

ESTADO NUEVA ESPARTA

INSTITUTO DE VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO DE COMUNIDADES DEL ESTADO NUEVA ESPARTA (INVIECO)

PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FIDES

El INVIECO es un instituto autónomo estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del fisco estatal, el cual está adscrito a la Gobernación del estado Nueva Esparta, con la finalidad de estudiar, analizar y administrar la política de vivienda de interés social, atendiendo en forma integral el programa habitacional de la población calificada como sujeto de protección especial para la dotación de vivienda.

Para el cumplimiento de sus funciones al instituto, durante el ejercicio fiscal 2007 le fueron asignados según Ley de Presupuesto, Bs.F. 31,96 millones.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó hacia la evaluación selectiva de los procedimientos tendentes a la selección de contratistas, contratación y ejecución de los proyectos financiados con recursos ordinarios así como los provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), ejecutados por el instituto, durante el año 2007. De un total de 38 contratos suscritos durante el año 2007, financiados con recursos provenientes del FIDES, que suman Bs.F. 17,91 millones, se verificó una muestra de 7 de ellos, por Bs.F. 4,67 millones, lo que representa el 26,00%, utilizando como criterio de selección el método Azar Sistemático, así como la cuantía y la ubicación de los municipios más cercanos a la capital del estado.

Observaciones relevantes

Para la ejecución del proyecto FIDES “Construcción de 218 Viviendas de Desarrollo Progresivo en Terrenos Aislados en los diferentes Municipios del Estado Nueva Esparta”, por Bs.F. 12,19 millones, se efectuaron 29 procesos de licitación selectivas, el cual por sus características y monto debió ser sometido a un proceso de Licitación General, conforme a la normativa vigente para la fecha de ocurrencia de dicho proceso de selección de contratistas. Al respecto, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, (Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001). En concordancia con el numeral 2 del artículo 61, de la Ley de Licitaciones vigente para esa fecha (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinaria de fecha 13-11-2001). Esta situación se originó como consecuencia de que el ente, no posee un adecuado sistema de control interno

en el área de contrataciones, lo cual prevea los distintos pasos, condiciones y responsables de las operaciones relacionadas con la selección de contratistas, que garantice el cumplimiento de la normativa legal. Cabe señalar que, la no realización del respectivo proceso licitatorio impidió un análisis de ofertas que permitieran garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia y transparencia pública, los cuales son básicos en un procedimiento competitivo de selección. Asimismo, generó que se hayan contratado con 2 empresas que no se encontraban inscritas en el Registro Nacional de Contratistas, hecho que pudo afectar el cumplimiento del objetivo del proyecto.

Se observó que los recursos provenientes del FIDES, para la ejecución de los proyectos “Construcción de Viviendas de Desarrollo Progresivo en Terrenos Aislados en los 11 Municipios del Estado Nueva Esparta”, por Bs.F. 12,37 millones y “Sustitución de Ranchos por Viviendas Dignas en los 11 Municipios del Estado Nueva Esparta”, por Bs.F. 1,6 millones; fueron transferidos administrativamente por la Gobernación del Estado al INVIECO, e imputados por la partida presupuestaria 4.07.03.03.02 “Transferencias de capital a entes descentralizados sin fines de lucro”. Asimismo, se constató que los referidos recursos presupuestarios, fueron incorporados en el presupuesto de gastos del INVIECO y destinados a la misma partida presupuestaria. No obstante, de acuerdo con lo previsto en el Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), tales recursos se debieron destinar a la partida de Gastos 4.04.99.01.00 “Otros activos reales”, la cual comprende activos reales como las construcciones, adiciones y reparaciones mayores a edificios y obras de infraestructura de dominio privado y público que realiza el Estado mediante terceros, siendo preciso señalar que la naturaleza del gasto de los proyectos en cuestión, se corresponde con la construcción de un activo (viviendas), cuyas contrataciones generan por parte de las empresas una contraprestación al instituto, debiendo éste pagar al contratista por la ejecución física de la obra. La causa de esta situación radica, en que el INVIECO al realizar su presupuesto de ingresos y gastos, no contó con un adecuado sistema de control interno en materia presupuestaria, que le permitiera prever y analizar dicha situación. En consecuencia, la situación anteriormente descrita, generó que los pagos realizados por el instituto a los contratistas que ejecutaron las obras, fueran imputados a dicha partida (4.07.03.03.02), no mostrando la ejecución presupuestaria del instituto, no muestra información confiable, en virtud de que presenta datos distorsionados de la realidad presupuestaria del ente, razón por la cual la misma no es de utilidad para el suministro de una información veraz y oportuna, que pueda ser empleada para fines estadísticos, análisis presupuestario y de control.

Se constataron retrasos de 56 y 85 días en la culminación de las obras correspondientes a los contratos Nros. INVIECO-CO-023/07 e INVIECO-CO-051/07. No obstante, la Cláusula Cuarta de los respectivos documentos principales, establecían 16 semanas (480 días) y 8 semanas (240 días). En el contrato N° INVIECO-CO-023/07, tal situación fue producto a una prórroga de terminación, motivada a la entrega de los terrenos aptos para el momento del inicio de los trabajos, así como por problemas existentes en el estado por falta de materiales de construcción. De igual forma, en el contrato N° INVIECO-CO-051/07, el hecho fue originado por una paralización motivada a que la empresa tenía dificultad en la adquisición de los materiales de construcción, específicamente en piedra picada, cemento, arena, madera para techo, etc. En tal sentido, una vez analizados los argumentos expuestos en dicha prórroga, resulta necesario mencionar, que las empresas debieron prever dichas situaciones, puesto que son partidas que estaban previstas originalmente en el presupuesto y al momento de la contratación debió conocer este hecho. Al respecto, cabe señalar, que el contratista debe conocer el lugar y las condiciones donde se construirá la obra objeto del contrato, estar en cuenta de todas las circunstancias relativas a los trabajos y haber estudiado cuidadosamente los planos y demás documentos técnicos, por lo que se entiende que ha suscrito el contrato con entero conocimiento de todo lo señalado y de los inconvenientes que pudieren presentarse, tal como lo prevé el artículo 73 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996). El retraso en la ejecución de la obra afectó directamente a los destinatarios de las casas, quienes no recibieron oportunamente el beneficio de una vivienda digna tal como lo establece nuestra carta magna.

En el contrato N° INVIECO-CO-041/07, suscrito en fecha 14-05-2007, para la “Construcción de Trece (13) Viviendas de Desarrollo Progresivo en Terrenos Aislados en el Municipio Maneiro, Estado Nueva Esparta”, se constató un retraso de 309 días en la culminación de la obra, contados desde la fecha en la cual debió terminar (03-09-2007) hasta la fecha de la inspección física realizada por este máximo Organismo Contralor (08-07-2008), constatándose un avance físico del 65,00%. No obstante, la Cláusula Cuarta del Contrato, establecía 16 semanas para su ejecución. Esta situación es producto de una prórroga de terminación y otra de paralización, ambas motivadas a la escasez de materiales de construcción en la región, en tal sentido, resulta necesario mencionar, que la empresa debió prever dichas situaciones, puesto que son partidas que estaban previstas originalmente en el presupuesto y al momento de la contratación debió conocer este hecho. Este hecho trae como consecuencia, que sólo se hayan culminado 7 viviendas y 6 están en construcción, lo

que ocasiona que las 13 familias beneficiarias, no hayan recibido el beneficio oportuno de una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos.

En inspecciones físicas realizadas a la ejecución de la obra del contrato N° INVIECO-CO-066/07, correspondiente a la “Sustitución de 27 Ranchos por Viviendas Dignas en los diferentes Municipios del Estado Nueva Esparta”, en fecha 01-07-2008, 03-07-2008, y 04-07-2008, en los municipios Arismendi, Maneiro y Macanao, respectivamente, se constataron cantidades de obra no ejecutadas con cargo a las partidas Nros. 19, 21, 25, 42 y 57 del presupuesto de la obra, las cuales fueron relacionadas en la valuación Nros. 02 y 03 de fechas 29-10-07 y 07-12-07 respectivamente, y pagada a través de las órdenes de pago Nros 03 y 04 de fechas 29-10-07 y 07-12-07. Dichas situaciones generaron pagos en exceso por Bs.F.7.24 mil, por concepto de obras pagadas y no ejecutadas. No obstante, el numeral 4 del segundo aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Estas situaciones, evidencian una inadecuada supervisión y control de la obra, toda vez que en atención a lo previsto en el artículo 56 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras.

Conclusiones

Sobre la base de las observaciones formuladas en relación con los procesos administrativos, presupuestarios, financieros y técnicos de la muestra analizada de los proyectos financiados con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), se concluye que las desviaciones ocurridas, se originaron por deficiencias en la planificación y supervisión por parte del ente, así como al incumplimiento no justificado por parte de los contratistas de los lapsos establecidos en los respectivos contratos de obras, lo cual originó demoras en la conclusión de los trabajos e incremento en sus costos, en perjuicio de las comunidades a quienes estaban dirigidas. Asimismo, se evidenciaron fallas tales como: omisión en los procesos de licitación, fallas técnicas en la ejecución de las obras, debilidades en el registro presupuestario de las obras, pagos por concepto de partidas relacionadas y no ejecutadas, lo cual incidió negativamente en la gestión operacional del instituto, además de afectar los intereses patrimoniales de la entidad federal.

Recomendaciones

A las máximas autoridades del actual Instituto de Vivienda:

- Establecer dentro del sistema de control interno del ente, los mecanismos que garanticen que los procedimientos de selección de contratistas, se efectúen atendiendo las

previsiones establecidas en la Ley de Contrataciones, independientemente de la fuente de financiamiento de los proyectos (LAEE, FIDES, recursos propios, etc.)

- Realizar el registro de imputación presupuestaria en la partida correspondiente, siguiendo para ello los lineamientos establecidos por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), así como las demás normas legales y sub-legales que rijan la materia presupuestaria.
- Desarrollar y aplicar políticas de planificación, las cuales permitan que cada plan, programa o proyecto a ser ejecutado, pueda llevarse a cabo en los lapsos establecidos en los respectivos contratos. Asimismo, la planificación debe considerar todas las condiciones, geográficas, técnicas, financieras y presupuestarias relacionadas con las obras y proyectos, lo cual disminuya a nivel mínimo las dificultades, errores y omisiones que pudieran afectar tanto la gestión de los entes contratantes, como la oportunidad y bienestar social que generan cada una de los proyectos ejecutados.
- Ser oportuno en la adopción de las medidas necesarias ante las desviaciones de los objetivos y metas programadas, así como en la detección de actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.
- Aprobar paralizaciones y prórrogas de la obra sólo en los casos debidamente justificados.