

INFORME DE AUDITORIA DEFINITIVO

Señora Presidenta
Instituto Provincial de la Vivienda
Arq. ADRIANA KRUMPHOLZ
S U D E S P A C H O

En uso de las facultades conferidas por el artículo N° 169 de la Constitución Provincial, la AUDITORIA GENERAL DE LA PROVINCIA procedió a efectuar una auditoría financiera en el ámbito del Instituto Provincial de la Vivienda sobre el Programa Federal de Solidaridad Habitacional.

1. OBJETO DE LA AUDITORIA

- 1.1 Ente Auditado: Instituto Provincial de la Vivienda
- 1.2 Objetivo general: Auditoria financiera – Programa Federal de Solidaridad Habitacional – Evaluar el cumplimiento del convenio marco y la adecuada aplicación de los fondos transferidos por la Nación a la Provincia para los fines establecidos – Ejercicio 2007.
- 1.3 Objetivos particulares:
 - Evaluar el cumplimiento de los objetivos y requisitos planteados en el Convenio Marco celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y la Provincia.
 - Evaluar los procesos de contrataciones.
 - Evaluar, en base a la documentación respaldatoria, la información presupuestaria y contable relativa al programa auditado (recursos y gastos).
- 1.4. Período auditado: Ejercicio 2007
- 1.5. Fecha de inicio de la auditoria: 2-07-08
- 1.6. Fecha de ingreso del último aporte de información del Instituto Provincial de la Vivienda: 19-08-08.
- 1.7. Instrumento que ordena la auditoria: Resolución AGPS N° 15/08

2. ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORIA

El examen se realiza de conformidad a las Normas Generales y Particulares de Auditoria Externa para el Sector Público de la Provincia de Salta, aprobada por Resolución N° 61/01 del Colegio de Auditores Generales de la Provincia que expresan la revisión selectiva de dicha información. La selección de la muestra examinada se realizó de acuerdo a la significatividad económica de las obras.

Limitaciones al alcance:

A la fecha de finalización del presente informe el ente auditado proporcionó una Ejecución Provisoria de Recursos y Gastos al 31-12-07. No se emitió la Cuenta General del Ejercicio 2007, lo que implica que los registros correspondientes a dicho año se encuentran sujetos a ajustes posteriores a la fecha de terminación de las tareas de campo.

Esta limitación afecta la opinión del auditor al no contarse con estados presupuestarios definitivos.

3. CONSIDERACIONES GENERALES

3.1 Procedimientos de auditoria: Las evidencias válidas y suficientes que respaldan la opinión sobre el objetivo de la auditoria se obtuvieron mediante la aplicación de los siguientes procedimientos de auditoria.

3.1.1. Relevamiento de la estructura orgánica-funcional del Instituto Provincial de la Vivienda.

3.1.2. Visita preliminar y elaboración de cuestionarios a funcionarios, a partir de los cuales se relevaron los procedimientos operativos y el flujo de documentación aplicables al Programa.

3.1.3. Comprobaciones del cumplimiento de la normativa aplicable (Resoluciones, Circulares, Disposiciones, etc.) dictada por el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, Secretaría de Obras Públicas, Unidad Central de Contrataciones y Contaduría General de la Provincia.

3.1.4. Comprobaciones globales de razonabilidad.

3.1.5. Comprobaciones de cálculos aritméticos.

3.1.6. Cotejo de los registros, aún provisorios, emitidos por el Sistema J.D.Edwards para el ejercicio 2007, con la documentación respaldatoria.

3.1.7. Cotejo de los registros, todavía provisorios, del Sistema Informático propio del ente auditado para el ejercicio 2007, con la documentación respaldatoria.

3.1.8. Revisión del sistema de archivo y resguardo de la documentación respaldatoria de las contrataciones seleccionadas como muestra.

3.2 **Marco Normativo:**

3.2.1 *General*

- Constitución de la Provincia de Salta.
- Ley N° 21581 – Fondo Nacional de la Vivienda.
- Ley N° 24130 – Convenios con las Provincias sobre coparticipación federal – Fondo Nacional de la Vivienda.
- Ley N° 24464 – Sistema Federal de la Vivienda.
- Ley N° 6844 – Adhesión de la Provincia a la Ley N° 24464.
- Ley N° 7426 - Ley de Presupuesto Gral. de la Administración Provincial – Ejercicio 2007.
- Decreto Ley N° 705/57- Ley de Contabilidad de la Provincia.
- Ley N° 6838 y Decretos Reglamentarios – Sistema de Contrataciones de la Provincia.
- Ley N° 7103 – Sistema, Función y Principios del Control No Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública.
- Leyes N° 7190 y modificatorias (Ley del Gobernador, Vicegobernador, Ministros, Secretarios y Subsecretarios y Comisionados del Gobierno).
- Ley N° 7483 (Ley del Gobernador, Vicegobernador, Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios de Estado).
- Decreto N° 4689/97 – Manual de Clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Provincial.

3.2.2. Especifico

- Decreto Nacional N° 1295/02 - Régimen de Redeterminación de precios.
- Decreto N° 1170/03 – Régimen de Redeterminación de precios.
- Decreto N° 1353/04 – Modifica Decreto N° 1170/03.
- Decreto N° 533/05 – Modificaciones de Contrato
- Decreto N° 1143/05 – Modifica estructura orgánica IPV.
- Decreto N° 572/06 – Adicionales de obra y redeterminaciones de precios.
- Decreto N° 1414/07 – Modificaciones Presupuestarias.
- Decreto N° 1261/07 – Modificaciones Presupuestarias.
- Decreto N° 1992/07 – Modificaciones Presupuestarias.
- Resolución Ministerio de Hacienda N° 282/04 –Publicidad contrataciones obras públicas.
- Resolución Ministerio de Hacienda N° 285/04 – Modifica Resolución N° 282/04.
- Resolución IPV N° 206/03 – Aprueba carta de servicios del IPV.
- Resolución IPV N° 521/08 – Aprueba renovación y actualización carta de servicios del IPV.
- Resolución IPV N° 718/07 – Designa equipos para organizar el sistema de gestión de la calidad.
- Resolución IPV N° 138/07 – Reestructuración Presupuestaria.
- Resolución IPV N° 389/07 – Reestructuración Presupuestaria.
- Resolución IPV N° 956/07 – Reestructuración Presupuestaria.
- Resolución IPV N° 1095/07 – Reestructuración Presupuestaria.
- Resolución IPV N° 021/07 – Reestructuración Presupuestaria.
- Convenios marco y particulares firmados entre la Sub-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y el Instituto Provincial de la Vivienda relativos al Programa auditado.
- Disposición U.C. Contrataciones N° 4/04 – Instrucciones para insertar en avisos publicitarios.
- Circular U.C.Contrataciones N° 4/04 – Procedimientos de contratación.
- Circular N° 8/00 de Contaduría General de la Provincia. – Etapas del Gasto.
- Circular N° 4/06 de Contaduría General de la Provincia – Cierre del Ejercicio 2006

- Circular N° 10/07 de Contaduría General de la Provincia – Cierre del Ejercicio 2007.

4. ACLARACIONES PREVIAS

4.1. Descripción del Programa:

En el mes de octubre de 2003 se firmó el convenio marco del Programa Federal de Solidaridad Habitacional – Primera Etapa, entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y las Provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán y Salta.

En dicho convenio se establece el objetivo y características generales del Programa tendientes a dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad, en centros poblacionales fuertemente afectados por la desocupación.

Para alcanzar este objetivo el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, por intermedio de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se comprometió a otorgar a las Provincias un financiamiento no reintegrable de \$40.000.000,00, con destino a la construcción de 2.000 viviendas en cada una de ellas.

Originalmente se estimó en \$ 20.000,00 el costo de cada vivienda, incluida su infraestructura. Posteriormente, en el mes de abril de 2004, se firma una Addenda del Convenio Marco que eleva dicho importe a \$ 25.000.

El convenio admite financiamiento complementario a cargo de las Provincias en el caso que éstas deban adquirir los terrenos, deban realizar obras complementarias y/o renegociar los respectivos contratos.

Los proyectos de obras, para ser incluidos en el programa, deben reunir las siguientes características:

- a) Estar localizados en centros poblacionales con alto nivel de desempleo.
- b) No superará las 40 unidades de vivienda por emprendimiento.
- c) Cada empresa podrá ser adjudicataria de 2 emprendimientos.
- d) La tecnología a utilizar será mano de obra intensiva.
- e) El plazo de ejecución no superará los 8 meses.

4.2. Descripción de los Subprogramas

El programa federal se desarrolla a través de varios subprogramas, habiéndose convenido con la Provincia de Salta los siguientes subprogramas:

4.2.1. Subprograma de Viviendas con Comunidades Aborígenes: El convenio marco firmado el 30 de agosto de 2005, entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación y el Instituto Provincial de la Vivienda especifica el objeto del mismo: “atender las necesidades habitacionales de los sectores de menores recursos, en especial aquellos con necesidades básicas insatisfechas, para contribuir al acceso de los mismos a una vivienda digna y de este modo concurrir a crear mejores condiciones de calidad de vida e inserción social, para lo cual se promoverá la ejecución de un programa tendiente a solucionar la situación habitacional de 200 familias aborígenes de la Provincia de Salta”.

El monto estimado del financiamiento a cargo de la Subsecretaría asciende a \$7.155.538,00, de acuerdo al cronograma de inversión que se acuerde.

4.2.2. Subprograma por Emergencia Hídrica: El Convenio Marco firmado el 21 de noviembre de 2006, entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación y el Instituto Provincial de la Vivienda, contempla la ejecución de 330 viviendas para dar solución al problema de emergencia hídrica, por un valor de \$ 11.944.800,96.

4.3. Breve reseña del procedimiento operativo

4.3.1. En el marco de los convenios descriptos, el Instituto Provincial de la Vivienda debe cumplir una secuencia de pasos para lograr el financiamiento de los proyectos propuestos, que en forma sintética se señalan a continuación:

- a) La Gerencia de Proyectos elabora una carpeta técnica con el/los proyecto/s de obra que se encuentren en condiciones de participar en el programa, según instrucciones y formularios proporcionados por la Subsecretaría.
- b) Se elevan a la Subsecretaría para su análisis y aprobación.
- c) En el caso de no existir observaciones, la Subsecretaría otorga la “No objeción para licitar”.
- d) La Gerencia de Proyectos elabora los pliegos de condiciones generales y particulares, memoria descriptiva, planos, etc. e inicia los trámites para la convocatoria al proceso de selección del co-contratante y la Gerencia de Control de Obras-Area Documentación continúa con el mismo hasta que la Comisión Evaluadora aconseja la preadjudicación.
- e) La Gerencia de Control de Obras eleva a la Subsecretaria el análisis realizado por la Comisión Evaluadora para la evaluación de los resultados.
- f) La Subsecretaría, en el caso de no existir observaciones, otorga la “No objeción para Contratar” y comunica al Instituto.
- g) A través de la Asesoría Jurídica, Despacho y Presidencia, se emite el instrumento administrativo que aprueba la adjudicación y se firma el contrato de obra.
- h) Se firma el convenio particular de cada obra entre la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y el Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia, en el cual se fija el monto del financiamiento a cargo del Organismo nacional para cada obra en particular, el plazo de ejecución, contratista, plazos para las mediciones y pago de certificados de obras, entre otras condiciones.
- i) El contratista firma, además, un compromiso por el cual declara haber tomado conocimiento del Convenio Marco y Convenio particular respectivo, se compromete a ejecutar la obra en el plazo y calidad convenida y a dar cumplimiento a la incorporación de un 50% de mano de obra desocupada de la industria de la construcción beneficiaria del Plan Jefes y Jefas del Hogar.
- j) En el caso de las obras autorizadas por los Subprogramas de Viviendas con Comunidades Aborígenes y por Emergencia Hídrica, se celebraron convenios con el Instituto Provincial de Pueblos Indígenas de Salta, Secretaría de Desarrollo y Promoción

Comunitaria y/o Municipalidades. Estos organismos son los responsables de la ejecución de dichas obras, las que estarán sujetas a auditorías del Instituto Provincial de la Vivienda.

k) La Sub-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda deposita a favor del Instituto los fondos autorizados en el Banco de la Nación Argentina, los que posteriormente son transferidos al Banco Macro, agente financiero de la Provincia, por donde se canalizan los pagos.

l) El Instituto Provincial de la Vivienda realiza las mediciones y certificaciones de las obras, los pagos correspondientes y las rendiciones de cuentas a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

4.3.2. En lo que respecta a los procedimientos de control, según lo establecido en el convenio marco y a efectos de verificar los compromisos de inversión en las obras que reciben financiamiento, el Instituto Provincial de la Vivienda deberá llevar una contabilidad independiente por cada proyecto, abrir una cuenta bancaria específica para el Programa Federal de Solidaridad Habitacional y remitir la rendición de cuentas de los certificados abonados en forma mensual.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación realiza las auditorías técnicas y financieras que considera convenientes para verificar el cumplimiento de las obligaciones emergentes del convenio.

En el caso de los subprogramas, las obras se ejecutaron por convenios con el Instituto Provincial de los Pueblos Indígenas de Salta, la Secretaría de Desarrollo y Promoción Comunitaria de la Provincia de Salta o Municipalidades, entidades que están obligadas a crear una unidad ejecutora de las obras a ejecutarse conformada por un responsable técnico, un responsable social y un responsable financiero. Llevarán la contabilidad en forma separada y sujeta a auditoría del Instituto Provincial de la Vivienda, quien además realiza la medición, certificación y rendición de cuentas de las obras.

4.4. Selección de la muestra: En base a los valores certificados durante el ejercicio 2007 (para las obras ejecutadas en dicho período) y siguiendo el criterio de mayor significatividad, se seleccionaron para el análisis las siguientes :

PROGRAMA FEDERAL DE SOLIDARIDAD HABITACIONAL	
Nº Obra	Objeto
1011	Construcción 35 viviendas e infraestructura en General Mosconi
926	Construcción de 40 viviendas en Capital
1004	Construcción de 40 viviendas e infraestructura en Capital
SUBPROGRAMA POR EMERGENCIA HIDRICA	
1257	86 Viviendas en Salvador Mazza
1260	46 Viviendas en Santa Victoria Este
1262	61 Viviendas en Aguaray
SUBPROGRAMA DE VIVIENDAS PARA ABORIGENES	
1198	Construcción 20 viviendas en La Curvita
1199	Construcción 20 viviendas en La Puntana
1202	Construcción 20 viviendas en Monte Carmelo

Las obras seleccionadas representan el 62 % del total de gastos ejecutados a través del Programa de Solidaridad Habitacional durante el ejercicio 2007.

4.5. Comentarios y aclaraciones del ente auditado: En forma previa a la emisión del presente informe, se han considerado las aclaraciones y documentación remitida por el ente auditado mediante Expediente IPV Nº 68-76.181/08 (T. 22.001) en fecha 23/10/08.

4.6. Grado de cumplimiento de la legislación aplicable: El grado de cumplimiento de la normativa vigente es razonablemente aceptable.

5. OBSERVACIONES

De las tareas de auditoría realizadas surgen las siguientes:

5.1. Al control interno

5.1.1. La estructura orgánica aprobada para el Instituto Provincial de la Vivienda es parcial. El Decreto Nº 1143, de fecha 02 de junio de 2005, vigente a la fecha, no abarca la organización interna, niveles jerárquicos y canales formales de comunicación de las Gerencias Financiera, Social, de Proyectos y Control de Obras.

5.1.2. Inexistencia de manuales de misiones y funciones del Instituto, lo que no permite una clara interpretación de la organización, ni la delimitación de las responsabilidades de cada gerencia como la de los agentes de rangos inferiores.

5.1.3. Inexistencia de manuales de procedimientos operativos y de control que permita conocer la secuencia de tareas y las responsabilidades de cada agente, lo que es reemplazado por la asignación de funciones e instrucciones de manera oral.

De conformidad a la Resolución IPV N° 718/07, el Organismo se encuentra en proceso de implementación del Sistema de Gestión de la Calidad según Normas ISO 9001:2000 desde diciembre/06, que en su primera etapa abarca los procesos de Gestión de Inscripciones, Gestión de Recupero, Gestión de Licitaciones y Gestión de Certificaciones, cuyos manuales de procedimientos y de control aun no están aprobados.

Cabe aclarar que a la fecha del presente informe el Ente auditado ha emitido las Resoluciones Nros. 744/08, 745/08, 746/08 y 747/08, que aprueban los siguientes procesos y procedimientos: Sistema de Gestión de la Calidad – Licitaciones Públicas: preparación de pliegos, adjudicación y contratación – Gestión de Recupero, Estados de Cuenta, Reposición de Boletas, Planes de Pago, Cancelación – Certificaciones por Licitación Pública: gestión y confección de certificados de obra, respectivamente.

5.1.4. Inadecuada segregación o separación de funciones que dificulta el desarrollo del control por oposición de intereses.

La concentración de funciones en una sola persona dificulta detección de probables errores y las consecuentes y necesarias acciones correctivas. Es el caso del profesional responsable de ejecución de la Gerencia de Control de Obras que cumple funciones de ejecución (medición y emisión de los certificados de obras), registro de la información presupuestaria (en el sistema informático J.D.Edwards hasta la etapa del comprometido), registros extrapresupuestarios de cada uno de los proyectos sobre avances físicos y financieros y rendiciones de cuentas a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, entre otras actividades.

Cabe aclarar que a la fecha del presente informe el Ente auditado ha emitido las Resoluciones Nros. 745/08 y 747/08 que aprueban procesos y procedimientos referentes a ejecución de obras y gestión de certificaciones por licitación pública, respectivamente.

5.1.5. Incumplimiento de cláusulas establecidas en el Convenio Marco firmado el 01/10/03 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Provincia de Salta, representada por el Instituto Provincial de la Vivienda. Por ejemplo:

- a) El convenio establece en la cláusula tercera que el plazo de la ejecución de las obras no superará los 8 meses. Sin embargo, en el punto 5.2.5. se pone en evidencia que se ha superado dicho plazo en todas las obras seleccionadas como muestra.
- b) No se lleva una contabilidad independiente por cada proyecto, tal como se señala en el punto 5.3.3.
- c) No se procedió a la apertura de una cuenta bancaria específica general para este programa, prevista en la cláusula undécima del convenio, donde se registren los ingresos provenientes de la Nación y de la Provincia (como financiamiento complementario) y los pagos de los certificados correspondientes, tal como se expresa en el punto 5.3.1.
- d) Incumplimiento de la cláusula décima en lo que respecta a la firma del convenio particular entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y el Instituto Provincial de la Vivienda, como así también del compromiso formal de la empresa adjudicataria de la Obra N° 1011- Prosecución de 35 viviendas e infraestructura en Gral. Mosconi – Dpto San Martín (Expediente N° 68-069882/05).

5.1.6. Incumplimiento de disposiciones relativas proceso de contrataciones establecidas en la Ley N° 6838 y normas reglamentarias, que se señalan en el punto 5.2..

5.1.7. Incumplimiento de las disposiciones de la Circular N° 8/00 de Contaduría General, en lo que respecta al momento de los registros de las etapas del gasto.

Para el caso de trabajos públicos o construcciones, en dicha norma se establece el momento y la documentación respaldatoria de los registros del preventivo (al inicio del ejercicio si es de año anterior (parte anual) o al aprobarse el legajo de obra; compromiso (al inicio del ejercicio si es de año anterior (parte anual) o acto administrativo de adjudicación por la parte a ejecutar en el ejercicio; devengado (con la aprobación del certificado de obra).

En las entrevistas realizadas a funcionarios del ente auditado, afirmaron que en el sistema Informático J.D.Edwards, la etapa del preventivo (OR-OQ-OB) y comprometido (ON) se realiza en forma simultánea cuando se emite el certificado de obra (devengado).

El registro de las etapas del gasto en forma oportuna, en la secuencia en que se producen, brinda distintos tipos de información, muy relevante en el caso de las obras públicas. Si se altera esta secuencia se desvirtúa la información, no guardando correspondencia con la realidad que se pretende exponer en el estado de ejecución presupuestaria.

Cabe aclarar que a la fecha del presente informe, por Coordinación Ejecutiva del Ente y a través del Memorandum N° 42, de fecha 08-10-08, se impartieron instrucciones para corregir el procedimiento.

5.1.8. Deficiencias en el archivo de las actuaciones respaldatorias de las contrataciones tomadas como muestra que - a criterio de esta auditoria- dificultan el seguimiento y verificación de los procesos. Por ejemplo, no se agregan a las actuaciones de cada contratación lo siguiente:

- a) El convenio marco.
- b) La constancia de la “No objeción para licitar”.
- c) La constancia de la “No objeción para contratar”.
- d) El convenio particular de cada obra.
- e) El compromiso formal firmado con el contratista adjudicado.
- f) La constancia de compra de los pliegos.

- g) Las constancias de la realización de los registros presupuestarios (preventivo y compromiso).
- h) Las constancias de invitaciones a posibles interesados.
- i) Los pliegos de condiciones firmados por el/los oferentes.
- j) Las ofertas originales de los contratistas.
- k) Las modificaciones de los contratos (cuando existan).
- l) Las actas de inicio y finalización de obras.

Cabe aclarar que a la fecha del presente informe, por Presidencia del Ente y a través del Memorandum N° 44, de fecha 20-10-08, se impartieron instrucciones para subsanar las deficiencias en los archivos de las actuaciones que respaldan el proceso de contratación y ejecución de las obras.

5.2. Al proceso de contrataciones de las obras

El marco legal para las contrataciones de obras correspondientes al Programa Federal de Solidaridad Habitacional es la Ley Provincial N° 6838 y decretos reglamentarios – Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta, Leyes Nros. 24.464, 24.130 y 21.581. En cuanto a la metodología para la redeterminación de precios en los contratos de obras públicas, se aplica el Decreto Provincial N° 1170/03 y en algunos casos el Decreto Nacional N° 1295/02.

En el caso de las obras enmarcadas en los Subprogramas de Viviendas para Aborígenes y para Emergencia Hídrica, se firmaron convenios entre el Instituto Provincial de la Vivienda e Instituto Provincial de los Pueblos Indígenas de Salta, la Secretaría de Desarrollo y Promoción Comunitaria y los Municipios, entidades éstas que llevaron a cabo el proceso de contratación y ejecución de los contratos, quedando reservado para el Instituto Provincial de la Vivienda la medición y certificación de las obras.

En los procesos de contratación de las obras seleccionadas como muestra, se observa:

5.2.1. En los legajos de obras correspondientes a la Obra N° 1011-Prosecución de 35 viviendas e infraestructura en Gral. Mosconi – Dpto San Martín (Concurso de Precios N° 55/05 -Expediente N° 68-069882/05), Obra N° 1004 - Construcción de 40 viviendas e infraestructura en Capital – Dpto. Capital (Lic. Pública N° 155/04 - Expte. 68-069412/04) y en la Obra N° 926 – Construcción de 40 viviendas e infraestructura en Capital-Sector III (Lic. Pública N° 113/04 -Expediente N° 68-069248/04), no se observa constancia que se haya verificado previo a la convocatoria la existencia de crédito legal tal como lo establece el artículo 92° del Decreto 1448/96, reglamentario de la Ley 6838.

Estas obras se financiaron con fondos nacionales asignados al Programa Federal de Solidaridad Habitacional y fondos del Instituto Provincial de la Vivienda, no encontrándose especificado en las actuaciones las cuentas presupuestarias con las cuales se afrontará y registrará el gasto correspondiente.

5.2.2. Con relación al proceso de contratación de la Obra N° 1011- Prosecución de 35 viviendas e infraestructura en Gral. Mosconi – Dpto San Martín (Concurso de Precios N° 55/05-Expediente N° 68-069882/05), se observa:

a) No se cumplió con lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Reglamentario de la Ley 6838 – Sistema de Contrataciones de la Provincia, último párrafo “el procedimiento de la licitación será de cumplimiento obligatorio, salvo las excepciones previstas en la ley...En obra pública cuando el monto de la contratación exceda los 37.500 jornales básicos sin cargas sociales correspondientes a la categoría de peón ...”.

Del análisis de las actuaciones surge que el trámite realizado corresponde a una Contratación Directa, artículo 13° de la Ley 6838; sin embargo en actos administrativos que integran el legajo de la misma se hace referencia al procedimiento de selección del co-contratante como Concurso de Precios N° 55/05.

b) Impreciso encuadre de la contratación en las Resoluciones de Presidencia N° 130 y 131, art. 5°, que enmarca la misma en las disposiciones de la Ley 6838, pero no se indica el procedimiento para la selección del co-contratante según lo determina el artículo 16° de

dicha norma legal : “La unidad operativa de contrataciones de cada entidad determinará el procedimiento más conveniente para efectuar cada contratación, teniendo en cuenta las restricciones previstas precedentemente y fundado previamente, en cada caso, la elección que garantice el cumplimiento de los principios ...” y el artículo 3º B, inc. 9 del Decreto Reglamentario 1448/96 : “Las unidades operativas...inc.9) Confeccionarán el legajo de la contratación, en el que debe constar el tipo de llamado...”.

En fs. 102 y 103 el Gerente de Proyectos expresa las razones y consulta a la Coordinación Técnica y Jurídica respecto a la posibilidad de encuadrar la contratación en el art. 13º de la Ley 6838 (contratación directa – libre elección por negociación directa), lo que se responde en forma afirmativa.

Las situaciones contempladas en el art. 13º son excepciones a la licitación pública, por lo tanto tienen carácter restrictivo y solo pueden llevarse a cabo cuando se configuran las excepciones previstas en los incisos de dicha norma. La decisión debe estar fundada y encuadrada en alguno o algunos de dichos casos.

c) No se observa en las actuaciones constancias de la publicidad establecido en la Resolución N° 285/04 del Ministro de Hacienda y Obras Públicas que dispone “en las contrataciones de obras públicas, con encuadre en los artículos 12º y 13º de la Ley 6838, deberá publicitarse la invitación a cotizar cuando el monto del presupuesto oficial supere los \$ 5.000. Tampoco se observa en el legajo el cumplimiento del Art. 24º, último párrafo de la Ley citada, que expresa “cuando por razones debidamente fundadas y consignadas en el expediente no fuere posible efectuar la publicidad con carácter previo, se publicarán las adjudicaciones”.

d) Incumplimiento de la Circular N° 4/04 de la Unidad Central de Contrataciones. No se observa en el legajo planilla de invitaciones ni constancia por parte de los contratistas seleccionados de haber recibido las invitaciones para participar en la contratación; ejemplo de ello se encuentra en las copias que corren a fs 116 y 117. Así también, en fs. 105 y 106 corren invitaciones a participar del proceso , en las que al pie de la misma se observa una firma que aparentemente corresponde a la persona que recibió la invitación,

pero no se aclara cargo, no se agrega sello de la empresa ni otro indicador que permita constatar la recepción.

e) No se adjunta al legajo la oferta original presentada por el único oferente, según consta en el acta de apertura de sobres que corre a fs. 118 y 119.

Durante el desarrollo de las tareas de campo, se incorporó al final del legajo, posterior al contrato, cuatro folios (que no siguen la numeración correlativa) correspondientes a la oferta duplicada de dicho oferente.

f) No se agregan al legajo de obra las modificaciones al contrato original por adicionales de obra Nros 1 y 2, dispuestos por las Resoluciones IPV Nros 896/05 y 550/06, respectivamente.

5.2.3. Con relación al proceso de contratación de la Obra N° 1004 - Construcción de 40 viviendas e infraestructura en Capital – Dpto. Capital (Lic. Pública N° 155/04 - Expte. 68-069412/04), se observa:

a) No consta en las actuaciones que se haya efectuado la publicidad respecto a la prórroga del plazo para la venta de los pliegos de condiciones hasta el 15/10/04 (previsto originalmente hasta el 07/10/04) y del acto de apertura de ofertas para el día 22/10/04 (previsto originalmente para el 14/10/04).

Esta omisión afecta los principios de promoción de la mayor concurrencia de oferentes e igualdad de posibilidades para interesados establecidos en el artículo 7° de la Ley 6838 – Sistema de Contrataciones de la Provincia. En consecuencia, una vez publicado el llamado a licitación, si el ente licitante decide modificarlo, deberá también publicar esta nueva decisión en los mismos medios de difusión del anuncio original.

b) No se adjunta al legajo de la obra la oferta presentada por el único oferente, según consta en el acta de apertura de ofertas.

5.2.4. Con relación al proceso de contratación de la Obra N° 926 – Construcción de 40 viviendas e infraestructura en Capital – Sector III (Lic. Pública N° 113/04 - Expediente N°68-069248/04), se observa:

a) No se adjunta al legajo de la obra la oferta original presentada por el único oferente, según consta en el acta de apertura de sobres que corre a fs. 120.

Al final del legajo se agregan copia del contrato y 4 folios correspondientes al duplicado de la oferta de dicho oferente, documentación que no sigue la numeración correlativa.

b) No se agregan al legajo de obra las modificaciones al contrato original por adicionales de obra, dispuestos por las Resoluciones IPV Nros 211/05, 109/06, 767/06 y 1170/06, que autorizan los adicionales de obra N° 1, 2, 3 y 5 respectivamente (el ente no proporcionó información relativa al adicional N° 4).

5.2.5. Incumplimiento del plazo de ejecución de las obras establecidos en los convenios o contratos respectivos, tal como puede observarse en el cuadro siguiente:

N° de Obra	Concepto	Plazo ejecución según contrato o convenio	Fecha de inicio	Fecha de recepción provisoria
1011	Prosecución 35 viviendas e infraestructura en Gral Moscón-Dpto San Martín	6 meses	04/08/05	20/11/06
926	Construcción de 40 viviendas en Capital – Sector III	8 meses	19/10/04	02/06/06
1004	Construcción de 40 viviendas e infraestructura en Capital	8 meses	30/06/05	5/10/06 y 21/09/07
1257	86 Viviendas en Salvador Mazza	8 meses	22/03/07	En ejecución
1260	46 Viviendas en Santa Victoria Este	6 meses	21/03/07	En ejecución
1262	61 Viviendas en Aguaray	7 meses	22/03/07	11/08/08
1198	Construcción 20 viviendas en La Curvita	8 meses	26/02/07	En ejecución
1199	Construcción 20 viviendas en La Puntana	8 meses	23/08/06	En ejecución
1202	Construcción 20 viviendas en Monte Carmelo	8 meses	26/02/07	En ejecución

No fueron proporcionados por el ente auditado antecedentes administrativos de aprobación de modificaciones al contrato original o a los convenios con relación a los plazos de ejecución.

5.3 A los registros contables, presupuestarios y documentación respaldatoria

5.3.1 No se lleva una cuenta bancaria específica general para el programa analizado, lo que contraviene al punto 11° del Convenio Marco que establece “... los Institutos de Vivienda de cada Jurisdicción deberán abrir una cuenta bancaria específica general para este Programa, en la que ingresen todos los recursos que luego se utilizarán para el pago de los certificados correspondientes, provengan de la Nación o del financiamiento complementario a cargo de las Provincias, cuando corresponda”.

Se verificó que en la Cta Cte N° 45.300.437/42 del Banco de la Nación Argentina (Subprograma de Emergencia Hídrica) ingresaron fondos que no eran del subprograma auditado, como por ejemplo: del Programa Plurianual y Programa Construcción de Viviendas. En el caso de la Cuenta Corriente N° 45.300.339/41 del Banco Nación (Programa de Solidaridad Habitacional) ingresaron también fondos que no correspondían al Programa auditado, como por ejemplo: Programa Mejor Vivir.

Los fondos receptados a través de las cuentas bancarias mencionadas se transfieren a las siguientes cuentas abiertas en el Banco Macro: N° 3-100-0008006728-5 (Programa Solidaridad Habitacional) y N° 3-100-0004301266-2 (Instituto Provincial de la Vivienda–Obras).

A través de la Cuenta Corriente N° 3-100-0008006728-5 (Programa Solidaridad Habitacional), se abonaron los Certificados de Obras correspondiente al Programa de Solidaridad Habitacional y Subprograma de Emergencia Hídrica.

En la Cta. Cte. N° 3-100-0004301266-2 (Instituto Provincial de la Vivienda–Obras) se pagaron certificados de obras correspondientes al Subprograma de Aborígenes y también certificados de otros programas, como por ejemplo Plan FONAVI.

5.3.2. Falta de identificación del destino de los fondos recibidos de la Nación en la documentación bancaria analizada y procedimientos operativos.

En efecto, de los comprobantes de crédito no surge en forma expresa para qué tipo de programa debe utilizarse la partida acreditada. Para salvar esta deficiencia el encargado de Cuentas Corrientes Oficiales solicita mayores precisiones al profesional responsable de Certificaciones de Obra, quien en base a sus registros y trámites realizados en el Organismo nacional y/o consultas telefónicas, responde en forma verbal, no quedando constancia escrita al respecto.

5.3.3. No existe una contabilidad independiente para cada proyecto , lo que contraviene el punto 11 del Convenio Marco, que dice: “Los Institutos de Viviendas llevarán una contabilidad independiente para cada proyecto.....”.

En el Sistema Informático J.D.Edwards, no siempre se identifica cada proyecto en forma particular, pues en determinados centros de costo o cursos de acción se registran conceptos que corresponden a varios proyectos, tal es el caso del centro de costo “Soluciones Habitacionales en la Provincia” que contiene registros correspondientes al Programa Federal de Solidaridad Habitacional y de otros programas como por ejemplo: Programa Federal Construcción de Viviendas.

5.3.4 Registración incompleta e inconsistente con la documentación correspondiente de los recursos al 31-12-07.

Del análisis realizado surge:

- a) Recursos girados por la Nación para el Programa y Subprogramas auditados (según verificación llevada a cabo en los libros bancarios, resúmenes de cuentas, notas de créditos bancarias) : \$ 10.767.175,53.
- b) Ejecución Presupuestaria Provisoria de Recursos, proveniente del sistema informático propio del I.P.V.: \$ 3.779.826,00.
- c) Ejecución Provisoria de Recursos proveniente del sistema informático del J.D.Edwards \$ 5.112.844,18 (columna devengado).

No obstante que las registraciones de las ejecuciones presupuestarias son provisorias y sujetas a posibles ajustes, se pone en evidencia que los registros no se realizan en forma oportuna y no se registran simultáneamente en los sistemas informáticos propio y J.D. Edwards.

5.3.5 Incorrecta imputación del Certificado Adic. 5 – Parc 1, de la Obra N° 926/2 – Construcción de 40 Viviendas en Capital, correspondiente a la O.P. N° 533. La fecha de medición es del 14/12/06 y fue imputado presupuestariamente en el ejercicio 2007 cuando correspondía imputarlo al ejercicio 2006, de acuerdo a la Circular N° 04/06 punto 4, de Cierre de Ejercicio 2006, emitida por la Contaduría General de la Provincia, que especifica “...para el caso de obras públicas la ejecución del ejercicio 2006 deberá reflejar lo realizado y ejecutado al 31/12/06 medidos en los términos de la Ley 6838...”

5.3.6 Incorrecta imputación del Certificado Parcial de Obra 08 correspondiente a la Obra N° 1257 – Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional – Emergencia Hídrica, O.P. N° 5289. Se comprobó que tiene fecha de medición 07/01/08 y fue imputado presupuestariamente al ejercicio 2007, cuando correspondía imputarlo al ejercicio 2008, de acuerdo a la Circular N° 10/07 punto 4 de Cierre de Ejercicio 2007, emitida por la Contaduría General de la Provincia que expresa “...para el caso de obras públicas la ejecución del ejercicio 2007 deberá reflejar lo realizado y ejecutado al 31/12/07 medidos en los términos de la Ley 6838...”

5.3.7 Omisión de registro en las Ejecuciones Presupuestarias provisorias del ejercicio 2007 (etapas compromiso y devengado) del Certificado de Reconocimiento de Serenía, correspondiente a la Obra N° 1011 – 35 Viviendas en Gral. Mosconi, Orden de Pago N° 4294, por \$ 116.187,85, tanto en el sistema informático J.D.Edwards como en sistema informático propio.

5.3.8 No se expone en las Ejecuciones Presupuestarias del Gasto suministrada por el ente auditado (del sistema informático J.D.Edwards) la etapa del pagado, tal como lo

exigen los Decretos 1785/96 y 911/98 y Circular N° 8/00 de Contaduría General de la Provincia.

6. RECOMENDACIONES

6.1. Elaborar los manuales de misiones y funciones de acuerdo a la estructura orgánica vigente que permitan una clara interpretación de la organización del ente y que las competencias, obligaciones y responsabilidades sean explícitamente conocidas por todos los agentes para promover el desarrollo de buen ambiente de control.

6.2. Completar la elaboración de los manuales de procedimiento y de control para todos los niveles de la organización y gestionar su aprobación mediante el instrumento legal correspondiente.

6.3. Fortalecer el ambiente de control del ente evitando la concentración de funciones y actividades en una sola persona o sector a efectos de reducir el riesgo de errores, aumentando a su vez la probabilidad que cuando se produzcan sean detectados y, en consecuencia, implementadas las acciones correctivas.

6.4. Procurar que los plazos de ejecución de las obras no superen el previsto en el Convenio Marco para evitar la aplicación de las sanciones estipuladas en el mismo. Si eventualmente se produjeran demoras, se deberá dejar constancia en las actuaciones correspondientes de las razones que las producen y de las prórrogas acordadas.

6.5. Tomar los recaudos para que los registros en la ejecución presupuestaria de recursos y gastos reúna los requisitos de oportunidad, integridad, exactitud y confiabilidad que facilite el proceso de toma de decisiones.

6.6. Tomar los recaudos para que la documentación respaldatoria de los registros de los ingresos se complete a efectos que en forma inequívoca surja la especificación del destino de los mismos.

6.7. Constatar que las áreas responsables reúnan en un único legajo de obra (el que podría estar conformado por varios cuerpos) toda la documentación técnica y

administrativa correspondiente a la contratación de la misma, de tal manera que facilite su seguimiento y control.

Según la naturaleza de la obra variará el contenido de dicho legajo, pero generalmente estará integrado por:

- a) Justificación de la necesidad.
- b) Copia del convenio marco y constancia de la “No objeción para licitar” (cuando corresponda).
- c) Pliego de Condiciones Generales y Particulares
- d) Memoria Descriptiva
- e) Planos
- f) Presupuesto Oficial
- g) Procedimiento de selección del co-contratante según art. 8º de la Ley 6838.
- h) Modalidad de contratación según art. 81º de la Ley 6838
- i) Financiamiento previsto
- j) Constancia de existencia de crédito legal (imputación preventiva)
- k) Instrumentos administrativos de aprobación y autorización de la convocatoria.
- l) Constancias de invitaciones a posibles interesados
- ll) Constancias de las publicaciones exigidas en las normas legales, cuando corresponda
- m) Constancias de las modificaciones de las condiciones y de su publicidad (si correspondiere).
- n) Acta de apertura
- ñ) Documentación demostrativa de la capacidad jurídica, técnica y económica de los oferentes.
- o) Oferta económica de los oferentes.
- p) Cuadros comparativos de condiciones y de precios
- q) Evaluación técnica y económica de las propuestas
- r) Constancia de la “No objeción para contratar”, convenio particular de cada obra y compromiso formal del contratista adjudicado, cuando corresponda .
- s) Instrumento administrativo de adjudicación
- t) Constancias del registro presupuestario del gasto (compromiso).

- u) Contrato de obra.
- v) Notificación al adjudicatario
- w) Constancias de integración y devolución de garantías.
- z) Cronogramas del Plan de trabajo y Curva de inversión.
- a´) Actas de inicio y/o replanteo de obra.
- b´) Modificaciones de contrato e instrumento administrativo de aprobación
- c´) Certificados de obras, de adicionales, de redeterminación de precios.
- d´) Actas de recepción provisoria.
- e´) Actas de recepción definitiva.

6.8. En los actos administrativos de adjudicación , aprobación de contratos , adicionales de obra y redeterminaciones de precios, precisar las cuentas presupuestarias a las cuales se imputarán los gastos correspondientes a dicha operación.

6.9. Procurar que la totalidad de ingresos y gastos relativos al programa auditado se registren en una cuenta bancaria específica y se instrumente una contabilidad independiente por cada proyecto.

6.10. Fortalecer la comunicación y los mecanismos de control periódicos en los sectores que intervienen en los procesos de contrataciones y registros de las operaciones, a fin de evitar incumplimientos a la legislación y normativa administrativa vigente.

7. OPINIÓN

Conforme con la Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Provincia, en relación a los objetivos propuestos y los procedimientos de auditoría aplicados, con la extensión considerada necesaria en las circunstancias y atento a la importancia de las observaciones vinculadas a las operaciones señaladas surge :

Con relación al Convenio Marco firmado entre el Gobierno de la Provincia de Salta y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, se considera que el Instituto Provincial de la Vivienda ha dado cumplimiento al objetivo y cláusulas generales del Programa auditado, tendientes a dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad, en centros poblacionales fuertemente afectados por la desocupación, como así también, ha realizado una adecuada aplicación de los fondos transferidos por los Organismos Nacionales durante el ejercicio 2007, excepto lo señalado en las observaciones 5.2.5 (plazo de ejecución de obras), 5.3.1. (cuenta bancaria específica) y 5.3.3 (contabilidad independiente para cada proyecto).

Las observaciones señaladas con relación al proceso de contrataciones de las obras realizadas en cumplimiento de los objetivos del Programa auditado, no brindan el marco adecuado de legalidad.

Con relación a la ejecución presupuestaria de recursos y gastos, provisoria a la fecha de emitir el presente informe y sujetas a ajustes posteriores, las observaciones señaladas afectan las condiciones que debe reunir la información contable y presupuestaria respecto a oportunidad, confiabilidad e integridad, por lo tanto, dicha ejecución no se encuentra razonablemente expuesta de conformidad a la normativa vigente.

8.- FECHA FINALIZACION TRABAJO DE CAMPO: 21 de agosto de 2008.

9.- LUGAR Y FECHA DE EMISION DEL INFORME PROVISORIO: Salta, 09 de setiembre de 2008.

10.- LUGAR Y FECHA DE EMISION DEL INFORME DEFINITIVO: Salta, 20 de noviembre de 2008.

Cr. RIVERO - Lic. FABBRONI - Cra. DE BOCK

SALTA, 02 de diciembre de 2008

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 84

AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-1886/08 de la Auditoría General de la Provincia, caratulado Planificación Específica Auditoría en el Instituto Provincial de la Vivienda – Programa Federal de Solidaridad Habitacional, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 169 de la Constitución Provincial pone a cargo de la Auditoría General de la Provincia el control externo posterior de la hacienda pública provincial y municipal, cualquiera fuera su modalidad de organización;

Que en cumplimiento del mandato constitucional, lo concordantemente dispuesto por la Ley N° 7.103 y de acuerdo a la normativa institucional vigente, se ha efectuado una Auditoría Financiera en el Instituto Provincial de la Vivienda – Programa Federal de Solidaridad Habitacional – Período 2.007, que tuvo como objetivo general: Evaluar el cumplimiento del convenio marco y la adecuada aplicación de los fondos transferidos por la Nación a la Provincia para los fines establecidos – Ejercicio 2007, y como objetivos particulares: 1) Evaluar el cumplimiento de los objetivos y requisitos planteados en el Convenio Marco celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y la Provincia; 2) Evaluar los procesos de contrataciones y 3) Evaluar, en base a la documentación respaldatoria, la información presupuestaria y contable relativa al programa auditado (recursos y gastos);

Que la misma fue autorizada mediante Resolución A.G.P. N° 08/08, incorporándose al Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia – Año 2.008 aprobado por Resolución A.G.P. N° 15/08, correspondiendo la presente auditoría al Proyecto IV-03-08;

Que con fecha 20 de Noviembre de 2.008 el Área de Control N° IV emitió Informe Definitivo correspondiente a la Auditoría Financiera en el Instituto Provincial de la Vivienda – Programa Federal de Solidaridad Habitacional – Período 2.007;

Que el Informe Definitivo ha sido emitido de acuerdo al objeto estipulado, con los alcances y limitaciones que allí constan, habiéndose notificado oportunamente el Informe Provisorio al ente auditado;

Que con fecha 27 de Noviembre de 2.008 se remitieron las presentes actuaciones a consideración del Sr. Auditor General Presidente;

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 84

Que en virtud de lo expuesto, corresponde dictar el instrumento de aprobación del Informe de Auditoría Definitivo, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 7.103 y por la Resolución N° 55/01 de la A.G.P.S.;

Por ello,

EL AUDITOR GENERAL PRESIDENTE Y EL AUDITOR GENERAL DEL ÁREA DE CONTROL N° IV DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°.- APROBAR el Informe de Auditoría Definitivo emitido por el Área de Control N° IV, correspondiente a la Auditoría Financiera en el Instituto Provincial de la Vivienda – Programa Federal de Solidaridad Habitacional – Período 2.007, que tuvo como objetivo general: Evaluar el cumplimiento del convenio marco y la adecuada aplicación de los fondos transferidos por la Nación a la Provincia para los fines establecidos – Ejercicio 2007, y como objetivos particulares: 1) Evaluar el cumplimiento de los objetivos y requisitos planteados en el Convenio Marco celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y la Provincia; 2) Evaluar los procesos de contrataciones y 3) Evaluar, en base a la documentación respaldatoria, la información presupuestaria y contable relativa al programa auditado (recursos y gastos), obrante de fs. 219 a 244 del Expediente N° 242-1886/08.

ARTÍCULO 2°.- NOTIFICAR a través del Área respectiva, el Informe de Auditoría Definitivo y la presente Resolución Conjunta, de conformidad con lo establecido por la Resolución A.G.P.S. N° 55/01.

ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese, publíquese, cumplido, archívese.

Cr. Moreno – Dr. Torino