

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, marzo 2008				
Código del Proyecto	1.06.23				
Denominación del Proyecto	Gestión IVC				
Período examinado	Año 2006				
Unidad Ejecutora	Instituto de Vivienda de la ciudad				
Objetivo de la auditoría	Auditoría de Gestión. Evaluación en términos de eficiencia, eficacia y economía del cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos, la adecuación de los recursos afectados y la normativa vigente.				
Presupuesto (expresado en pesos)	Inciso	Crédito	Devengado	Total agrupado	Porcentaje
	1- Gastos en Personal	35.224.939,00	35.117.764,56	66.366.533,75	21.38%
	2- Bienes de Consumo	7.070.549,00	3.304.549,19		
	3- Servicios No Personales	31.965.476,40	27.944.220,00		
	4- Bienes de Uso	240.125.566,17	167.311.049,10	244.115.153,9	78.62%
	5- Transferencias	1.121.250,00	1.113.775,89		
	6- Activos Financieros	91.866.535,81	75.690.328,91		
	Total General	407.374.316,38	310.481.687,65	310.481.687,65	100
Alcance	El examen tuvo como alcance la evaluación de: ✓ Estructura organizativa, recursos financieros disponibles para el ejercicio, recursos humanos de la organización; características generales. ✓ Planificación presupuestaria. Cumplimiento del presupuesto físico aprobado en función de los objetivos previstos para los programas y/ o actividades desagregadas y de otros indicadores de gestión. ✓ Actividades de la Gerencia de Finanzas y Administración relativas a: - o Sistemas utilizados para el registro presupuestario y contable de las actividades del organismo. - o Procedimientos y circuitos de las actividades. - o Procedimiento y compatibilización de los registros del IVC con el Sigaf. - o Metodología para realizar modificaciones presupuestarias en el ámbito del IVC. - o Conciliaciones entre presupuesto y contabilidad. Registros de recursos en general Controles del Área contable para el pago de honorarios del IVC. ✓ Actividades de la Gerencia Técnica: Estado general de obras en				

	proceso de ejecución, licitación, y planificación. Por fuente de financiamiento y por programa. Evaluación de los procesos licitatorios de las obras seleccionadas en la muestra, estado de avance de las mismas y Certificados de obra periodo auditado. ✓ Regularización dominial y financiera. Estado actual y procedimientos aplicados. ✓ Aplicación de indicadores de gestión.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	La presente auditoría se realizó entre el mes de abril y octubre de 2007.
Aclaraciones previas	El Presente proyecto de auditoria conformó parte de la planificación general de la AGCBA año 2005 bajo la Dirección de Asuntos Institucionales y Partidos Políticos. Con los cambios institucionales del GCBA (Ley de Ministerios , Decreto N 350/06) el IVC pasa a la órbita del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, situación que se traslada a la AGCBA y en noviembre del 2006, el proyecto es transferido a la Dirección General de Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. Luego y atento a los acontecimientos sufridos por la Institución, por decisión de la Comisión de Supervisión el proyecto de auditoría consideró el período 2006 para el desarrollo de sus tareas En este período, el IVC, como consecuencia del saqueo de 160 viviendas en la villa 1.11.14 ocurrido en el mes de julio/06, fue intervenido por el Jefe de Gobierno según Decreto de Necesidad y Urgencia N ° 2/06¹ con el fin de llevar adelante cambios estructurales que modificaran <i>la grave crisis institucional</i> en que, según el mismo, se encontraba inmerso dicho organismo. Sin embargo este Decreto no fue ratificado por la Legislatura de la Ciudad, ² reponiéndose al Directorio por Acta N° 2185/06. A pesar de esto, se desarrollaron acciones concretas desde el Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas y del propio IVC las que se explicitan en el presente informe y que complejizaron las tareas de relevamiento de este equipo de auditoría. Dada la multiplicidad de temas, el presente informe se organiza en seis partes: 1. Situación habitacional en la CABA. 2. Organización del IVC año 2006. 3. Recursos, Programas, Obras y Servicios. 4. Regularización Jurídica y Dominial. 5. Indicadores de Gestión, Desempeño y Productividad. 6. Conclusiones y Observaciones. 7. Recomendaciones.

¹ Este decreto, deja sin funciones al Directorio y nombre como interventor a uno de sus miembros con facultades para realizar los cambios necesarios en el organismo. VER ANEXO

² Despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales (25/07/06) ver anexo...

Observaciones principales	Observaciones a la organización En el período auditado se evidenció en la institución, la carencia de un sistema organizacional integrado en función de los objetivos estratégicos definido en la Ley 1251, prevaleciendo metodologías, estructuras y procedimientos que no se adecuan a las necesidades habitacionales actuales , relacionadas con una demanda en continuo crecimiento. Esto se evidenció en : La carencia de una planificación estratégica desde el punto de vista organizacional y aplicada a los programas que permita acortar la distancia que media entre las necesidades de la sociedad y las acciones de la institución. La indefinición de acciones coordinadas e integradas entre las distintas áreas, lo que genera un bajo nivel de información, comunicación y confianza mutua en toda la organización. Cada área establece y define sus propias líneas de acción sin articulación entre ellas y sin una conducción estratégica. Las líneas de autoridad y responsabilidad son confusas, se intercambian funciones y se diluye la responsabilidad. Indefinición de una política de Recursos Humanos orientada hacia los objetivos de la institución. Ej: el aumento de personal en el período 2006 no se tradujo en una mejora en la producción del organismo, los indicadores de gestión demuestran que la productividad sigue en el orden de una (1) solución habitacional por empleado al año.³; el agrupamiento de personal por áreas no parece responder a ningún sustento lógico aparente. Inexistencia de procesos evaluativos que permitan la valoración continua de los procesos , los resultados y los impactos de planificación y ejecución. Inexistencia de un adecuado sistema de control interno integrado considerando sus componentes principales de: • Ambiente del control • Sistema de comunicación e información • Actividades de control • Evaluación de riesgos • Supervisión. Observaciones a la caracterización de la demanda El IVC en el año 2004 cerró el Registro de beneficiarios (47.060 inscriptos) y no implementó nuevos registros ni una clasificación específica de la demanda. Por consiguiente no hay definición real de la población afectada al problema social en sus distintas características: emergencia, villas, barrios, asentamientos, clase media baja etc. Actualmente el organismo
---------------------------	---

³ Informe 1.04.10

	canaliza la necesidad habitacional a través de la operatoria <i>Ley 341 crédito individual</i> que tiene otros objetivos.⁴ La indefinición de la población afectada impide la evaluación de resultados e impactos de los distintos programas. Observaciones a la eficiencia, eficacia La mejora de los recursos económicos no se traduce en una mejora en la eficiencia, eficacia y economía del IVC: <u>Crédito devengado</u> = \$ 310.481.687,65 <u>Soluciones efectivas</u> = 1871 <u>Indicador 1</u> = \$165.944 por solución efectiva = U\$S 51.857 por solución efectiva 2006. <u>Recursos Humanos</u> = 1400 <u>Indicador 2</u> = 1.33 solución por recurso humano Observaciones a la Gerencia de Finanzas y Administración El área de Finanzas tiene un rol preponderante en la planificación y asignación de los recursos para el resto de las áreas del IVC. Sin embargo debilidades en sus actividades y procedimientos influyen negativamente y no aseguran la obtención de información administrativa, financiera y operativa, que sea útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones. No promueve la eficiencia de las operaciones, como así tampoco garantiza razonablemente la rendición de cuentas. Observaciones a la gestión de obras El IVC carece de una planificación pro-activa desarrollada a partir de una visión estratégica sobre la problemática social. No se evidencia en las obras en ejecución y en la asignación de recursos, indicadores ni mapas de riesgo que expliciten la prioridad de las decisiones como la gestión de las mismas. En este sentido, resulta llamativo que en las obras en ejecución no halla la debida asignación de recursos para programas que ,como en el
--	---

⁴ Ver informe 1.06.22

⁵ (empresa AJIMEZ)

⁶ (adjudicado empresa CUNUMI con terreno ocupado);

⁷ (terreno ocupado);

⁸ (empresa Buarg, desistió en proceso de nueva licitación).

⁹ Pedro Pérez Servicios Urbanos y Equidad , Revista AGCBA AÑO 2 nº 2

¹⁰ Por ejemplo, En Zavaleta, la conexión de agua potable y cloacas se encuentra a 14 cuadras de distancia. No se analizó esta realidad objetiva al momento de licitarlas. *Entrevista Gerente Técnica:*

¹¹ Se suprimió la ejecución de: Pavimentos vía Pública/ Playa de estacionamiento privadas de las parcelas/ veredas en la vía pública (estas modificaciones se realizaron antes del llamado)

¹² Metrogas se niega hacer las obras porque "*no son económicamente rentables*" , en el caso de la villa 1.11.14 Bonorino 3 la empresa tardó 9 meses en aprobar el proyecto de Resolución de la conexión a gas.
Agua y cloacas: hasta el 2001 . las obras las realizaba Aguas Argentinas y después de la crisis el IVC se hizo cargo de las mismas. En la actualidad para realizar el proyecto se hace un convenio entre AYSA y el IVC.

	caso de conventillos y barrios, tienen en la actualidad edificios en <u>situación crítica habitacional</u>. Así para el caso de los conventillos de la Boca el PRHLB tiene en ejecución 8 viviendas en el conventillo ubicado en Alvar Núñez 245,⁵ con un estado de avance del 21.65% y en proceso licitatorio 66 viviendas en los conventillos de Rocha 1031/33, Suárez 1061⁶, Olavaria 240⁷ y Salvadores 829⁸. En consecuencia, los siguientes edificios mantienen la precariedad manifestada en el Informe “Política habitacional para los sectores de bajos recursos”: En cuanto a los barrios, no se evidencia asignación de recursos para obras de relevancia en los barrios Piedra Buena, Soldati e Illia cuyo estado ya fuera informado en el Informe de Auditoría 1.04.10. En el caso del programa de villas, que tuvo su origen en el año 1984, sus resultados se presentan exiguos con dificultades en el proceso de gestión, que tienen que ver con: Inadecuados procesos de gestión del suelo urbano: <i>Ejemplo: en el caso de Villa 3 aún no están transferidas las tierras del GCBA al IVC, como tampoco la redistribución predial de la villa.</i> Existencia de normativa urbana que se contrapone o dificulta los objetivos del IVC y no se evidencian acciones vinculadas a su modificación. Ineficiencias propias del GCBA en el conjunto de las áreas involucradas como Escribanía, Catastro, Fiscalización de Obras, Procuración, IVC etc. Tiempos de gestión imprecisos. Inadecuada gestión para los servicios de infraestructura (ver observación 7.6) Inadecuada comunicación a la sociedad: Obras suspendidas por oposición vecinal. Inadecuado sistema de adjudicación de las obras (Ver observación 7.8) las obras se adjudican una vez finalizadas y no en el proceso de planificación, lo que debilita los procedimientos en cuanto a la claridad y transparencia de la selección de los beneficiarios. Inexistencia de un sistema de selección de beneficiarios sistematizado y organizado en función de la emergencia, característica del grupo familiar etc. Falta de publicidad y transparencia en los actos de adjudicaciones de vivienda del IVC. Observaciones a la gestión de los servicios públicos Reconocimiento ambiguo de las políticas aplicadas por el IVC en lo respecta al principio de equidad e igualdad de la población de escasos recursos para el acceso a los servicios públicos No se reconoce un modelo de gestión que involucre a todos los actores (GCBA, IVC, empresas prestatarias etc) que garantice el acceso a los servicios públicos (redes de agua, cloacas, energía eléctrica, gas, etc) para la población que se encuentra excluida de manera absoluta o relativa por motivos territoriales, institucionales o económicos del
--	---

	mismo.⁹ Ver Punto 6.4. En el período auditado, se encontraron más de 300 viviendas iniciadas entre los años 2003 al 2005 y terminadas, que no pudieron ser entregadas por la <u>no ejecución de las obras de conexión a la infraestructura</u> en un proceso que no las previó desde el momento de la planificación, de acuerdo a: • la no planificación de los mismos en el proceso previo,¹⁰ • la eliminación expresa de las obras de infra en los pliegos de licitación , • la eliminación expresa por <i>Memo N° 511 SGCy L/04</i>¹¹ de la inclusión de obras relacionadas con pavimentos, veredas etc. • la no resolución de las obras de conexión a redes en tiempo y forma,¹² realizando con posterioridad contrataciones directas que no fueron puestas a disposición del equipo de auditoria. (ver limitación al alcance). Inexactitud en los datos presentados a la Subsecretaría de vivienda de la Nación para la no objeción de los proyectos de las obras en villa 3 y villa 1.11.14: las obras ejecutadas con fondos del Plan Federal de viviendas, recibieron la no objeción por la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, cuya memoria descriptiva sintetizaba “ <i>el terreno cuenta con todos los servicios correspondientes a la infraestructura urbana: agua potable, cloacas, energía eléctrica, desagüe pluvial y gas. Previéndose en el Proyecto la conexión a dichos servicios de todas las viviendas</i>” . Observaciones a la adjudicación de la vivienda No existe una metodología única transparente e informatizada para la adjudicación de las viviendas que permita un adecuado control de la misma en cumplimiento de los requisitos previstos por las operatorias. Con lo cual es bajo el grado de confiabilidad en los procesos. La adjudicación de las viviendas, en ningún caso se hace en la etapa del proyecto ni del inicio de la obra. Observaciones a la Regularización dominial y financiera Toda la información referida a los beneficiarios de los inmuebles que deben regularizar su situación es inconsistente: La información suministrada por el organismo no resulta confiable puesto que del cotejo de la información suministrada, existen diferencias de hasta 1487 viviendas sin escriturar. Lentitud en la implementación del Plan de Regularización Financiera y dominial N° 1872 /05: El Acta que aprobó el Plan de Regularización financiera y dominial N°1872, del año 2005 recién se puso en marcha un año después: febrero del 2006, lo que indica una escasa vocación de la institución por la regularización de las unidades, que en el caso de los recursos implican aproximadamente el 17% de los recursos de la
--	--

	institución. Diferencias en la información suministrada por la actual UAB respecto a los barrios y/o edificios comprendidos o no en el Plan de Regularización. Las bases de datos no cuentan con resguardos de seguridad para evitar manipuleo de las mismas. Los registros de morosos no resultan confiables puesto que existen diferencias entre los registros de la Gerencia de Administración de Beneficiarios y la Gerencia Financiera. Observaciones al alcance y avance del Plan Marco de Regularización Dominial y Financiera . Existen 8.722 cuentas morosas de las cuales 5.371 (61.58%) no se encuentran alcanzadas por el acta 1872 (Plan Marco de Regularización Dominial y Financiera). a) las cuentas no alcanzadas ascienden a una deuda total de \$49.025.858,33 que representan un 71.48% del total de morosidad (\$68.588.800,56) b) De las cuentas comprendidas en el Acta 1872 (3351) el avance producido en 17 meses (02/06 al 07/07) es de 723 convenios es decir 21%. Esto representa un 8% del total de cuentas morosas (8722). c) Lo mencionado precedentemente no puede representarse en su valor monetario puesto que con respecto a los morosos se informa la deuda y con respecto a los convenios firmados se informa la refinanciación total. d) En el período auditado no existieron acciones concretas y /o efectivas tendientes a la regularización de las 5371 cuentas morosas no comprendidas en el acta 1872.
Recomendaciones	De acuerdo a lo decidido por el Colegio de Auditores en su sesión del 12 de marzo de 2008, en conformidad con el Dictamen DGLegales N° 26/08 ¹³ , se recomienda la iniciación de acciones administrativas, en los términos del Art. 136, inc. k) de la Ley N° 70, a fin de deslindar responsabilidades por las irregularidades advertidas en las observaciones del informe aprobado y a resultas de ello, las acciones judiciales que pudieran corresponder.
Conclusiones	Ante un problema social en continuo crecimiento relacionado con la política habitacional, se evidencia, como en informes anteriores, que las debilidades institucionales del organismo con mayor ámbito de gobernabilidad inciden negativamente en los avances y mejoras directas hacia quienes padecen situaciones críticas habitacionales.

¹³ Dictamen DGLegales N° 26/08, del 7 de marzo de 2008.

Esta situación se agrava cuando el propio Estado incumple su obligación de “hacer” ¹⁴siendo promotor de la precariedad urbana, generando desconfianza, falta de credibilidad y una actitud negativa por parte de quienes conforman los grupos vulnerables definidos en el art 17 y 31 de la CCABA.

Un ejemplo acabado de esto es el reconocimiento ambiguo de las políticas aplicadas por el IVC en lo respecta al principio de equidad e igualdad de la población de escasos recursos para el acceso a los servicios públicos.

En el período auditado, se encontraron más de 300 viviendas iniciadas entre los años 2003 al 2005 y terminadas, que no pudieron ser entregadas por la no ejecución de las obras de conexión a la infraestructura en un proceso que no las previó desde el momento de la planificación.

En este sentido hay condiciones básicas a considerar que tienen que ver con:

- El acceso a la oferta urbana comienza con la distribución del suelo urbano y la vivienda que implica la posibilidad de formar parte de la ciudad y, de manera particular, por su localización en alguna área territorial determinada, la posibilidad de alcanzar a un conjunto mucho más amplio de bienes y servicios.
- Los servicios de redes como agua y cloacas, energía eléctrica, gas y teléfonos permiten a los usuarios participar de los componentes de la vida urbana. Constituyen una condición para la vida urbana misma, para vivir en una aglomeración y aprovechar sus beneficios. Su falta implica una carencia grave para quienes están asentados en la ciudad. *Pedro Pérez, Revista AGCB nº 2: Servicios urbanos y equidad.*