



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN

**Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda Gestión y Aplicación de
Fondos Transferidos para Vivienda - ACTUACIÓN 692/2018 – AGN**

**GERENCIA DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES
Departamento de Control de Transferencias a Municipios, CABA y Sector
Privado**

Contenido

GLOSARIO

1. Objeto de auditoría.....	1
1.1- Objeto de control.....	1
1.2- Sujeto de control.....	1
2. Objetivos.....	2
3. Criterios identificados y sus fuentes.....	2
4. Alcance.....	3
4.1- Alcance del trabajo de auditoría.....	3
4.2- Enfoque de auditoría.....	5
4.3- Muestra de casos.....	5
4.4- Procedimientos practicados.....	7
5. Período auditado.....	7
6. Hallazgos.....	8
7. Recomendaciones.....	56
8. Comentarios del auditado.....	59
9. Conclusiones.....	59
10. Lugar y fecha.....	62
11. Firmas.....	62
ANEXO.....	63



Auditoría General de la Nación

GLOSARIO

Abreviatura	Descripción
ACU	Acuerdo - Número de Protocolo del Convenio Específico aprobado
ADUS	Agencia Desarrollo Urbano Sustentable
AGN	Auditoría General de la Nación
APN	Administración Pública Nacional
ASPO	Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio
CUDAP	Clave Única de Documentación de la Administración Pública
DADR	Decisión Administrativa de Distribución de Recursos
EE	Ente Ejecutor / Entes Ejecutores
e-SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera
Estándares Mínimos	Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas Sociales
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INPRES	Instituto Nacional de Prevención Sísmica
INVICO	Instituto de Vivienda de Corrientes
IPV	Instituto Provincial de Vivienda
IPVU	Instituto Provincial Vivienda y Urbanismo
JUCAID	Junta Coordinadora para la Atención Integral del Discapacitado
M.L de CUYO	Municipalidad de Luján de Cuyo
MHyDT	Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial
MIOPyV	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
PROCREAR	Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar
PROGRAMA	Programa 38: "Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano" Actividad 2- "Acciones para la Construcción de Viviendas Sociales"
RPI	Registro Provincial del Inmueble
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SSDUyV	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SV	Secretaría de Vivienda
SVyH	Secretaría de Vivienda y Hábitat
TAD	Trámites a Distancia
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UEL	Unidad Ejecutora Local
UEN	Unidad Ejecutora Nacional
UEP	Unidad Ejecutora Provincial
UGN	Unidad Gestión Nacional



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL PROGRAMA 38 - ACCIONES DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

Señor Ministro de Economía

Lic. Luis A. Caputo

S / D

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en adelante AGN, procedió a efectuar un examen de los fondos transferidos por el Estado Nacional a través del Programa Presupuestario 38- “Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano - Línea de acción 1: “Promoción de la Vivienda Social” del Plan Nacional de Vivienda.

1- Objeto de Auditoría

Evaluar la gestión y aplicación de fondos transferidos para vivienda.

1.1- Objeto de control

Programa Presupuestario 38- “Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano” del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial – Línea de acción 1: “Promoción de la Vivienda Social” del Plan Nacional de Vivienda.

1.2- Sujeto de control

Durante el período auditado, la Unidad Ejecutora Nacional de los Programas de Vivienda, a nivel ministerial tuvo dos denominaciones:

- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda – MIOPV (2015 / 2019).¹
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat – MDTH (2019 / actualidad).²

Dependiente de ese Ministerio, la Secretaría de Vivienda y Hábitat es la responsable de la implementación de la política habitacional de la Nación.

¹ Decreto 13/2015 – Artículos 1 y 17- Del 10/12/2015 - Publicado el 11/12/2015.

² Decreto 7/2019 – Artículos 1 y 23 decies- Del 10/12/2019 – Publicado el 11/12/2019.



2. Objetivos

En el siguiente cuadro se exponen las áreas de interés que constituyen los objetivos de auditoría.

Cuadro 1- Objetivos de auditoría

Áreas de interés / objetivos	
✓	Verificar la cumplimentación los objetivos del Plan Nacional de Vivienda - Línea de acción 1 – Promoción de la Vivienda Social).
✓	Verificar que la construcción de las viviendas se haya ajustado a pautas reglamentarias del lugar de construcción y se hayan tomado en cuenta los estándares mínimos establecidos por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
✓	Verificar el cumplimiento de los objetivos sociales definidos para la Línea de Acción 1.
✓	Verificar la implementación por parte de la UGN de acciones orientadas al logro del ODS 11- “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” – Meta 11.1- “Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”.

Fuente: Elaboración propia.

3. Criterios identificados y sus fuentes

De acuerdo a su Manual de Ejecución, el Plan Nacional de la Vivienda, en su Línea de Acción 1, denominada “Promoción de la Vivienda Social” financia proyectos que combinen o incluyan productos de varios componentes. Uno de sus productos es: “Viviendas Nuevas”, siendo estas viviendas unifamiliares o unidades funcionales a subdividir bajo el régimen de propiedad horizontal, adoptando el concepto de “vivienda adecuada” establecido por el Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entiende como vivienda adecuada a la que satisface los siguientes indicadores:

Gráfico N°1- Indicadores de viviendas adecuadas



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – Secretaría de Vivienda y Hábitat: “Plan Nacional de Vivienda - Línea de Acción 1- Promoción de la vivienda social”, página 3. Marzo, 2017.



Las viviendas deben ser construidas de acuerdo a los “Estándares Mínimos de Calidad para viviendas de interés social” y todas las normativas regionales o locales aplicables de acuerdo a la implantación del proyecto.

Asimismo, deberán garantizar una adecuada durabilidad, mantenimiento y progresivo crecimiento cuando se trate de viviendas unifamiliares.

En el capítulo 6- Hallazgos, del presente Informe se incluye en cada caso la descripción de los criterios y su fuente.

4. Alcance

4.1- Alcance del trabajo de auditoría

El trabajo fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental, aprobadas por las Resoluciones AGN 26/15 y 186/16, respectivamente, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inc. d. de la Ley 24.156, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

A efectos de definir el alcance del trabajo de auditoría, se analizaron las transferencias realizadas por el sujeto de control en relación con la materia a auditar tomando en consideración el período auditable y definiendo que el punto de partida serían las transferencias de fondos nacionales contemplando los objetos de gasto por la Finalidad: Servicios Sociales y la Función: Vivienda y Urbanismo.

Como resultado de la consulta al Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) de los 5 (cinco) programas presupuestarios que se identificaron, el Programa 38, denominado Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano, es el que concentró más de la mitad (54,36%) de las transferencias destinadas de los fondos transferidos por las partidas correspondientes a los objetos de gasto, finalidad y función antes mencionados, durante el período 2017 y 2018.³

³ El resto de los Programas presupuestarios que transfirieron fondos fueron eran el P.37-Acciones del Programa “Hábitat Nación” (39,43%), P.72- Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas (5,19%),



Con el propósito de asegurar que el análisis se centraría en convenios celebrados en el marco del Plan Nacional de Vivienda creado en el 2017, se le requirió a la UEN información sobre los convenios suscriptos en los años 2017 y 2018, que fueron financiados por el Programa 38.

Siguiendo ese criterio, de las actividades que integran el Programa 38, la que financia la construcción de viviendas sociales -denominada “Acciones para la construcción de viviendas Sociales”- concentró el 91,79% de los fondos transferidos para financiar convenios suscriptos en el período 2017 – 2018, según surge de la consulta a bases digitalizadas obtenidas del MIOPyV el 15/08/2019.

Esta actividad se encuadra dentro de la Línea de Acción 1 del Plan Nacional de Vivienda.⁴

Cuadro 2- Líneas de acción del Plan Nacional de Vivienda

Línea de acción 1

Promoción de la vivienda social: Promover y financiar proyectos para el desarrollo de soluciones habitacionales que mejoren la calidad de vida de los hogares de escasos recursos, contribuyendo con el descenso progresivo del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de la República Argentina.

Fuente: Res. 122/2017- MIOPV y Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda.

Así es que, teniendo identificado el financiamiento y definidas las áreas de interés, el alcance del examen de las transferencias para vivienda se ha concentrado en la Línea de Acción 1 – Componente “vivienda social (construcción)” – producto: viviendas urbanas / rurales nuevas, que es financiada por la Actividad 2 del Programa 38.

En el siguiente cuadro se incluye el detalle de la evolución del crédito y de la ejecución financiera por inciso 5- Transferencias.

Cuadro 3- Información financiera del Programa 38- Actividad 2/42- Ejercicios 2017 y 2018

Año	DADR (\$)	Crédito Inicial(\$)	Crédito Vigente(\$)	Comprometido (\$)	Devengado (\$)	Pagado (\$)
2017	12.319.284.032,00	12.319.284.032,00	13.537.491.118,00	12.671.264.314,28	12.671.264.314,28	12.360.457.583,42
2018	20.805.726.953,00	20.805.726.953,00	20.357.077.333,00	20.294.082.168,85	20.294.082.168,85	16.267.829.667,35
Total	33.125.010.985,00	33.125.010.985,00	33.894.568.451,00	32.965.346.483,13	32.965.346.483,13	28.628.287.250,77

Fuente: Consulta por crédito y gasto base e-SIDIF del 04-11-2020.

P.86- Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios (0,97%) y P.87- Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa (BID N° 1966/OC-2, BID N° 2424/OC (0,05%).

⁴ Las otras Líneas de acción son: Línea 2- Acceso al financiamiento para la vivienda y la Línea 3- Asociación público privada para la vivienda.



Auditoría General de la Nación

Las tareas de campo se desarrollaron entre los meses de febrero de 2022 a diciembre de 2022. Las visitas a las jurisdicciones seleccionadas se realizaron del 21 al 25/02/2022 a la provincia del Neuquén; del 18 al 22/04/2022 a la provincia de Mendoza y del 06 al 10/06/2022 a la provincia de Corrientes. Resulta oportuno consignar que el 28/03/2023 se recibió respuesta por parte de la UGN a requerimientos oportunamente realizados cuyo contenido no modificó los resultados de las tareas realizadas.

Otro aspecto que es dable señalar, es que a lo largo del trabajo de auditoría se registraron cuatro cambios de autoridad al frente de la Unidad Ejecutora Nacional: del 10 de diciembre del 2015 al 9 de diciembre de 2019, del 10 de diciembre de 2019 al 13 de noviembre de 2020⁵, del 13 de noviembre de 2020 a 1 de noviembre de 2022,⁶ y desde el 1 de noviembre de 2022 a la actualidad⁷.

4.2- Enfoque de Auditoría

El enfoque de esta auditoría combinó el orientado a procesos con el orientado a problemas, ya que para analizar los aspectos que hacen a la gestión de las transferencias se tomaron en cuenta observaciones / hallazgos cuya recurrencia haya sido detectada en relevamientos anteriores efectuados tanto por la AGN como por otros Organismos de Control no modificados.

4.3- Muestra de casos

Se realizó una muestra selectiva no estadística compuesta por dos conjuntos de casos: el primero integrado por casos seleccionados en base a criterios que caracterizan al conjunto de población en estudio, agrupando los fondos transferidos por provincia y, el segundo comprendió casos cuya exclusión del análisis pudiese, eventualmente, constituir un riesgo de detección, en términos de auditoría.

⁵ Decreto N° 22-2019

⁶ Decreto N° 890-2020

⁷ Decreto N° 723-2022



Auditoría General de la Nación

En la siguiente página se listan los expedientes que constituyen la muestra de casos relevados por el equipo de auditoría.

Cuadro 4- Muestra de expedientes

Nº Orden	ACU	Obra	Ubicación Geográfica	Localidad	Monto Transferido (En \$)
1	3636911/2017	Construcción de 120 Viviendas e Infraestructura frentista en J. de L. A.	Neuquén	Junín de Los Andes	77.503.864,03
2	13449271/2017	Construcción de 100 Viviendas en Añelo	Neuquén	Añelo	72.232.322,14
3	3844350/2017	B° La Sirena - 79 Viviendas, Infraestructura y Obras Complementarias en 127 Has	Neuquén	Neuquén	61.989.009,53
4	14575103/2017	100 viviendas en Chos Malal - Sector B	Neuquén	Chos Malal	57.487.919,43
5	12774459/2017	Ex Cartódromo Sector C - 90 Viviendas e Infraestructura	Neuquén	Neuquén	51.370.896,36
6	13608402/2017	48 viviendas, Infraestructura y Obras Complementarias en Zapala	Neuquén	Zapala	31.487.547,54
7	12774512/2017	Construcción de 13 Viviendas, Infraestructura y Obras Complementarias	Neuquén	Neuquén	13.283.101,64
8	3636785/2017	10 viviendas	Neuquén	Las Ovejas	5.820.000,00
9	3614230/2017	10 viviendas nuevas por Cooperativa en la localidad de Santo Tomás	Neuquén	Santo Tomás	5.820.000,00
10	14574059/2017	B° Santa Catalina - Grupo A - 100 Viviendas	Corrientes	Corrientes	45.573.402,35
11	14577389/2017	B° Santa Catalina - Grupo B - 100 Viviendas	Corrientes	Corrientes	34.214.943,97
12	13252258/2017	50 Viviendas Grupo E	Corrientes	Bella Vista	21.792.584,80
13	14575343/2017	B° Santa Catalina - Grupo C - 50 Viviendas	Corrientes	Corrientes	16.233.929,35
14	13252022/2017	B° Santa Catalina - Grupo D - Construcción de 50 Viviendas	Corrientes	Corrientes	12.259.470,60
15	13252942/2017	Construcción de 25 Viviendas	Corrientes	Sauce	1.475.765,83
16	13252083/2017	B° Santa Catalina - Grupo E- Infraestructura para 50 viviendas	Corrientes	Corrientes	419.198,90
17	31067039/2017	Ribera Luján - Proyecto N°3 - Sector II - Centro Sur - Ribera Luján - Construcción de 75 Viviendas	Mendoza	Perdriel	44.842.707,77
18	31067938/2017	Ribera Lujan - Proyecto N° 11 - Sector IV - Rural Oeste - Construcción de 60 Viviendas	Mendoza	Perdriel	34.567.505,65
19	31066395/2017	Ribera Lujan - Proyecto N°5 - Sector II - Centro Sur - Construcción de 75 Viv.	Mendoza	Perdriel	25.226.408,03
20	31066594/2017	Ribera Luján - Proyecto N°4 - Sector II - Centro Sur - Ribera Luján - Construcción de 75 Viviendas	Mendoza	Perdriel	24.564.910,26
21	31067285/2017	Ribera Luján - Proyecto N°2 - Sector II - Centro Sur - Construcción de 75 Viviendas	Mendoza	Perdriel	23.231.519,83
22	31066188/2017	Ribera Luján - Proyecto N°7 - Sector III - Perdriel Centro - Construcción de 75 Viviendas / Infraestructura	Mendoza	Perdriel	17.975.204,82
23	13450050/17	Barrio Pereyra Rozas - E6 - 86 Viviendas	Salta	Capital	6.168.960,00
24	13450252/17	Barrio Pereyra Rozas - E9 - 98 Viviendas	Salta	Capital	7.032.900,00
25	1362676/18	Construcción de 100 viviendas	Salta	Orán	7.175.700,00
26	17909387/17	Construcción de 157 Viviendas	Salta	Metán	11.259.780,00
27	4022242/17	132Viviendas e Infraestructura del municipio de Chacabuco	Buenos Aires	Chacabuco	7.208.264,00
Total					718.217.816,83

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la UEN.



4.4- Procedimientos practicados

Los procedimientos practicados estuvieron orientados a dar respuesta a las preguntas de auditoría en relación a la asignación de los recursos, su aplicación y rendición de las transferencias realizadas, e incluyeron verificaciones contables y análisis de legalidad.

Las verificaciones de los aspectos financieros – contables se realizaron a partir del análisis de los formularios presupuestarios, la información del e-SIDIF, expedientes de las obras convenidas mantenidos por la UGN y por las UEL, respectivamente, certificados de avance de obra y rendiciones de cuenta.

Desde la perspectiva legal, se constató que se respetaron las modalidades de contratación, los requisitos que debían reunir los oferentes y la publicidad de los actos exigidos en la normativa vigente.

Para ello se analizó si modalidad de las licitaciones llevadas a cabo se hallaban dentro de los límites establecidos en la normativa, se cotejó la documentación relativa a las empresas constructoras oferentes a fin de comprobar si cumplían con los requisitos establecidos en los pliegos licitatorios como así también si lo hacían con sus obligaciones fiscales y previsionales, y si las licitaciones fueron correctamente publicadas en el Boletín Oficial y/o en los diarios locales de mayor circulación a fin de garantizar la libre concurrencia en la materia.

Asimismo, se constató que la modalidad de contratación utilizada para cada obra respetó los topes previstos en la normativa para los distintos procedimientos licitatorios llevados a cabo.

Por otra parte, se abordaron los aspectos técnicos vinculados a la construcción de las viviendas, teniendo como principal referencia los pliegos, los Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social y la visita a obras.

Los aspectos sociales fueron relevados a partir del marco regulatorio del Plan Nacional de Vivienda y los Convenios Específicos suscriptos entre la UGN y cada Unidad Ejecutora Local, habiéndose utilizado, entre otros instrumentos de recolección de datos, entrevistas con los beneficiarios finales.

5. Período auditado

El período auditado abarcó a los convenios firmados entre el 01/01/2017 – 31/12/2018, analizando su evolución hasta la fecha de cierre de las tareas de campo.



6. Hallazgos

6.1- El otorgamiento del financiamiento de los proyectos de obra se realizó sin utilizar criterios ni indicadores que ponderasen las necesidades de cada jurisdicción, incumpliendo el Reglamento Particular del Plan Nacional de Viviendas.

El Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda establece que los recursos presupuestarios “se asignarán en función a criterios equitativos y solidarios, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Se utilizará para esto indicadores poblacionales asociados al déficit habitacional, la emergencia habitacional, saldo migratorio, desocupación, mano de obra ocupada en la obra pública, entre otros”.⁸

Por su parte, el Manual de Ejecución del Plan al referirse a los parámetros para la federalización y asignación de los recursos estipula que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la Unidad de Gestión, “confeccionará un cuadro de inversión que será informado al Consejo Nacional de la Vivienda. La asignación de recursos mencionada se establecerá asegurando al interior de cada provincia el cumplimiento de los mismos criterios equitativos y solidarios mencionados”.⁹

Durante las tareas de campo no se encontraron evidencias documentales que diesen cuenta que la asignación de los recursos se hubiese realizado en base a *indicadores poblacionales* relativos a las jurisdicciones relevadas, ya sea asociados al déficit habitacional, la emergencia habitacional, el saldo migratorio, la desocupación y/o a la mano de obra ocupada en la obra pública, tal como ejemplifica el Reglamento Particular del Programa.

Tampoco se tuvo a la vista el *cuadro de inversión* que de acuerdo al Manual de Ejecución del Plan debía haber sido confeccionado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la Unidad de Gestión, e informado al Consejo Nacional de la Vivienda, como parámetro para la asignación de los recursos.

⁸ Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda, Ítem 1.3.1.

⁹ Manual de Ejecución del Plan aprobado por Disp. N° 40/2017 -SSDUyV- Punto 6.1. Parámetros para la federalización y asignación de los recursos.



Según lo manifestado por el auditado en su respuesta a lo requerido por el equipo de auditoría¹⁰, el otorgamiento del financiamiento de los proyectos respondió a la demanda de cada jurisdicción y no a algún criterio específico. Conforme surge de lo verificado en los expedientes relevados: La UGN llevaba a cabo una evaluación técnica de los proyectos, se analizaba si el pedido no sobrepasaba los montos máximos financiados por la normativa y en caso que la jurisdicción solicitante cumpliera con dichos requisitos, se otorgaba la correspondiente Constancia de Factibilidad Técnica, para lo cual se tenía en cuenta que las jurisdicciones cumplieran con el apto dominial, el apto social, el apto urbano y el apto técnico.

El orden de prioridades se iba generando a medida que los solicitantes completaban la documentación para obtener los aptos mencionados.

En consecuencia, la falta de adopción de criterios o indicadores basados en los principios de equidad y solidaridad definidos en el Reglamento Particular del PNV, para la asignación de los recursos, impide afirmar que la distribución de los recursos para los proyectos presentados y aprobados haya sido equitativa.

6.2- Se ha encontrado la aplicación de diferentes criterios de medición de metas y producción bruta durante la ejecución del programa, así como falta de información sobre las causas de los desvíos registrados en ejercicios anteriores.

La Ley 24.156 en sus artículos 44° y 45° y su decreto reglamentario, disponen que, “La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la Administración Nacional tanto en forma periódica, durante el ejercicio, como al cierre del mismo” y “...realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados”.

Adicionalmente, la Ley establece, en su artículo 95, que la Cuenta de Inversión debe incluir comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el

¹⁰Memorándum ME-2019-05818190-APN-DNASYFF#MI de fecha 29-1-19 en Respuesta a Nota N°77/ AG4.



presupuesto, el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública y la gestión financiera del Sector Público Nacional.

Del análisis de la información presupuestaria se constató que se aplicaron diferentes criterios de medición de las metas y producción bruta durante la ejecución del programa presupuestario, lo cual dificulta la comparabilidad de los resultados.

Por el ejercicio 2017 de la información de cierre, surge que se han rectificado las mediciones físicas por un cambio de criterio al realizarse una comparación con el cierre del ejercicio 2016 para evitar omitir viviendas/infraestructuras finalizadas durante el ejercicio. Este cruce produjo una variación de lo informado en cada corte trimestral tanto de las metas como de la producción bruta. Por el ejercicio 2018 se han corregido las mediciones de la producción bruta (viviendas y obras de infraestructura en ejecución) de los tres primeros trimestres por error en la carga de los valores.

Las causas de desvío entre lo programado y ejecutado al cierre, para el caso de la meta “vivienda terminada”, en el ejercicio 2017 se debe que el sistema refleja como administrativamente terminadas solamente las viviendas que ya han presentado la documentación de fin de obra, más allá de que existan viviendas entregadas y adjudicadas a los beneficiarios. Asimismo, muchas de las viviendas fueron entregadas en forma parcial de un total de viviendas por proyectos, momento en el cual se considera como administrativamente terminadas. Para el caso de obras de infraestructura terminadas y en ejecución, se realizó una depuración de la cartera por retraso en la presentación de certificados por parte de los entes ejecutores, lo que provocó un alejamiento de la meta pactada.

En el caso de las obras de infraestructura terminada y en ejecución, para el año 2018 el desvío no se encuentra justificado.

A continuación, se exponen las causas de los desvíos que surgen de los formularios de cierre para los periodos auditados:



Cuadro 5- Causas de los desvíos

Producto	Ejercicio 2017		Ejercicio 2018	
	% de desvío	Causas del desvío	% de desvío	Causas del desvío
Vivienda terminada	-42,75%	Se observa un incumplimiento de la meta prevista, toda vez que el sistema refleja como administrativamente terminadas solamente las viviendas que ya han presentado la documentación de fin de obra, más allá de que existan viviendas entregadas y adjudicadas a los beneficiarios. Asimismo, muchas de las viviendas fueron entregadas en forma parcial de un total de viviendas por proyectos, momento en el cual se considera como administrativamente terminadas.	-13,38%	Si bien se logró aumentar el ritmo de certificación, no se llegó a los niveles previstos para el año acumulado. Por otro lado, hay 2.988 viviendas que quedaron al cierre del año con un avance del físico del 99% que es prácticamente el desvío acumulado.
Viviendas en construcción	-3,02%	Una serie de medidas como la recomposición de precios, visitas y seguimiento de obras y de certificados, impactó en la cantidad de viviendas que están en construcción, todas ellas forman parte de la cartera con convenio activo.	4,29%	Debido a que los meses de marzo a junio la base de viviendas en ejecución incluía el total de la cartera, cuando la Programación fue realizada solamente sobre cartera activa con certificación regular, es que tenemos este desvío de 12,13% en el acumulado. En el 3º y 4º trimestre se volvió a tomar este criterio, de tomar solamente cartera activa, con lo cual el total acumulado no refleja la realidad.
Obra terminada	-25,16%	Se realizó una depuración de la cartera por retraso en la presentación de certificados por parte de los entes ejecutores, lo que provocó un alejamiento de la meta pactada	-59,12%	Hay 110 obras arriba del 75% con lo cual de lograr cerrarlas se reduciría mucho el desvío acumulado, pero no se hubiera alcanzado de todas maneras la meta anual. Vale aclarar también que hay 91 infraestructuras que dejaron de certificar regularmente y están por encima del 85% físico.
Obras en ejecución	-47,08%	Se realizó una depuración de la cartera por retraso en la presentación de certificados por parte de los entes ejecutores, lo que provocó un alejamiento de la meta pactada	-45,89%	En los meses de marzo a junio la base de infraestructura en ejecución incluía el total de la cartera, cuando la Programación fue realizada solamente sobre cartera activa con certificación regular. En el 3º y 4º trimestre se volvió a tomar este criterio, de tomar solamente cartera activa, con lo cual el total acumulado no refleja la realidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Formularios de información de cierre del ejercicio fiscal Años 2017 y 2018. Ejecución anual de mediciones físicas.

De acuerdo al análisis de la información física relevada para los años 2017 y 2018 surge lo siguiente:



Cuadro 6- Ejecución Física – Ejercicios 2017 y 2018

Actividad 2-42/Año	Unidad de medida	Meta	Final	Meta Ejecutada	% Ejecutado
2017	Vivienda terminada	26.594		15.224	57,25%
	Obra terminada		314	235	74,84%
2018	Vivienda terminada	23.000		19.922	86,62%
	Obra terminada		319	130	40,88%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Formularios de programación, ejecución y cierre de mediciones físicas anuales.

La falta de un criterio unificado dificulta programar con precisión los recursos financieros necesarios para alcanzar las metas presupuestarias.

6.3- No se encuentran establecidos formalmente los plazos de intervención de las distintas dependencias de la UGN en el proceso de pago a las jurisdicciones, registrando el 72% de los casos plazos de pago – contados desde la fecha de presentación de los certificados- superiores a los 30 días hábiles, llegando los períodos más extensos de ese conjunto a un plazo promedio de 115 días, no hallando registro de la causa de la distinta duración del trámite.

Los Convenios Específicos consignan que el financiamiento por parte de la UGN de las obras se realizaría en función de las disponibilidades existentes y se materializaría mediante el pago inicial de un anticipo financiero, equivalente al 10% del financiamiento a su cargo, siendo el saldo restante desembolsado mensualmente contra la presentación de los correspondientes certificados de obra que acreditasen su efectiva ejecución, deduciendo en cada nuevo desembolso el monto proporcional al adelanto financiero recibido¹¹.

El circuito administrativo relevado incluía tres etapas:

- 1- El Área de Certificaciones de la Secretaría de Vivienda recibía el Certificado de obra y lo analizaba a efectos de verificar su completitud y corrección.
- 2- Completado satisfactoriamente el trámite, era remitido al Área de Liquidaciones de la Dirección General del SAF dependiente de la SECRETARÍA DE COORDINACIÓN del MIOPyV, la cual tenía entre sus objetivos, entender en las cuestiones vinculadas con la gestión administrativa, económica y financiera del Ministerio (Decreto 174/2018 y Decisión Administrativa 300/2018).

¹¹ Convenios Específicos, cláusulas Tercera y Cuarta; Anexos I y II.



- 3- Luego se remitía a la Dirección de Programación y Control Presupuestario donde se procedía al Compromiso y Devengado y, finalmente se libraba la Orden de Pago Presupuestaria (Devengado) y Comprobante de Pago (Transferencia) por parte de la Dirección de Contabilidad y Finanzas.

Tomando como fuente de información, los expedientes de pago y la información que surge de la base de datos del sistema CIVITAS a la que se tuvo acceso, fueron analizados 11 (once) ACU que comprendieron 240 certificados de pago presentados por las jurisdicciones.

El propósito fue calcular el tiempo transcurrido entre la presentación del Certificado por parte de la Jurisdicción y el pago realizado por la UGN. Atento a que de los Cronogramas de Desembolsos anexados a los Convenios surge que los desembolsos eran mensuales, que no se especifica un plazo de pago concreto y que la UGN, previamente, debía analizar el contenido de los Certificados presentados, se estimó razonable un plazo de 30 días hábiles. Completado ese cálculo, los pagos cuyos plazos superaron esos 30 días fueron ordenados de modo creciente, calculándose luego la mediana para conformar dos grupos con idéntica cantidad de casos (86). Seguidamente, se calculó para cada conjunto el promedio de días que se demoró el pago, obteniendo el siguiente resultado:

Cuadro 7 - Plazo de pago de los certificados

Plazo en que se produjo el desembolso	Distribución de los desembolsos pagados	
	Cantidad	%
En Plazo	68	28,00
43 días promedio	86	36,00
115 días promedio	86	36,00
Total	240	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la UGN.

En el aplicativo CIVITAS de la UGN se realizaron las siguientes constataciones, respecto de aquellos casos en que los desembolsos se efectuaron después de los 30 días:

- a) Se calculó el tiempo de tramitación por área. Siendo el análisis más focalizado, el “tamaño” de las categorías de plazo se estableció en dos meses, quedando la distribución de la siguiente manera:



Cuadro 8- Distribución porcentual de los certificados

Plazo en días laborables	Corrientes			Luján de Cuyo - Mendoza			Neuquén		
	En A. Certificaciones	En A. Liquidaciones	En A. Desembolsos	En A. Certificaciones	En A. Liquidaciones	En A. Desembolsos	En A. Certificaciones	En A. Liquidaciones	En A. Desembolsos
0-30	86,49	86,49	83,78	97,30	86,49	100	77,55	85,71	73,47
31-90	13,51	10,81	16,22	2,70	10,81	-	18,37	13,27	26,53
Más de 91	-	2,70	-	-	2,70	-	4,08	1,02	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la UGN.

El análisis por Área permitió establecer que los certificados fueron tramitados, en su mayor parte en el plazo de 30 días laborables (entre el 73,47% y el 97,30% de los casos).

En Corrientes y Luján de Cuyo- Mendoza, las mayores demoras se registraron en el área de Liquidaciones, mientras que el caso de Neuquén, si bien tuvo un certificado demorado en el área de Liquidaciones, las mayores demoras las tuvo en el área de Certificaciones.

b- Aunque en el CIVITAS se tiene la posibilidad de anotar observaciones en las solapas de las Áreas de Certificaciones y Liquidaciones, sólo hizo uso de ese campo, en algunos casos (7, siete) para registrar observaciones del Área de Certificaciones.

Dado que lo registrado en el CIVITAS no evidencia una actualización sistemática y que en los expedientes tampoco constan los motivos, la documentación suministrada por la UGN aportó información insuficiente para determinar con precisión las causas de las demoras.

6.4- La gestión del sistema de control sobre las rendiciones de cuentas de los Entes Ejecutores aplicado por la Unidad de Gestión Nacional, presenta deficiencias.

En los respectivos Convenios Específicos¹² suscriptos los Entes Ejecutores se comprometieron a dar efectivo cumplimiento a la rendición de cuentas en los términos prescriptos por el Reglamento incorporado como anexo. El propio Reglamento, define que la finalidad de la rendición de cuentas es controlar que el destino de los fondos se adecúe a lo previsto en el acuerdo respectivo.

Según el Reglamento, en caso de incumplimiento a la obligación de rendir cuentas la UGN estaba facultada a suspender el financiamiento hasta tanto no se regularizase la situación. Además, si el Ente Ejecutor no procedía a presentarla detallada y debidamente documentada,

¹² Convenios Específicos suscriptos con las jurisdicciones, Cláusula Décimo Segunda.



Auditoría General de la Nación

debía restituir de forma inmediata los montos no rendidos al Estado Nacional, mediante un depósito por la suma no rendida en la cuenta que “LA SECRETARIA” indicará a tal efecto en el plazo de 30 días de producido el incumplimiento, quedando el convenio resuelto de pleno derecho.

La documentación que deben acompañar la rendición surge del Art. 2º del Reglamento General para la rendición de cuentas cuyo texto se transcribe como Anexo de cada Convenio específico. Los Anexos que obligatoriamente deben acompañar la rendición están constituidos por las siguientes planillas:

- ✓ Anexo A - Foja de medición.
- ✓ Anexo B - Carátula del certificado de obra.
- ✓ Anexo C - Resumen de avance Físico-Financiero.
- ✓ Anexo D - Rendición de cuentas.

El sistema de control aplicado por la Unidad de Gestión Nacional a los Entes Ejecutores, conforme a lo informado a la Auditoría, es el siguiente¹³:

El evaluador realiza el análisis del certificado a los efectos de determinar que no posee observaciones y si la rendición reportada en el avance financiero y los comprobantes recibidos coinciden o se encuentran dentro de la tolerancia aceptada del 5 %, de acuerdo a la RESOL-2018-562-APN-MI, a excepción de que se esté solicitando el último desembolso, en el cual la tolerancia es del 0 %.

El control lo realiza mediante la verificación del Anexo D, de la rendición verificando que estén los anexos de todos los proyectos; que la acreditación de los fondos de Nación y la propia presentación de la rendición sea la que corresponda respecto del período rendido; que estén las facturas rendidas ese mes y que coincidan con los datos consignados en el Anexo D. También chequean que todo incremento en el “monto nación” rendido por el ente ejecutor sea mediante facturas rendidas y que no hayan modificado un monto de una factura que ya hubiese sido controlada con anterioridad; que el saldo a favor de Nación no supere el 5% de la totalidad

¹³ Respuesta al requerimiento Nota N°77/18 – AGN, a través del memorándum ME-2019-03053241-APN-SV*MI, IF-2019-07978985-APN-DCC*MI, el responsable de la Dirección de Control de Certificaciones Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con relación al apartado 8) n).



de lo transferido por la UGN, sumando todos los proyectos; y que todas las facturas estén firmadas por un responsable del área financiera.

Como resultado del relevamiento realizado, se encontró que la UGN actuó conforme a lo normado en lo atinente a la suspensión de la liquidación de los desembolsos hasta la regularización de la situación ante demoras en la presentación de las rendiciones. Ha sido el caso, por ejemplo de: la obra de Junín de los Andes 120 viviendas ACU 3636911/2017 los certificados y anexos de los meses de enero a abril de 2019, que se han presentado por TAD el día 16/06/2021; en Chos-Malal sector B 100 viviendas ACU 14575103/2017 presentaron los meses de agosto a noviembre de 2019 el 13/05/2021; en Añelo 100 viviendas ACU 13449271/2017 el certificado correspondiente al mes de agosto de 2019 se presentó el 13/05/2021 y en la obra Ex Cartódromo sector C 90 viviendas ACU 12774459/2017 el certificado del mes de octubre de 2019 se ha presentado el 11/03/2021.

Las debilidades encontradas por la Auditoría son resumidas en el siguiente cuadro.

Cuadro 9 – Debilidades encontradas en las rendiciones de cuenta

Deficiencia	Corrientes	Luján de Cuyo	Neuquén
Documentación ilegible o completada con asteriscos		X	
Faltan extractos bancarios	X	X	X
Faltan facturas		X	
Falta de coincidencia entre lo registrado en el Civitas y lo informado en anexo A y C.	X		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información relevada.

En el caso del ACU 14574059/2017 correspondiente a la obra Barrio Santa Catalina - Grupo A - 100 Viviendas – Corrientes, no coincide el avance físico acumulado que está cargado en el Civitas con el informado en los anexos A y C.

En las obras del Municipio Luján de Cuyo - Mendoza, parte de la documentación de respaldo de la rendición es ilegible y, además, está incompleta: faltan las facturas y los extractos bancarios en el expediente de pago de todos de los ACU de la muestra y hay anexos D que incluyen fotos o escaneos indescifrables.

En el caso del ACU 31066395/17, también de Luján de Cuyo. el Anexo D correspondiente al certificado 19, donde corresponde consignar el monto total facturado figura una serie de asteriscos.



Por otra parte, en las obras desarrolladas en la provincia del Neuquén, al igual que en las otras jurisdicciones, en la documentación que debe acompañarse en la rendición, faltan los extractos bancarios en todos los ACU incluidos en la muestra de la provincia.

Las deficiencias encontradas ponen de manifiesto la falta de exhaustividad de los controles, de modo que permita garantizar que los fondos transferidos se hayan aplicado al destino convenido.

6.5- El plexo normativo no define un plazo específico para que la UGN realice los desembolsos a los Entes Ejecutores que actúan en carácter de comitentes.

La normativa del programa no establece ni define un plazo preciso para que el ente auditado abone los certificados de obra, dejando la cuestión supeditada a lo que se establezca en los convenios específicos los cuales, en el caso de la línea de acción auditada, tampoco determinan un plazo expreso a tal efecto.

En ellos se consigna que la autoridad nacional se comprometía a financiar la ejecución de las obras en función de las disponibilidades presupuestarias existentes, de conformidad con el cronograma general de desembolsos acordado entre el Ente Ejecutor y la UGN.

El financiamiento por parte de la UGN se materializaría mediante el pago inicial de un anticipo financiero, equivalente al 10% del financiamiento a su cargo, siendo el saldo restante desembolsado mensualmente contra la presentación de los correspondientes certificados de obra que acreditasen su efectiva ejecución, deduciendo en cada nuevo desembolso el monto proporcional al adelanto financiero recibido¹⁴.

La falta de definición de un plazo específico en el Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda y/o en los Convenios Específicos para que la UGN abone los certificados de obra, afecta la transparencia del proceso de pago e impide evaluar con precisión el impacto y el grado de responsabilidad del contratista ante eventuales atrasos en la ejecución física de la obra en caso de demoras en los desembolsos por parte de la UGN.

¹⁴ Convenios Específicos, cláusulas Tercera y Cuarta; Anexos I y II.



6.6- Ante la modificación de los montos contractuales por redeterminaciones de precio en la provincia de Mendoza, no se tuvo a la vista la constancia de renovación de las pólizas de los seguros de caución, ni de reclamo por parte de la UGN.

El Reglamento de Rendición de Cuentas, anexo a los Convenios Específicos, estableció que -a los efectos de asegurar el fiel cumplimiento de lo convenido- para la parte del convenio obligada a rendir cuentas debía contratar un seguro de caución a favor del MIOPyV y a su entera satisfacción, o bien endosar a favor del Ministerio aquellas garantías suscriptas en su favor, debiendo cubrir en cualquier caso el monto total equivalente a DOS (2) desembolsos o la cifra que represente como mínimo el CINCO POR CIENTO (5%) del monto total financiado y tener una vigencia de hasta SEIS (6) meses posteriores al plazo máximo estipulado para la última rendición de cuentas.

Asimismo, la normativa provincial¹⁵ establece que ante eventuales redeterminaciones de los montos contractuales, también deben renovarse las pólizas de caución que se otorgan en concepto de garantía contractual por los distintos convenios de obra pública celebrados.

Del análisis de las tareas realizadas y de la verificación de la documentación aportada, surge que en la provincia de Mendoza, en tres expedientes¹⁶ en cuyos contratos de obra hubo redeterminaciones de precios, no se pudo establecer que las empresas contratistas hubieran cumplido con la obligación de renovar las pólizas de seguro de caución en concepto de garantía contractual por las liquidaciones de variaciones de precios, de acuerdo con lo establecido en el Art. 72 de la Ley N° 4.416 de Obras Públicas de la Provincia de Mendoza.

Esta situación es atribuible a fallas en el sistema de control de la UGN que no accionó ante la falta de renovación de las pólizas.

Considerando que la retención de los montos que se otorgan como pólizas de caución tiene por objeto cubrir la responsabilidad del contratista, ante un eventual incumplimiento del contrato, como así también por los vicios o defectos de los trabajos ejecutados, hasta la recepción definitiva de la obra y que, eventualmente dicha fianza puede ser asignada a los fines

¹⁵ Art. 72 de la Ley N° 4.416 de Obras Públicas de la Provincia de Mendoza.

¹⁶ ACU 31067039/17- Expte 13661/2016-Proyecto 3 Sector II 75 Viv.
ACU 31067938/17- Expte 13657/2016-Proyecto 11 Sector IV 60 Viv.
ACU 31066395/17-Expte 13665/2016- Proyecto 5 Sector II – 75 Viv.



del pago de eventuales multas por retraso en la realización de las obras, la falta de renovación de las pólizas constituye un factor de riesgo en términos de previsibilidad y certidumbre en la ecuación económico financiera de los contratos de obra pública, toda vez que aquellas implican una garantía de indemnización expeditiva y en principio más eficiente ante posibles incumplimientos contractuales que pudiesen surgir hasta el momento de la recepción definitiva de las obras.

6.7- La información respaldatoria sobre definición de metas producción bruta e indicadores, contenida en los formularios presupuestarios no es precisa ni completa.

Las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional deben programar para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos, con el propósito de garantizar su correcta ejecución y compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles¹⁷.

Para ello, en el período auditado, la UGN ha contado con el Instructivo para la Programación y Reprogramación de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto Nacional¹⁸ y con el “Manual para la Formulación Presupuestaria de la Administración Pública Nacional 2017-2019. Formularios e Instructivos”.

En la introducción del Manual se resalta el desarrollo, implementación y consolidación de buenas prácticas- por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)- en las diferentes etapas del proceso presupuestario y, en ese marco, revaloriza la técnica del Presupuesto por Programas como herramienta idónea para captar y medir los efectos generados por las prestaciones públicas, el cual ha sido complementado con el enfoque de gestión por resultados, desde el año 2007.

El Sistema Presupuestario de la APN, a través de los instrumentos que ha generado desde la sanción de la Ley de Administración Financiera a la fecha, tiene entre sus objetivos permitir el seguimiento de la gestión y medir resultados mediante tres tipos de medición: Metas,

¹⁷ Ley 24156- Art.34.

¹⁸ El Instructivo fue aprobado por la Disposición 14/15 ONP del 03/11/2015.



Producción Terminal Bruta e Indicadores¹⁹. Entre los formularios presupuestarios, el F.8 Bis contiene la información respaldatoria de las metas, Producción Terminal e Indicadores y tiene como objetivo “*obtener información precisa y detallada que permita mejorar la calidad de la información para fortalecer el proceso de asignación de recursos y el seguimiento y evaluación del presupuesto, con relación a:*

1) Bienes y servicios que dan lugar a las metas y/o producción terminal a nivel de programas y subprogramas.

*2) Indicadores de los programas o categorías equivalentes”.*²⁰

Para los Indicadores de Producción: Metas y Producción Bruta Terminal debe caracterizarse el bien o servicio que se provee, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, como así también la de los destinatarios o beneficiarios y una estimación de la población objetivos y de la cantidad de beneficiarios que constituyen la meta programática para el periodo presupuestario.

También, debe aportarse información sobre los aspectos metodológicos inherentes a las mediciones físicas y las características de los registros que las sustentan.

Para el caso de Indicadores de: Resultado, eficiencia, eficacia, etc., deben exponerse su significado, cómo debe ser interpretado y sus características metodológicas. Asimismo, deben expresar las variables implicadas para el cálculo, las fuentes de información utilizadas, su utilidad y su valor deseable.

Concentrando el análisis en la Línea de Acción 1: Promoción de la vivienda social-

¹⁹ Meta: “*Es la cuantificación de los bienes y servicios terminales que realiza una institución durante un ejercicio presupuestario y cuya producción, concreta y acabada, se pone a disposición de los usuarios. Permite medir la eficacia de la gestión pública. (...) y la contribución efectuada al logro de las políticas*”.

Producción terminal bruta: “*Es la cuantificación de los bienes y servicios que, por sus características se realizan utilizando más de un ejercicio presupuestario. Incluye, por su definición, a la producción acabada de cada ejercicio (meta). Posibilita calcular la cantidad de producción bruta intermedia necesaria, y por esto, los recursos reales y financieros*”. (Ambas definiciones surgen del Modelo Conceptual Sistema Local Unificado – SLU. Secretaría de Hacienda. Año 2000).

Los indicadores brindan información suficientemente objetiva sobre el grado de cumplimiento de los objetivos definidos en el marco de una política determinada, de cuya lectura surgen los resultados. (Ver Disp. 664/2007-SSP- Anexo I- Apartado 3: El modelo de programación presupuestaria vigente y su actualización – 3.2-Concepto de resultado).

²⁰ Disposición 56/16 ONP del 15/04/2016 – Anexo: Manual para la Formulación Presupuestaria de la Administración Pública Nacional 2017 – 2019 - Instructivo del Formulario F.8 Bis - Formulario de información respaldatoria de las metas, producción terminal e indicadores. Página 53.



Auditoría General de la Nación

Componente Vivienda Social que es ejecutada a través del Programa Presupuestario 38 Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano- Actividad 2- “Acciones para la construcción de viviendas”²¹ en su conjunto, conforme surge del Formulario 8 Bis suministrado por el auditado²², la Actividad 2 tiene dos productos para su medición definidos en las metas 1545 y 3422 y en la Producción Bruta 97 y 2431.

Cuadro 10- Medición y unidades de medida

MEDICIÓN			UNIDAD DE MEDIDA	
Código	Tipo de medición	Denominación	Código	Denominación
M1545	Meta	Construcción de viviendas	771	Vivienda terminada
P97	Producción Terminal Bruta	Construcción de viviendas	766	Vivienda en construcción
M3422	Meta	Ejecución de obras de infraestructura urbana	733	Obra terminada
P2431	Producción Terminal Bruta	Ejecución de obras de infraestructura urbana	736	Obras en ejecución
I245	Indicador	Cobertura Territorial Provincial mediante la construcción de viviendas y mejoramientos	1187	Porcentaje
I246	Indicador	Cobertura Territorial Municipal mediante la construcción de viviendas y mejoramientos	1187	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia a partir de la información que surge del F. 8 Bis Año 2017.

Nota: Los Indicadores se encuentran asociados a la Línea de Acción 1 y 2 del P. 38 y fueron incorporados a partir del ejercicio 2017.

En lo atinente al componente vivienda de la Línea de Acción 1, en el Reglamento Particular del Programa se señalan los siguientes productos:

Cuadro 11- Componentes y productos de la Línea de Acción 1

Componente	Producto	Descripción
Vivienda	Viviendas nuevas	Viviendas adecuadas o unidades funcionales a subdividir bajo el régimen de propiedad horizontal.
	Viviendas en obra a recuperar	Viviendas a finalizar sin habitar pertenecientes a un proyecto público de vivienda social que por diferentes razones se encuentra paralizado sin posibilidad de reinicio de acuerdo a su proyecto original, y cuya finalización es jurídico, financiera y técnicamente viable.
	Viviendas para discapacitados	Sin descripción.
	Viviendas adecuadas para adultos mayores	Sin descripción.
Infraestructura integrada y generación de suelo urbano	Accesibilidad vial y peatonal	Sin descripción
	Agua corriente	
	Desagüe cloacal	
	Desagüe pluvial	
	Energía eléctrica	
	Alumbrado	
	Gas	
Obras básicas de equipamiento barrial		

Fuente: Reglamento Particular del PNV, Ítem 1.1.4 Componentes y productos - 1.1.4.1 Vivienda y 1.1.4.4.

²¹ Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda - Apartado 1.3.6.1- Apertura Programática.

²² Requerimientos de información al auditado realizados por Notas Nros. 77/18 AG4 y 71/19 AG4.



Teniendo en cuenta que la Línea de Acción 1, se encuentra dividida en Componentes y Productos, la definición de los productos terminales (meta y producción bruta) consignados en el Formulario 8 Bis no precisa con detalle el/los componentes/s que se encuentran afectado/s presupuestariamente a la Actividad 2, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, ni la estimación de la población objetivo. Tampoco indica las características sobre su medición (suma de datos trimestrales o promedio). Del mismo modo, la información financiera sobre la asignación y ejecución presupuestaria se expone por el total, sin individualización de componente.

Por otra parte, las metas definidas para esta actividad no tienen una asignación presupuestaria definida para cada una.

Con respecto a la formulación de indicadores, la falta de información sobre su significado, sus variables implicadas en el cálculo del indicador (descripción del numerador y denominador) y su utilidad para la contribución del monitoreo, seguimiento y evaluación de los objetivos del programa, requerida en los puntos a) b) y d) del Título II Del F. 8 Bis., no posibilita su utilización como herramienta de medición.

Las deficiencias mencionadas afectan la utilidad del presupuesto como herramienta de gestión que permita una adecuada medición de los resultados.

6.8- En la provincia de Neuquén se detectaron obras en las que la tenencia de los certificados de Aptitud Técnica (CAT) y de Aptitud Sismorresistente (CAS) no se encontraban vigentes o no constaban en la documentación de la obra, conforme lo establece la normativa vigente.

Dentro de la Línea de Acción 1- Promoción Social del Plan Nacional de Vivienda, la aptitud constructiva constituye un criterio de elegibilidad de los proyectos a financiar. En este sentido, se requiere que las viviendas proyectadas cumplan con los estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social; se encuadren dentro de las normas de edificación y



reglamentos técnicos, municipales, provinciales y nacionales, y que se tengan en cuenta las condiciones climáticas del lugar en el que serán construidas.²³

Los sistemas constructivos semi – industrializados “No Tradicionales” utilizados deben contar con los correspondientes CAT actualizados. Es condición necesaria para acceder a los planes de construcción del Estado Nacional. Complementariamente, deben dar cumplimiento a las normativas vigentes en cuanto a estructuras sismo resistentes en las zonas sísmicas, aspecto que certifica el CAS, otorgado por el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES).

Al respecto, el Punto “4.2.1.6-Elementos y Sistemas Constructivos no tradicionales” de los Estándares Mínimos para la Construcción de Viviendas Sociales, contenidos en la Resolución 9-E-17 de la Secretaría de Vivienda y Hábitat, expresa:

“En todos los casos se exigirá que el Elemento o Sistema Constructivo no tradicional cuente con el Certificado de Aptitud Técnica (C.A.T.) que otorga la Dirección de Tecnología y Producción de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Allí constan los resultados de los ensayos: generalmente compresión (en paneles portantes), flexión (en paneles de entrepiso y de techo), choque duro y blando y carga excéntrica.”

El Punto 1.3.4.1 del Reglamento INPRES-CIRSOC 103 del Ministerio de Obras Públicas y Vivienda establece en su apartado 1.3.4.1 el contenido de la Documentación Técnica a integrar obligatoriamente.

La vigencia de estos documentos obligatorios toda vez que se opte por sistemas industrializados es de 1 (un) año y deben renovarse 3 (tres) meses antes de su vencimiento (Art. N.º 10 de cláusulas de otorgamiento del certificado). Tanto el CAT como el CAS deberán encontrarse vigentes a la fecha de contratación de los trabajos.

Esta situación se constató en dos obras:

► **ACU 13449271-2017 100 Viviendas en Añelo**

El sistema constructivo utilizado en esta obra es industrializado de paneles compuestos: consiste en dos caras de OSB (tablero de virutas orientadas) unidas por poliuretano expandido. El sistema se completa con bordes y tirantería de madera de pino, las terminaciones exteriores

²³ Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – Secretaría de Vivienda y Hábitat- Ministerio del Interior: “Plan Nacional de Vivienda – Línea de acción 1- Promoción de la vivienda Social”, marzo de 2017. Página 18.



son de placa cementicia (siding) y las interiores de placa de yeso (Durlock). Las cubiertas son de la misma placa compuesta y la terminación con chapa galvanizada.

El certificado CAT del Sistema al momento de la ejecución se encontraba vencido según obra en documentación suministrada. La Secretaría de vivienda le había otorgado a la empresa adjudicataria un certificado provisorio con validez de 90 días a partir de su otorgamiento 20-01-2017, pero el comienzo real de la obra según Acta de Replanteo fue el 25-09-2017.

► **ACU 12774459-2017-EX CARTÓDROMO SECTOR C 90 VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA**

El sistema de cerramientos exteriores (caja de edificio) se ejecutó con el sistema industrializado denominado “*Precise Forms*”.

En la documentación aportada no hay constancia de certificación CAT.

Al permitirse avanzar con la construcción estando el CAT y CAS vencidos o sin tener constancia fehaciente de su existencia, se genera la posibilidad de incumplimiento de los estándares mínimos **de construcción en zona sísmica de las viviendas sociales convenidas, con los riesgos asociados que ello implica.**

6.9- Sobre un total de 7 obras visitadas, en el 43% de los casos se detectaron situaciones que denotan que los controles de calidad constructiva y el seguimiento post-entrega, según el caso, carecieron de acompañamiento efectivo comprobable.

El Reglamento Particular señala entre las obligaciones de la Unidad de Gestión la de realizar el seguimiento de la ejecución de los proyectos convenidos en lo atinente al control de la calidad constructiva, para lo cual tiene la potestad de requerir al Ente Ejecutor la presentación, entre otros, de auditorías técnicas independientes, en caso de detectarse anomalías en la calidad de las construcciones, así como copias autenticadas de actas, partes o libros de obra.²⁴

Complementariamente, en los respectivos Convenios Específicos suscriptos entre la Secretaría de Vivienda y Hábitat de la Nación y las diferentes jurisdicciones se estipula que

²⁴ Reglamento Particular - Plan Nacional de Vivienda - Secretaría de Vivienda y Hábitat - Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Línea de Acción 1: Promoción de la Vivienda Social - 1.4.2.5 Control de avances calidad constructiva y cumplimiento de las obligaciones emergentes del convenio particular.



"LA SECRETARIA" realizará las auditorías técnicas-financieras que considere pertinente, para verificar el fiel cumplimiento del (...)” Convenio en cuestión.²⁵

En cuanto al Ente Ejecutor local denominado “Organismo solicitante” el Reglamento Particular²⁶ establece que: Llevará adelante un exhaustivo seguimiento de los proyectos, así como la inspección de las obras o acciones, controlando su cumplimiento, cuando fuese ejecutado por empresas, cooperativas u otras personas jurídicas, notificando en forma oportuna a la Unidad de Gestión cualquier tipo de incumplimiento.

Como resultado de las visitas realizadas por el equipo de auditoría y el análisis de la documentación obtenida (Documentos gráficos, planos, cortes, vistas, detalles, planimetría y Pliegos en general), se encontró que fueron ejecutadas bajo los Estándares Mínimos para la Construcción de Viviendas Sociales, no observándose deficiencias constructivas a la vista, en las siguientes obras:

- ✓ 79 Viviendas Infraestructura y Obras complementarias en la ciudad de Neuquén.
- ✓ 48 Viviendas, Infraestructura y Obras complementarias en Zapala-Neuquén.
- ✓ 13 Viviendas Infraestructura y Obras Complementarias en la ciudad de Neuquén.
- ✓ 300 Viviendas Barrio Santa Catalina -Ciudad de Corrientes- Provincia de Corrientes.

En las que se encontraron deficiencias fueron:

▶ **Proyecto 100 viviendas en Añelo- Provincia del Neuquén**

Las obras finalizadas y habitadas parcialmente (60 viviendas), están construidas dentro de los Estándares Mínimos para la Construcción de Viviendas Sociales, en lo atinente a diseño e implantación. Sin embargo, el sistema constructivo utilizado en las 100 Viviendas de Añelo presenta como debilidad su resistencia limitada a la humedad²⁷, siendo los cantos y los bordes los puntos más débiles del tablero. Los paneles SIP (utilizados en Añelo) no están diseñados para absorber agua por lo que deben estar protegidos correctamente contra cualquier humedad.

²⁵ Convenio Específico para la Provincia de Neuquén de acuerdo con el Plan Nacional de Vivienda – Cláusula Décima Segunda.

²⁶ Reglamento Particular op. cit. – 1.2.2 Responsabilidad de las partes- Pto. 1.2.2.4 Solicitantes / Entes Ejecutores, apartado 1.2.2.4.1. Municipios y 1.2.2.4.3 Organismos Provinciales.

²⁷ Ver Anexo I- Fotos.



Una pared de panel SIP que sufra problemas de humedad puede perder gran parte de su capacidad estructural debido a que la madera de las planchas OSB se pudre y debilita con el tiempo.

En el caso de las viviendas terminadas no habitadas como en las no terminadas y con la construcción paralizada (40 viviendas), se detectó la falta de medidas de protección que eviten el deterioro de la calidad constructiva.

Por otra parte, el estado de desprotección encontrado posibilita la vandalización de esas viviendas.

▶ ***Proyectos de Ribera Luján - Luján de Cuyo, Provincia de Mendoza***

En los proyectos visitados se detectaron detalles de vicios sistémicos post entrega. Por Ej. Exceso de humedad en muros y tanques de agua, (ver Foto N° 1 y 2) Presencia de salitre en muros falta de limpieza.

En el período post entrega tampoco se observa seguimiento y acompañamiento técnico en ampliaciones y modificaciones estas denotan estar realizadas o en ejecución de manera espontánea, sin rigor técnico constructivo ni organizativo.²⁸

▶ ***Proyecto 90 Ex Cartódromo - Neuquén – Provincia del Neuquén***

Durante la visita al lugar se observaron conductos de gas sin distancia reglamentaria de tendido eléctrico en fachadas, (ver Foto 6) La reglamentación de ENARGAS autoriza con un mínimo de 0,30 mts. de separación entre conductos de diferentes fluidos de energía.

Además, se visualizaron espacios públicos exteriores aun sin finalizar y con sedimento de materiales de obra, cuando el Código de Edificación de la Ciudad del Neuquén indica que previo al pedido de habilitación de lo construido se deben retirar los andamios, escombros y residuos, limpiando las viviendas para permitir su uso, así como los predios vecinos, vereda o calle donde hubiera material sobrante o residuos.²⁹

²⁸ Ver Anexo I-Fotos. Respecto del Código de Edificación de la Ciudad del Neuquén, ver Sección 4- 4.2.

Conclusión de la obra.

²⁹ Ver Anexo I-Fotos



En ninguno de los casos en que se detectaron debilidades en los controles de calidad constructiva, se obtuvo constancia de acciones emprendidas por el Ente Ejecutor o la Unidad de Gestión para corregir la distancia entre los ductos de gas y electricidad y retirar los restos de materiales de obra.

Las deficiencias encontradas con relación a la falta de controles, favorece la generación de situaciones que comprometen las condiciones de seguridad, por una parte, y por otra, la necesidad de una mayor afectación económica para subsanar las deficiencias tanto de las viviendas como de las obras de infraestructura.

6.10- En la provincia de Corrientes se encontraron viviendas construidas que desatienden lo recomendado respecto a la implantación y orientación en concordancia con las condiciones ambientales/climáticas del lugar de construcción.

Los Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social recomiendan que:

- ✓ La distribución de las viviendas se adapte a las orientaciones cardinales para optimizar aprovechamientos climáticos.³⁰

El uso de protecciones solares en las zonas bioclimáticas I a IV para las orientaciones irradiadas según la zonificación. La de Provincia de Corrientes está incluida en las zonas bioclimáticas I y II.

(https://www.enargas.gob.ar/secciones/zona-fria/mapa_bioambiental.pdf).³¹

- ✓ En las viviendas en Planta Baja los elementos portantes deben resultar “estables” ante la acción del fuego por un mínimo de 30 minutos, cuando se trate de viviendas apareadas en tira, se recomienda que los cerramientos laterales superen el nivel de la cubierta en 50 cm.³²
- ✓ Definen al acondicionamiento higrotérmico como imprescindible para lograr los niveles adecuados de confort personal, mantener la salud de los habitantes, liberarse de los efectos que produce la condensación de humedad y ahorrar energía.

³⁰ Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social, Secretaría de Vivienda y Hábitat, Edición julio 2017, Apartado 4.3.1 Ptos. a), b), c), d), e), f), g) y h) -

³¹ Estándares Mínimos op. cit., Pto.4.3.1 Pautas de diseño relacionada con Iluminación, ventilación y asoleamiento.

³² Pto. 5.8.5.5 Recomendaciones -Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas Sociales



Otros aspectos a tener en cuenta, según los mismos estándares, son:

- ✓ Evitar la condensación superficial e intersticial en muros y techos en situaciones normales de humedad relativa y temperatura para la zona.
- ✓ Asegurar condiciones mínimas de iluminación, ventilación y asoleamiento.”³³

En este sentido, en el caso de las viviendas implantadas en terrenos de esquina, al tener dos puntos posibles de incidencia de sol, vientos y demás factores, sus diseños deberían contemplar la situación, fundamentalmente, en sus caras expuestas.

Según lo observado por el equipo de auditoría durante la visita y la documentación analizada (Documentos gráficos, planos, cortes, vistas, detalles, planimetría y Pliegos), salvo en los casos que se mencionan a continuación, las obras fueron construidas dentro de lo indicado por los Estándares Mínimos para la Construcción de Viviendas Sociales y a la reglamentación local, en lo atinente a la implantación y orientación en función de las condiciones ambientales / climáticas del lugar de emplazamiento.

Sin embargo, se observó que en su distribución los prototipos de viviendas no siempre están adaptados a las orientaciones cardinales recomendadas en los Estándares Mínimos para optimizar aprovechamientos climáticos. Al ser repetitivos, los prototipos en algunos casos (generalmente en terrenos de esquina) quedan con aberturas no convenientes para la orientación.

► ***Barrio Santa Catalina en Corrientes- Provincia de Corrientes***

(Grupo A: 100 viviendas, Grupo B: 100 viviendas, Grupo C: 50 viviendas, Grupo D: 50 viviendas, Grupo E: 50 viviendas)

Recomendaciones similares a las establecidas en los Estándares Mínimos, con relación a los aspectos climáticos a contemplar al implantar las viviendas, también están reseñadas en el Código de Edificación de Corrientes, en su artículo 4.6.

En la obra se observaron aleros de escasa dimensión (de 20 cm aproximadamente sobre las ventanas)³⁴, insuficiente para la región bioclimática, aspecto este también mencionado en los Informes de auditoría FONAVI suministrados por el organismo auditado.

³³ Estándares Mínimos op. cit., Pto. 4.3.2 “Acondicionamiento higrotérmico”.

³⁴ Ver en Anexo I- Fotos



► **50 Viviendas, Obras Complementarias e Infraestructura en Bella Vista – Provincia de Corrientes (ACU 13252258/17)**

Se repite el diseño de aleros con dimensiones insuficientes. Asimismo, se detectó la ausencia de muros corta fuego entre viviendas apareadas.³⁵

6.11- En las obras emplazadas en Luján de Cuyo - Mendoza y en la de Bella Vista – Corrientes no se siguieron los estándares recomendados respecto a la ubicación de las viviendas con facilidad de acceso a servicios básicos y equipamientos sociales.

La Línea de Acción 1- Promoción de Vivienda Social del Plan Nacional de Vivienda incluye dentro de los criterios de elegibilidad para financiar obras el de “aptitud urbanística” que, entre sus ítems menciona que el área a urbanizar cuente con la infraestructura necesaria para dotar de los servicios esenciales a las nuevas viviendas; se encuentre dentro o próximo al tejido urbano existente y posea o esté próximo al equipamiento necesario para servir a los nuevos residentes, además de encuadrarse dentro de las normas y planos urbanísticos municipales³⁶.

Los Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social recomiendan verificar la capacidad del equipamiento urbano existente para responder a las necesidades derivadas del aumento de población, de modo que de ser necesario se prevean espacios para ejecutar nuevos equipamientos, así como también espacios públicos verdes con fines recreativos.

A partir de la documentación brindada por las UEL, y/o, mediante georreferenciación aportada por la provincia o mediante la utilización de una herramienta de acceso libre y gratuito que aplica coordenadas mundiales que hacen referencia a un punto del mapa de manera inequívoca, a la que recurren los organismos municipales y provinciales para geo-referenciar, surge que las obras relevadas siguen los estándares mínimos recomendados respecto a la ubicación de las viviendas respecto al acceso a servicios básicos y equipamientos sociales,

³⁵ Ver en Anexo I-Fotos

³⁶ Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Secretaría de Vivienda y Hábitat: “Plan Nacional de Vivienda- Línea de Acción 1-Promoción de la vivienda social”, marzo de 2017. Página 17.



presentándose deficiencias en las obras emplazadas en Luján de Cuyo - Mendoza y en la de Bella Vista - Corrientes³⁷.

En el caso de las obras de Ribera Luján de Luján de Cuyo, si bien los planes incluyen terrenos para el equipamiento social, educativo y sanitario, al momento de la visita dichos proyectos no se habían iniciado. En ese momento, la oferta para la nueva demanda estaba radicada en sectores periféricos a su implantación.

En la obra de Bella Vista en la provincia de Corrientes, el sector tiene una escuela nueva en su entorno, pero no tiene infraestructura de salud, por lo que su población debe recurrir al Hospital de la ciudad que está ubicado a una distancia aproximada de 5000 m. de las viviendas.³⁸ Asimismo, el barrio posee escasa oferta de infraestructura comercial, solamente de carácter espontáneo como agregado de las viviendas.

La ausencia de equipamiento social específico para la nueva demanda, produce una saturación en la oferta de proximidad, que no siempre es brindada eficientemente.

6.12- En la obra 13 Viviendas Infraestructura y Obras Complementarias del Neuquén- Provincia del Neuquén³⁹ no se ejecutó la conexión a la red cloacal prevista en el Pliego.

Los Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social indican que en el diseño urbano se debe contar con la infraestructura necesaria que garantice la habilitación y uso de las viviendas en tiempo y forma⁴⁰.

Al momento de la visita se detectó que la obra carecía de conexión a la red cloacal. Este aspecto estaba previsto en los pliegos, pero la Unidad Ejecutora Local no construyó la Planta depuradora cloacal donde se haría la deposición de los líquidos. En la documentación aportada

³⁷ Obra de Luján de Cuyo: ACU: 31067039-31067938-31066395-31066594-31067285 y 310661888/2017. Obra de Bella Vista: ACU 13252258/17

³⁸ Distancia establecida a través de Google Maps.

³⁹ Obra 13 Viviendas Infraestructura y Obras Complementarias del Neuquén- Provincia del Neuquén (ACU 12774512/17).

⁴⁰ Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social, julio de 2017. Apartado 2. Diseño urbano.



por la Jurisdicción se observó autorización para un cambio de proyecto por instalación de cámaras sépticas y pozos absorbentes individuales, para el funcionamiento de las viviendas.

De la documentación relevada, no consta que la UGN haya controlado el cumplimiento del compromiso asumido por la UGL en relación a este aspecto

Esta modificación generó por una parte un mayor costo en el presupuesto original y por otra un incremento en las erogaciones de los usuarios para resolver temas de mantenimiento del sistema.

6.13- El plazo de inicio de las obras previsto en la normativa del Plan ha sido incumplido en un 59,09 % de las obras correspondientes a las jurisdicciones visitadas, llegando los plazos más extensos de ese conjunto a un promedio de 132 días sin que ello haya dado lugar a intimaciones por parte de la Unidad de Gestión Nacional a los entes ejecutores locales para que comenzaran con la ejecución de los proyectos.

De acuerdo al plazo estipulado en el Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda⁴¹, una vez suscripto el convenio particular, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda promovía el pago del primer desembolso o anticipo financiero y, en un plazo no superior a los TREINTA (30) días a contar desde la fecha de transferencia del primer desembolso, debía iniciarse la ejecución del proyecto, a excepción de los proyectos para casos de emergencia, cuyo plazo para el inicio de las obras no podía ser superior a los CINCO (5) días.

La falta de inicio en dicho plazo daba derecho a la Secretaría de Vivienda y Hábitat a resolver el convenio particular pasado el plazo fijado en cada convenio específico y exigir la devolución de los fondos transferidos, sin necesidad de intimación previa a los Entes Ejecutores.

Asimismo, también de acuerdo al Reglamento Particular, la Unidad de Gestión debía realizar el seguimiento de la ejecución de los proyectos convenidos. Por lo tanto, los cronogramas con los avances físicos de las obras debían ser revisados por el ente auditado para constatar que hubiese una aplicación en tiempo y forma de los fondos transferidos.

⁴¹ Reglamento Particular op. cit., Punto 1.4.2.1.



Cuadro 12– Cumplimiento del plazo de inicio de obra

ACU - OBRA	Fecha firma convenio	Fecha primer desembolso/Anticipo financiero de Nación	Fecha inicio de obra	Cumple	Cálculo días hábiles
13252083/2017- B. Sta. Catalina Grupo E-Infraestr.	29/06/2017	06/08/2017	03/09/2018	NO	281
13252942/2017-Construcción de 25 Viv.	29/06/2017	14/07/2017	21/05/2018	NO	222
3636785/2017-10 viviendas- Las Ovejas	08/03/2017	19/04/2017	09/10/2017	NO	124
3614230/2017-10 Viviendas- Santo Tomás	08/03/2017	19/04/2017	18/08/2017	NO	88
14575343/2017-B. Sta Catalina Grupo C-50V.	06/07/2017	26/07/2017	01/11/2017	NO	71
13252258/2017- Bella Vista 50V. Grupo E-Corrientes-	29/06/2017	09/08/2017	14/11/2017	NO	70
13608402/2017-48 Viviendas, Infr.+ O.C.- Zapala	30/06/2017	08/08/2017	06/11/2017	NO	65
13252022/2017-B. Sta. Catalina Grupo D-50V.	29/06/2017	08/08/2017	01/11/2017	NO	62
14575103/2017-100 Viviendas - Sector B - Chos Malal	06/07/2017	16/08/2017	16/10/2017	NO	44
14577389/2017-B. Sta. Catalina Grupo B-100V.	06/07/2017	16/08/2017	13/10/2017	NO	43
13449271/2017-100 Viviendas - Añelo	30/06/2017	08/08/2017	25/09/2017	NO	35
3844350/2017-Bº La Sirena - 79 Viv.+ Infr.+O.C- Neuquén	13/03/2017	19/04/2017	01/06/2017	NO	32
12774459/2017-Ex Cartódromo Sector C-90 Viv.+ Infr. Neuquén	28/06/2017	08/08/2017	20/09/2017	NO	32
14574059/2017- B. Sta. Catalina Grupo A-100V	06/07/2017	27/07/2017	01/09/2017	SI	27
3636911/2017- 120 Viviendas e Infraestructura - Junín LA	19/03/2017	20/04/2017	18/05/2017	SI	21
31067039/2017- Proyecto N°3 - Sector II - 75 Viv.	30/11/2017	05/01/2018	01/02/2018	SI	20
31067938/2017- Proyecto N° 11-Sector IV - 60 Viv.	30/11/2017	05/01/2018	01/02/2018	SI	20
31066395/2017- Proyecto N°5 - Sector II 75 Viv.	30/11/2017	05/01/2018	01/02/2018	SI	20
31066594/2017-Proyecto N°4 - Sector II 75 Viv.	30/11/2017	05/01/2018	01/02/2018	SI	20
31067285/2017- Proyecto N°2 - Sector II .75 Viv.	30/11/2017	05/01/2018	01/02/2018	SI	20
31066188/2017- Proyecto N°7 - Sector III - 75 Viv.	30/11/2017	05/01/2018	01/02/2018	SI	20
12774512/2017-13 Viv.+ Infr.+ O.C.-Neuquén	28/06/2017	08/08/2017	01/09/2017	SI	19

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos de los expedientes aportados por la SSDUyV y los Entes Ejecutores

Nota: Para el cálculo se utilizó la función de Excel DIAS.LAB a cuyo resultado se le adicionó un margen de 5 días por eventuales feriados.

En las jurisdicciones de Corrientes, Mendoza y Neuquén se registraron las siguientes situaciones en relación al cumplimiento de los plazos de inicio de las obras:

En *Corrientes*, se constató que en el 75% de los casos el tiempo transcurrido- contado en días hábiles administrativos- entre las fechas de transferencia de los anticipos financiero y/o primeros desembolsos fue superior a los 30 días del inicio de las obras, mientras que, en el caso de la provincia de *Neuquén*, idéntica situación se registró en el 70 por ciento de las obras relevadas.



Por su parte, en el caso de la provincia de *Mendoza*, relevadas el 100 % de las actas de inicio de las obras de la muestra con los expedientes de pago, pudo constatarse que el inicio de la ejecución de las obras cumplió con los treinta días de plazo desde el primer desembolso según lo establecido en la normativa.

A efectos de determinar los plazos promedio, los casos que superaron los 30 días fueron ordenados de modo creciente, se calculó la mediana y se conformaron dos grupos con similar cantidad de casos (7 y 6 respectivamente). Seguidamente, se calculó para cada conjunto el promedio de días que se demoró el inicio de obra, dando para el conjunto con mayor demora 132 días y para el de menor demora 41 días.

El atraso en el comienzo de las obras en el tiempo convenido, sin motivo fundado ni constancia de reclamo por parte de la UGN, pone en evidencia un inadecuado seguimiento de la aplicación de los fondos transferidos que impacta en el uso económico de los recursos afectados a cada obra.

6.14- La gestión ineficiente de las obras produjo demoras en los plazos de ejecución convenidos en el 95% de los casos.

En el Reglamento Particular del Plan se estableció que la Unidad de Gestión del Plan Nacional de Vivienda el seguimiento de la ejecución de los proyectos convenidos manifestando que, en tal sentido, se podía “*requerir al Ente Ejecutor la presentación, entre otros, de documentos tales como cronogramas de obras y acciones actualizados, con cálculo de fechas de finalización probable en función a posibles desvíos en los plazos de ejecución originalmente previstos*”.

También estableció que: “*de verificarse la existencia de atrasos injustificados que superen el veinte por ciento (20%) del avance acumulado planificado para los proyectos o el incumplimiento de las cláusulas del correspondiente convenio particular, la Secretaría de Vivienda y Hábitat podrá suspender el financiamiento hasta tanto se regularice la situación o eventualmente resolver el convenio particular*”.⁴²

⁴² Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda Ítems 1.4.2.5. y 1.4.2.8.



Asimismo, en los convenios particulares firmados entre el auditado y las jurisdicciones provinciales se establecieron los plazos de ejecución de las obras y se determinó también que cuando los Entes Ejecutores no cumplieren con el Plan de Trabajo previsto, el ente auditado quedaba facultado a dejarlos sin efecto.⁴³

También se le otorgaba a la Secretaría de Vivienda la facultad de “controlar y realizar en forma directa o por intermedio de la Subsecretaría, las inspecciones de obra y auditorías técnicas, sociales y financieras” que considerase necesarias “para verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos.”⁴⁴

Por otra parte, en octubre del año 2017, mediante la Ley 27397⁴⁵ se estipuló que la determinación de los precios que se cotizaran en los contratos de obra pública destinados a la construcción de viviendas, así como en los programas o planes sociales de construcción o mejoramiento de viviendas financiados por el Estado Nacional, se efectuarían de acuerdo al valor en pesos de la Unidad de Vivienda (UVI) tomando como referencia el valor de la UVI de la fecha que se indicase en los pliegos de bases y condiciones, de conformidad con las previsiones contempladas en la Ley 27.271 que creó ese sistema.

Ello tenía el propósito de “*promover la transparencia en la determinación de precios, la celeridad administrativa y el mantenimiento del equilibrio de la ecuación económica financiera de los contratos*”⁴⁶.

Los entes ejecutores que hubiesen celebrado contratos destinados a vivienda o mejoramiento de viviendas con anterioridad a la entrada en vigencia de esa Ley podían adherirse a dicha norma⁴⁷.

Del análisis de la documentación relevada se hallaron casos de atrasos de diversa magnitud en los plazos de ejecución de los proyectos con respecto a los planes de trabajo inicialmente previstos.

En el siguiente cuadro se muestra la distribución en cuatro categorías -construidas en función del grado de avance registrado a la fecha que cada obra debió estar terminada- tomando

⁴³ Convenios particulares suscriptos entre la UGN y las jurisdicciones, Cláusula 10.

⁴⁴ Convenios particulares suscriptos entre la UGN y las jurisdicciones, Cláusula 12.

⁴⁵ Ley 27397 sobre Determinación de precios en los contratos de obra pública destinada a vivienda.

⁴⁶ Resolución 896-E/2017- MIOPYV- Considerando.

⁴⁷ Resolución 896-E/2017- MIOPYV – Art.1.



en consideración los grados de avance mínimos y máximos encontrados en las obras que tuvieron retrasos y dividiéndolo por la cantidad de 4 categorías, cuya distancia entre sus valores extremos es similar.

Cuadro 13- Obras con demoras agrupadas según el grado de avance físico

Grado de avance (En %)	Atraso promedio (En %)	Cantidad de obras	Denominación de la obra	Distribución (En %)
36,12 a 51,36	63,68	1	B. Sta Catalina Grupo D-50V. Corrientes	4,76
51,37 a 66,61	40,61	6	10 Viviendas-Santo Tomás-Neuquén; B. Sta Catalina Grupo C-50V. Corrientes, Construcción de 25 Viv. Corrientes. Sauce; 100 Viviendas. Neuquén-Añelo; 48 Viviendas, Infr.+ O.C.- Zapala- Neuquén; B. Sta Catalina Grupo E-Infraestructura Corrientes	28,57
66,62 a 81,86	29,33	6	B. Sta Catalina Grupo B-100V. Corrientes; 100 Viviendas - Sector B-Chos Malal- Neuquén; Proyecto N°7 - Sector III - 75 Viv. Mendoza. Perdiel; Bella Vista 50V. Grupo E-Corrientes; 10 viviendas-Las Ovejas. Neuquén	28,57
81,87 a 97,11	8,44	8	Ex Cartódromo Sector C-90 Viv.+ Infr. Neuquén Capital; 120 Viviendas e Infraestructura, Neuquén-Junín de Los Andes; Proyecto N°4 - Sector II 75 Viv. Mendoza. Perdiel; Proyecto N°3 - Sector II - 75 Viv- Mendoza Perdiel; Proyecto N° 11- Sector IV - 60 Viv. Mendoza. Perdiel; Proyecto N°5 - Sector II 75 Viv. Mendoza. Perdiel, Proyecto N°2 - Sector II .75 Viv. Mendoza. Perdiel; 13 Viv.+ Infr.+ O.C. Neuquén Capital; B° La Sirena - 79 Viv.+ Infr.+O.C- Neuquén Capital	38,10
Total		21		100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación relevada en las jurisdicciones y la SH-MIOPYV.

No se ha tenido a la vista documentación sobre procedimientos de control efectuados por parte de la UGN -por fuera de los informes de auditoría anuales del FONAVI- en relación con las obras analizadas, ni requerimiento de información alguna obrante en dichos expedientes a los entes provinciales, tales como cronogramas de obras actualizados, con fechas de finalización probable en atención a posibles desvíos en los plazos de ejecución originalmente previstos, con el propósito de verificar la existencia de atrasos en los plazos de ejecución de las obras.

Las demoras en los plazos de ejecución no se debieron a razones imprevistas o causas de fuerza mayor sino a motivos propios de la gestión de las obras, tales como demoras en la presentación de los estudios de suelos, atrasos en el visado del proyecto de red eléctrica, demoras en la habilitación de la red de agua potable, como así también falta de organización en la conducción de las obras, falta de previsión de cantidad de mano de obra necesaria, demoras en la provisión de equipos y en la distribución de materiales producto del incremento en los precios.



Por último, cabe destacar que se firmaron adendas a los contratos de obra suscriptos entre los Entes Ejecutores y las empresas constructoras, las cuales tuvieron por objeto adherir sus montos al valor en pesos de la Unidad de Vivienda (UVI) y acordar un nuevo monto contractual para la ejecución de las obras faltantes, así como la recomposición de los certificados aprobados previo a la sanción de dicha legislación. Si bien las adendas determinaban un nuevo plazo para la finalización de las obras, no se encontró una relación directa y unívoca entre ellas y eventuales causas que ocasionaron las demoras en los plazos de ejecución de los proyectos, dado que básicamente las adendas configuraron una respuesta o mecanismo para solucionar y contemplar con mayor celeridad administrativa eventuales redeterminaciones de precios de los contratos.

Las demoras atribuibles a fallas en la gestión y a los controles de seguimiento devienen en un uso ineficiente de los fondos públicos destinados a la construcción de viviendas.

6.15- En la obra de 100 Viviendas emplazada en la localidad de Añelo, provincia de Neuquén se detectó que la obra se encontraba parcialmente ejecutada -con 60 viviendas entregadas- y paralizada- con 40 viviendas en estado de abandono- sin que la UGN haya tomado acción alguna.

Conforme a lo estipulado en el Reglamento Plan Nacional de Vivienda, la UGN tenía la obligación de realizar el seguimiento de los proyectos convenidos.⁴⁸

Asimismo, de verificarse la existencia de atrasos injustificados que superasen el veinte por ciento (20%) del avance acumulado planificado para los proyectos o el incumplimiento de las cláusulas del correspondiente convenio particular la Secretaría de Vivienda y Hábitat tenía la facultad de suspender el financiamiento hasta tanto se regularizara la situación o, eventualmente, resolver el convenio particular.

Como resultado del análisis del expediente (ACU 13449271-2017) y de la visita a la obra realizada por el equipo de auditoría surge que, de las 100 viviendas originalmente previstas en el convenio firmado entre la Nación y la provincia, están terminadas y habitadas 60, mientras

⁴⁸ Reglamento Plan Nacional de Vivienda, op. cit. Ítem 1.4.2.5.



que las restantes 40 viviendas se hallaron en estado de abandono con un avance físico aproximado del 30%, estando el plazo de obra vencido y sin cumplimiento del cronograma previsto.

Se tuvo a la vista el intercambio epistolar entre el auditor del Ente Ejecutor provincial y la empresa contratista, que da cuenta de los inconvenientes en la organización de la conducción de la obra, lo que trajo como resultado una falta de secuencia de los trabajos y una deficiente ejecución, ya sea por falta de insumos o de cantidad de personal necesario para llegar a trabajar a la obra, por problemas de cortes en las distintas rutas de acceso a la localidad y problemas de acceso al combustible.

La demora en la solución del inconveniente producto de la situación financiera problemática de la empresa contratista, trajo como consecuencia el incremento en el presupuesto del proyecto por la ampliación de los plazos de ejecución; la probable depreciación de la infraestructura, bienes, posible pérdida de materiales de la obra producto de ocasionales intrusiones, así como déficit en el funcionamiento del equipamiento por falta de uso y mantenimiento.

La paralización también ocasiona que una vez que tenga que reiniciarse la obra, tengan que volver a realizarse, corregirse o rectificarse tareas que ya se habían llevado a cabo, debido a que por el paso del tiempo y las condiciones climatológicas se haya degradado el material, todo lo cual implicaría un aumento de costos por la necesidad de volver a tener que contratar nueva mano de obra, reponer materiales y/o alquilar equipos.

6.16- Durante el período auditado, la UGN no actuó ante la situación de obras convenidas con el Municipio de Chacabuco – Provincia de Buenos Aires y con la provincia de Salta, las cuales recibieron el anticipo financiero, pero las obras no se iniciaron.

En los respectivos convenios particulares las partes acordaron dar efectivo cumplimiento a lo estipulado en el Reglamento General del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda para la Rendición de Cuentas de Fondos Presupuestarios Transferidos a Provincias, Municipios y/u otros Entes, el cual es incluido, en cada caso, como Anexo III.



El referido Reglamento establece⁴⁹ que el plazo para presentar la documentación de respaldo de la rendición en un plazo de TREINTA (30) días hábiles, contado desde la acreditación del monto del desembolso en la cuenta bancaria correspondiente o desde el vencimiento del plazo de ejecución estipulado en el convenio y que, pasados los SESENTA (60) días contados desde aquel el vencimiento, mediando incumplimiento, la parte del convenio obligada a rendir cuentas, debía devolver los montos percibidos.

Si el sujeto obligado incumplía con la devolución de los montos correspondientes, transcurridos DIEZ (10) días hábiles de vencido el plazo de SESENTA (60) días referido, la UGN quedaba en condiciones de solicitar la ejecución de las garantías previstas en el reglamento.

Los respectivos convenios específicos se expresan en términos similares, consignando que en caso que la parte obligada a rendir cuentas de los fondos percibidos incurriese en tales incumplimientos, dadas esas circunstancias, la UGN quedaba en condiciones de rescindir el convenio, con la salvedad que en el caso de las obras convenidas con la provincia de Salta la UG tenía pleno derecho a rescindir el convenio una vez cumplido el plazo de más de 180 días de recibido el anticipo financiero y no haber dado inicio a la obra.⁵⁰

Por medio de la resolución RESOL-2019-66-APN-SV#MI del 26/09/2019, se rescindieron todas aquellas obras que registraban incumplimiento de la contraparte. Los motivos que se consideraron fueron: “OBRA SIN INICIO” en aquellas obras que contasen con convenio firmado y que, habiendo operado el plazo fijado, no hubiera constancia de su inicio; e “INCUMPLIMIENTO DE PLAN DE TRABAJO” en aquellas obras que contasen con convenio firmado y que, habiendo operado el plazo fijado, no hubiera constancia de su finalización.

Como resultado de la toma de vista de los respectivos expedientes tramitados por la UGN y del análisis de la documentación que envió el IPV de Salta en respuesta al pedido de

⁴⁹ Reglamento de Rendición de Cuentas - Anexo III - artículo 3 primer párrafo.

⁵⁰ Cláusulas: décima y décimo primera, de los convenios suscriptos con el Municipio de Chacabuco y la Provincia de Salta, respectivamente. El plazo mayor de 180 días para las obras de Salta se encuentra definido en la Cláusula Octava del Convenio Específico.



colaboración, la situación encontrada es la siguiente⁵¹:

Conforme a lo establecido en la RESOL-2019-66-APN-SV#MI del 26/09/2019, las obras de Chacabuco- Provincia de Buenos Aires y de la Provincia de Salta fueron tratadas como “OBRA SIN INICIO”.

En todos los casos de las obras de Chacabuco y Salta, la fecha en que la UGN rescindió los Convenios Específicos- como mínimo- superó los 7 meses previstos por Convenio.

A continuación, se expone un cálculo estimado de la demora en días y en meses en que incurrió la UGN.

Cuadro 14- Demora registrada en la rescisión de los Convenios Específicos

Jurisdicción - ACU	Fecha Desembolso Anticipo Financiero	Fecha estimada de rescisión del Convenio* (1)	Fecha de rescisión del Convenio (2)	Plazo transcurrido entre (1) y (2) ** (En días hábiles)	Plazo transcurrido (En meses)
Municipalidad Chacabuco ACU 4022242/2017	21/04/2017	02/08/2017	26/09/2019	543	18,1
Provincia de Salta ACU13450050/17	08/08/2017	24/04/2018	26/09/2019	354	11,8
Provincia de Salta ACU13450252/17	08/08/2017	24/04/2018	26/09/2019	354	11,8
Provincia de Salta ACU1362676/18	23/02/2018	09/11/2018	26/09/2019	211	7,0
Provincia de Salta ACU17909387/17	26/09/2017	12/06/2018	26/09/2019	319	10,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada por el auditado.

*Para el cálculo se tomó la fórmula de Excel DIA.LAB que devuelve el número de serie de la fecha antes o después de un número especificado de días laborables. Adicionalmente, se le amplió el plazo en 3 y 5 días hábiles -en función de los plazos estipulados en los Convenios (70 días Chacabuco y 180 Salta), respectivamente.

** Se contabilizaron en días hábiles y se le restaron 19 días feriados, tomando como referencia el año 2018.

Respecto del ACU 4022242/2017 correspondiente a la obra 132 Viviendas e Infraestructura del Municipio de Chacabuco, el Municipio percibió el 10% del anticipo financiero por un monto de 7.208.264,00 (siete millones doscientos ocho mil doscientos sesenta y cuatro con cero centavos). Al momento de practicarse esta auditoría, no constaba que la obra se hubiera iniciado, que se haya realizado la rendición de cuentas, ni la devolución del anticipo

⁵¹ Se solicitó colaboración al Municipio de Chacabuco, mediante notas N°43/21-AG4, reiterada por la N°38/22-AG4, las cuales no fueron respondidas.



financiero y, tampoco, la UGN suministró constancia documental de haber implementado, en tiempo oportuno, lo previsto en el Convenio Particular y el Reglamento de Rendición de Cuentas.

Por otra parte, en el expediente del proyecto hay una providencia⁵² emitida por la Secretaría de Vivienda de fecha 15 de noviembre de 2019, en donde se le transcribe a la Dirección de Control de Certificaciones de la Secretaría de Vivienda, lo solicitado por la Unidad de Auditoría Interna (UAI), solicitando información sobre la rendición de los fondos y un informe sobre saldos pendientes de rendición por parte del ente ejecutor por un lado, y por otro, obligaciones incumplidas por la Secretaría de Vivienda; a lo cual en el informe de fecha 19 de Noviembre de 2019⁵³, el Director de Control de Certificaciones dejó constancia que el anticipo financiero había sido pagado y que “(...) respecto a las certificaciones transferidas de fondos y las rendiciones de cuentas, esta Dirección de Control de Certificaciones no posee registro alguno propio de lo relevado e informado en la anterior gestión”.

En el caso de Salta, en las cuatro obras de la muestra relevada por el equipo de auditoría, se detectó que todas recibieron el anticipo financiero (10%), sin haberse tenido a la vista constancia alguna que esos fondos hayan sido rendidos. Las obras nunca se iniciaron y fueron rescindidas⁵⁴. De los anticipos financieros girados, hubo una devolución parcial de fondos, según lo informado por el Instituto de Vivienda de la Provincia de Salta en respuesta al pedido de colaboración⁵⁵ (anticipos que incluyen los montos financiados para vivienda e infraestructura).

El IPV de Salta envió a la auditoría el escaneo del expediente (del IPV) y aportó el comprobante de la devolución de fondos junto con los extractos bancarios (información que no estaba en la documentación relevada en la UGN).

Se le consultó específicamente a la UGN si hubo devolución de los montos transferidos por retrasos en las rendiciones de las obras de la muestra y/o ejecución de las garantías, a lo

⁵² Providencia PV-2019-102370106-APN-SV*MI.

⁵³ Informe IF-2019-102967435-APN-SV*MI.

⁵⁴ Rescindidas por RESOL-2019-66-APN-SV*MI del 26/09/2019, por incumplimiento de la contraparte.

⁵⁵ Respuesta recibida por mail, el día 30/03/2022, del Área de Control y Gestión de A.I., Instituto Provincial de Vivienda.



cual respondieron que *"A este respecto fue consultada la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS quien informó a través de la nota NO-2023-05285059-APN-DGAJ#MDTYH, que ese Servicio Jurídico no ha sido instruido para solicitar judicialmente devolución de montos de los convenios auditados"*.⁵⁶

En cuanto a los anticipos financieros no devueltos correspondientes a las obras de ambas jurisdicciones, en la entrevista de cierre mantenida con funcionarios de la Secretaría de Hábitat, se informó al equipo de auditoría que fueron descontados de los nuevos Convenios suscriptos en el marco del Programa Reconstruir por medio de los cuales fueron reconvertidas las obras originalmente convenidas.

Consultada la UGN por nota⁵⁷ si en el caso de esas obras que fueron rescindidas, hubo devolución de los anticipos financieros, en la respuesta enviada por la UGN, en instancias de cierre del informe, omitieron esta respuesta informando solamente que esos convenios habían sido rescindidos por falta de inicio de obra.

La situación encontrada da cuenta de falencias en las acciones de seguimiento técnico – financiero por parte de la Unidad de Gestión Nacional, que generan un ineficaz e ineficiente uso de los fondos que podrán haber sido afectados a financiar otras obras.

6.17- El área de Seguimiento del Proyecto de la UGN, carecía de información completa y registrada sistemáticamente sobre las actividades que hacen a la gestión del componente social del programa.

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento Particular⁵⁸ la Unidad de Gestión Nacional debe, entre otras tareas:

⁵⁶ Nota 3/22 GCFN del 19/12/2022, en el punto 2.1.4 e Informe IF-2023-32272185-APN-SH MDTYH de fecha 23/03/2023.

⁵⁷ Nota N° 3/22 GCTFN enviada el 29 de diciembre de 2022 respondida por nota N° IF-2023-32272185-APN-SH*MDTYH de fecha 23 de marzo de 2023.

⁵⁸ Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda - Anexo I- Apartado 1.2.2.3 Responsabilidad de las Partes – Unidad de Gestión.



- ✓ Llevar adelante las acciones necesarias de supervisión para el logro de una ejecución adecuada y eficiente de los proyectos a financiar verificando el cumplimiento de los convenios particulares que se suscriban.
- ✓ Generar información para la toma de decisiones, emergente de la ejecución de los proyectos desarrollados en el marco de la línea de acción.
- ✓ Analizar y evaluar la documentación presentada por los Solicitantes o Entes Ejecutores y promover el otorgamiento de las Constancias de Factibilidad de ocupación.

En cuanto a los aspectos de la gestión social de los proyectos, la responsabilidad sobre ejecución del componente de promoción socio-cultural recayó en los Entes Ejecutores⁵⁹ que debían realizar las acciones de promoción socio-cultural que se hubieran convenido, siendo éstas condición necesaria para la aprobación de los desembolsos correspondientes a cada certificado de obra.

Las acciones financiables de promoción socio-cultural podían ser las siguientes⁶⁰:

- a) actividades para la promoción social de los hogares beneficiarios durante el proceso de ejecución de las obras.
- b) capacitación en el uso de las viviendas y en la sustentabilidad del hábitat.
- c) acciones post entrega de las soluciones habitacionales.
- d) asistencia en la conformación de consorcios en caso que corresponda.
- e) promoción del cooperativismo.
- f) controles post ocupación.

En referencia a los mecanismos de control y monitoreo implementados, la UGN⁶¹ informó que la Dirección Nacional de Vivienda Social tiene a su cargo la Dirección de Inspección de Obras, que a su vez nuclea la Coordinación de Seguimiento y la Coordinación de Auditoría. Entre las responsabilidades del área se encuentran el diseño de metodologías e

⁵⁹ Reglamento Particular op. cit. - Apartado 1.4.2.4.

⁶⁰ Reglamento Particular op. cit. - Apartado 1.1.4.6.

⁶¹ Respuesta al primer requerimiento por Nota N°77- AGN punto "8.- Detalle informativo y explicativo del Circuito Administrativo de la operatoria en sus distintas etapas, abarcando los apartados F) Seguimiento de las obras G) Base de Datos del Sistema informático de gestión del Ministerio y h) Informes de Auditorias e inspecciones realizadas. Informa el detalle explicativo del Circuito Administrativo de la operatoria del Área de Seguimiento de ejecución de obra de los acuerdos convenidos.



Auditoría General de la Nación

instrumentos de seguimiento y monitoreo de la cartera de proyectos, incluyendo la gestión del cronograma de viajes a territorio (inspecciones de obra). producción y supervisión de informes periódicos sobre los avances y desvíos de los proyectos para la toma de decisiones y la gestión de información producida por el Área.

En cuanto a las herramientas de registro, mencionó que se generan planillas Excel con información sobre las gestiones realizadas respecto de los Convenios de Obra. A su vez se producen documentos con información sobre los viajes de control de campo que se realizan y a fin de socializar esta información fuera de la esfera del equipo de seguimiento, se incorporan los dos documentos con los resultados de las visitas en la base general HABITANS donde distintas áreas de la Secretaría vuelcan datos neurálgicos para la toma de decisiones⁶², esta herramienta informática fue pensada para contribuir a la gestión interna de la SVyH , a través de un programa que les permite disponer información transversal en cuanto al registro , seguimiento y control del estado de los acuerdos que se gestionan.

Como Repositorio restringido de Visualización de Cartera de Proyectos/Obras de solo lectura para los Entes Ejecutores del Programa 38, se generó el CIVITAS que es otra aplicación informática que contempla la fase de ejecución, certificación y liquidación de los convenios que hayan tenido movimiento desde el año 2015 en adelante y permite el acceso por CUIT del comitente de los convenios. Los usuarios son autorizados o revocados por las máximas autoridades de los entes ejecutores.⁶³

En la documentación suministrada por el auditado (respuestas a Requerimientos, vista y análisis de expedientes y acceso a las plataformas HABITANS y CIVITAS), se detectó escasa información y registro de las actividades que hacen a los aspectos de la gestión social del programa.

Si bien en el caso de las Jurisdicciones de Corrientes y el Municipio de Luján de Cuyo proporcionaron al equipo de auditoría informes sobre actividades sociales realizadas en el periodo auditado, estas no se ven reflejadas en la información requerida a la UGN ni en las plataformas HABITANS y CIVITAS consultadas.

⁶² Respuesta al primer requerimiento por Nota N°77- AGN punto “8. 1. Origen del Proyecto HABITANS.

⁶³ Plan Anual 2021 - UAI, Ministerio de Desarrollo Territorio y Hábitat, pág.41.



Tampoco consta en la documentación relevada que los desembolsos realizados se hayan concretado luego de verificar la realización de las actividades de promoción socio- cultural convenidas, tal como lo indica la normativa.

La falta de seguimiento sistemático por parte de la UGN, de las actividades que hacen a la gestión social de los Entes Ejecutores, impide determinar si se cumple con la normativa establecida y con los convenios firmados.

Ejemplo específico de ello es la escasa evidencia encontrada de informes de seguimiento / actas de control / inspección que afecta el control y seguimiento de las viviendas de los beneficiarios adjudicatarios con capacidades diferentes dado que no se puede determinar si las viviendas asignadas a estas personas efectivamente fueron y continuaban siendo habitadas por ellas.

6.18- La instrumentación de los sistemas de recupero de cuotas por parte de los entes provinciales presentó resultados deficientes.

En el Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda se destaca entre la responsabilidad de los Solicitantes/ejecutores y/o municipios, *“la de la instrumentar y gestionar el recupero de cuotas a ser pagadas por los adjudicatarios en forma mensual y consecutiva, siendo obligatoria la reinversión del total de los fondos recaudados en nuevos proyectos”*.⁶⁴

Asimismo, el Manual de Ejecución establece que: *“se podrá convenir con el Ente Ejecutor que los fondos producidos por el recupero de cuotas de los montos financiados a los adjudicatarios sean integrados a un fondo fiduciario destinado a administrar la reinversión solidaria de los recursos originados por dicho recupero”*.⁶⁵

Se establece también que el cobro de las cuotas mensuales, para el recupero del financiamiento otorgado a cada hogar adjudicado, comenzará con posterioridad a la entrega de las soluciones habitacionales, no pudiendo superar el monto de las cuotas el 20% (veinte por ciento) de los ingresos mensuales de los hogares adjudicados.

⁶⁴ Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda, op. cit. Ítem 1.2.2.4.

⁶⁵ Manual de Ejecución, op. cit. Ítem. 6.6- Recupero de los montos financiados.



Auditoría General de la Nación

Mientras que en la provincia de Mendoza el procedimiento de recupero para este plan nunca comenzó, en Corrientes y en Neuquén funcionó un sistema de recupero insuficiente y con un nivel de morosidad alto, siguiendo la misma tendencia detectada en los Informes FONAVI⁶⁶ del periodo auditado que se tuvieron a la vista.

En el caso de Corrientes, en las entrevistas llevadas a cabo con beneficiarios, hubo familias consultadas que reconocieron que no tenían la capacidad económica de hacer frente el valor de las cuotas, motivo por el cual solicitaron en algunos casos reducciones provisorias de cuotas a través de planes de pago ofrecidos por la jurisdicción (Plan Integral de Gestión de Cobranza y Regulación de Deudas, aprobado por Resolución 50/2002). En ese marco, se obtuvieron constancias de que la Dirección de Recupero del ente ejecutor mantuvo reuniones presenciales con los beneficiarios de tres de las obras visitadas.

En Neuquén, la Dirección Provincial de Asesoría Legal y de Riesgo de la Agencia de Desarrollo Sustentable (ADUS) informó que el nivel de morosidad también era alto y que se estaba implementando un seguimiento posterior por parte del área legal del Ente Ejecutor para promover las cancelaciones de los créditos por parte de los beneficiarios a través de un sistema de intimaciones por barrio y firmas de acuerdos o compromisos de pago. En solamente 3 de las 9 obras relevadas se obtuvieron constancias de resoluciones de cancelaciones de crédito.

En Mendoza, único caso de las jurisdicciones relevadas en el que también los convenios entre la jurisdicción y la SSDUyV establecían la obligatoriedad de implementación de un sistema de recupero, no obran constancias de que el recupero se hubiese implementado en algún momento.

De las entrevistas realizadas con funcionarios provinciales surgió que al momento de la auditoría las cuotas no habían comenzado a abonarse.

Por su parte, en entrevistas con beneficiarios se reconoció que no se están en condiciones económicas de afrontar los pagos. En este caso, se había otorgado un plazo de gracia prorrogado

⁶⁶ Informe de Auditoría del FO.NA.VI y del Plan Nacional de Vivienda año 2019-Instituto de Vivienda de la provincia de Corrientes. / Informe de Auditoría del FO.NA.VI y del Plan Nacional de Vivienda año 2019-Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo y Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable de la provincia de Neuquén.



por la pandemia que tendría que haberse prorrogado por un año más, a partir de julio 2022, pero no se prorrogó, por lo que se siguió sin implementar el recupero.

En ninguna de las tres provincias se tuvo acceso a constancias de cobro de las cuotas mensuales ni a Planes de refinanciamiento de deuda, acuerdos de pago y/o intimaciones que se hubiesen llevado a cabo.

Es dable destacar que la situación hallada ya había sido detectada en Informes de Auditoría anteriores, pese a lo cual no se han introducido mejoras. Por ejemplo, el Informe vinculado con el “Programa 43 –Desarrollo de Infraestructura Habitacional - “TECHO DIGNO”, aprobado por Res. N° 131/2014- AGN.

Dado que la UGN ha mantenido sin modificaciones el sistema de recupero de cuotas que ha resultado inefectivo a lo largo del tiempo, el escaso nivel de recuperación financiera no contribuye con el financiamiento futuro de este tipo de programas ni se corresponde con los lineamientos de su normativa, que manifiesta la importancia de su instrumentación para reinvertir en nuevos proyectos de viviendas en cada jurisdicción.

6.19- La UGN ha mostrado inacción ante las inconsistencias y falta de información que presentan los registros de postulantes en las provincias de Corrientes y Neuquén.

El Apto Social⁶⁷ es uno de los criterios aplicados para la selección de Proyectos a ser financiados y una condición que los solicitantes deben cumplir para el otorgamiento de la Constancia de Factibilidad Técnica.

Para el apto social se considera entre otros puntos si:

- El solicitante dispone de un adecuado registro de postulantes
- Es adecuada la estrategia de identificación de los adjudicatarios.
- La propuesta del solicitante supone la ejecución adecuada del componente social.

⁶⁷ Manual de Ejecución - PLAN NACIONAL DE VIVIENDA, Secretaría de Vivienda y Hábitat, Punto 7.1.4.1.5 Aptitud Social. Línea de acción 1, Promoción de la vivienda social.



Auditoría General de la Nación

En la Provincia de Corrientes, se encontraron inconsistencias en los listados proporcionados, en relación con la cantidad de adjudicatarios, las viviendas adjudicadas y la información que presentan de los beneficiarios.

La Jurisdicción proporcionó listados de postulantes, listados de preseleccionados y Resoluciones que confirman la adjudicación de los beneficiarios de las distintas obras de la muestra seleccionada: Grupo habitacional “350 Viviendas” Barrio Santa Catalina – Capital, Grupo habitacional de 50 viviendas de Bella Vista y Grupo Habitacional de 25 viviendas en la Localidad de los Sauces.

Por otro lado, suministraron listados con información de cruces realizados por la provincia de datos de preseleccionados con bases provinciales como Catastro y Registro de la Propiedad.

En el siguiente cuadro se presenta la información proporcionada por la provincia.

Cuadro 15- Datos sobre adjudicaciones suministrados por la provincia de Corrientes

Obras	Grupo Habitacional de Bella Vista	Grupo Habitacional de Sauce	Grupo Habitacional de Santa Catalina
Normativa que confirma adjudicación definitiva de las viviendas construidas	Resolución Provincial N.º 428/2019	Resolución Provincial N.º 1291/2021	Resolución Provincial N.º 380/2019
Viviendas Financiadas y construidas	50	25	350
Cantidad total de viviendas adjudicadas por Resolución	43	23	346
Viviendas destinadas a demanda General	31	19	246
Viviendas destinadas a Discapacidad	3	2	19
Viviendas destinadas a ex combatientes	1	1	3
Viviendas destinadas a inscriptos con 20 años de antigüedad en el registro provincial	3	1	43
10% destinadas al Poder Ejecutivo Provincial	5 (sin información de nombres y datos de los beneficiarios adjudicatarios)	2 (sin información en la Res que confirma adjudicación)	35 de (sin información de adjudicatarios)
Viviendas construidas sin adjudicar	7 (sin información)	2 (sin información)	4 (destinadas a reubicación de suelo, sin que obre otra información)

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación relevada en la Provincia de Corrientes.



Como se observa en el cuadro, las viviendas adjudicadas no coinciden con las financiadas y construidas. Falta información sobre algunas viviendas que no fueron adjudicadas y en las tres Resoluciones que confirman adjudicación faltan datos de los beneficiarios adjudicatarios que corresponden al 10% destinado al poder Ejecutivo Provincial.

Al respecto se consultó a la UNG⁶⁸ sobre el criterio de asignación de las viviendas que se reserva el Poder Ejecutivo de la Provincia, sin obtener respuesta.

En el caso de la provincia de Neuquén, de las 10 obras que comprenden la muestra seleccionada, la Provincia suministró al equipo de auditoría 3 Resoluciones provinciales de 3 obras con listados de adjudicatarios y cantidad de viviendas. Dado que al cierre de las tareas de campo no había sido facilitada la información pendiente⁶⁹ el análisis se hizo sobre la documentación aportada:

- *Res. 0123 del 21/04/2021 ZAPALA, 48 Viviendas, 48 beneficiarios adjudicatarios.*
- *RES 0194 20/07/2020 EX CARTODRÓMO SECTOR C, 90 Viviendas, 90 beneficiarios adjudicatarios.*
- *RES 0298 DE 26/10/2020 COEPSA, 13 viviendas y 13 Beneficiarios Adjudicatarios.*

La Provincia suministró, además, informes de cruces de datos de beneficiarios con registro provinciales como Catastro, Registro Provincial del Inmueble (RPI) y con otras bases como SINTYS- *Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social* y JUCAID- *Junta Coordinadora para la Atención Integral del Discapacitado*. En el caso de Catastro y RPI, lo que se verifica es si los potenciales beneficiarios son propietarios de otro inmueble, ya que es condición para ser seleccionados que no tengan otra vivienda.

La información proporcionada por la provincia se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 16- Datos sobre adjudicaciones suministrados por la provincia del Neuquén

OBRAS	NORMATIVA	CANT VIVIENDAS	CANTIDAD BENEFICIARIOS	CATASTRO PROVINCIAL	RPI	SINTYS	JUCAID
ZAPALA	Res. 0123/2021 Zapala	48	48	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
EX CARTODROMO SECTOR C	RES 0194/2020 EX Cartódromo SECTOR C	90	90	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos

⁶⁸ La información fue requerida mediante NOTA N° 3 /22 GCTFN reiterada por NOTA N° 4/2022- GCTFN

⁶⁹ La información fue requerida mediante NOTA N° 57/21- AG4, reiterada por NOTA N° 30/22- AG4.



OBRAS	NORMATIVA	CANT VIVIENDAS	CANTIDAD BENEFICARIOS	CATASTRO PROVINCIAL	RPI	SINTYS	JUCAID
COEPSA	RES 0298/2020 COEPSA	13	13	13 informes / 13 beneficiarios	11 informes/ 13 beneficiarios	12 informes / 13 beneficiarios	Sin datos
CHOS MALAL	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	60 informes	108 informes	4 informes
LAS OVEJAS	Sin datos	Sin datos	Sin datos	17 informes	11 informes	17 informes	Sin datos
AÑELO	Sin datos	Sin datos	Sin datos	13 informes	81 informes	86 informes	4 informes
NEUQUEN CAPITAL	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
JUNIN DE LOS ANDES	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
SANTO TOMAS	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
BARRIO LA SIRENA	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos

Fuente. Elaboración propia a partir de datos suministrados por la provincia del Neuquén.

El análisis de la información recabada muestra la falta de información en la mayoría de las obras seleccionadas. Cabe aclarar que la información faltante que fue requerida a la provincia mediante NOTA N° 30/22– AG4 no ha sido aportada.

Las características de los mecanismos implementados para la identificación y selección de beneficiarios en los casos de Corrientes y Neuquén, sumados a la carencia de información a nivel de la UGN condicionan el logro de los objetivos del componente social.

6.20- Al momento de la auditoría, el SIGEBE mostraba deficiencias en su implementación.

El Sistema de Gestión de Beneficiarios” (SIGEBE)⁷⁰ es gestionado por la Secretaría de Vivienda y tiene el propósito de ser una herramienta tecnológica de “(...) registro, a través de la cual se apliquen criterios unificados de identificación, selección y/o adjudicación de beneficiarios, a los fines de conocer y validar la demanda de soluciones habitacionales y futuras adjudicaciones que se realicen (...)”⁷¹ en todo el país, aportando eficiencia y transparencia a esos procesos.

Está compuesto por un Registro Único de Demanda a nivel nacional (RUD) y una Base Única de Beneficiarios (BUB).

⁷⁰ El SIGEBE fue creado por Resolución 1-E/2018.

⁷¹ Res. 81/12019-SV-MIOPyV – Anexo II, Manual de Ejecución SIGEBE. Ítem 1.



El propósito del RUD es “(...) *determinar de manera unificada los hogares existentes con algún tipo de déficit habitacional para que permita que los organismos Nacionales, Provinciales, Municipales y No Gubernamentales creen y pongan en marcha proyectos adecuados (...)*” que satisfagan esa demanda.

La BUB, que tiene por objeto la registración y actualización de la información referida a los beneficiarios del “Plan”.

Si bien inicialmente se aplicó para gestionar la inscripción y selección de los beneficiarios del PROCREAR, a partir del año 2018 se planteó la posibilidad de unificar a través del SIGEBE la gestión de la demanda de los Programas Federales de Vivienda financiados con fondos nacionales, para lo cual había que integrar los procesos de informatización con las 24 jurisdicciones⁷².

La Resolución 81/2019 SV-MIOPyV en su Art. 1º, aprobó el Aplicativo GERE como herramienta de acceso e interacción con el Sistema de Gestión de Beneficiarios (SIGEBE). El aplicativo GERE es una interfaz desarrollada para que los Entes Ejecutores, puedan acceder a los datos administrados en SIGEBE y realizar la carga de los datos de los registros de la demanda siguiendo los pasos del proceso en donde interviene el SIGEBE.

Los registros son verificados en SIGEBE mediante cruces con otras bases de datos como ANSES, RENAPER, SINTYS, BASE UNICA DE BENEFICIARIOS y, posteriormente puestos a disposición para poder ser gestionados por el Ente Ejecutor mediante el Aplicativo GERE.

De acuerdo a lo informado por las provincias de la muestra seleccionada, en el periodo auditado no se llegó a realizar la carga de los registros de la demanda a través del aplicativo GERE al momento de esta auditoría, en tanto no llegó a implementarse en las provincias el SIGEBE. Según lo relevado en las Jurisdicciones, en el periodo auditado, éstas remitieron la información por TAD con los datos de los registros de la demanda provincial y los informes correspondientes de los cruces realizados con registros provinciales a la Unidad de Gestión Nacional en donde se debían verificar y validar mediante cruces con otras bases de datos como

⁷² <https://mininterior.gob.ar/licitaciones/descargar.php?i=38771>: Términos de referencia para el apoyo a la implementación del Sistema de Gestión de Beneficiarios de la Secretaría de Vivienda - Programa Integral de Hábitat y Vivienda - Préstamo BIRF N° 8712-AR, Pág.3.



ANSES; RENAPER; SINTYS; BASE UNICA DE BENEFICIARIOS según lo establece la normativa vigente. En todos los casos, informaron no haber recibido la devolución del informe enviado con las validaciones correspondientes.

Ante la consulta realizada a la Unidad Ejecutora Nacional sobre la integración del Registro Único de Demanda, la Base Única de Beneficiarios, implementación del SIGEBE y cruces de datos de beneficiarios con las bases nacionales, no se obtuvo información.

Las deficiencias encontradas en la implementación del SIGEBE ponen de manifiesto un uso ineficiente de los recursos disponibles, que deriva en la carencia de un sistema de registro unificado y actualizado de demanda habitacional y beneficiarios, que permita determinar si existe concordancia entre el criterio adoptado para la elección de los pre-adjudicatarios y la población-objetivo del Programa.

6.21- Al cierre de las tareas de campo los trámites de escrituración de las viviendas no habían sido iniciados o estaban incompletos, incumpliendo lo estipulado en el Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda.

Los convenios particulares comprometían al ente ejecutor provincial a otorgar la escritura traslativa de dominio a favor de los adjudicatarios al momento de hacer la entrega de las viviendas, en concordancia con lo establecido en el Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda , que obligaba a los entes ejecutores a emitir los actos administrativos de las adjudicaciones, como así también a gestionar la confección de los planos de mensura y subdivisión de los inmuebles y a gestionar las escrituras traslativas de dominio a favor de los adjudicatarios con, en caso de corresponder, la constitución del derecho real de hipoteca.⁷³

El Comité Internacional de Derechos Económicos, Civiles y Culturales de Naciones Unidas define el concepto de “*vivienda adecuada*” como aquella “*que satisface la seguridad jurídica de la tenencia*”, sea cual fuere el tipo.⁷⁴

⁷³ Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda, op. cit., Ítem 1.2.2.4.

⁷⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Observación General Nro. 4 - Octavo



Esta definición es adoptada por el Manual de Ejecución del Plan Nacional de Vivienda que entiende como vivienda adecuada “*la que satisface la seguridad jurídica de la tenencia*”, sea cual fuere el tipo.⁷⁵

Por su parte, la escritura pública garantiza la titularidad del dominio y es el único instrumento que otorga autenticidad y plena fe en su transmisión en lo sucesivo, dejando a salvaguarda probables inconvenientes que pudieran ocurrir con las sucesiones cuando fallece el poseedor original.

Al estar inscripta en un Registro Público, la escritura tiene múltiples beneficios que pueden hacerse valer frente a terceros, brindando seguridad jurídica, entre otras cuestiones para: disponer del bien en lo sucesivo, utilizarlo como garantía, acceder a beneficios estatales y oponerse a eventuales usurpaciones, pedidos de desalojo y ejecución por deudas.

Como resultado de los procedimientos de auditoría practicados se constató que, si bien las viviendas habían sido entregadas a los beneficiarios, sólo el 4,5 % del parque habitacional relevado se encontraba escriturado, mientras que se obtuvo constancia en un 18 % de los casos de la existencia de un proceso de escrituración en trámite.

Cuadro 17– Situación encontrada en las jurisdicciones relevadas

Situación	Corrientes	Mendoza	Neuquén
Viviendas adjudicadas	100%	100%	33%
Instrumentos otorgados	Actas de tenencia precaria	Actas de tenencia precaria	Mutuos hipotecarios
Viviendas con escrituración en trámite	28%	Sin datos	22%
Viviendas sin iniciar trámite de escrituración	58%	Sin datos	78%
Viviendas con escrituración terminada	14%	0%	2%
Viviendas sin constancia de adjudicación	-	-	66%

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada por las jurisdicciones.

En Neuquén, en 7 de los 9 casos relevados no consta que haya sido iniciado el trámite de escrituración, obteniéndose solamente en 3 obras (48 Viviendas, Infraestructura y Obras Complementarias en Zapala; 90 Viviendas, Infraestructura y Obras Complementarias en

Punto referido al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Art.11. El derecho a una vivienda adecuada - párr. 1– Fecha: 13/12/91.

⁷⁵ Manual de Ejecución del Plan Nacional de Vivienda, Punto 2. Definiciones Conceptuales.



Neuquén Ex Cartódromo Sector C; y 13 Viviendas, Infraestructura y Obras Complementarias en Neuquén Capital) las resoluciones administrativas aprobatorias con los listados definitivos de los beneficiarios.

En esta provincia, la tenencia provisoria de las viviendas se otorgaba mediante mutuos hipotecarios, aunque solamente en dos obras se tuvo acceso a dicha documentación.

Por su parte, tanto en Mendoza como en Corrientes se tuvo acceso a las nóminas de adjudicatarios de todas las obras relevadas. En ambas provincias los beneficiarios recibieron actas de tenencias precarias, por medio de las cuales se les confirió el uso de la vivienda. En estos casos, también se obtuvieron los decretos municipales aprobatorios con los listados definitivos de los beneficiarios adjudicatarios.

En el caso específico de Mendoza, en ninguno de los expedientes de la muestra a los que se tuvo acceso, obran títulos de propiedad ni constancias de escrituras inscriptas en el Registro de la Propiedad Inmueble.

En Corrientes, por su parte, se obtuvieron constancias de escrituras de compraventa con hipoteca realizadas en el año 2020 y 2021 a favor del Ente Ejecutor en un caso en la obra de Bella Vista, donde fue informado en las entrevistas realizadas que el proceso de escrituración había sido iniciado de oficio por parte de los adjudicatarios, como así también en cinco casos en el Barrio Santa Catalina, de Corrientes Capital, donde constan transferencias de dominio a título de venta con hipoteca de primer grado a favor del INVICO.

En los casos en los que se otorgaron escrituras, también se constituyeron hipotecas a favor del Ente Ejecutor sobre los inmuebles adjudicados a fin de garantizar los pagos.

En líneas generales, los principales motivos que dificultan la escrituración están relacionados con la situación legal de los adjudicatarios y de los terrenos, estando pendientes en varios casos relevados los trámites de mensura y subdivisión de los terrenos, cuyo dominio sigue en algunos casos en cabeza del Estado, o de las entidades intermedias o cooperativas que participaban en los procesos licitatorios.

En este marco, si bien la firma de un acta de tenencia precaria o de un mutuo hipotecario acarrea consecuencias jurídicas para las partes y confiere al adjudicatario un poder de hecho sobre la vivienda adjudicada, no perfecciona todavía la transmisión del dominio del inmueble en cabeza de los beneficiarios.



6.22- El Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, al momento de la consulta, se encontraba en una etapa incipiente de implementación de procedimientos para evaluar la eficacia y eficiencia del cumplimiento de los ODS y sólo había informado los datos de los representantes del Ministerio para integrar la Comisión Nacional Interinstitucional creada a tal efecto.

En el Informe País Argentina 2018 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible elaborado por Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de Presidencia de la Nación, se menciona como incluido en la agenda nacional al ODS 11: *“Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que de aquí a 2030 las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.”*

En cuanto a las metas trazadas para alcanzarlo, destacan por su relación con la materia auditada, las siguientes:

“Meta 11.1. De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros, asequibles y mejorar los barrios marginales.”

“Meta 11.3. De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.”

Consultado del organismo acerca de la implementación de acciones dirigidas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, respondió que no cuenta con normativa interna en la materia, como así tampoco con un área específica encargada del control del cumplimiento de éstos, sino que la observancia de los ODS es transversal a todas las áreas del Ministerio por lo que no cuenta con un sector exclusivo que tenga a cargo del control de su cumplimiento⁷⁶.

También informó que, si bien se ha comenzado con la implementación de acciones tendientes al cumplimiento de los ODS a través de diversos planes, programas y proyectos, no ha difundido entre sus empleados el compromiso asumido por el Estado respecto de los ODS.

⁷⁶ NO 2021 – 125933699-APN-DGDYD-MDTYH, del 28/12/2021.



Auditoría General de la Nación

Aunque se encuentran identificadas las metas de los ODS sobre los que el auditado tiene injerencia, no había procedimientos establecidos, al momento de emitir respuesta al requerimiento de auditoría, para evaluar la eficacia y eficiencia del cumplimiento de los ODS dentro del Ministerio.

El ente auditado tampoco había generado de forma sistematizada un informe sobre el progreso en el cumplimiento de los ODS, aunque informó que se coordinan políticas e información con otros organismos que comparten los mismos ODS, aportándose en ese sentido constancia de un convenio con el Ministerio de Desarrollo Productivo y con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En otro orden, no existe coordinación con otros actores tendiente a brindar información sobre el cumplimiento de los ODS a los interesados y al público en general sobre acciones y resultados de los aspectos vinculados a éstos.

Por último, se informó que existe coordinación con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en relación con la implementación y avances en el cumplimiento de los ODS, informándose los datos de los representantes del Ministerio para integrar la Comisión Nacional Interinstitucional para la Implementación y Monitoreo de los ODS en nuestro país.

La falta de difusión entre los empleados del compromiso asumido con relación a los ODS y de implementación de mecanismos de medición de logros impactan negativamente en términos de evaluar los logros previstos para la Agenda 2030.



7- Recomendaciones

- 7.1-** Confeccionar un mecanismo de selección de proyectos que tomando en consideración lo previsto en la normativa y toda otra información que ofrezca indicadores que puedan ser utilizados como parámetros, con carácter previo a la asignación de los recursos, de cuenta que se ha ponderado con criterios objetivos, las necesidades de cada jurisdicción. (Corresponde a 6.1)
- 7.2-** Coordinar con las unidades responsables, la información que permita la cuantificación de la gestión física durante la etapa de evaluación de la ejecución, de modo que los registros tengan respaldo documental, sean estandarizados, sistemáticos y verificables. Asimismo, incorporar los comentarios sobre los desvíos registrados al cierre de cada ejercicio sobre el cumplimiento de las metas físicas programadas, procurando que la programación de las metas físicas se adecúe a los recursos financieros disponibles. (Corresponde a 6.2)
- 7.3-** Registrar sistemáticamente los motivos que demoren el procedimiento de pago de los certificados de obra, a efectos de poder implementar oportunamente, las mejoras pertinentes. (Corresponde a 6.3)
- 7.4-** Siendo que la rendición se efectúa por el mecanismo de Trámite a Distancia (TAD), implementar controles más exhaustivos al momento de controlar la información presentada en las rendiciones a efectos de asegurar su completitud. (Corresponde 6.4)
- 7.5-** Arbitrar las medidas necesarias a fin de precisar los plazos en el proceso de pago de los desembolsos. (Corresponde a 6.5)
- 7.6-** Cotejar en futuras licitaciones la presentación por parte de las empresas contratistas de pólizas de caución suplementarias en concepto de garantía contractual correspondientes a las liquidaciones por variaciones de precios, de acuerdo a lo establecido en la normativa. (Corresponde a 6.6)



- 7.7-** Incorporar en la cuantificación de la producción terminal la información necesaria que permita medir la eficacia, la eficiencia y los resultados de la gestión presupuestaria. Asimismo, adecuar la formulación de indicadores al tipo de información que se quiera obtener. (Corresponde a 6.7)
- 7.8-** Implementar un mecanismo de control que asegure la existencia actualizada de los certificados CAT y CAS, al momento de ejecutar la obra.
Inspeccionar de modo temprano y sistemático la ejecución de la obra a efectos de garantizar no sólo la elección del sistema constructivo adecuado, sino también la ejecución de los trabajos con el nivel de calidad acorde a los estándares exigidos.
En el caso específico de la obra de Añelo, completar de manera perentoria las viviendas paralizadas y desistidas a efectos de evitar un mayor deterioro por acción climática y/o vandalismo. (Corresponde a 6.8 y 6.9)
- 7.9-** Realizar una evaluación técnica específica de la implantación de los proyectos previo a su ejecución a fin de asegurar el cumplimiento de lo indicado por los estándares mínimos en materia de condiciones ambientales / climáticas del lugar de construcción. (Corresponde a 6.10)
- 7.10-** Prever la verificación previa de la capacidad del equipamiento urbano existente para responder a las necesidades derivadas del aumento de población, así como también de los espacios públicos verdes necesarios para la recreación. Cuando se incluyan obras de infraestructura de servicios, éstas deberán cumplir con las normas, reglamentos y especificaciones técnicas de los organismos prestatarios y/o fiscalizadores que corresponden a la jurisdicción. (Corresponde a 6.11)
- 7.11-** Garantizar con proyectos ejecutables en presupuesto y calidad, la ejecución de todas las obras de redes de infraestructura fundamentalmente aquellas que llevan conexión directa a la vivienda, previo a su ejecución. (Corresponde a 6.12)



- 7.12-** Utilizar las facultades otorgadas por el Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda y los instrumentos que la UGN ha diseñado a tal fin, para realizar un control más efectivo respecto al cumplimiento de los cronogramas de obra. (Corresponde a 6.13 y 6.14)
- 7.13-** Implementar las acciones previstas dentro del marco regulatorio para resolver la situación encontrada. (Corresponde a 6.15)
- 7.14-** Hacer uso de las herramientas informáticas con las que cuenta la UGN de modo de mantener actualizada la trazabilidad de la ejecución del gasto, una vez realizado el pago de los anticipos financieros de modo tal que se adopten las medidas necesarias para encauzar de modo oportuno aquellas situaciones que presenten alteraciones respecto de lo previsto. (Corresponde a 6.16)
- 7.15-** Implementar un sistema de monitoreo integral e integrado que abarque a todos los actores y componentes de la gestión del programa para la correcta evaluación y monitoreo de los fondos transferidos utilizando las plataformas disponibles y/o introduciendo las mejoras que se estimen pertinentes, en caso de corresponder. (Corresponde a 6.17)
- 7.16-** Considerando la experiencia acumulada, rediseñar el sistema para que su implementación permita el logro de objetivos asequibles. (Corresponde a 6.18)
- 7.17-** Impulsar la implementación completa del SIGEBE. (Corresponde a 6.19 y 6.20)
- 7.18-** Impulsar los trámites de escrituración de viviendas. (Corresponde a 6.21)
- 7.19-** En lo atinente a la UGN, difundir entre sus empleados el compromiso asumido por el Estado respecto de los ODS e implementar procedimientos que le permitan evaluar la eficacia y eficiencia de su cumplimiento. (Corresponde a 6.22)



8- Comentarios del auditado

El Proyecto de Informe de Auditoría fue puesto en conocimiento del organismo auditado a fin de efectuar los comentarios y/u observaciones que estimase pertinentes, habiéndose realizado la reiteración correspondiente ante la falta de respuesta. A la fecha del presente informe persiste la situación mencionada.

9- Conclusiones

Respecto del cumplimiento de los objetivos del programa se detectó que el otorgamiento del financiamiento de los proyectos de obra se realizó sin utilizar criterios ni indicadores que ponderasen las necesidades de cada jurisdicción, incumpliendo el Reglamento Particular del Plan Nacional de Viviendas. Asimismo, se ha encontrado la aplicación de diferentes criterios de medición de metas y producción bruta durante la ejecución del programa, y falta de información sobre las causas de los desvíos registrados en ejercicios anteriores.

Por otra parte, se verificó que no se hallaban establecidos formalmente los plazos de intervención de las distintas dependencias de la UGN en el proceso de pago a las jurisdicciones, registrando el 72% de los casos plazos de pago superiores a los 30 días hábiles, contados desde la fecha de presentación de los certificados, llegando los períodos más extensos de ese conjunto a un plazo promedio de 115 días, no hallando registro de la causa de la distinta duración del trámite.

En cuanto a la gestión del sistema de control sobre las rendiciones de cuentas de los Entes Ejecutores, aplicado por la Unidad de Gestión Nacional, se identificaron deficiencias en el control de la información presentada en las rendiciones a efectos de asegurar su completitud.

Por otra parte, el plexo normativo resulta insuficiente ya que no define un plazo específico para que la UGN realice los desembolsos a los Entes Ejecutores que actúan en carácter de comitentes.



Auditoría General de la Nación

En el caso específico de la provincia de Mendoza, no se tuvo a la vista la constancia de renovación de las pólizas de los seguros de caución, ante la modificación de los montos contractuales por redeterminaciones de precio, ni de reclamo por parte de la UGN en ejercicio de sus funciones de control.

A su vez, la información respaldatoria sobre definición de metas producción bruta e indicadores, contenida en los formularios presupuestarios no es precisa ni completa.

En relación con los aspectos técnico-constructivos, en la provincia de Neuquén había obras en las que la tenencia de los certificados de Aptitud Técnica (CAT) y de Aptitud Sismorresistente (CAS) presentaban inconsistencias por no encontrarse vigentes o por no constar en la documentación de la obra.

Sobre un total de 7 obras visitadas (de las tres jurisdicciones), en el 43% de los casos se detectaron situaciones que denotan que los controles de calidad constructiva y el seguimiento post-entrega, según el caso, carecieron de acompañamiento efectivo comprobable.

En la provincia de Corrientes se encontraron viviendas construidas que desatienden lo recomendado respecto a la implantación y orientación en concordancia con las condiciones ambientales/climáticas del lugar de construcción.

En las obras emplazadas en Luján de Cuyo - Mendoza y en Bella Vista – Corrientes no se siguieron los estándares recomendados respecto a la ubicación de las viviendas con facilidad de acceso a servicios básicos y equipamientos sociales.

Además, en la obra 13 Viviendas Infraestructura y Obras Complementarias del Neuquén- Provincia del Neuquén no se ejecutó la conexión a la red cloacal prevista en el Pliego reemplazándola por la construcción de pozos sépticos, siendo una solución de menor calidad que la prevista.

El plazo de inicio de las obras previsto en la normativa del Plan ha sido incumplido en un 59,09 % de las obras correspondientes a las jurisdicciones visitadas, llegando los plazos más extensos de ese conjunto a un promedio de 132 días sin que ello haya dado lugar a intimaciones



Auditoría General de la Nación

por parte de la Unidad de Gestión Nacional a los entes ejecutores locales para que comenzaran con la ejecución de los proyectos.

La gestión ineficiente de las obras produjo demoras en los plazos de ejecución convenidos en el 95% de los casos.

En el caso de la obra de 100 Viviendas emplazada en la localidad de Añelo, provincia de Neuquén que se encontraba parcialmente ejecutada -con 60 viviendas entregadas- y paralizada- con 40 viviendas en estado de abandono- no se encontraron evidencias que la UGN haya tomado acción alguna.

Por otra parte, durante el período auditado, la UGN no actuó ante la situación de obras convenidas con el Municipio de Chacabuco – Provincia de Buenos Aires y con la provincia de Salta, las cuales recibieron el anticipo financiero, pero las obras no se iniciaron.

En relación con los aspectos sociales, los hallazgos fueron los siguientes: El área de Seguimiento del Proyecto de la UGN, carecía de información completa y registrada sistemáticamente sobre las actividades que hacen a la gestión del componente social del programa. La instrumentación de los sistemas de recupero de cuotas por parte de los entes provinciales presentó resultados deficientes.

Respecto los registros de postulantes, en las provincias de Corrientes y Neuquén, la UGN mostró inacción ante las inconsistencias y falta de información que presentaron.

Al momento de la auditoría, el Sistema de Gestión de beneficiarios (SIGEBE), mostraba deficiencias en su implementación.

En cuanto a los trámites de escrituración de las viviendas, al cierre de las tareas de campo, no habían sido iniciados o estaban incompletos, incumpliendo lo estipulado en el Reglamento Particular del Plan Nacional de Vivienda

Finalmente, en lo atinente al logro de la meta de “Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”, definida en el ODS 11, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, al



Auditoría General de la Nación

momento de la consulta, se encontraba en una etapa incipiente de implementación de procedimientos para evaluar la eficacia y eficiencia del cumplimiento de los ODS y sólo había informado los datos de los representantes del Ministerio para integrar la Comisión Nacional Interinstitucional creada a tal efecto.

Los hallazgos expuestos en el presente informe señalan oportunidades de mejora en términos de eficiencia, eficacia y economía de los aspectos relacionados con la gestión y aplicación de fondos transferidos para vivienda por parte de la Unidad de Gestión Nacional, en el marco del Programa.

10-Lugar y fecha

Buenos Aires, 26 de febrero de 2024.

11- Firmas

**Supervisora
DCTMySP**

**Jefa de Departamento
DCTMySP**

**Gerente
GCTFN**



ANEXO

ANEXO FOTOGRAFICO	
<p>IMAGEN 1. Ausencia de recomendación de protección ignifuga entre viviendas apareadas -Vivienda en Santa Catalina (Corrientes)</p>	
	<p>IMAGEN 2. Presencia de Humedad y exceso de salitre en los muros- Viviendas en Lujan de Cuyo- (Provincia de Mendoza)</p>
<p>IMAGEN 3. Construcción espontanea sin apoyo técnico- Viviendas en Lujan de Cuyo- (Provincia de Mendoza)</p>	



IMAGEN 4

Instalación eléctrica
Sin distancia reglamentaria de Instalación de gas-
Viviendas en Neuquén (Pcia de Neuquén)



IMAGEN 5. Sedimentos de obra en sectores de viviendas ya ocupados Viviendas en Neuquén (Pcia de Neuquén)





IMAGEN 6.
Ausencia de Aislación Hidráulica en componente muro tabique -Viviendas en Añelo (Provincia de Neuquén)

IMAGEN 7.
Aleros insuficientes para la region bioclimatica- Viviendas en Santa Catalina- (ciudad de Corrientes)



IMAGEN 8.
Aleros insuficientes para la region bioclimatica- Viviendas en Bella Vista (Provincia de Corrientes)