

## ESTADO VARGAS

### GOBERNACIÓN

#### SELECCIÓN DE PROVEEDORES PARA PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)

La Gobernación del estado Vargas es el Órgano Ejecutivo de la entidad federal. En tal sentido, ejerce la suprema dirección, coordinación y control de los organismos de la Administración Pública Estatal.

El ejecutivo del estado Vargas, para el cumplimiento de sus funciones, posee la siguiente estructura: Despacho del Gobernador, Secretaría General de Gobierno, Secretaría Ejecutiva del Despacho, Secretaría Sectorial de Administración, Secretaría Sectorial de Desarrollo Económico, Secretaría Sectorial de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría Sectorial de Participación Popular y Desarrollo Social, Secretaría Sectorial de Salud y Secretaría Sectorial de Seguridad Ciudadana.

La actuación abarcó específicamente la Coordinación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), unidad encargada de la ejecución de dicho Programa, dirigido a su ministración de meriendas reforzadas que cubran el 30,00% de las calorías diarias requeridas por el educando, así como, fomentar la formación de conocimientos y hábitos alimenticios que garanticen el bienestar de la población escolar del estado Vargas. La referida Coordinación, depende de Dirección de Educación y esta a su vez se encuentra adscrita a la Secretaría Sectorial de Educación, Cultura y Deporte.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Gobernación, durante el año 2006, contó con recursos asignados a través de la Ley de Presupuesto de la entidad, que ascendieron a Bs.F. 305,41 millones, de los cuales Bs.F. 39,97 millones fueron asignados a la Secretaría Sectorial de Educación, Cultura y Deporte, de los cuales fueron destinados al PAE Bs.F. 2,30 millones.

#### Alcance y objetivo de la actuación

La actuación fiscal se orientó a evaluar de forma selectiva el proceso de selección de proveedores llevado a cabo por

la Gobernación, a través de la unidad coordinadora del Programa de Alimentación Escolar, la cual se encuentra adscrita a la Dirección de Educación, dependencia de la Secretaría Sectorial de Educación, Cultura y Deporte, así como las contrataciones realizadas por la Secretaría Sectorial de Administración. El período analizado fue el comprendido entre el 01-04-2006 y el 31-07-2006.

En la revisión selectiva, se analizó el proceso empleado para la escogencia de 44 (81,48%) de las 54 empresas contratadas, por el ejecutivo estatal, como proveedores del servicio orientado a ejecutar el PAE, muestra que fue seleccionada en atención a la cuantía de los contratos.

#### Observaciones relevantes

Se constató que durante el año 2006, la Gobernación, adjudicó directamente a 44 empresas la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), sin cumplir con los procedimientos establecidos en el artículo 28 del Reglamento Parcial del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 38.313 de fecha 14-11-2005), el cual establece lo siguiente: “Para proceder por Adjudicación Directa, en atención a lo establecido en los artículos 87 y 88 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, los Entes adjudicatarios podrán optar por los siguientes mecanismos: 1.Concurso privado y 2.Consulta de precios”.

La situación antes descrita, se originó por las deficiencias en el sistema de control interno, existentes en la Gobernación, lo cual impidió la realización de un análisis que permitiera verificar antes de efectuar la contratación de las empresas, los requisitos legales correspondientes, de acuerdo con la normativa aplicable.

El hecho descrito trae como consecuencia, que no se hayan realizado los procedimientos competitivos, tendientes a evaluar distintas ofertas, con el objetivo de seleccionar al mejor proveedor, en virtud de lo cual, el procedimiento de adjudicación aplicado en el caso bajo análisis, no garantizó la escogencia de la mejor opción para el Estado, ni el cumplimiento de los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad, competencia, sobre los cuales

se basan los procedimientos competitivos de selección de contratistas establecidos en la Ley de Licitaciones y su Reglamento.

De las 44 empresas seleccionadas, 35 (79,54%) al momento de su contratación no se encontraban inscritas en el Registro Nacional de Contratistas, aún cuando los montos de las respectivas contrataciones superaban las 500 unidades tributarias, equivalentes a Bs.F. 16.800,00. Al respecto el artículo 36 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha (13-11-2001) establece lo siguiente: “Para presentar ofertas en todo procedimiento de Licitación General, Selectiva o de Adjudicación regidos por el presente Decreto Ley, cuyo monto sea superior a quinientas Unidades Tributarias (500 UT) en el caso de adquisición de bienes o contrataciones de servicios, o a mil quinientas Unidades Tributarias (1.500 UT) en el caso de construcción de obras, deben estar inscritas en el Registro Nacional de Contratistas.”

La causa de dichas omisión fue la deficiencia que presenta el sistema de control interno, en cuanto a la ausencia en los Manuales de Normas y Procedimientos, del proceso de verificación de la inscripción de las empresas contratadas en el Registro Nacional de Contratistas, como requisito para presentar ofertas en los procedimientos regidos por la Ley de Licitaciones, así como el responsable de su aplicación.

Al respecto, se debe indicar que el Registro Nacional de Contratistas, determina la calificación legal y financiera de las empresas y cooperativas en él inscritas, momento en el cual obtienen la facultad de contratar con los entes y organismos públicos, cuando los contratos superen las 500 UT. En tal sentido, la contratación con empresas no inscritas en dicho Registro, trae como consecuencia que el ente u organismo contratante, no disponga de información confiable y oficial, de los aspectos legales y financieros de las empresas contratadas, lo cual dificulta la evaluación realizada a los proveedores, a los fines de seleccionar la mejor opción para el Estado.

El ejecutivo estatal, no exigió a 4 asociaciones cooperativas, contratadas para la realización de las meriendas del PAE, la correspondiente certificación de cumplimiento. No

obstante, el artículo 90 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (Gaceta Oficial N° 37.231 de fecha 02-07-2001), establece lo siguiente: “Los organismos oficiales, para otorgar la protección y preferencias establecidas en el presente capítulo a favor de las cooperativas, deberán exigirles la presentación de una certificación de cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley en lo referente al trabajo asociado y del uso de los excedentes provenientes de actividades de obtención de bienes y servicios en operaciones con terceros”.

La causa que originó el hecho descrito, se encuentra que el Manual de Normas y Procedimientos de la Coordinación del PAE, no establece el procedimiento a seguir, ni los responsables de cumplir dicha tarea. La omisión del referido certificado podría originar que se otorgue la protección y las preferencias establecidas en las Leyes a asociaciones de este tipo, que no cumplan con los requisitos legales que rigen su funcionamiento, en lo referente al trabajo asociado y a la irrepartibilidad de los excedentes provenientes de sus actividades en operaciones con terceros, así como la obligación de que sus labores propias se ejecuten directamente por sus asociados y sólo excepcionalmente hasta un lapso de 6 meses mediante la contratación de no asociados. En tal sentido, no se garantizó que las actividades económicas desarrolladas por las asociaciones cooperativas, cumplan con eficiencia sus responsabilidades sociales.

## Conclusiones

La Secretaría Sectorial de Educación, Cultura y Deporte, la Dirección de Educación y la Coordinación del PAE, presentan fallas en sus sistemas de control interno, lo cual produjo deficiencias en la selección de los proveedores del referido Programa. Dichas deficiencias, ocasionaron que la selección de los contratistas, se efectuara sin atender a los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad y competencias, lo cual afectó el desempeño de la gestión del ejecutivo estatal.

## Recomendaciones

Se recomienda al Gobernador del estado Vargas, desarrollar y establecer las acciones administrativas, tendentes

a fortalecer el sistema de control interno relacionado con la ejecución del PAE, con el objetivo de actualizar los respectivos Manuales de Normas y Procedimientos, los cuales deben contemplar los mecanismos legales, que deben ser aplicados para la selección y contratación de los proveedores, así como sus responsables. En tal sentido, se sugiere establecer un equipo multidisciplinario que abarque, a la Dirección de Educación, la Coordinación del PAE, delegaciones del cuerpo docente, así como de los padres y representantes y técnicos en el área Organización y Métodos, con la finalidad de sistematizar todos los procedimientos y requerimientos del PAE, para garantizar que los requisitos exigidos a cada proveedor, cubran las necesidades del Programa y que el mecanismo de selección este apegado a la Ley y sea de conocimiento público.

#### **INSTITUTO AUTÓNOMO DE INFRAESTRUCTURA DEL ESTADO VARGAS (INFRAVARGAS)**

##### **EJECUCIÓN DE PROYECTO**

El Instituto Autónomo de Infraestructura del estado Vargas (INFRAVARGAS), fue creado mediante ley (Gaceta Oficial del Estado N° 60 Extraordinaria de fecha 31-12-2003), tiene por objeto la planificación, proyección, construcción y el mantenimiento de toda la infraestructura física de la entidad federal, que no esté asignada por Ley a otro ente. Asimismo, debe estimular el desarrollo integral de dicho estado, brindando las condiciones necesarias requeridas para impulsar la inversión nacional e internacional en la región varguense.

Durante los ejercicios fiscales 2004, 2005 y 2006, el Instituto Autónomo de Infraestructura del estado Vargas contó con una asignación presupuestaria de Bs.F. 11,14 millones, Bs.F. 28,76 millones y Bs.F. 23,06 millones, respectivamente.

##### **Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación se orientó a evaluar exhaustivamente la ejecución del proyecto “Complejo Turístico, Cultural y Deportivo José María Vargas” ubicado en la parroquia Carlos Soublette del estado Vargas, durante el período comprendido entre el 11-11-1999 y el 13-04-2007, a los

efines de verificar la legalidad y sinceridad de los procesos de selección de contratistas, y que se haya ejecutado bajo los criterios técnicos establecidos.

En tal sentido, durante el proceso de auditoría se analizaron los procedimientos realizados por la Secretaría Sectorial de Infraestructura de la Gobernación del estado Vargas (11-11-1999 al 31-12-2003), así como los ejecutados por la Presidencia y las Gerencias de Ejecución, Proyecto y Administración de INFRAVARGAS (01-01-2004 al 13-04-2007).

##### **Observaciones relevantes**

Se omitió el proceso licitatorio para la selección de la empresa contratada para ejecutar la II etapa de la “Construcción del Complejo Turístico, Cultural y Deportivo José María Vargas”, la cual por su monto Bs.F. 3,49 millones, debió ser sometida a un procedimiento de licitación general y no adjudicado directamente. Al respecto, el numeral 2 del artículo 61 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 de fecha 13-11-2001), prevé lo siguiente: “Debe procederse por Licitación General o Licitación Internacional: (Omissis) 2-En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a veinticinco mil unidades tributarias (25.000 U.T.)”. Cabe señalar, que el valor de Unidad Tributaria (UT) vigente a la fecha de la selección de la empresa (29-05-2003) era de Bs. 19.400, por lo cual toda contratación de obras que supera los Bs.F. 485,00 mil debía someterse al proceso de licitación anteriormente señalado.

La adjudicación fue realizada por el Gobernador, basándose en la recomendación realizada por la Comisión de Licitaciones, en atención al contenido del Decreto N° 294-2003 (Gaceta Oficial del estado Vargas N° 32 de fecha 30-01-2003), mediante el cual se declara en estado de “Emergencia Económica” la Gobernación del estado Vargas y del Decreto N° 366-2003 (Gaceta Oficial del estado Vargas N° 45 Extraordinaria de fecha 28-03-2003), donde se prorrogó por 60 días continuos la “Emergencia Económica” en el ejecutivo estatal, específicamente, en el artículo 5 del Decreto N° 294-2003, el cual establece “Se autoriza al ejecutivo regional a realizar los gastos

que fueren necesarios y a contratar obras y servicios, sin requisito de licitación previa, respetando los principios de economía, transparencia, honestidad y eficiencia establecida en las leyes”.

Al respecto, el Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 00878 de fecha 17-06-2003, relacionada con el expediente N° 2001-0917, estableció que la emergencia económica no justifica la omisión de los procedimientos licitatorios (general y selectivo) en pro de la adjudicación directa en la contratación de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios. En este sentido, señaló que tal decisión obedeció a la consideración de que la corrección de un desequilibrio de índole económico no se materializa suavizando las normas legales que persiguen como propósito la mejor selección de las compras a través de un proceso de amplia competencia de la manera más transparente, lo cual se tiende a lograrse mediante los procesos licitatorios.

La no realización del respectivo proceso licitatorio disminuyó las condiciones de participación de potenciales contratistas, lo cual atentó contra el número de ofertas presentadas y disminuyó el análisis realizado por el ente contratante, impidiendo realizar la escogencia de la mejor opción para el Estado. Por otra parte, no se garantizó el cumplimiento de los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, sobre los cuales se basan los procedimientos competitivos de selección de contratistas establecidos en la Ley de Licitaciones.

Se constató que la ejecución del proyecto presentaba un retraso injustificado de 1.511 días (570 en la I etapa, 881 en la II etapa y 60 en la III etapa), en relación con los 840 días (28 meses) previstos en los contratos suscritos a tales efectos. Los 570 días de retraso injustificados, correspondientes a la I etapa, se originaron por iniciar la obra sin reformar el proyecto original, lo cual era imprescindible en atención al deslave ocurrido en el estado Vargas, durante el mes de diciembre del año 1999, así como por un supuesto retraso en la asignación de los recursos por parte del FIDES, el cual no ocurrió, toda vez que al mes de agosto del año 2003 el fondo le había transferido a la entidad federal la totalidad de los recursos correspondientes a la I etapa, y

la solicitud de prórroga bajo dicho argumento es de fecha posterior (12-09-2003).

En cuanto a los 880 días de retraso en la II etapa, 459 se originaron por una paralización, sustentada en la solicitud de recursos financieros para ejecutar unas “Obras Complementarias”, aún cuando al momento de dicha paralización se habían ejecutado el 95,09% de los recursos asignados originalmente a la I etapa. Asimismo, en la ejecución de las referidas obras, se establecía la ejecución de 34 partidas que se encontraban previstas en el presupuesto original de la II etapa, de las cuales 31 habían sido disminuidas durante su ejecución, por lo cual no pueden validarse como “Obras Complementarias”.

En relación con los 422 días restantes de retraso, contados desde el 01-02-2006 fecha en la cual debió estar culminada la II etapa hasta la fecha el 30-03-2007, momento en el cual presentaba un 93,00% de ejecución física, en el expediente del proyecto objeto de análisis, no reposaban actas de paralización y/o prórrogas de terminación que justificaran dicho retraso en la terminación, reflejando las carencias en la planificación y supervisión en esta etapa.

El retraso no justificado de 60 días correspondiente a la III etapa, de acuerdo con el acta de paralización de fecha 10-08-2006, se originaron por “...dificultad para la consecución de la arena silicia necesaria para la ejecución de la limpieza con chorro de arena (*sand-blasting*), de la estructura metálica del domo del Polideportivo...” y porque de acuerdo con la empresa encargada de ejecutar esta etapa “Los tipos de pintura a utilizar en la estructura metálica no se fabrican en serie sino contra pedidos, y los tiempos mínimos de entrega oscilan entre sesenta y noventa días, debido a la escasa producción en el país. Para poder iniciar el *sand-blasting* es necesario disponer de la pintura en sitio, en virtud de que la misma debe ser aplicada inmediatamente después de este”.

Al respecto, debemos señalar que las partidas relacionadas con el “*sand-blasting*”, no se previeron en el presupuesto base, correspondiente a la ejecución de la III etapa del proyecto I, lo cual le hubiese permitido a la empresa contratista realizar las diligencias tendientes a obtener los

materiales necesarios para aplicarla, en los lapsos establecidos en el contrato correspondiente.

De lo antes expuesto, se concluye que los 1.511 días de retrasos en la obra, se originaron por deficiencias en la planificación y supervisión por parte de INFRAVARGAS. Adicionalmente, esta situación originó que el ente contratante suscribiera 2 addenda, el primero por Bs.F. 578,36 mil (recursos FIDES), incrementando el costo en 29,34%, para cubrir reconsideraciones de precios por Bs.F. 123,47 mil y obras adicionales por Bs.F. 410,84 mil, y el segundo por Bs.F. 1,49 millones elevando su costo en 42,71%, para la ejecución de “Obras Complementarias”, lo cual en conjunto aumentó el costo total del proyecto en Bs.F. 2,07 millones. Cabe señalar, que los addenda fueron utilizados para subsanar la disminución de metas físicas, que se derivaron por la no ejecución de las partidas originalmente en los contratos, debido al agotamiento de los recursos financieros (Bs.F. 5,79 millones) que le fueron asignados originalmente a las 2 primeras etapas del proyecto objeto de análisis.

El retraso en la culminación del proyecto, afecta negativamente las actividades sociales, turísticas, culturales, económicas y deportivas del estado Vargas, toda vez que, para la ejecución de dicho proyecto, se demolieron estructuras deportivas de usos múltiples e inhabilitaron 2 campos de béisbol, utilizados por la población varguense, bajo la premisa de la construcción del proyecto “Complejo Turístico, Cultural y Deportivo José María Vargas”, el cual constaría originalmente de un conjunto de piscinas, campos de béisbol, coliseo multiuso con un aforo estimado de 9.000 personas y estacionamiento. Proyecto, que se redimensionó a raíz de la “catástrofe natural” ocurrida en el estado durante el mes de diciembre de 1999, planteándose sólo la construcción de un coliseo con un aforo de 5.000 personas, donde además de la práctica de múltiples actividades deportivas, se desarrollarían eventos culturales y artísticos entre otros, el cual a marzo 2007 aún estaba inconcluso, necesitando por lo menos, una etapa adicional para su culminación definitiva.

## Conclusiones

La Secretaría Sectorial de Administración, la extinta Secretaría Sectorial de Infraestructura de la Gobernación

del estado Vargas, así como el Instituto Autónomo de Infraestructura de la misma entidad federal, incurrieron en un conjunto de deficiencias que afectaron la ejecución del referido complejo, así como la consecución de las metas físicas. Dichas deficiencias afectaron el desempeño de la gestión en las dependencias del ejecutivo estatal, antes señaladas, e impactaron la calidad de vida del colectivo de esa entidad federal, en las actividades sociales, turísticas, culturales, económicas y deportivas, el origen de las deficiencias se centra fundamentalmente en una insuficiente planificación en la formulación y modificación del complejo, asimismo los niveles directivos y gerenciales vinculados con el caso en análisis no adoptaron oportunamente las medidas necesarias para solucionar las desviaciones y actos que afectaron el desarrollo del proyecto.

## Recomendaciones

Al Gobernador del estado Vargas:

- Abstenerse de decretar estados de emergencia económica, en virtud que ha sido criterio reiterado del Tribunal Supremo de Justicia que la corrección de un desequilibrio de índole económico no se materializa suavizando o inobservando las normas legales que regulan la materia de selección de contratista, en virtud que las mismas persiguen como propósito la mejor selección de las compras o contratación de obras o servicios, a través de un proceso de amplia competencia de la manera más transparente, lo cual tiende a lograrse únicamente mediante los procesos licitatorios.
- Establecer los lineamientos para desarrollar un sistema administrativo, que conlleve a los niveles directivos y gerenciales, en forma mancomunada con los cuadros medios y técnicos, desarrollar una mayor supervisión en la ejecución de los proyectos, lo cual coadyuve a detectar y solucionar en un tiempo prudencial las posibles desviaciones y/o actos que pudieran afectar la correcta y oportuna culminación en los proyectos.

A las máximas autoridades de INFRAVARGAS:

- 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.