Auditoría General de la Nación

EXAMEN ESPECIAL
SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
DEL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO
AMBIENTAL (PISA)

PROGRAMA N° 38
"PLAN NACIONAL DE VIVIENDA"

PROYECTO N° 10013520/2019

ACTUACIÓN ADM. Nº: 57/19

ÍNDICE

ÍNDICE 3
I. DESTINATARIOS 5
II. OBJETO 5
III. OBJETIVO 5
IV. DESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES 6
IV.1 Responsabilidad de la Auditada 6
IV.2 Responsabilidad del Auditor 6
V. ALCANCE DEL CONTROL 6
V.1 Criterios Identificados 7
VI. RESUMEN DEL TRABAJO DE CONTROL REALIZADO 9
VI.1 Procedimientos aplicados 9
VII. HALLAZGOS 10
VII.1 Reglamento particular 10
VII.2 Modificaciones presupuestarias y nivel de ejecución 12
VII.3 Concordancia entre el PISA y el e-SIDIF 12
VII.4 Gestión administrativa 13
VII.5 Documentación obligatoria 14
VII.6 Rendiciones de Cuentas 14
VII.7 Requisitos para los desembolsos 14
VII.8 Cuentas receptoras 14
VII.9 Cumplimiento de los plazos contractuales 15
VII.10 Avance físico y financiero 15
VII.11 Informes de Control 15
VII.12 Acciones llevadas a cabo por la SV frente a incumplimientos 17
VII.13 Particularidades de los convenios auditados 17
VII.14 Acciones llevadas a cabo en relación a los ODS 18
VIII. CONCLUSIÓN 19
IX. ANEXOS 21

I. DESTINATARIOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACUMAR

SECRETARÍA DE VIVIENDA (SV)

II. OBJETO

De conformidad con lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia del 8 de julio de 2008 en el fallo "Mendoza Beatriz Silvia c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios", el objeto del presente examen abarca los acuerdos del Plan Nacional de Vivienda, cuyas partidas presupuestarias estén clasificadas con el código de actividad N° 77 perteneciente a la Cuenca Matanza-Riachuelo dentro del Programa N° 38 denominado "Acciones del Programa Vivienda Nación".

III.OBJETIVO

El objetivo es evaluar la verificación del cumplimiento de las regulaciones identificadas como criterios. Los aspectos más relevantes a verificar son:

- La asignación y ejecución de fondos transferidos;
- Los valores consignados en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) comparativamente con los registros obrantes en el Sistema Integrado de Información Financiera (e-SIDIF);
- Las rendiciones de cuenta de acuerdo a la normativa vigente;
- El proceso de desembolsos de fondos y sus cuentas bancarias receptoras;
- Los plazos de ejecución de las obras;
- Las actividades de control del seguimiento de las obras;
- Los montos mayores de obra reconocidos como redeterminaciones;
- El seguimiento de las observaciones de los informes aprobados hasta la fecha.

IV. DESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES

IV.1 Responsabilidad del Organismo

La responsable del objeto de la revisión, en tanto ejecución y presentación razonable de la información, así como de su registración y del control interno de la operatoria es la Secretaría de Vivienda, dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

IV.2 Responsabilidad del Auditor

El auditor gubernamental es el evaluador, quien manifiesta que la medición del objeto de la revisión se realizó conforme a los criterios aplicables identificados en el acápite V.1 y su CONCLUSIÓN se expresa de manera independiente sobre la información del objeto.

V. ALCANCE DEL CONTROL

El alcance del trabajo abarca la operatoria financiera y las actividades administrativas a cargo de la Secretaría de Vivienda (SV) dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV). Comprende la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable en lo que respecta a las transferencias de fondos, rendición de fondos y control de obras, sobre la base de un nivel de seguridad limitado por el encargo de revisión pautado en el marco del Objeto.

El período examinado abarca el ejercicio fiscal 2018.

Normas de Control

El examen especial se realizó de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental, aprobadas por Resolución Nº 26/15-AGN y N° 187/16-AGN, y con el Código de Ética Institucional aprobado por Resolución Nº 18/15-AGN, que se encuentran fundadas y consistentes con los Principios Fundamentales de Auditoría de las Normas Internacionales aplicables por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las regulaciones especiales vigentes en la República Argentina en el marco del mandato establecido por el art. 85 de CN y el art. 118 de la Ley N° 24.156.

Limitación al alcance

Para este examen el universo representó un devengado total de $724.024.896,71, siendo que la muestra seleccionada alcanzó una representatividad del 68% del mismo. Conforme el procedimiento habitual, la muestra se solicitó a la SV mediante Nota N° 91/19-AG02 con fecha 26 de junio de 2019. Con fecha 12 de julio de 2019 la SV nos hizo saber la puesta a disposición en su dependencia, de los expedientes alcanzados por la muestra, que resultaron ser dieciocho acuerdos.

Sin embargo, durante las tareas de campo, sólo tuvimos acceso a cinco de ellos, lo que representa un 20% del universo auditable. Durante entrevistas mantenidas con funcionarios, nos manifestaron que,

en razón del proceso de digitalización, se produjo una demora involuntaria en la entrega de los trece acuerdos restantes, *"priorizando ponerlos a disposición a la brevedad"*[1].

Ante la persistente falta de recepción de los expedientes, con fecha 27 de noviembre de 2019, se solicitó a la SV por Nota N° 233/19-AG02 la entrega del total de los expedientes, no obteniendo respuesta alguna a la fecha de cierre de las tareas de campo de este informe.

V.1 Criterios Identificados

En virtud del objeto auditado se han identificado los siguientes criterios:

Normativa general

- Ley Nº 22.520 Ley de Ministerios t.o. 1992 y sus modificatorias, especialmente DNU Nº 13/2015 y DNU Nº 223/2016;
- Decreto Nº 174/2018 aprueba organigrama de la Administración Pública Nacional;
- Decisión Administrativa Nº 300/2018 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda aprueba estructura organizativa;
- Ley de Presupuesto año 2018 N° 27.431 y sus modificaciones;
- Convenio Marco suscripto en el año 2010 en referencia a las 17.771 viviendas dando solución habitacional a los vecinos de la cuenca en 9 de las 15 jurisdicciones que la componen;
- Ley 25.506 sobre Firma Digital;
- Decreto 894/2017 aprueba el texto ordenado del Decreto N° 1759/72 - t.o. 2017 - reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549;
- Resolución N° 122-E/2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, deja sin efecto los Programas Federales de Vivienda N° 68 (ex 43), 69 (ex 44), 70 (ex 45) y 71 (ex 46) y crea los Programas Nacionales de Hábitat (N° 37) y Vivienda (N° 38);
- Resolución N° 23-E/2017 de la Secretaría de Vivienda y Hábitat modifica algunos apartados del Reglamento Particular dictado por Res. Nº 122-E/2017;
- Convenio Específico de cada acuerdo que compone la muestra;
- Resolución N° 647/2016 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda adecúa los montos máximos financiables de los programas;
- Resolución N° 3-E/2017 de la Secretaría de Vivienda y Hábitat aprueba montos máximos financiables aplicables al Plan Nacional de Vivienda;
- Ley Nº 27.397 determina precios en los contratos de obra pública destinados a vivienda;
- Resolución N° 61-E/2016 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda deja sin efecto convenios paralizados o con obras sin iniciar a enero/2015;
- RESOL-2016-5-E-APN-SECVYH#MI, RESOL-2017-1-APN-SECVYH#MI, RESOL-2017-8-APN-SECVYH#MI y Resol. N° 22-E/2017 de la Secretaría de Vivienda y Hábitat deja sin efecto acuerdos en el marco de la Resol. 61-E/2016 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda;

[1] NO-2019-82509548-APN-SV#MI

- Resolución N° 116-E/2016 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda adecúa los criterios de elegibilidad de los proyectos de Programas "Techo Digno", "Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios" e "Integración Socio-comunitaria";
- Resolución N° 9-E/2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Secretaría de Vivienda y Hábitat define los "Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social", aplicable a los Convenios Particulares que se ejecuten en el marco del "PLAN NACIONAL DE VIVIENDA";
- Disposición N° 40-E/2017 de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, aprueba el Manual de Ejecución del Plan Nacional de Vivienda;
- Decreto Nº 561/2016 establece la implementación del Sistema de Gestión de Documentación Electrónica (GDE);
- Resolución N° 65/2016 del Ministerio de Modernización que obliga al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda a la utilización de ciertos módulos del sistema GDE, por ej. Expediente Electrónico;
- Resolución Nº 36/2011 de la SIGEN aprueba el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Control Interno;
- Disposición Nº 69/18 y Nº 198/18 AGN relacionada a los ODS;

Normativa de Rendiciones de Cuenta

- Resolución N° 58-E/2016 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y modificatorias que establecen un nuevo Reglamento de Rendición de Cuentas y reitera la no aplicabilidad de Res. MINPLAN N° 268/2007 y 267/2008 para la materia;

Normativa de Redeterminaciones de Precios

- Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 1295/2002 aprueba el Régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública (Ley 13.064);
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 691/2016 aprueba el Régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública (Ley 13.064);
- Resolución N° 62-E/2016 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda aprueba nota de adhesión de los programas de viviendas al régimen del decreto N° 691/2016;
- Resolución N° 327-E/2016 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda concede prórroga del plazo para la adhesión a la que hace referencia la Res. N° 62-E/2016.
- Resolución Nº 1-E/2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Ministerio de Transporte y Ministerio de Energía y Minería aclara y complementa Dto. Nº 691/2016;

Las tareas de campo se llevaron a cabo en sede de la ACUMAR y de la SV entre el 1° de junio de 2019 y el 18 de diciembre de 2019.

VI.RESUMEN DEL TRABAJO DE CONTROL REALIZADO

Descripción de la gestión del programa

La Secretaría de Vivienda (SV) es quien tiene a cargo la gestión del programa y por ende el dictado de los manuales de ejecución, la determinación de los estándares mínimos de calidad y los montos máximos financiables.

Se entiende por gestión del programa la canalización de los requerimientos de financiamiento, la emisión de las constancias de factibilidad técnica y financiera, la promoción de la firma de los convenios específicos, la aprobación de la rendición de cuentas, la directiva de pago, la comunicación de los incumplimientos de los convenios y la adopción de las medidas correspondientes.

En lo que respecta a la ejecución de las obras, tiene la obligación de realizar el seguimiento de las mismas, receptar la adhesión a la Resolución N° 62-E/2016 (MIOPyV) por readecuación de precios, aprobar las rendiciones para las transferencias futuras en función de los cronogramas acordados, y todas las actividades administrativas que implican la transferencias y control de los fondos.

El presente examen comprende la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable a las actividades descriptas a cargo de la SV, por cuanto en el proceso de administración, transferencias y ejecución de los fondos federales intervienen distintos responsables -la Unidad de Gestión y las Unidades Ejecutoras provinciales y/o municipales- asignándole a estas últimas la contratación, el resguardo en soporte documental de las rendiciones y la ejecución propiamente dicha del avance y terminación de las obras.

VI.1 Procedimientos aplicados

Se efectuaron los siguientes procedimientos para las tareas de auditoría:

- ✓ Se analizó la Ley de Presupuesto 2018 y los montos asignados al Programa y Actividad Programática en cuestión.
- ✓ Se determinó el porcentaje de ejecución del programa identificado en el OBJETO en relación al crédito asignado por la Ley de Presupuesto año 2018 y sus modificaciones.
- ✓ Se realizó una prueba de concordancia entre los registros del e-SIDIF y los montos informados en el PISA a Diciembre/2018, aprobado por el Consejo Directivo de la ACUMAR.
- ✓ En base al e-SIDIF, se escogió una muestra cuyo criterio de selección fue teniendo en cuenta a todos los beneficiarios y dentro de cada uno, los devengados más significativos. El universo representó un devengado total de $724.024.896,71, siendo que la muestra seleccionada alcanzó una representatividad total del 68% sobre el universo. Sin perjuicio de ello, cabe destacar la LIMITACIÓN AL ALCANCE que hemos tenido al momento de recibir la muestra, la que finalmente representó un 20% del monto total devengado, conforme se menciona en el ítem V del presente examen.

- ✓ Se compulsaron los expedientes de obra y de pago de la muestra tenidos a la vista y se controló la aplicación de los criterios en relación a:
    - Financiamiento
    - Desembolsos
    - Rendición de Cuentas
    - Cuentas Bancarias
    - Control de Avances
    - Informes de la SV
- ✓ Se evaluó la gestión administrativa y la tramitación de los expedientes conforme las normas que rigen la materia.

A través de la aplicación de estos procedimientos y en contrastación con los criterios identificados, surgen los hallazgos aquí desarrollados.

VII.HALLAZGOS

A continuación, se expone la descripción de la evidencia obtenida, identificándose así los hallazgos más relevantes. En los Anexos II y III del presente examen se exponen los cuadros y aclaraciones pertinentes:

VII.1 Reglamento particular

En marzo de 2017 se dictó la Resolución 122-E/2017 (MIOPyV) la cual dejó sin efectos los distintos Planes Federales de Viviendas y en reemplazo creó dos planes: el "Plan Nacional de Viviendas y el "Plan Nacional de Hábitat". Asimismo, dicha resolución dejó sin efecto las aperturas programáticas existentes, entre ellas la de los programas Techo Digno y Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, los cuales pasaron a funcionar bajo un solo programa, el número 38, denominado "Acciones de Viviendas y Desarrollo Urbano".

También la resolución aprobó el nuevo reglamento particular, disponiendo cambios, especialmente respecto del financiamiento, el anticipo financiero y el control de las obras.

Los hallazgos más significativos en relación a los criterios identificados de acuerdo a los reglamentos particulares aplicables al programa, conforme su entrada en vigencia, son los siguientes:

- *Financiamiento*

El financiamiento de los proyectos debe ser compartido entre la Secretaría de Vivienda y los Entes Ejecutores, debiendo este último financiar una contraparte equivalente a un tercio (1/3) del monto

total del proyecto. Esta modalidad podrá exceptuarse cuando se trate de proyectos de emergencia y en los casos en que la SV, previa evaluación del proyecto, determine la excepción.

De los acuerdos que componen la muestra recibida, solo uno fue suscripto posteriormente a la entrada en vigencia de esta resolución. El mismo es el ACU 20651046/2018 de AYSA por obras de bombeo y colectores cloacales y no se observó que el financiamiento fuera compartido, como tampoco que hubiera una evaluación de la SV justificando la excepción.

- *Anticipo Financiero*

En cada convenio particular se definirá el anticipo financiero a otorgar el cual podrá alcanzar hasta el veinte por ciento (20%) del monto total acordado.

Del único acuerdo firmando luego de la entrada en vigencia de esta resolución (ACU 20651046/2018 de AYSA) observamos que, si bien el Convenio Específico no establecía un anticipo financiero, por solicitud del ente ejecutor (AYSA) en razón de las urgencias, se le anticipó el primer desembolso que representó casi el 26% ($49 millones) del monto total de la obra.

- *Control de avances, calidad constructiva y cumplimiento de las obligaciones del convenio*

La SV, como Unidad de Gestión, debe realizar informes de seguimiento de obras. Como respuesta a la solicitud por nota, la SV remitió once informes, denominados "Protocolo de Seguimiento de Obras, Visita a Obra.", todos efectuados durante el año 2018.

Dichos informes están estructurados de la siguiente manera:

- Identificación: descripción y estado de la obra, modo de gestión, avances físico y financiero acumulados, montos vigentes, mapa de ubicación.
- Condiciones del entorno: factibilidad de acceso a servicios y transporte público, equipamiento urbano, etc.
- Condiciones observables en obra: fecha de inicio y estado de plazos, cartel de obra, seguridad, cantidad de unidades en ejecución/terminadas/a iniciar.
- Población destinataria
- Situación dominial
- Documentación recibida durante la visita
- Comentarios y recomendaciones del supervisor de la Dirección Nacional de Vivienda Social.

En la mayoría de los informes recibidos, los puntos referidos a Identificación, Población destinataria y Entorno se encuentran completos, mientras que los restantes se encuentran en muchos casos sin datos o muy escasos.

Cabe señalar que los informes concluyen con una nota donde se expresa que los mismos fueron realizados en base a información brindada por los Institutos de Vivienda de la jurisdicción

correspondiente, sin constituir un análisis pormenorizado ni exhaustivo, por lo que los datos expuestos deberán ser considerados solo como una visión global y aproximada del estado actual de la obra.

Sólo un informe de los once recibidos corresponde a un acuerdo que integró la muestra. Allí los datos de identificación de obra, avance físico y financiero y montos se corresponden con las constancias que surgen de la compulsa del expediente. No obstante, el informe señala que el estado de la obra es "neutralizada por análisis de la ampliación de contrato", mientras que en el expediente la última certificación data de marzo/2018 y no hay constancia de neutralización alguna, entendiendo a la misma como el acta que debe estar suscripta por la SV aceptando la suspensión de los plazos de obra.

VII.2 Modificaciones presupuestarias y nivel de ejecución

En cuanto al nivel de ejecución, el programa en su conjunto tuvo un devengado del 99% sobre el crédito vigente, mientras que la actividad de Cuenca fue algo inferior, alcanzando el 94% del crédito vigente, ya que el crédito inicial sufrió modificaciones tal se explica seguidamente.

En cuanto a las modificaciones presupuestarias, la actividad de Cuenca del programa tuvo un aumento de casi el 37% *(Ver ANEXO II, Cuadros N° 8 y 9)*.

VII.3 Concordancia entre el PISA y el e-SIDIF

El PISA es elaborado por la ACUMAR en base a la información que le remiten las distintas jurisdicciones de forma totalmente independiente de los sistemas informáticos aprobados para gestionar los fondos presupuestarios de cada una de ellas, por lo tanto, el PISA, si bien brinda información sobre las inversiones, es una herramienta poco confiable en la medida que no han implementado procedimientos de control y contrastación con los sistemas presupuestarios.

De la prueba de concordancia realizada para este ejercicio surge una diferencia del 14,6% entre el devengado registrado en el e-SIDIF y el informado en el PISA, lo cual denotaría que, hay omisiones en la carga del PISA. En cuanto al crédito, la cifra informada por el PISA no coincide ni con el crédito inicial ni con el vigente del único programa de vivienda vigente en 2018 según e-SIDIF.

Se aclara que el PISA no unifica el número del programa de vivienda que actualmente devenga según e-SIDIF, sino que sigue identificando a los programas según el número asignado originariamente y cuyos reglamentos fueron dejados sin efecto.

Cuadro Nº 1: Comparación PISA vs e-SIDIF

Programas Vivienda	Presupuesto 2018		Devengado 2018	
	PISA $	e-SIDIF vigente $	PISA $	e-SIDIF $
38	280.915.574	774.213.915	279.869.043	724.024.897
46	0	0	327.513.264	0
71	324.266.857	0	11.467.012	0
	605.182.431	**774.213.915**	**618.849.318**	**724.024.897**
Diferencia	**21,8%**		**14,6%**	

Fuente: Elaboración propia en base al PISA dic/2017, PISA dic/2108 y e-SIDIF

VII.4 Gestión administrativa

A partir del año 2016 se puso en funcionamiento el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), el cual no cuenta con un perfil de usuario de consulta para los auditores externos, ni está previsto su desarrollo, por lo tanto, la información utilizada para nuestra labor queda limitada a la que los auditados pongan a disposición, sin tener la certeza que se ha compulsado la totalidad de la documentación[2].

La SV inició un proceso de "despapelización" que consiste en la digitalización de todos los expedientes de obra que tramitaban en papel para continuar su gestión en forma digital a través del sistema GDE.

En este proceso de digitalización se observan diversas situaciones que afectan la integralidad del expediente madre: se omiten el escaneo de fojas, el archivo digital no se corresponde con el acuerdo que identifica su carátula, etc.

Cabe mencionar particularmente el caso del ACU 2069/11 dado el alto grado de irregularidades observadas en su proceso de digitalización. Allí, las constancias en papel que fueron digitalizadas dan cuenta de una cantidad de fojas que superan las mil doscientas, como su foliatura en manuscrito lo indica, sin embargo, el sistema GDE informa que fueron importadas un total de 369 páginas. En virtud de tratarse de un acuerdo que ha sido auditado en ejercicios anteriores (aprobados mediante Res. N° 82/2019 AGN y Res. N° 11/2018 AGN, entre otras), podemos dar cuenta que se han omitido escanear más de cincuenta certificados de obra, rendiciones de cuentas y otra documentación exigida.

Tampoco resulta autosuficiente el expediente en GDE ya que los informes llevados a cabo por la unidad de gestión no son agregados al expediente de obra, tramitando ellos en forma separada.

[2] FUENTE: Informe de AGN en referencia al GDE aprobado mediante Res. Nº 98/19 AGN.

VII.5 Documentación obligatoria

De la compulsa de los expedientes se observa documentación faltante, que en promedio es del 40%. Los documentos que más se reiteran como faltantes son: la constancia de factibilidad técnica y financiera, la adenda con prórroga de plazos y los informes de seguimiento de la SV *(Ver ANEXO III, Cuadro N° 10)*.

Se resalta que, conforme el nuevo Reglamento de Rendición de Cuentas, no es exigida póliza de caución al ente ejecutor, que era una documentación requerida por la normativa anterior, aunque escasamente cumplida. Tal es así que la mayoría de los acuerdos de la muestra fueron suscriptos en vigencia del reglamento anterior y ninguna contiene la póliza de caución.

VII.6 Rendiciones de Cuentas

La nueva reglamentación bajó el grado de cumplimiento exigido para que tenga lugar el siguiente desembolso, en vez de rendir el 100% de los desembolsos anteriores (Res. Nº 58-E/2016). Desde septiembre 2018 deben rendir el 95% (Res. Nº 562/2018). Este año alcanzó el 96% en promedio, es decir que el 4% del total de fondos obligados a rendir no lo estaban al momento de recibir la siguiente transferencia. Los entes ejecutores que no rindieron son Avellaneda y el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires *(Ver ANEXO III, Cuadro N° 11)*.

Algunas de las formalidades y documentación que deben contener las rendiciones de cuenta conforme art. 2 de la Res. Nº 562/2018 no están cumplidas, por ejemplo, se omite la individualización del responsable de la percepción de los fondos, no se cumple con la oportunidad para efectuarlas (dentro de los 30 días de recibida la transferencia) y no se adjunta copia de los extractos bancarios.

VII.7 Requisitos para los desembolsos

Como se expresó precedentemente, la nueva normativa disminuyó el nivel de exigencia de los montos rendidos para que proceda un nuevo desembolso. En el ejercicio auditado se observa que dos de los cuatro expedientes en condiciones de rendir no respetaron tal metodología ya que se efectúan transferencias sin que el monto devengado inmediatamente anterior esté al 95% rendido.

El art. 3 del reglamento establece acciones y sanciones que deberá aplicar la SV a los entes ejecutores que no rindan íntegramente, procurando la devolución de los fondos. Sin embargo, no se observó acción ni sanción alguna en los casos de incumplimiento en las rendiciones.

VII.8 Cuentas receptoras

El reglamento de rendiciones de cuentas establece en su artículo 8° que la parte obligada a rendir cuentas debe abrir una cuenta bancaria en el Banco Nación u otra entidad bancaria habilitada por el BCRA y la TGN por cada programa o proyecto y de utilización exclusiva para éste.

Se realizó un procedimiento a través del e-SIDIF para verificar el cumplimiento de este requisito, resultando que AYSA no cumple, mientras que Avellaneda y el Instituto de la Vivienda de la Pcia. de Buenos Aires se adecúan a este requisito, es decir que en las cuentas bancarias denunciadas reciben sólo transferencias del programa de Vivienda. Por su parte, en la cuenta de AYSA se observan transferencias, no solo del programa 38, correspondiente al SAF 325, sino también devengados provenientes del SAF 205.

VII.9 Cumplimiento de los plazos contractuales

Para determinar los meses de atraso y la cantidad de meses sin certificación de obra se tomó como parámetro el mes de Agosto/2019, mes anterior al momento en que se tomó vista de los expedientes que componen la muestra.

El proyecto que presenta mayores atrasos es el de la construcción de 200 viviendas en Barrio El Cóndor (ACU 2069/11 Avellaneda) que lleva 6 años de atraso. El otro proyecto que integra el acuerdo, si bien culminó sus obras en abril/2018, lo hizo con un atraso de más de 5 años. El resto de los acuerdos presentan una demora en la ejecución de las obras que oscila entre los dos y más de tres años. Por su parte, el acuerdo de AYSA no ha iniciado las obras aún pese a haber percibido un anticipo financiero ocho meses previos a la compulsa del expediente *(Ver ANEXO III, Cuadro N° 12)*.

VII.10 Avance físico y financiero

En cuanto a los avances físicos y financieros se observa un desfasaje en el ACU perteneciente a AYSA por el motivo mencionado anteriormente: se le otorga un anticipo financiero del 26% y, al cierre de la compulsa de los expedientes de obra, aún no había iniciado las obras a pesar de haber transcurrido ocho meses *(Ver ANEXO III, Cuadro N° 13)*.

VII.11 Informes de Control

En cuanto a los informes emitidos por la UAI y/o la SIGEN, por medio de notas remitidas a esta Auditoría en julio y noviembre/2019 fueron puestos a disposición distintos documentos, describiendo a continuación los datos más relevantes de los mismos.

Informe UAI

El "Informe de Auditoría Interna" tiene por objeto a los programas 37 (Hábitat) y 38 (Vivienda) con actividad 77 (actividad de Cuenca) y comprende el período enero/septiembre 2018. Las observaciones son:

- ✓ Importantes retrasos en los avances físicos de las obras;
- ✓ Faltante de documentación exigida por la normativa;
- ✓ Demora en el inicio de las obras.

Informes SIGEN

Sobre la Evaluación del Control Interno[3]

La SIGEN emitió un "Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno 2018" del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. En cuanto a la Secretaría de Hábitat y en relación al Programa Nacional de Vivienda, las observaciones más importantes son:
Demoras en el inicio y ejecución de las obras;
Demoras en la remisión del anticipo financiero;
No consta en los expedientes documentación exigida por la normativa en relación a la gestión y ejecución de la obra (acta de inicio, contratos de obra pública, etc).

Sobre el Compendio de Auditorías[4]

Asimismo, la SIGEN nos puso a disposición un documento complementario al informe de "Evaluación del Sistema de Control Interno 2018" que resulta un compendio de informes de auditorías realizados por otros órganos de control jurisdiccionales. En dicho compendio se exponen las observaciones más relevantes. A continuación, se mencionan algunas de las observaciones efectuadas por la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires y por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (jurisdicciones de Cuenca):

Informes de la Sindicatura de CABA:

El IVC no cuenta con Manuales de Normas y Procedimientos que posibiliten la definición de niveles de responsabilidad y el establecimiento de pautas relativas a la planificación, ejecución y control;
Atrasos en el giro de fondos para el financiamiento de los programas, los que son solventados con recursos propios del IVC;
Atrasos en la rendición de cuentas;
Demoras significativas en el inicio de las obras;
Debilidades en el seguimiento técnico de los avances de obra por parte del IVC;
Falta de seguimiento, por parte del IVC, de la utilización de los fondos transferidos.

Informes del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires:

Los proyectos de viviendas no cuentan con el mínimo requerido de viviendas para personas con discapacidades;
Deficiencias respecto al desarrollo urbano;
Defectos de infraestructura de servicios.

[3] IF-2019-89653032-APN-GCSP#SIGEN
[4] IF-2019-89652344-APN-GCSP#SIGEN

VII.12 Acciones llevadas a cabo por la SV frente a incumplimientos

Se nos remitió por nota una información sumaria llevada a cabo por la Dirección de Sumarios del MIOPyV en relación a un acuerdo suscripto en 2011 (ACU 1511/11) y su convenio ampliatorio suscripto en 2014 (ACU 1543/14) en el partido de La Matanza. Para entonces, el programa se desarrollaba en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

El sumario tiene por objeto el reintegro de los fondos nacionales no rendidos. Las últimas actuaciones datan de abril/2017 y habrían seguido su etapa de instrucción bajo secreto de sumario, por lo que la Dirección no nos remite actuaciones posteriores a la fecha mencionada, que es cuando se dispuso el inicio de un Sumario Administrativo. El seguimiento de los avances al respecto serán materia de análisis en informes futuros.

Dentro de las acciones llevadas a cabo en el sumario, se observa:

1) Informes de Auditoría Técnica elaborado por la Dirección de Control y Auditoría de la SV a fines del 2016 dando cuenta de que las obras están al 76% finalizadas pese al 99% de avance físico certificado, de que hay faltantes de rubros (como carpintería, techos, revestimientos, etc) vandalizados, de que hay irregularidades administrativas respecto a la recepción y pago de certificados de obra, etc;

2) Dictamen jurídico estimando la conveniencia de instruir un sumario y elevación a la Subsecretaría de Coordinación del MIOPyV;

3) Disposición de la Subsecretaría de Coordinación del MIOPyV disponiendo la instrucción del sumario administrativo.

VII.13 Particularidades de los convenios auditados

De la compulsa de los cinco expedientes recibidos, se ha observado que:

ACU 2069/11 (Avellaneda): La obra comienza en el año 2011 siendo gestionada por licitación pública. A partir del año 2016, se infiere -por las rendiciones correspondientes a distintas empresas y cooperativas- que la obra continuó su gestión por administración, aunque no consta en el expediente elementos que así lo respalden.

ACU 20651046/18 (AYSA): El Convenio de Cooperación suscripto entre la SV y AYSA presenta ciertas indefiniciones en lo que respecta a: 1) Carece de cronograma de desembolsos; 2) Omite precisar la fecha de inicio de las obras; 3) Es impreciso al momento de determinar el monto de financiación, toda vez que establece *"un monto fijo y/o el monto que en definitiva surja del resultando final de la licitación y adjudicación del contrato de las obras"*, dejando la posibilidad de que la SV termine financiando un monto mayor que el comprometido. Por otra parte, mientras el Reglamento Particular establece que los anticipos financieros no pueden superar el 20%, el convenio suscripto por AYSA no establece el otorgamiento del mismo. Sin embargo, AYSA por nota solicita el adelanto de

un primer desembolso de 50 millones de pesos (representando ello un 26% del total) en razón de la urgencia en la ejecución de las obras. El desembolso se efectuó en diciembre/2018 y hasta agosto/2019 las obras no habrían iniciado, pese al apremio manifestado por el ente ejecutor.

VII.14 Acciones llevadas a cabo en relación a los ODS

En el ejercicio auditado, el programa en cuestión careció de vinculación presupuestaria ODS, por lo que no se pudo realizar ningún procedimiento respecto a su crédito y ejecución.

Por su parte, la Secretaría de Vivienda, mediante nota[5] remitida a esta Auditoría en noviembre/2019, nos adjuntó un Memorándum[6] que establece que, en referencia a los ODS y a las acciones promovidas por la SV, se sitúan en la meta 11.1 que reza "De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros, asequibles y mejorar los barrios marginales" y que su indicador es el porcentaje de la población de vive en viviendas particulares deficitarias y en situación de tenencia irregular. A fin de cumplir con esta meta, se creó el "Plan Nacional de Vivienda" con diversas actividades orientadas a atender distintas necesidades: desde la construcción de viviendas sociales hasta la obtención de créditos hipotecarios. Su medición y efectividad podrá ser medida en el año 2020, cuando se practique el Censo Nacional.

Cabe mencionar también que en relación a otro examen de esta Auditoría (Proyecto N° 10013510/2019, Actuación Administrativa Nº: 58/19 respecto al Programa de Hábitat Nº 37), la Secretaría de Infraestructura Urbana, dependiente también del MIOPyV como la SV, mediante nota[7] adjunta un informe[8] sobre la Gestión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016-2019 del MIOPyV. Dicho "Informe de Gestión ODS 2016-2019" presenta las siguientes características:

- ✓ Identifica a los referentes político y técnico que integran los grupos de trabajo que realizaron la adaptación de las metas de los ODS;
- ✓ Identifica los ODS asignados al MIOPyV: ODS 6 (Agua Limpia y Saneamiento), ODS 9 (Industria, Innovación e infraestructura), ODS 10 (Reducción de las Desigualdades) y ODS 11 "Ciudades y Comunidades Sostenibles";
- ✓ Menciona el problema común enfrentado al momento de desarrollar los indicadores: la falta de información disponible y el consecuente uso de los datos aportados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010;

[5] NO-2019-105067072-APN-SV#MI
[6] ME-2019-104730152-APN-DGI#MI
[7] NO-2019-100224716-APN-SIU#MI
[8] NO-2019-87508312-APN-SPTYCOP#MI nota del GDE donde se adjunta "Informe de Gestión como Archivos de Trabajo" elaborado por el equipo de la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública.

- ✓ Menciona las fichas técnicas de los indicadores adoptados, diferenciando indicadores de Nivel I (posibilidad de monitoreo inmediato) y de Nivel II y III (requieren más tiempo para su desarrollo);

- ✓ Menciona las acciones llevadas a cabo para el involucramiento de otros actores (gobiernos locales, universidades, ONG, SIGEN, etc);

- ✓ Identifica los desafíos por delante, que resultan ser:

1. Continuar trabajando para la cuantificación de beneficiarios directos e indirectos para poder monitorear los efectos de la política pública sobre los ODS;
2. Profundizar el trabajo con organismos custodios de los indicadores a fin de desarrollar más indicadores de seguimiento;
3. Mejorar la generación de información a nivel local y canales de información para consolidar los esfuerzos de todos los niveles de gobierno;
4. Seguir trabajando a fin de tener más indicadores de seguimiento, entendiendo que su medición es fundamental para focalizar los esfuerzos y lograr el alcance de las metas propuestas.

VIII. CONCLUSIÓN

Basándonos en el trabajo de control efectuado, según su objetivo y la limitación al alcance descriptos en los apartados III y V, respectivamente, consideramos que la información del objeto cumple en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados, salvo en lo referente a los resultados y hallazgos relativos a:

- Las diferencias entre la información brindada por el PISA elaborada por ACUMAR y el e-SIDIF, que continúan conforme informes anteriores aprobados por Res. N° 82/2019 AGN y Res. N° 11/2018.
- El faltante de documentación exigida por la normativa, especialmente la omisión de la constancia de factibilidad técnica y financiera.
- La falta del control de seguimiento de las obras.
- Los requisitos para que procedan los desembolsos no se cumplen en forma cabal.
- La falta de integralidad en la gestión administrativa del expediente de obra.
- Las demoras en la ejecución de las obras.

- La omisión del uso exclusivo de las cuentas bancarias.

BUENOS AIRES, 27de Diciembre de 2019.-

Cdra. Liliana Rodriguez
Supervisor
Depto. de Control de Órganos Rectores
Gerencia de Control de Cuenta de Inversión

FRUGOLI
Ernesto Alfonso

Firmado digitalmente por FRUGOLI Ernesto Alfonso
Fecha: 2020.05.22 16:47:54 -03'00'

VALDEZ
Carlos
Antonio

Firmado digitalmente por VALDEZ Carlos Antonio
Fecha: 2020.05.26 18:45:07 -03'00'

IX. ANEXOS

ANEXO I

DETALLE DE LOS PROCEDIMIENTOS GENERALES DE AUDITORÍA APLICADOS

A los efectos de cumplimentar el objetivo, se aplicaron los siguientes procedimientos de auditoría:

a) Requerimiento inicial -por nota- a los efectos de contar con una primera aproximación al organismo, previo a tener contacto directo con los expedientes y para el caso de reformas en las estructuras organizativas, nuevos nombramientos o normativa.

b) Aplicabilidad y cumplimiento de la normativa vigente, organigramas y manuales de procedimiento y circuitos (éstos dos últimos en caso de corresponder), observando el cumplimiento de los mismos y en forma específica la no superposición de las directivas anteriores con las actuales.

c) Requerimiento -por nota- al organismo para relevar sus autoridades, la normativa aplicable, los procedimientos administrativos llevados a cabo, los controles internos efectuados, etc.

d) Mediante técnicas de observación se registrarán presencial y sistemáticamente los procesos y procedimientos que realiza la UG.

e) Entrevistas con los funcionarios respecto de interpretación de la legislación vigente, incluyendo cambios y actualizaciones.

f) Mediante técnicas de indagación y entrevistas se formularán preguntas ya sean verbales o escritas a empleados y funcionarios en referencia a los circuitos existentes en las áreas auditadas.

g) Seguimiento de las observaciones formuladas en ejercicios anteriores.

h) Obtención de los registros presupuestarios del e-SIDIF del programa sobre la asignación de fondos y ejecución a través de la emisión de los Listados de Gastos por Beneficiario.

i) Selección de una muestra y requerimiento -por nota- de los expedientes alcanzados por la misma.

La muestra solicitada alcanzaba el 68% de las transferencias efectuadas en el período auditado, aunque finalmente se redujo al 20% en virtud de la muestra finalmente puesta a disposición.

Así, la muestra seleccionada por este equipo de trabajo fue la siguiente:

Cuadro Nº 2: Muestra / Significancia

ENTE EJECUTOR	N° DE PRE	IMPORTE DEL PRE QUE INTEGRA LA SELECCIÓN	TOTAL DEVENDADO POR BENEF. S/ e-SIDIF	% DE SIGNIF.
MORÓN	83911	4.607.922,71	5.945.050,84	78%
AVELLANEDA	86783	56.247.614,68	117.565.700,61	68%
	155941	12.652.761,32		
	253402	11.020.723,63		
LANÚS	18813	173.051,86	173.051,86	100%
ALTE BROWN	328780	582.167,11	582.167,11	100%
IV PCIA DE BUENOS AIRES	7353	22.034.733,80	445.549.183,06	68%
	33376	23.870.528,65		
	85127	28.062.282,16		
	148453	25.071.838,46		
	148468	40.048.606,49		
	273606	40.629.273,15		
	332071	32.887.269,97		
	273618	19.396.932,02		
	303263	19.281.372,76		
	155939	22.923.206,65		
	341981	28.759.845,68		
IV CABA	83924	13.041.700,95	105.209.743,23	54%
	270961	13.553.411,38		
	253400	17.999.614,04		
	198707	12.490.207,15		
AYSA	342010	49.000.000,00	49.000.000,00	100%
TOTAL		**$ 494.335.064,62**	**$ 724.024.896,71**	**68%**

Fuente: Elaboración propia en base al e-SIDIF

Mientras que la muestra finalmente puesta a disposición de este equipo de trabajo fue la siguiente:

Cuadro Nº 3: Muestra / Significancia

ENTE EJECUTOR	N° DE PRE	IMPORTE DEL PRE QUE SE RECIBIÓ DE LA MUESTRA	TOTAL DEVENDADO POR BENEF. S/ e-SIDIF	% DE SIGNIF.
MORÓN		-	5.945.050,84	0%
AVELLANEDA	155941	12.652.761,32	117.565.700,61	20%
	253402	11.020.723,63		
LANÚS		-	173.051,86	0%
ALTE BROWN		-	582.167,11	0%
IV PCIA. DE BUENOS AIRES	7353	22.034.733,80	445.549.183,06	17%
	85127	28.062.282,16		
	148453	25.071.838,46		
IV CABA		-	105.209.743,23	0%
AYSA	342010	49.000.000,00	49.000.000,00	100%
TOTAL		**$ 147.842.339,37**	**$ 724.024.896,71**	**20%**

Fuente: Elaboración propia en base al e-SIDIF

j) Requerimiento -por nota- a fin de contar con copia de los informes de control interno de la UAI y SIGEN (podrá ser por medio electrónico o papel). Análisis de los mismos en función de las observaciones obtenidas de las tareas de campo.

k) Entrevistas con los funcionarios del área a efectos de obtener aclaraciones que surjan con motivo de las tareas de campo.

l) Eventuales pedidos de confirmación a terceras partes o al ente en relación a una información en particular y/o declaraciones verbales obtenidas mediante indagación y entrevistas.

m) Constatación del cumplimiento de las autorizaciones requeridas y/o firmas según la estructura de cargos en relación a los circuitos administrativos, según el manual de procedimientos de la Unidad de Gestión, en caso de existir.

n) Una vez que la muestra esté definida, en base al volumen de transferencias devengadas en el ejercicio, se realizarán los siguientes procedimientos:

- Análisis de los convenios suscriptos con los entes ejecutores.
- Verificación del cumplimiento de normas y procedimientos específicos vigentes.
- Examen de la documentación presentada por las partes involucradas, tales como certificados de avance de obra, contratos de obra pública, documentación del proceso licitatorio, entre otros.
- Verificación del cumplimiento de documentación que debe emitir la Unidad de Gestión.
- Verificación del cumplimiento de plazos de ejecución según convenio.
- Determinación de eventuales desfasajes entre avances físicos y financieros. Realización de técnicas de repetición sobre los certificados de obra y listado de desembolsos, a fin de verificar el avance físico y financiero denunciado.
- Análisis de la eventual paralización de obras.
- Examen sobre las rendiciones de cuentas presentadas ante la Unidad de Gestión, a fin de determinar su cumplimiento en tiempo y forma. Realización de técnicas de repetición sobre las rendiciones de cuentas presentadas ante la Unidad de Gestión.
- Verificación del cumplimiento de los requisitos sobre las cuentas receptoras de fondos exigidos por la normativa.

o) Requerimiento -por nota- de documentación, expedientes e información a los respectivos responsables. Inspección de la documentación, considerando la confiabilidad y el riesgo de fraude.

p) Requerimiento -por nota- de los expedientes de redeterminaciones de precios de las obras alcanzadas por la muestra, en caso de que sean llevados por separado.

q) Pruebas de cumplimiento en los expedientes de redeterminación de precios, analizando el proceso aprobatorio y los distintos actos administrativos. Determinación de los porcentajes de los mayores costos aprobados en la muestra.

r) Realización de pruebas de concordancia entre lo expuesto en el PISA al 31 de diciembre de 2018 y los registros del Sistema Integrado de Información Financiera (e-SIDIF).

s) Análisis sobre el desarrollo de la ejecución del programa, particularmente en lo referido a montos originales, ajustes por mayores costos, crédito asignado y devengado para el ejercicio fiscal.

t) Selección de una muestra de acuerdos del PISA que en los últimos ejercicios no han registrado transferencias de fondos o por otras razones de seguimiento.

u) Requerimiento -por nota- de la muestra seleccionada en el ítem anterior.

v) Análisis de la muestra de acuerdos precitada con la finalidad de tomar conocimiento de los motivos por los cuales no se están ejecutando o bien con la finalidad de conocer sus particularidades. Verificaciones de las acciones llevadas a cabo contra el municipio incumplidor, en caso de corresponder.

w) Requerimiento -por nota- a fin de contar con copia de las auditorías contables, técnicas y financieras que hubieran emitido los distintos responsables. Análisis de los mismos en función de las observaciones obtenidas de las tareas de campo.

x) Requerimiento -por nota- a fin de contar con los informes de control y/o seguimiento de las obras.

y) Requerimiento -por nota- a fin de contar con los sumarios administrativos u otras medidas por incumplimientos de obras.

z) Requerimiento -por nota- de información referida a los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, tales como objetivos y metas del Programa, así como acciones adoptadas, en caso de que las hubiera.

aa) Remisión de diversas notas para la actuación en cuestión (N° 57/2019), a los efectos de solicitar los expedientes y demás documentación necesaria para la labor de auditoría, a saber:

- Nota N° 90/19-AG02 de fecha 24 de junio de 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Secretaría de Vivienda, solicitando la puesta a disposición de los expedientes alcanzados por la muestra.
- Nota N° 116/19-AG02 de fecha 1º de julio de 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Secretaría de Vivienda, a la Dirección Nacional de Vivienda Social y a la Dirección Nacional de Gestión Operativa de Proyectos Habitacionales solicitando los informes de control y seguimiento que hubieren efectuado sobre las obras convenidas dentro del objeto auditado.
- Nota N° 117/19-AG02 de fecha 1º de julio de 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Secretaría de Vivienda, a la Dirección Nacional de Vivienda Social solicitando la puesta a disposición de los expedientes de seguimiento.
- Nota N° 118/19-AG02 de fecha 1º de julio de 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Secretaría de Vivienda, a la Dirección Nacional de Vivienda Social solicitando informar el listado de los expedientes de obra en curso.
- Nota N° 119/19-AG02 de fecha 1º de julio de 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Secretaría de Vivienda, a la Dirección Nacional de

Vivienda Social y a la Dirección Nacional de Gestión de la Información solicitando el primer requerimiento al Ente a fin de conocer su estructura, circuitos, control interno, etc.

- Nota N° 120/19-AG02 de fecha 1º de julio de 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Secretaría de Vivienda solicitando información respecto a los acuerdos rescindidos en el marco de la Res. 61-E/2016.
- Nota N° 122/19-AG02 de fecha 1º de julio de 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Secretaría de Coordinación y a la Dirección de Sumarios solicitando los sumarios administrativos u otra medida implementada por incumplimiento de obras en el marco del objeto auditado.
- Nota N° 123/19-AG02 de fecha 1º de julio de 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Unidad de Auditoría Interna solicitando copia de los informes de auditoría interna que se hayan realizado en relación al objeto auditado.
- Nota N° 217/19-AG02 de fecha 18 de octubre de 2019 dirigida al Sr. Síndico General de la Nación solicitando copia de los informes de auditoría interna y control interno que se hayan realizado en relación al objeto auditado.
- Nota N° 218/19-AG02 de fecha octubre 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Secretaría de Vivienda solicitando toda información relativa a los ODS.
- Nota N° 233/19-AG02 de fecha 22 de noviembre de 2019 dirigida al Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con copia a la Secretaría de Vivienda y a la Dirección Nacional de Vivienda Social, reiterando la puesta a disposición de los expedientes alcanzados por la muestra.

ANEXO II

DETALLE DE LA INFORMACIÓN DEL PISA Y DEL e-SIDIF

Toda la información relevada fue obtenida de los Anexos Presupuestarios PISA a diciembre/2018 puestos a disposición a esta Auditoría por ACUMAR mediante notas NO-2018-6538295-APN-ACUMAR#SGP y NO-2019-47748619-APN-DE#ACUMAR. El PISA, 1º y 2º semestre del 2018, fue aprobado por actas del Consejo Directivo de la ACUMAR en fecha 11 de diciembre de 2018 y 8 de mayo de 2019 respectivamente.

A) Devengamiento del PISA para la línea de acción y el programa auditado:

El Anexo Presupuestario del PISA surge que el devengado total del año para todas las jurisdicciones y para todas las líneas de acción es de $21.012.664.928. La línea de acción 8 denominada "URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS", a la que pertenece el programa de vivienda auditado, muestra un devengado de $3.170.667.167, representando poco más del 15% del total. A continuación, se expone una tabla con valores absolutos y porcentuales:

Cuadro Nº 4: PISA – Devengado 2018 por líneas de acción

Líneas de Acción	Devengado 2018 $	Porcentaje por línea %
1- Sistema Internacional de Indicadores	0	0%
2- Sistema de Información Pública	580.400	0,003%
3- Fortalecimiento Institucional	720.072.300	3,43%
4- Ordenamiento Territorial	1.816.572.924	8,65%
5- Educación Ambiental	66.433.522	0,32%
6- Plan Sanitario de Emergencia	459.029.815	2,18%
7- Monitoreo de Calidad delAgua, Sedimentos y Aire	31.915.761	0,15%
8- Urbanización de Villa y Asentamientos Urbanos	3.170.667.167	15,09%
9- Expansión de la Red de Agua Potable y Saneamiento Cloacal	12.218.207.929	58,15%
10- Desagües Pluviales	1.356.496.748	6,46%
11- Contaminación de Origen Industrial	49.761.762	0,24%
12- Limpieza de Márgenes y Camino de Sirga	447.093.928	2,13%
13- Saneamiento de Basurales	675.832.672	3,22%
14- Programa Polo Petroquímico Dock Sud	0	0%
TOTALES	**21.012.664.928**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base al PISA dic/2018

Del monto devengado de dicha línea quien más aportó fue la Nación, con poco más de la mitad. Lo sigue CABA con el 33,4%, mientras que la Provincia de Buenos Aires aportó el 13,4%. Por su parte, ACUMAR realizó un aporte del 2,4%, resultando ello una continuidad de su accionar en el ejercicio

anterior, cuando resultó novedoso su aporte, ya que desde el ejercicio 2013 no se observaba una participación de ACUMAR con fondos propios para esta línea de acción.

Cuadro Nº 5: Devengado según jurisdicción

Jurisdicción	Devengado 2018 $	Porcentaje
Estado Nacional	1.608.829.986	50,7%
CABA	1.060.238.409	33,4%
Provincia Bs. As.	424.678.952	13,4%
Acumar	76.919.821	2,4%
Totales	**3.170.667.167**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base al PISA dic/2018

Sin perjuicio que presupuestariamente los programas federales han cambiado de numeración, el PISA sigue informando devengados en el ejercicio 2018 para números de programas dejados sin efecto y que no se reflejan en el e-SIDIF.

Cuadro Nº 6: Devengado 2018 según programa

Fondos Estado Nacional	Devengado 2018 $	Porcentaje %
Programa 37	411.077.187	71%
Programa 38	279.869.043	48,3%
Programa 46	327.513.264	56,6%
Programa 71	11.467.012	2%
Subtotal	**1.029.926.506**	**64%**
Mejoramientos	1.222.343	0,2%
Sin identificar	577.681.137	99,8%
Subtotal	**578.903.480**	**36%**
TOTAL	**1.608.829.986**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base al PISA dic/2018

En virtud de ello, podríamos agruparlos de la siguiente manera:

- Los programas identificados al actual **Plan Nacional de Vivienda** serían los números: 38 (vigente en ejercicio 2018), 71 (vigente hasta el ejercicio 2016) y 46 (vigente en ejercicios anteriores al 2016).
- Para el actual **Plan Nacional de Hábitat**: 37 (vigente actualmente).

Así, podemos identificar que, sobre el total devengado correspondiente al Estado Nacional, y siempre según el PISA, se ejecutaron $618.849.318 en los programas de vivienda y $411.077.187 en los programas de hábitat.

Cuadro Nº 7: Devengado 2018 según planes nacionales

Fondos Estado Nacional	Devengado 2018 $	Porcentaje
Hábitat: Programas 37	411.077.187	40%
Vivienda: Programas 38 / 46 / 71	618.849.318	60%
Totales	**1.029.926.506**	**100%**

Fuente: Elaboración propia en base al PISA dic/2018

B) Modificación presupuestaria y nivel de ejecución:

El crédito inicial asignado según e-SIDIF para el ejercicio 2018 del programa 38 actividad de Cuenca fue de $566 millones, sufriendo una ampliación de $208 millones a lo largo del ejercicio (37%), terminando así con un crédito vigente de $774 millones. El nivel de ejecución en referencia a dicho crédito fue del 94% para la actividad de Cuenca y, a nivel global, el programa se ejecutó apenas por debajo de su totalidad. En el siguiente cuadro se informan estos valores:

Cuadro Nº 8: Modificaciones presupuestarias y nivel de ejecución. *En millones de pesos*

Actividad	Inicial $	Modifi-caciones $	Vigente $	Modifi-caciones %	Deven-gado $	Nivel de Ejec. s/ Vigente
77	566	208	774	37%	724	94%
Otras	22.032	489	22.520	2%	22.360	99%
Totales	**22.597**	**697**	**23.294**	**3%**	**23.084**	**99%**

Fuente: Elaboración propia en base al e-SIDIF

Cuadro Nº 9: Modificaciones presupuestarias

Modificaciones Presupuestarias	
Inicial $	**Vigente $**
565.760.274	774.213.915
36,80%	

Fuente: Elaboración propia en base al e-SIDIF

ANEXO III

DETALLE DE LOS RESULTADOS Y HALLAZGOS

Documentación faltante de los expedientes:

La documentación faltante promedio resultó del 40%, siendo la factibilidad financiera, la factibilidad técnica y los informes de seguimiento de las más recurrentes. A continuación, el cuadro de faltantes:

Cuadro Nº 10: Documentación faltante

TIPO DE DOCUMENTACION	Total acuerdos	Documentación Faltante	
		Cant. de acuerdos	%
Convenio Particular	5	0	0%
Contrato de Obra Pública		3	60%
Acta de Inicio		2	40%
Memoria Técnica descriptiva		2	40%
Constancia de Factibilidad Técnica		3	60%
Constancia de Factibilidad / Prefactib. Financiera		4	80%
Dictamen jurídico previo a la firma del Convenio		1	20%
Addenda con prórroga		3	60%
Acta de Finalización Provisoria o Definitiva		0	0%
Docum. sobre adhesión a Res. 62-E/2018		0	0%
Informes de seguimiento de SV		4	80%
Documentación faltante promedio	**40%**		

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes de obra

Rendición de Cuentas:

El nuevo Reglamento de Rendición de Cuentas dictado en septiembre 2018 observa dos grandes modificaciones en relación a su versión anterior (Res. Nº 58-E/2016).

Uno es en cuanto al nivel de rendición que debían de cumplir al momento de solicitar el próximo desembolso. Mientras la versión implementada en el año 2016 exigía que los entes ejecutores tengan rendido el 100% de los desembolsos anteriores acumulados para exigir la nueva transferencia, la nueva versión dictada en 2018 acepta que se haya rendido el 95% de los fondos transferidos con anterioridad a la nueva solicitud de pago, para que ésta tenga lugar. A pesar de la disminución de exigencia en la rendición, en promedio se ha cumplido en menor grado que en el ejercicio anterior.

La otra modificación de la nueva normativa fue la eliminación de la exigencia de contratar un seguro de caución a cargo del obligado a rendir cuentas y a favor del ministerio. Dicho seguro tenía como objetivo asegurar el fiel cumplimiento de lo estipulado en el convenio específico y debía ser por un monto equivalente a dos desembolsos o cifra equivalente a no menos del 5% del monto total de la obra.

En cuanto a la documentación exigida, el artículo 2° de la Res. N° 562/2018 mantiene los mismos requisitos que su antecesora. Entre otros, establece que las rendiciones deben contener:

- ✓ Individualización del receptor de los fondos, del funcionario responsable de dichos fondos y de la cuenta bancaria receptora;
- ✓ Detalle del monto total de la transferencia que se rinde;
- ✓ Copia de los extractos bancarios;
- ✓ Planilla resumen que detalle la relación de comprobantes que respaldan la rendición, número de factura o recibo, certificados de obra correspondientes, etc –llamado "Anexo D";
- ✓ Copia de los comprobantes respaldatorios mencionados;
- ✓ Planilla que indique avances físicos y financieros, curva de inversión, etc –llamado "Anexo C";

De la compulsa de los expedientes de la muestra resultó que las omisiones más frecuentes de los requisitos enumerados son la falta de individualización del responsable de los fondos percibidos, la extemporaneidad del plazo que tienen para rendir (30 días de recibida la transferencia) y la copia de los extractos bancarios.

El grado de incumplimiento de rendición resulta ser del 4% en promedio. Para calcular los porcentajes mencionados no se tuvieron en cuenta los acuerdos que rindieron por encima de los montos transferidos.

A continuación, se expone el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 11: Rendición de cuentas

Ente Ejecutor	N° de Acuerdo	Proyecto	Rendición conforme Res. 562-E/2016							
			Desembol-sos acu-mulados	Último desembolso	Monto que debían rendir *	Rendido con Anexo D		Sin rendición		Sobre rendido
						$	%	$	%	$
AVELLANEDA	2069/11	Único	92.973.324	12.652.761	76.304.534	71.983.892	94%	4.320.642	6%	-
	399/15	Vivienda	20.896.481	11.020.724	9.381.970	20.920.421	223%	0	0%	11.538.451
		Obras Complement.								
INST. VIV. PCIA. BS. AS.	5043124/2016	Único	27.694.340	22.034.734	5.376.626	33.446.007	622%	0	0%	28.069.381
	267/15	Único	171.727.573	25.071.838	139.322.948	134.336.770	96%	4.986.178	4%	-
AYSA	20651046/2018	Red Prim. Is. Maciel	49.000.000	49.000.000	0	0	-	0	0%	-
		Colector Villa Jardín								
		Red Prim. Bº Lindo								
		Colector Juan Pablo II								
		Impulsión Juan Pablo II								
		Bombeo Juan Pablo II								
TOTALES			**362.291.718**	**119.780.057**	**230.386.078**	**221.079.258**	**96%**	**9.306.820**	**4%**	**39.607.832**

*** : Conforme Res. 562/2018 deben rendir el 95% de los desembolsos acumulados anteriores al último**

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes de obra

Cumplimiento de los plazos contractuales:

A continuación, se detalla el resultado de la verificación de plazos, identificado por Municipio, número de acuerdo y proyectos que lo conforman:

Cuadro Nº 12: Retrasos en las obras

Ente Ejecutor	N° de Acuerdo	Proyecto	Acta de Inicio	Fecha Vto.	Fecha Finaliz.	Meses previstos	Calculados a Agosto 2019 o fin de obra		
							Meses transcu-rridos	Meses atraso	Cant. meses sin present. certif.
AVELLANEDA	2069/11	100 viv. Onsari	dic-11	dic-12	abr-18	12	76	64	-
		200 viv. Cóndor	ago-12	ago-13	-	12	84	72	13
	399/15	Viviendas	oct-15	nov-17	-	26	47	21	13
		Obras Complementarias	oct-15	ago-16	-	10	46	36	41
INST. VIV. PCIA. BS. AS.	5043124/2016	Único	may-17	sep-17	-	4	27	23	23
	267/15	Único	mar-15	jun-16	-	15	53	38	22
AYSA	20651046/2018	Red Prim. Is. Maciel	-	-	-	43	-	-	-
		Colector Villa Jardín	-	-	-	18	-	-	-
		Red Prim. Bº Lindo	-	-	-	23	-	-	-
		Colector Juan Pablo II	-	-	-	20	-	-	-
		Impulsión Juan Pablo II	-	-	-	15	-	-	-
		Bombeo Juan Pablo II	-	-	-	33	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes de obra

Avance financiero y físico:

Tanto el avance físico como el financiero fueron calculados por esta auditoría. Para determinar el avance financiero se tomaron estrictamente los montos devengados conforme los expedientes de pago, tomando como base el monto total de la obra. Para el caso de la estimación del avance físico se consideraron los certificados brutos presentados. Ambos parámetros abarcaron hasta la fecha de corte de la auditoría (diciembre/2018).

El único desfasaje se observa en el acuerdo de AYSA por las razones ya descriptas en los Hallazgos. En el siguiente cuadro se exponen los avances financieros y físicos correspondientes a los acuerdos que componen la muestra:

Cuadro Nº 13: Avance físico y financiero

Ente Ejecutor	N° Acuerdo	Proyecto	Plazo de Ejecución		Situación a Dic/2018	
			Previsto	Certifi-cado	Av. Físico	Av. Financ.
AVELLANEDA	2069/11	100 viv. Onsari	12	68	100%	70%
		200 viv. Condor	12	71	74,30%	
	399/15	Viviendas	26	33	65,42%	72,20%
		Obras Complement.	10	33	90,66%	
INST. DE VIVIENDA PCIA. BS. AS.	5043124/2016	Único	4	10	87,65%	73,40%
	267/15	Único	15	16	89,63%	88,70%
AYSA	20651046/2018	Red Prim. Is. Maciel	43	-	0% *	26%
		Colector Villa Jardín	18	-		
		Red Prim. Bº Lindo	23	-		
		Colector Juan Pablo II	20	-		
		Impulsión Juan Pablo II	15	-		
		Bombeo Juan Pablo II	33	-		

PLAZO DE EJECUCIÓN: Previsto y Certificado están calculados en meses

* : AYSA por nota recibida por SV en Dic/2018 denuncia que una de esas obras está al 30%, pero no hay certif. ni menciona qué proyecto sería

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes de obra