

## INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 4 de junio de 2008					
Código del Proyecto	1.07.04					
Denominación del Proyecto	Optimización de Alumbrado Público por Terceros – Auditoría Legal, Financiera y de Gestión					
Período examinado	Año 2006					
Programas auditados	28 y 30028 (Optimización de Alumbrado Público por Terceros)					
Unidad Ejecutora	Dirección General de Alumbrado Público y Servicio Público					
Objeto de la auditoría	Contrataciones, compras y gastos del SPP 28 y 30028 "Optimización del Alumbrado Público por Terceros) ejecutado por la Dirección General de Alumbrado Público y Servicio Público dependiente del Ministerio de Espacio Público					
Objetivo de la auditoría	Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago.					
Presupuesto (expresado en pesos)	Unidad Ejecutora: 806 – Dirección General de Alumbrado Público y Servicio Eléctrico dependiente del Ministerio de Espacio Público					
	Servicio Público Primario (SPP): 28 y 30028 - Optimización del Alumbrado Público por Terceros					
		Inciso	Original	Vigente	Definitivo	Devengado
	1	Gastos en personal	1.932.147	1.406.322	3.004.460	1.406.307
	2	Bienes de consumo	140.500	23.549	1.406.307	10.152
	3	Servicios no personales	647.359	576.396	10.152	549.244
	4	Bienes de uso	36.783.413	35.887.339	32.500.168	31.303.941
5	Transferencias	22.000	22.000	1.013.980	22.000	
	<b>Total</b>	<b>39.525.419</b>	<b>37.915.606</b>	<b>37.935.067</b>	<b>33.291.644</b>	
Alcance	<p>➤ Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa auditado. El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en cumplimiento de la Planificación Anual aprobada por la Res. 419-AGCBA-06 del 31/10/06, aplicando los siguientes procedimientos</p>					

	<p>de Auditoría: El alcance se acotará, en función del grado de incidencia geográfica y/o económica que surja del relevamiento previo, a las áreas o zonas adjudicadas y/o Centros de Gestión y Participación (CGP).</p>
<p>Período de desarrollo de tareas de auditoría</p>	<p>Del 15/08/07 al 14/12/07</p>
<p>Limitaciones al alcance</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Dirección General de Contaduría (DGC), dependiente del Ministerio de Hacienda no suministra el listado de transacciones correspondiente al Programa auditado, ejercicio presupuestario año 2006, “(...) por carecer de una opción del sistema SIGAF que permita agrupar la información por transacciones (...)”. Por lo tanto, no pudo accederse al universo de las transacciones devengadas, liquidadas y pagadas del Programa auditado. Ello impide realizar el análisis de la Cuenta de Inversión dado que no se pueden conciliar los totales globales de la misma con la información obtenida en el Organismo. No obstante, a partir de información suministrada por la DGAPySE se conformó un listado de compras y contrataciones a partir del cual se seleccionaron a algunos casos para realizar el análisis legal y contable respectivo, no constituyendo, en consecuencia, una muestra representativa.</li> <li>• La Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto (OGEPU) dependiente del Ministerio de Hacienda no suministra información respecto de las modificaciones presupuestarias dado que se mantiene la situación expuesta oportunamente en cuanto a que “(...) al no haber desarrollado el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) un listado de ajustes por norma aprobatoria tal como el que brindaba el SISER, se ha dejado de disponer por sistema de información que permita discernir de manera fehaciente los montos en que se incrementan o reducen las partidas de los distintos programas así como las normas por las cuales se aprueban tales movimientos”. Ello impide realizar el análisis de la Cuenta de Inversión en cuanto a la determinación del Crédito Vigente dado que no se pueden conciliar los totales globales del mismo.</li> <li>• El nivel de desagregación de la Cuenta de Inversión permite realizar el análisis de ejecución del gasto de los proyectos y actividades presupuestarias sólo</li> </ul>

	<p>hasta el nivel de inciso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Dirección General Contaduría General no puso a disposición del equipo auditor Carpetas Parte vinculadas a los Partes de Recepción Definitivas solicitadas oportunamente por el equipo auditor.</li> </ul>
<p>Aclaraciones previas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Estructura Orgánico Funcional:</u> El Servicio Público Primario (SPP) auditado estuvo a cargo de la Dirección General de Alumbrado Público (DGAP) dependiente de la Ex Secretaría de Infraestructura y Planeamiento hasta la sanción de la Ley de Ministerios N° 1925 y su Decreto Reglamentario N° 350/06 del 07/04/06. En consecuencia, a partir del dictado de dicho Decreto el SPP 28 pasó a la órbita de la DGAPySE dependiente de la Subsecretaría de Mantenimiento Urbano del Ministerio de Espacio Público. Cabe señalar que esta Dirección mantiene básicamente la estructura funcional que tenía la DGAP.</li> <li>• <u>Ejecución Presupuestaria Año 2006:</u> El SPP auditado tiene como finalidad “(...) mejorar la iluminación en la vía y en los espacios públicos, incrementando el nivel lumínico con una adecuada uniformidad y eliminando las zonas que se encuentren en penumbra u oscuridad, acorde con los requerimientos actuales que tienden a la obtención de mayores estándares en la calidad de vida (...).</li> </ul> <p>El dictado de la Ley de Ministerios N° 1925 y su Decreto Reglamentario N° 350/06 y sus modificatorios tuvo como consecuencia una reestructuración presupuestaria para reasignar los créditos según la nueva estructura orgánica funcional. El SPP 28 que dependía de la Jurisdicción 30 (Secretaría de Infraestructura y Planeamiento) - Unidad Ejecutora 314 (Dirección General de Alumbrado Público) pasó a ser SPP 30028 de la Jurisdicción 34 (Ministerio de Espacio Público) – Unidad Ejecutora 806 (Dirección General de Alumbrado Público y Servicios Eléctricos). Esta reestructuración presupuestaria implicó que a la DGAPySE pasara solamente el Inciso 4, bajo el SPP 30028, en tanto que los Incisos 1 a 3 fueron asignados a la Dirección General de Infraestructura Lumínica dependiente de la Subsecretaría de Infraestructura y Obras del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas. De acuerdo con la Cuenta de Inversión año 2006 se devengaron \$ 33.291.644.</p> <p>La Cuenta de Inversión del año 2006 expone una subejecución del SPP auditado del Crédito Definitivo respecto del Crédito Vigente, por un monto de \$ 3.266.408. El auditado manifestó que dicha subejecución corresponde</p>

a reservas presupuestarias realizadas para atender distintas obras cuya concreción contractual se realizó con posterioridad al cierre del ejercicio, circunstancia que fue verificada por el equipo auditor.

- Lic. Púb. N° 93/97- Servicio de Mantenimiento de Alumbrado Público de la CABA: Los Contratos suscriptos en los términos de la Licitación Pública 93/97 se encuentran ampliamente vencidos, habiendo esta Auditoría General puesto de manifiesto esta situación en distintos Informes Finales. Los contratos han sido prorrogados, en principio por aplicación de las cláusulas contractuales que previeron esta posibilidad, y por la firma de Actas Acuerdo entre las adjudicatarias y el GCBA. Sin embargo, cabe señalar que se han llevado a cabo acciones tendientes a realizar un nuevo contrato.
- El objeto de la presente auditoría corresponde a la Zona 1 de esta Licitación, adjudicada a la empresa Mantelectric ICISA. En tal sentido, se analizaron las transacciones correspondientes a esta Zona y, en particular, el cumplimiento de las Actas Acuerdo suscriptas en el marco de la Licitación mencionada entre el GCBA y Mantelectric ICISA
- Lic. Púb. N° 355/05 – Renovación de la Red de Alumbrado Público de la Ciudad de Buenos Aires en arterias secundarias: El Decreto N° 582/05 del 05/05/05 aprueba los pliegos de bases y condiciones generales, particulares y de especificaciones técnicas que regirán el llamado a licitación pública para contratar la realización de la obra “Renovación de la Red de Alumbrado Público de la CABA en arterias secundarias”. Autoriza a la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento a realizar el llamado y aprueba un presupuesto oficial de \$ 22.200.000. El llamado se establece para el 22/06/05 mediante Res. N° 570-SlyP-05 del 11/05/05.
- Redeterminación de Precios – Lic. Púb. N° 355/05: El PCP determina en su cláusula 2.11 el procedimiento para la Redeterminación de Precios de Precios. La empresa Mantelectric ICISA solicitó el 24/08/06 aplicar el mecanismo de Redeterminación de Precios para todas las zonas que se le adjudicaron mediante Res. 1536-SlyP-05, a partir del mes de junio de 2006, generándose los Expedientes N° 39577/07 (Zona 3), N° 44696/07 (Zona 4), N° 41703/07 (Zona 6) y N° 40012/07 (Zona 13). A la fecha de cierre de las tareas de campo del presente

	<p>Informe los mismos no han sido resueltos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Acta Acuerdo del 19/08/2005 suscripta entre Mantelectric ICISA y la DGAP - Lic. Púb. N° 93/97:</u> El Acta Acuerdo, además de acordar la redeterminación de precios solicitada por la Contratista, establece que “(...) lo pactado, está sujeto como condición de validez y eficacia, a la efectiva convalidación por parte del Señor Jefe de Gobierno, estableciéndose que la contratista continuará con la prestación en los términos del Anexo II (...)”. Este Anexo II detalla la totalidad de las prestaciones a las que se obliga la contratista, conforme la metodología, rutina y características que taxativamente se especifican. El ítem 18 de este Anexo establece la “Verificación de valores de resistencia de aislamiento de cable de derivación y resistencia de puesta a tierra de la instalación” asignándole carácter “preventivo” y dejando expresamente establecido que debe ser realizada “(...) en la forma prevista en los Pliegos y documentos contractuales de la Licitación Pública (...) 93/97 (...)”. Mantelectric ICISA presenta, en febrero de 2006, un presupuesto de los trabajos de medición de tierra correspondientes a las instalaciones de alumbrado público de Zona 1, “(...) estimando que en el 70% de las instalaciones será necesario mejorar el valor agregando una jabalina.” El presupuesto presentado para el agregado de 12.460 jabalinas, asciende a \$ 4.475.608,49 el cual es rechazado por la DGAPySE.</li> <li>• Procesos judiciales, sumarios, auditorías internas y denuncias: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Procuración General informó sobre sumarios y juicios “(...) dado que los procesos se encuentran cargados por carátula judicial y no por dependencia de la administración”.</li> <li>▪ La Sindicatura General de la CABA informó que durante el año 2006 no se realizaron ni programaron auditorías en el ámbito de la DGAPySE.</li> <li>▪ La Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Espacio Público puso a disposición del equipo de auditoría el Informe referido a “Cierre de Ejercicio (tareas de cierre al 02/01/07) y Cierre de Gestión de la DGAPySE” de cuyo análisis no surgió información relevante para el objeto del presente Proyecto.</li> <li>▪ El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la CABA informó la existencia de 23 denuncias, comprendiendo 33 anomalías de las cuales sólo 2 estaban referidas al objeto de la auditoría. Similar</li> </ul> </li> </ul>
--	--

	<p>situación se dio con la información suministrada por la Defensoría del Pueblo en la que sólo se verificó la existencia de un reclamo por mayor iluminación.</p>
<p>Observaciones principales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Contratista incumplió con la obligación de realizar la tarea indicada en el Ítem 18 del Anexo II del Acta Acuerdo suscripta el 19-08-05 ni ha sido sancionada por dicho incumplimiento. Se entiende que, más allá que la cantidad de puestas a tierra deficientes informada por la Contratista no sea correcta, se debieron haber tomado medidas urgentes para verificar lo informado y corregir en consecuencia.</li> <li>• <u>A los Pliegos y trámite de la Licitación Pública N° 355/05 – Expte. 58597/04 – Renovación de la Red de Alumbrado Público de la Ciudad de Buenos Aires:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las Circulares sin y con Consulta carecen de fecha cierta, lo que no permite tener la certeza de que fueron emitidas antes de la presentación de las ofertas.</li> <li>▪ El Secretario de Infraestructura y Planeamiento incumplió con el Art. 5º del Decreto 582/05 en cuanto a que la emisión de las circulares con y sin consulta no fueron sólo aclaraciones sino que las mismas significaron modificaciones de cláusulas del pliego.</li> <li>▪ La adjudicación se realizó por un monto de \$ 27.110.595,86 no constando el acto administrativo que apruebe el incremento presupuestario respectivo teniendo en cuenta que el Presupuesto Oficial, de acuerdo con el Dec. 582/05, era de \$ 22.200.000.</li> <li>▪ El Secretario de Infraestructura y Planeamiento aprobó y adjudicó la Lic. Púb. N° 355/05 superando los montos máximos previstos para los que está facultado por el Decreto N° 2186/04.</li> <li>▪ Se observó dispendio administrativo durante el proceso previo al llamado a Licitación Pública, iniciado con la caratulación del expediente el 21/09/04 y concluido con el llamado publicado el 17/05/05, sin que surja del expediente motivos excepcionales que justifiquen la demora afectando los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites previstos por el Art. 3º del DNyU N° 1510/97.</li> <li>▪ Las Zonas 1 y 2, declaradas desierta y vacante respectivamente, no fueron licitadas nuevamente ni contratadas en forma directa , por lo tanto, dichas zonas no tuvieron realización de obras colocándolas en un pie de desigualdad con respecto del resto de las zonas adjudicadas al no dar respuesta a las necesidades de la población. Cabe señalar que durante el período auditado no se realizaron obras en dichas Zonas, de acuerdo con informado por la DGAPySE.</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No consta normativa que regule el registro y control de la retención del 1,5% y de su aplicación. La previsión que establece el Art. 2.18.1 – Inspección de Obra, respecto de que la Contratista deberá hacerse cargo de las horas extras del personal del GCBA, en caso de que aquella requiera realizar tareas fuera de los horarios autorizados, para lo cual se le retendrá de todos los certificados de obra el 1,5% del monto del mismo, afecta el control por oposición de intereses toda vez que, aunque en forma indirecta a través de la retención mencionada, las horas extras del personal de inspección, e incluso los honorarios del personal contratado, son retribuidos por los inspeccionados.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Incumplimientos de cláusulas del Pliego de Condiciones Particulares y de los Pliegos de Especificaciones Técnicas (generales y particulares) de la Lic. Púb. N° 355/05 - Expte. 58597/04 – Renovación de la Red de Alumbrado Público de la Ciudad de Buenos Aires – Contratista Mantelectric ICISA – Zonas 3, 4, 6 y 13.</u></li> </ul> </li> <li>▪ Se observó el incumplimiento de llevar la documentación de obra prevista en el PCP dificultando, en general, el seguimiento de la evolución de los trabajos y sus circunstancias. Por ejemplo:</li> <li>▪ Los acuerdos respecto de los cálculos luminotécnicos y replanteos de la obra, realizados en reuniones entre la Contratista y la Inspección, no se encuentran transcritos en el Libro de Actas que establece la cláusula 2.9.3.3 del PCP. Por otra parte, se observan dilaciones en la resolución de temas que, al no quedar reflejados en Actas, posteriormente generan controversias entre las partes.</li> <li>▪ Incumplimiento de la cláusula 2.18.2 del PCP en cuanto a que la entrega de los vehículos para la inspección fue realizada el 24/01/06, lo que representa una demora de 54 días. Por otra parte, no consta la aplicación de la multa prevista en el artículo citado. Los vehículos que la Contratista debía proveer, en cumplimiento de la cláusula 2.18.2 del PCP no fueron asignados en su totalidad a la Inspección.</li> <li>▪ Los certificados de obra no fueron emitidos en forma mensual, incumpliendo con la cláusula 2.12 del PCP, sino que la Contratista presentó, y la DGAPySE aceptó, un certificado acumulado que abarca varios meses.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>A la ejecución de las obras contratadas por la Lic. Púb. N° 355/05</u></li> </ul> </li> <li>▪ Los Pliegos analizados denotan esencialmente la ausencia de un proyecto integral e inicial que como tal contemple y prevea la totalidad o, por lo menos, la</li> </ul>
--	--

	<p>mayoría de las variables físicas y de situación posibles para cada arteria, a fin de poder cumplir en tiempo y forma con el objeto del contrato. El Pliego analizado convoca a la Licitación Pública “(...) sobre la base de los anteproyectos de ‘calle tipo’ (...)” y determina “(...) el contratista deberá confeccionar el correspondiente proyecto, en base al plano tipo elaborado para tal fin (...)”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>A la Lic. Púb. 93/97 – Servicio de Mantenimiento de Alumbrado Público de la CABA.</u></li> <li>▪ Se verificó la existencia de encomiendas y convalidaciones de trabajos efectuadas dentro del marco de la Lic. Púb. N° 93/97, cuyo contrato se encuentra vencido, tal como viene observando consecuentemente esta AGCBA.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Observaciones referidas a Imputación Presupuestaria y cuestiones contables</u></li> </ul> </li> <li>▪ Se imputó incorrectamente al SPP 30028 contrataciones realizadas por el Ente de Mantenimiento Urbano Integral por un monto devengado de \$ 381.097,75. Los trabajos realizados no corresponden al objeto del SPP 30028 y fueron imputados como “Estudio Revisión de Sectores e Inspección de Obra” – Act. Programática 300282103 Inciso 4.2.2 “Construcciones en Bienes de Dominio Público”.</li> <li>▪ Se imputó incorrectamente al SPP 28 Gastos en Publicidad un monto devengado de \$ 79.793,69. No surge de la documentación relevada que dichos gastos fueran solicitados por el Organismo auditado ni que la temática de las publicidades contratadas tuviera relación con el objeto del SPP 28.</li> </ul>
Conclusiones	<p>El Servicio Público Primario de “Optimización del Alumbrado Público por Terceros”, del que Unidad Ejecutora fue la Dirección General de Alumbrado Público y Servicio Eléctrico durante el año 2006, basó su gestión en las Licitaciones Públicas N° 93/97 “Mantenimiento del Alumbrado Público de la Ciudad de Buenos Aires” y N° 355/05 “Renovación de la Red de Alumbrado Público de la Ciudad de Buenos Aires en Arterias Secundarias”.</p> <p>La Licitación Pública N° 93/97, tal como esta AGCBA viene observando en Informes Finales de Auditoría anteriores, se encuentra ampliamente vencida y, por lo tanto, las obras de renovación, mejoras, etc., del Alumbrado Público de la Ciudad, debió haberse realizado aplicando la normativa vigente en materia de Obra Pública.</p> <p>Por su parte, la Licitación Pública N° 355/07 careció de un proyecto integral y se basó en un anteproyecto mínimo y limitado. Surgen de las observaciones realizadas aspectos</p>

	<p>críticos de las obras que no fueron tenidos en cuenta en la elaboración de los Pliegos y que produjeron las dificultades técnicas y demoras en el desarrollo de los trabajos. El plazo previsto originalmente en seis meses, que implicaba que las tareas finalizaran en el mes de junio de 2006, fue ampliado en dos oportunidades extendiendo este plazo hasta abril de 2007, es decir, diez meses más. Este Pliego mereció críticas del área técnica de la DGAPySE las cuáles, según surge de la documentación que se analizó, no fueron escuchadas. Cabe agregar que no resulta razonable que este Pliego, no obstante la experiencia acumulada por el GCBA en la administración del alumbrado público obtenida en los últimos años, tuviese tantos inconvenientes de índole técnica. Por otra parte, las adjudicatarias de esta Licitación son las mismas empresas que vienen realizando este tipo de obras desde el año 1998.</p> <p>A su vez, la tramitación de la Lic. Púb. 355/05, iniciada en septiembre de 2004, fue temporalmente extensa sin que surjan del Expediente causas excepcionales que motivaran la demora. Se observó que se emitieron Circulares sin Consulta que, más allá de exponer aclaraciones, modificaron aspectos sustanciales del Pliego (agregado y modificación de ítems, modificación de retenciones sobre los Pliegos, alteración de las características de los materiales a proveer) constituyéndose en un exceso en las facultades asignadas al Secretario de Infraestructura y Planeamiento. Se verificó, además, que las ofertas realizadas superaron ampliamente el Presupuesto Oficial por lo que, a fin de acortar esta brecha, se realizó una Redeterminación de Precios del mismo, procedimiento éste que se considera inadecuado dado que debería aplicarse el mecanismo de Precios Testigo.</p> <p>En conjunto puede sostenerse que se ha visto afectada la eficiencia y la economía con la que deben satisfacerse las necesidades de la ciudadanía. Las obras se realizaron con bastante demora y a un precio mayor que el que se presupuestó originalmente. Sobre este último aspecto, cabe destacar que están pendientes de resolución los pedidos de Redeterminación de Precios realizados por las adjudicatarias, lo cual, una vez resuelto, se aplicarán retroactivamente al mes de junio de 2006.</p>
Implicancias	Lo expuesto indica dificultad en alcanzar un grado razonable de eficacia, eficiencia y economía en las misiones asignadas a la Dirección General de Alumbrado y Servicio Eléctrico