimento nuevo, repavimentación u otro tipo de obras viales. En cuanto a la modalidad de contratación y ejecución, se constataron dos formas:

a) donde la jurisdicción beneficiaria asumía en calidad de comitente con la responsabilidad de licitar, adjudicar y contratar a empresas contratistas para la totalidad de la ejecución de las obras por los montos convenidos

b) donde la jurisdicción beneficiaria asumía en calidad de comitente la responsabilidad de ejecución por administración

2. Entre la SSDUyV, la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional (SCyMIDS) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la jurisdicción beneficiaria. Esta última, en su calidad de comitente, designaba y contrataba cooperativas de trabajo para obras de mantenimiento de caminos, veredas, sendas peatonales, mantenimiento de banquetas, forestación, plazoletas, plazas, limpieza de arroyos y otro tipo de obras.

Particularidades de tres convenios de la muestra: Chaco 1, 2 y 3

La SSDUyV y el Ministerio de Infraestructura, Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia del Chaco (en adelante, "el Ministerio") firmaron un convenio marco comprometiéndose a ejecutar la obra "Pavimentación de 1500 cuadras en la provincia del Chaco". El Ministerio asumía toda la responsabilidad de la contratación y ejecución, mantenimiento y conservación en diferentes localizaciones, en un plazo de cuatro meses (Convenios Chaco 1 y 2).

El Ministerio refrendó un contrato de fideicomiso de pavimentación con Fiduciaria del Norte S.A. para la administración de los fondos y ejecución de las obras. Fiduciaria del Norte S.A. intervino en la convocatoria a cotización de precios, firma de contratos (se formalizaron con plazos de ejecución de 2 a 12 meses) y pago de certificados.

Los ejecutores de las obras (municipalidades y empresas) presentaron los certificados al Ministerio, para que, una vez validados, Fiduciaria del Norte S.A. los abonara.

Por su parte, el Ministerio presentaba a la SSDUyV los certificados, se descontaba el anticipo financiero reintegrable del importe del primero de ellos y se giraba la certificación a la UCOFIN para su registro y orden de pago al BNA. La UCOFIN ordenaba al BNA que pagara. Una vez recibido el pago del BNA, el Ministerio transfería los fondos a Fiduciaria del Norte S.A.

En el Convenio Chaco 3, las obras fueron encaradas por el Ministerio como comitente; el convenio se dejó sin efecto mediante una adenda firmada por la SSDUyV y el Ministerio; la obra se continuó con financiamiento de la DNV.

Observaciones

Para determinar si las transferencias efectuadas por el Estado Nacional fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica, la auditoría se estructuró en

Área Legal: Al no haberse formalizado las modificaciones al Contrato de Fideicomiso que regulaba la operatoria del Programa en cuanto a la incorporación del beneficiario (SSDUyV) y la ampliación de su objeto, toda su gestión –incluso los pagos efectuados– se aparta de la normativa vigente sobre fideicomisos (Ley 24.441 y concordantes), ya que se destinaron fondos públicos a organismos que no figuraban como beneficiarios, así como para fines no contemplados en el contrato original vigente.

La incorporación de la SSDUyV como beneficiaria determinó la creación de un programa de financiamiento de obras, de manera informal, con recursos a disposición del auditado. Esos recursos tuvieron una gestión administrativa organizada ad hoc, sin reglamentación de un programa de gestión y sin adecuarse ni cumplir con la normativa prevista para el caso.

Al no haber un reglamento particular aprobado y de normativa reglamentaria que definiera objetivos y metas del Programa de manera formal, ni criterios aprobados de distribución de los fondos públicos nacionales a transferir, se generó una disminución de la calidad de la gestión pública y se dificultó el análisis del cumplimiento de metas y objetivos y la medición del impacto producido.

No se instrumentaron mecanismos de publicidad y difusión alguna del Programa, por lo que no se fijaron reglas claras para que los potenciales beneficiarios pudieran acceder al financiamiento de las obras en igualdad de condiciones, a lo que se suma la falta de transparencia de la gestión, dado que no hay registro alguno de las solicitudes de financiamiento presentadas, siendo que el Programa operaba por demanda espontánea.

Área de Gestión: La Unidad Ejecutora no tenía una estructura organizativa aprobada y acorde a sus necesidades, tampoco manual de procedimientos, guías e instructivos debidamente aprobados para la presentación de proyectos, por lo que el ámbito de control interno en el cual se gestionó el Programa presentó debilidades y un alto riesgo en el desempeño organizacional.

El auditado no confeccionaba un expediente único de tramitación, apartándose así del debido proceso administrativo.

En todos los convenios de la muestra se detectaron deficiencias de control de las certificaciones técnicas, que habilitaban a posteriori la emisión de los pagos, e incumplimientos de las normas de presentación de las rendiciones de cuentas: incluso la aceptación de constancias de acreditación de pagos no permitidas en la norma, como en el caso de los convenios de Chaco 1 y 2.

No se formularon planes de fiscalización. Se constató que la capacidad de supervisión, monitoreo y fiscalización de la SSDUyV resultó condicionada por carencias de personal y de capacidad operativa. Se limitó a cotejar aspectos formales de la documentación que presentaban los Municipios. Esta auditoría detectó incumplimientos, demoras, modificaciones de planes de trabajo, diferencias entre lo rendido y la real ejecución de las obras, que no fueron observados ni sancionados por el auditado, aunque contaba con los mecanismos necesarios. Tampoco se constataron acciones de recupero de los saldos de anticipos financieros no reintegrados en 4 de los 10 convenios de la muestra.

Debido a falencias en la entrega oportuna de los fondos a las jurisdicciones beneficiarias, hubo 1) demoras en la ejecución de las obras, que a su vez derivaron en la aceptación de más certificaciones que las convenidas; 2) adelantos financieros no respaldados por avance físico de las obras.

Área técnica: Fueron finalizadas 6 de las 9 las obras visitadas (67%). No obstante, se evidenciaron demoras en la finalización de 6 de ellas (entre 2 y 12 meses), y modificaciones a lo convenido en cuanto a cantidad y localización y en tipo de intervención en 4 de las 6.

No fue posible verificar técnicamente si los trabajos realizados cumplían los parámetros de calidad y cantidad de los materiales incorporados ni su correspondencia con lo pactado por no existir prueba de laboratorio alguna, no obstante la exigencia establecida por el auditado.

Incumplimientos de las jurisdicciones en gestión y ejecución de las obras, en guarda de la documentación y en colaboración con los organismos de control legitimados a intervenir por los propios convenios.

CONCLUSIÓN

La auditoría evidencia la creación de un Programa gestionado por una unidad ejecutora sin estructura organizativa aprobada, sin regulación específica, sin publicidad alguna destinada a los potenciales beneficiarios; con transferencias de Fondos Públicos Presupuestarios asignados sin pautas preestablecidas, su ejecución a cargo de distintos entes beneficiarios en el marco de la legislación local sin contralor o monitoreo alguno de los organismos nacionales y un proceso de rendición de cuentas deficiente.

Por ello se concluye que **las transferencias efectuadas en el marco del Programa auditado no han sido gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica.**