

TÍTULO: INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN

Objeto de auditoría: Examinar las transferencias de fondos realizadas por el Estado Nacional a las distintas Jurisdicciones Beneficiarias para la ejecución de obras públicas incluidas en el Plan de Acción de Obra Pública Nacional “Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria”, en el marco del Programa Presupuestario 50: “Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas” siendo la Unidad Ejecutora Nacional, la ex Subsecretaría de Obras Públicas, dependiente de la ex Secretaría de Obras Públicas de la Nación en adelante SOP en el ámbito del ex MPFIPyS.

Gestión / Período auditado: Octubre/2012 al 30/09/2014

GERENCIA DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES

Departamento de Control de Transferencias a Municipios, CABA y Sector Privado

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Ley de Administración Financiera 24156. Decreto Reglamentario 1344/2007 y ccdtes. Sistema Presupuestario Público.

Decreto N° 1142/2003 (B.O. 28/11/2003) Resolución N°58/2004 (B.O. 18/02/2004)

Circular SOP 1/06: Procedimiento seguido para las Transferencias de Fondos en el ámbito de la SOP del MPFIPyS del 03/03/2006

Resolución N° 268/2007 (B.O. 14/05/2007) – modificada por Resolución N° 267/2008 MPFIPYS (B.O. 15/04/2008) y ccdtes.

Circular SOP 2 del 16 de octubre de 2012: Creación del Plan de Acción de Obra Pública Nacional denominado “Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria”

Circular SOP 3 del 17 de octubre de 2012: Conformación e integración de nuevos estamentos

Aclaraciones previas

El Plan de Acción de Obra Pública Nacional “Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria” fue creado e instrumentado mediante La Circular emitida por la SOP. Fue concebido “...como un plan de acción inmediata de fuerte impacto en la economía de los municipios...sosteniendo la política federal de ejecución descentralizada...” de obras públicas por parte de los Municipios como entes beneficiarios, “...valiéndose...de la utilización de mano de obra local, posibilitando de tal modo sostener e incrementar los niveles de empleo y desarrollo económico.”

La Circular estableció que las obras fuesen ejecutadas, mediante las siguientes modalidades: por administración, ejecución por entidades cooperativas, contratación de pequeñas y medianas empresas locales.

Se previó que “Las obras del PLAN, como herramienta de acción inmediata tendrán un plazo de ejecución que preferentemente no supere los DOCE (12) meses.”

La instrumentación jurídica de las obras se hizo por intermedio de los CUCyTs que debían ser aprobados previamente mediante Resolución de la SOP y suscritos posteriormente entre el subsecretario o máxima autoridad del ENOHA o del FFIH y los entes beneficiarios de las obras, en calidad de ejecutores o comitentes según correspondiere, previéndose que las transferencias se corresponderían con el efectivo avance de la obra.

Conforme La Circular, el PLAN contempló cuatro áreas de intervención dentro de las cuales se encontrarían circunscriptas las obras a ser financiadas.

En La Circular se definió al PLAN como “... un plan de acción inmediata de fuerte impacto en la economía de los municipios...sosteniendo la política federal de ejecución descentralizada...posibilitando de tal modo sostener e incrementar los niveles de empleo y desarrollo económico.”. Sin embargo no se precisaron objetivos ni se definieron y cuantificaron metas a cumplir.

La Circular definió también la forma de tramitación de los proyectos de obra y la documentación requerida que debía acompañar la solicitud de financiamiento, así como los circuitos administrativos a cumplimentar en las dependencias a su cargo. Asimismo, conformó tres nuevos estamentos administrativos a los que les asignó funciones en la tramitación de las solicitudes de financiamiento que se ingresaran y en su gestión posterior así como en el ámbito institucional del PLAN. Fueron conformadas e integradas mediante Circular SOP N° 3/2012.

El PROGRAMA 50 estuvo incorporado en el ámbito del MPFIPyS desde la creación del mismo por lo que su fuente normativa lo constituyen las respectivas Leyes de Presupuesto desde 2003 hasta diciembre de 2015.

Las DADPG correspondientes a los ejercicios fiscales 2012 al 2014 establecieron en la descripción del PROGRAMA que “...tiene como objetivo la ejecución de obras de infraestructura en todo el país, mediante la asistencia financiera a gobiernos provinciales y municipales, que a través de un sistema de gestión por obras por convenios, actúan como comitentes.”. No expusieron las metas y las producciones brutas a alcanzar así como tampoco definió las unidades de medidas. El Reglamento Particular del PROGRAMA continuaba tramitando por EXP- S01:130656/2008, sin aprobación a la fecha de finalización de las tareas de campo.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Audidores 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

En lo que respecta a la gestión del PLAN y del PROGRAMA intervenían la SOP, SSOP, la Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión, la Dirección General de Despacho y Mesa de Entradas; así como la Subsecretaría Legal y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en el ámbito del MPFIPyS.

El trámite administrativo en el marco del PLAN establecido por La Circular iniciaba con la presentación por parte de los Municipios de la solicitud de financiamiento de obra ante la SOP, adjuntando la documentación detallada en la "Guía de Presentación de Proyectos. Se verificaba la pertinencia de la obra dentro del PLAN por parte de la Comisión y se remitía a la SSOP a los efectos de su ejecución encuadrada en los lineamientos de los programas presupuestarios que tenía a su cargo.

Una vez que la solicitud había transitado favorablemente por el procedimiento interno previsto, la SOP emitía la Resolución SOP que aprobaba el modelo de CUCyT, autorizaba a la SSOP a suscribir el convenio y aprobaba la transferencia por el monto total de la obra. La tramitación de la solicitud de financiamiento culminaba con la firma del CUCyT entre la SSOP y el ente beneficiario iniciándose su ejecución.

CONCLUSIONES

El presente Informe de Auditoría tuvo como objeto el examen de las transferencias de fondos realizadas por el Estado Nacional a las distintas Jurisdicciones Beneficiarias para la ejecución de obras públicas incluidas en el Plan de Acción de Obra Pública Nacional denominado "Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria" en el marco del Programa Presupuestario 50: "Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas". La Unidad Ejecutora fue la ex SSOP dependiente de la ex SOP en el ámbito del ex MPFIPyS. El periodo auditado comprendió desde el inicio del PLAN (octubre de 2012) al 30/09/2014.

El universo sujeto a auditoría quedó conformado por la demanda total de financiamiento del PLAN presentada por las distintas jurisdicciones en el período auditado, la que alcanzó la suma de \$1.957.384.690,36 y estaba compuesta por 471 solicitudes de financiamiento a partir de las cuales se firmaron 244 convenios por un total de \$ 1.203.985.558,27 al 30/09/2014.

Para definir la población a los efectos de determinar la Muestra de auditoría se tomaron las regiones Metropolitana, Noroeste y Patagónica, las que representaron el 82,22% de la demanda total. Con el fin de lograr una muestra representativa se seleccionaron de cada región las provincias con mayor demanda teniendo en cuenta los proyectos de obras que excedieran los \$20.000.000. De acuerdo con el método no probabilístico utilizado, la muestra resultante se compuso de 15 proyectos de obras que se distribuían en cuatro provincias de las tres regiones citadas. Ello representó una demanda de \$452.314.450,68 (23,11% del total) a partir de la cual se formalizaron 12 convenios por \$309.554.450,15 (25,71% del total) y se verificaron transferencias de fondos por \$ 147.562.040,57 a 9 convenios al 30/9/2014 y por \$ 304.330.566,03 a 12 convenios al 31/12/2015.

Los procedimientos practicados por el equipo de auditoría tuvieron el fin de determinar si las transferencias efectuadas por el Estado Nacional fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica. La auditoría se estructuró en cuatro áreas de interés para dar respuesta a lo antes citado, a saber: legal, gestión, técnica y social. De los hallazgos surgidos se formulan las conclusiones que se detallan a continuación.

La creación del PLAN se enmarcó en la Circular SOP 2/12 de fecha 16/10/2012 y fue concebido "...como un plan de acción inmediata, estipulándose un plazo de ejecución de obra preferentemente no mayor a DOCE (12) meses, de fuerte impacto en la economía de los Municipios, valiéndose para ello, de la utilización de mano de obra local, posibilitando de tal modo sostener e incrementar los niveles de empleo y desarrollo económico...[sic]". En ese marco, y "...sosteniendo la política federal de ejecución descentralizada...[sic]" se dispuso que las obras incluidas en el PLAN fueran ejecutadas por los Municipios u otros Entes Beneficiarios a través de distintas modalidades de ejecución definidas por la norma, a saber por Administración, por Entidades Cooperativas o por contratación de pequeñas y medianas empresas locales conforme a las posibilidades de cada distrito.

El Plan definió un abanico amplio de tipos de obras públicas a financiar estructurado en cuatro áreas de intervención. No obstante ello, no se estableció una base de datos o un registro de prioridades ni de necesidades de financiamiento ni se definieron criterios de selección, lo que deja de lado la observancia del principio de efectividad en el uso de los recursos públicos otorgándose financiamiento para obras que por sus características no generaban impacto para toda la población alcanzada y que por sus características técnicas excedían los objetivos planteados.

Por otra parte esta auditoría no pudo verificar antecedentes o estudios previos de razonabilidad que sirvieran de causa o base fáctica a la creación e implementación del PLAN. Este se apartó de las previsiones normativas vigentes al ser creado por circular administrativa adoleciendo el acto

de la debida publicidad, difusión y transparencia que debe caracterizar a los actos gubernamentales, máxime cuando con ello se prevé otorgar transferencias de fondos públicos nacionales para la ejecución de obras de infraestructura a municipios de todo el país.

Tampoco se implementaron mecanismos institucionales de comunicación que aseguraran la adecuada difusión del PLAN contrariando el principio de publicidad de los actos de gobierno, lo que pone de manifiesto la falta de transparencia en su formulación e implementación impidiendo a los potenciales beneficiarios acceder al financiamiento en igualdad de condiciones. A esto se le suma la falta de transparencia en la gestión en cuanto a la falta de una base de datos o registro de financiamientos atendibles que cumpliera con los principios de pertinencia, confiabilidad, claridad y comparabilidad de la información.

El PLAN se constituyó en una Mesa de Entradas unificada de expedientes los que debían tramitar por programas presupuestarios específicos incluidos en las respectivas Leyes de Presupuesto, por lo que no se atuvo a la normativa presupuestaria vigente.

En cuanto a los procedimientos establecidos en la Circular para la tramitación de las solicitudes de financiamiento como para la aprobación de las transferencias a realizar se verificó que no fueron observados en su totalidad, evidenciándose deficiencias operativas y debilidades de control interno en la gestión. Merece señalarse que uno de los requisitos exigidos por la Circular del cual el auditado no efectuó reclamo alguno fue la falta de presentación del Cómputo y Presupuesto (con análisis de precios). Al respecto cabe señalar que tampoco acreditó de manera fehaciente la verificación de los precios presupuestados por los beneficiarios de manera de aportar una mayor transparencia en la aplicación de los fondos públicos nacionales.

En consecuencia, el auditado dio trámite favorable a demandas de financiamiento que no cumplían con la totalidad de los requisitos exigidos y las dependencias encargadas de velar por el cumplimiento de los procedimientos no sólo omitieron realizar las funciones que le fueron específicamente encomendadas sino también ejecutar acciones de control y correctivas tendientes a subsanar los vicios detectados.

Asimismo, se observaron incumplimientos a la normativa vigente en la asignación y designación de personal de las citadas dependencias por no atenerse a lo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos y en la Ley 25164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional por lo cual no se veló por el debido ejercicio de la función pública y la asunción de responsabilidades en concordancia.

Por su parte el PROGRAMA auditado no contó con el reglamento particular ni manual de ejecución aprobados conforme la normativa vigente que estableciera entre otros temas, los objetivos, metas y criterios de distribución de los fondos públicos, lo que generó una disminución de la calidad de la gestión pública, impidiendo analizar el cumplimiento de metas y objetivos así como la medición del impacto producto de su ejecución. La Unidad Ejecutora tampoco dispuso de una estructura organizativa aprobada de segundo nivel.

En lo que respecta a la reglamentación aplicable a rendiciones de cuenta se constató que el auditado no aplicó los procedimientos establecidos por la norma ante los incumplimientos de los beneficiarios teniendo en cuenta que la totalidad de las rendiciones de cuenta fueron presentadas de manera incompleta y/o incorrecta. Esto evidenció una falta de fiscalización y seguimiento de los fondos transferidos y del cumplimiento de los objetivos fijados.

De la revisión de los convenios suscriptos incluidos en el Plan en el marco del PROGRAMA se observó que los mismos se integraban por cláusulas que no establecían definiciones en forma precisa y clara en cuanto a su alcance en aspectos esenciales, tales como: modalidad de ejecución de la obra, planes de fiscalización o auditorías, la obligación de guarda de la documentación y la fijación de mecanismos de acción inmediata ante incumplimientos del convenio. Ello posibilitó por ejemplo, que se incorporaran otros actores y/o figuras jurídicas, distintas a las definidas en la Circular, como fideicomisos o asociaciones sin fines de lucro como comitentes de obra. Esto posibilita la elusión y/o incumplimiento de las normas legales vigentes para la ejecución de la obra pública y en su caso pueden derivar en incrementos de gastos operativos en demérito de la aplicación de los fondos nacionales a las obras convenidas.

Asimismo se detectaron incumplimientos en la ejecución de la totalidad de los convenios analizados. Al respecto cabe señalar:

- Demoras entre la fecha de solicitud de financiamiento y la de firma del convenio. Las mismas oscilaron entre los 11 y los 86 días para 6 de los 17 proyectos con sus etapas. Los restantes 11 se ubicaron entre los 92 y los 380 días.
- Deficiencias y faltas en la presentación de certificados mensuales de avance de obra, los que

luego habilitaban el trámite de autorización de la transferencia de los fondos nacionales

□ Demoras e inconsistencias en las declaraciones juradas de inicio que hubieran dado lugar a la rescisión de los convenios. 9 de los proyectos tenían fecha anterior a la firma de los convenios. En las restantes la fecha era posterior al plazo máximo establecido

□ Demoras en la ejecución e incumplimientos a los plazos de finalización convenidos sin acreditarse debida justificación. Ello derivó que en el cierre de las tareas de campo se constató la finalización de 4 de las 9 obras seleccionadas en la Muestra (el 44,5%), integrando como una obra la del Anfiteatro del Bosque de El Calafate y la del Natatorio de Río Gallegos, ambas con diversas etapas. El Natatorio no estaba en funcionamiento por fallas técnicas de distinto tipo. Las demoras de los proyectos terminados oscilaron entre los 4 y los 14 meses a excepción del Natatorio que se reportó terminado 6 meses antes del plazo de 30 meses pactado.

Los incumplimientos verificados no fueron advertidos por el auditado, obviando expedirse sobre los mismos o realizar alguna acción tendiente a subsanarlos, todo lo cual evidencia la falta de implementación de controles en cuanto a la ejecución de los convenios y las debilidades del control interno que atentan contra la calidad de la gestión de los fondos públicos.

Si bien se previó expresamente la facultad de la ex SSOP de realizar auditorías técnicas y financieras tendientes a verificar el cumplimiento de los convenios, se verificó la falta de puesta en práctica por parte del auditado de dicha potestad. También se verificó la inexistencia de planes definidos de fiscalización de las obras. En consecuencia, no pudo constatarse ninguna acción por parte del auditado tendiente al seguimiento y control de la aplicación de los fondos transferidos.

En cuanto al objetivo del PLAN de servir de instrumento de acción inmediata y de ejecución de obras en un plazo preferentemente no mayor a doce (12) meses, esta auditoría constató que dicho objetivo no fue cumplido, verificándose demoras en todo el proceso de ejecución del PLAN desde la gestión de la solicitud de financiamiento hasta la finalización de la ejecución física de las obras y su puesta en funcionamiento.

Lo expuesto refleja la ineficiente e inadecuada puesta en vigencia y gestión del PLAN y del PROGRAMA como también a su vez la no ejecución de medidas tendientes a monitorear la ejecución física y financiera de los fondos públicos transferidos.

Tampoco se realizó el seguimiento adecuado en la ejecución de los convenios suscritos con el fin de velar por el cumplimiento de los objetivos definidos o bien aplicar las medidas correctivas pertinentes que permitieran corregir los desvíos que se detectaren. Todo ello lleva a la conclusión que las transferencias de los fondos públicos efectuadas en el marco del PLAN/PROGRAMA no fueron gestionadas de manera económica, eficaz y eficiente.

Las debilidades detectadas como las deficiencias operativas y los nulos controles practicados ponen de manifiesto la necesidad de adoptar a futuro prácticas consistentes, adecuadas y sostenibles tendientes a garantizar una buena gobernanza como una correcta, económica, eficaz y eficiente administración de los recursos públicos.