

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR DE SERVICIOS

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

CONTRATACIÓN DE OBRAS

En (Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinario del 23-05-75), el Banco Obrero, Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio distinto de la República, fue creado por ley en fecha 30-06-28, se transformó con el mismo carácter en INAVI, con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, quedando para ese entonces bajo la tutela del extinto Ministerio de Obras Públicas. Actualmente, el Instituto se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, según (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario del 08-01-2007).

Mediante la Disposición Transitoria Primera, de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-2005), se le ordenó al Ejecutivo Nacional presentar a la Asamblea Nacional, en un lapso no mayor de 90 días continuos contados a partir de la publicación de la citada ley, el proyecto especial de liquidación y supresión del INAVI. En este sentido, la Disposición Transitoria Segunda, señala que el Instituto deberá ser suprimido y liquidado para el 31-12-2006, lapso que fue prorrogado hasta el 31-12-2007, de conformidad con lo establecido en la Reforma Parcial de la referida ley (Gaceta Oficial N° 38.591 del 26-12-2006).

El INAVI para la ejecución de los programas habitacionales a nivel nacional, suscribió durante el período 1999-2004, 314 convenios interinstitucionales con el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda y Consejo Nacional de la Vivienda (SAFIV-CONAVI) por la cantidad de Bs.F. 698,15 millones.

Con la finalidad de terminar los proyectos habitacionales iniciados en años anteriores y que no habían sido concluidos, el INAVI puso en marcha el denominado “Plan Remate”, cuyo objeto era la continuación y conclusión de los desarrollos habitacionales.

En vista de la creación del Ministerio para la Vivienda y Hábitat, actual Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, el Plan Remate fue sustituido por el Cierre de Ciclo, dividiéndose éste en 2 etapas, correspondiendo al año 2004 el cierre de ciclo I y al año 2005 los ciclos II y III. Al respecto, el Instituto suscribió en los años 2005 y 2006, 7 convenios con la Corporación Venezolana de Petróleo y Petróleos de Venezuela (CVP-PDVSA) y 9 con otras

instituciones por Bs.F. 330,52 millones y Bs.F. 1.096,96 millones, respectivamente; es decir, desde el año 1999 hasta el 2006, el INAVI suscribió un total de 330 convenios por Bs.F. 2.125,63 millones.

Para llevar a cabo los 7 convenios CVP-PDVSA, el Instituto suscribió 8 fideicomisos, de los cuales, 3 estaban dirigidos a la ejecución del programa SUVI y 5 tenían por objeto culminar obras pendientes de años anteriores, correspondientes a los programas IV y V; dentro de los cuales se encuentra el Desarrollo La Casona, ubicado en Turmero, estado Aragua, conformado por 2 sectores adyacentes. El primer sector llamado La Casona I, está conformado por 10 calles (1 al 10) y 4 transversales. El segundo sector denominado La Casona II, está compuesto de 7 calles (12 al 18) y 4 transversales. Lo componen viviendas de 55 m², losa de piso de 10 cm. de espesor, techo de encofrado colaborante tipo Sigaldeck de Properca o similar, 2 habitaciones, 1 baño, cocina tipo kitchinette y estacionamiento.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar la situación presupuestaria, financiera, administrativa y técnica de un total de 18 contratos por Bs.F. 4,33 millones, de los cuales 11 (Bs.F. 4,19 millones) corresponden a obras y 7 (Bs.F. 147,93 mil) a inspección para la construcción y culminación de unidades básicas de viviendas, así como obras de urbanismo, suscritos por el INAVI del estado Aragua entre los años 1999 y 2006, dirigidos a la construcción del Desarrollo Habitacional. La Casona, perteneciente al programa V “Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo”. De una muestra de 11 contratos de obras, se seleccionó un (1) contrato para la inspección *in situ*.

Observaciones relevantes

El INAVI estimó en los Planes Operativos de los períodos comprendidos entre los años 99 al 2006, metas por un total de 474 unidades de viviendas con una inversión total de Bs.F. 8,20 millones para el desarrollo habitacional “La Casona”, en el Estado Aragua con recursos provenientes del FASP y del convenio institucional el INAVI-CVP-PDVSA; observándose el no cumplimiento de las metas programadas en los planes operativos correspondientes a los referidos ejercicios fiscales, debido a fallas y debilidades en la planificación y control por parte del Instituto sobre las obras programadas. En cuanto a las metas de viviendas, de la revisión y análisis efectuado a los contratos de fideicomisos suscritos para la ejecución del citado desarrollo, se constató que fue prevista la construcción de 664 unidades de viviendas, es decir, 276 viviendas más que las programadas en el Plan Operativo del año 99 (388 viviendas), sin evidenciarse ningún documento explicativo de las causas que motivaron el

incremento de las metas de unidades habitacionales. Por otra parte, no se observó en los Planes Operativos correspondiente a los años 2001 al 2004, la programación de metas relacionadas con el desarrollo habitacional; además, las obras iniciadas en dicho período no habían sido concluidas en el tiempo estimado. Es de indicar que de una muestra de 6 contratos de obras suscritos por el INAVI para la ejecución del desarrollo habitacional, se evidenció que las mismas se culminaron en el año 2004, es decir, 6 años después de la primera contratación (año 99). Por consiguiente, la información suministrada por el INAVI no es veraz, por cuanto se observa inconsistencia entre los datos señalados en los Planes Operativos y los reflejados en los contratos de fideicomisos que maneja el INAVI. No obstante lo previsto en el artículo 3, literal b, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, relativo a el control interno de cada organismo o entidad, a “garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica”, en concordancia con lo establecido en los artículos 16 y 17 de las NGCI, relativo a la planificación como función institucional permanente y sujeta a evaluación periódica. Tal situación, conllevó al incremento del costo de los materiales y por consiguiente, mayor inversión de recursos financieros, elevando el costo original de las unidades habitacionales, trayendo como consecuencia, atraso en la terminación del desarrollo habitacional, limitando la entrega oportuna de las unidades de viviendas a los beneficiarios demandantes de soluciones habitacionales de interés social, así como las posibilidades de adquirir las referidas unidades de viviendas, a los efectos de mitigar el déficit habitacional y en detrimento de los objetivos institucionales del INAVI, que coadyuve en la entrega oportuna de las unidades de viviendas, a los efectos de disminuir el déficit habitacional.

Los recursos financieros por Bs.F. 3,25 millones y Bs.F. 904,80 mil estimados en los Planes Operativos de los años 2005 y 2006, para la construcción de 72 viviendas y 14 viviendas, respectivamente, no fueron reflejados en la relación de presupuesto asignado por desarrollo habitacional y la programación presupuestaria no fue elaborada ni aprobada por la instancia correspondiente. Asimismo, no se observó ninguna documentación relacionada con la suscripción u aprobación de contratos para dicho desarrollo habitacional en los ejercicios fiscales 2005 y 2006. Además, se otorgó un financiamiento con recursos provenientes del convenio interinstitucional INAVI-CVP-PDVSA por Bs.F. 530,83 mil para la terminación de obras complementarias de urbanismo los cuales no fueron estimados en los Planes Operativos correspondientes a los años 2005 y 2006. En tal sentido, el artículo 2 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), sobre el

Sistema Presupuestario (Gacetas Oficiales Nos. 5.592 y 5.781 Extraordinarios del 27-06-2002 y 12-08-2005, respectivamente), establece que los órganos y entes sujetos a esta Ley, formularán y aplicarán la técnica de elaboración del presupuesto para el año 2005 por Programas y las categorías equivalentes a Programas y Subprogramas y para el año 2006 por Proyectos y Acciones Centralizadas. Tal situación es debido a fallas y debilidades en la planificación y control interno por parte del Instituto sobre las obras que ejecuta, las viviendas y el urbanismo, los cuales no fueron concluidos en su oportunidad, con los consecuentes incrementos por inflación que aumentan considerablemente el monto total del desarrollo habitacional.

De la comparación realizada entre la información contenida en el “Cuadro de Resumen de Fideicomisos” y los soportes de 2 contratos de fideicomisos y un (1) contrato con recursos provenientes del convenio interinstitucional INAVI-CVP-PDVSA, se evidenció discrepancia por Bs.F. 1,51 millones entre el monto total de financiamiento por fideicomisos por Bs.F. 4,58 millones y los obtenidos por este Organismo Contralor por Bs.F. 3,07 millones debido a la inclusión de fideicomisos de los cuales no fueron suministrados los contratos con sus respectivos soportes. Asimismo, en relación con el Contrato de Fideicomiso N° 60.658 de fecha 29-09-2000 por Bs.F. 17,53 millones, para obras contempladas dentro en el Programa V, a ejecutarse en los estados Aragua, Carabobo y Nueva Esparta, no se señaló lo siguiente: a) Distribución de los recursos financieros para cada uno de los estados señalados, b) Distribución de los recursos financieros por desarrollo habitacional, c) Tipo de obras para los cuales serían invertidos los recursos, d) metas físicas de urbanismos y viviendas. Las situaciones anteriormente señaladas, obedecen a debilidades en el control de los contratos suscritos para la ejecución del desarrollo habitacional “La Casona”, por cuanto la información presenta discrepancia en los montos de inversión asignados lo cual tiene su origen en la falta de implementación de mecanismos de control que coadyuven con el trámite de los diferentes documentos vinculados con las contrataciones, por lo tanto no es oportuna, ni confiable, no obstante, lo previsto en el artículo 3, literal b, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, el cual establece que el control interno de cada organización o entidad debe garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, en concordancia con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, que confiere a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, la responsabilidad de organizar, establecer y evaluar el sistema de control interno, así como de garantizar su cumplimiento.

Tales circunstancias, no permitieron determinar la inversión real de recursos financieros destinados a la construcción del desarrollo habitacional y por consiguiente, conocer si se dio cumplimiento a las metas físicas, presupuestarias y financieras previstas para la construcción de dicha obra.

En los archivos de la Gerencia de Proyectos del Instituto, no reposa la información referida al Desarrollo Habitacional La Casona, tales como, memoria descriptiva, número de viviendas a construir, lapso de ejecución y costo del proyecto, no obstante lo señalado en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno, disponen que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización conservación durante el tiempo establecido legalmente. De los particulares indicados, se dejó constancia en Acta levantada en fecha 21-09-2007. Tal Situación, evidencia debilidades en los mecanismos de control interno, a los efectos de un adecuado manejo y administración de los proyectos que tiene a su cargo la citada Gerencia, lo que no permite al Instituto fijar con exactitud, las metas programadas en cuanto al número de viviendas dirigidas a la construcción del desarrollo habitacional, así como conocer si la ejecución de estas obras se realizó bajo parámetros de eficiencia y economía.

Se constató que en los expedientes de los contratos Nros. AR99-0034, AR99-0035 y AR20-0012, no reposan las actas de terminación y recepción definitiva, no obstante, que el artículo 23 de las NGCI, dispone que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico que faciliten su oportuna localización y conservación durante el tiempo establecido legalmente. Lo expuesto, evidencia debilidades en los mecanismos de control interno, a los efectos de un adecuado manejo y administración de los contratos que tiene a su cargo esa Gerencia Regional INAVI Aragua, que no permite determinar el cumplimiento de los lapsos contractuales y los establecidos en la normativa vigente, además de limitar el ejercicio de control que le compete ejercer a la Contraloría General de la República, dada la dificultad en la localización de los documentos relacionados con las obras para su respectivo análisis. En este sentido, la ausencia de documentos incide desfavorablemente en el control adecuado que debe existir en toda organización, por cuanto el objetivo de los archivos es, en esencia, la conservación y disposición de la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna.

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal, en cuanto a los aspectos financieros, administrativos y técnicos, entre las cuales destacan la asignación de recursos presupuestarios, concebida por el Instituto de manera global, sin desagregar por desarrollo habitacional; fallas en los procesos de planificación y programación para la ejecución de las obras, y debilidades en el sistema de control interno del INAVI, evidenciadas principalmente en la supervisión y control de los convenios y contratos de fideicomisos suscritos para la ejecución de los trabajos, así como en el seguimiento coordinado y efectivo del proceso de selección de las contratistas, en lo referente a la capacidad técnica y financiera que le permita al Instituto garantizar la correcta ejecución de las obras en el tiempo previsto, por el monto aprobado y con la calidad esperada, ocasionando retrasos e incremento en los gastos de inversión dirigidos a la ejecución de las obras, situaciones que han incidido negativamente en su capacidad para satisfacer la demanda de solicitudes de vivienda de interés social, así como el cumplimiento de las metas establecidas en los planes operativos y en los convenios suscritos a tales efectos.

Recomendaciones

En atención a las observaciones contenidas en el presente Informe, esta Contraloría General de la República recomienda a la Junta Liquidadora del INAVI, lo siguiente:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los convenios y contratos suscritos para la ejecución de los desarrollos habitacionales, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos y metas previstos.
- Sincerar el monto de los recursos necesarios para la culminación de las obras, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos destinados para su ejecución.
- Elaborar las Actas relacionadas con la ejecución de las obras, conforme lo estipula las CGCEO, a los efectos de un adecuado manejo, control y administración de los contratos.