

Informe final de auditoria

Proyecto: 1.02.02.02.02

**MEJORAMIENTO DE VÍAS DE TRÁNSITO PEATONAL Y VEHICULAR POR
TERCEROS**

Auditoria de Gestión

Diciembre 2003

**AUDITORÍA GENERAL
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE
BUENOS AIRES**

Av. Corrientes 640 piso 5º Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales

Dra. Alicia M. J. Boero

Dr. Vicente M. Brusca

Dr. Rubén A. Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa A. Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

1.02.02.02.02

NOMBRE:

MEJORAMIENTO DE VIAS DE TRANSITO PEATONAL Y VEHICULAR
POR TERCEROS
AUDITORIA DE GESTION

OBJETIVOS:

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa

OBJETO:

Auditoría de Gestión

ALCANCE:

Año 2001.

PROGRAMA PRESUPUESTARIO:

Año 2001 Programa 156– Jurisdicción 30

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General Adjunta de Obras Públicas.

SECRETARÍA:

Año 2001 - Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

EQUIPO DESIGNADO

Auditor Coordinador:	Lic. Alejandro Lamadrid
Auditor Supervisor:	Dra. M. Lorena Clienti
Auditores	Arq. Mario Sabugo
	Arq. Fernando Torino
	Srta. Mariana Lastiri

Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.02.02.02.02

Sr. Presidente
De la Legislatura de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires
Lic. Jorge Telerman

Introducción

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General Adjunta de Obras Públicas (DGAOP) dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

1. Objeto

Programa 156 de la Jurisdicción 30 Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Año 2001. Auditoría de Gestión.

2. Objetivo

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa. Evaluar la adecuación de la gestión del Departamento de Inspección al cumplimiento de los objetivos del Programa. Análisis de los costos del servicio de mantenimiento urbano y el cumplimiento de las mejoras a la red de tránsito pesado de la ciudad.

Las obras que sirven de base para efectuar el examen forman parte del Programa Presupuestario N° 156 Mejoramiento Vías de Tránsito Peatonal y Territorial por Terceros, de la Jurisdicción 30, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, obras públicas y obras menores correspondientes al mantenimiento correctivo y preventivo de las calles y avenidas de la Ciudad, contemplando el mantenimiento integral de la vía pública, fresado y la repavimentación de calles y avenidas, la construcción y mantenimiento de pavimentos rígidos, el plan de demarcación horizontal, la demarcación y/o redemarcación horizontal de bicisendas existentes, la reparación integral de aceras, la reparación de veredas con construcción de rampas para personas con capacidades especiales y obras conexas en puentes y túneles.

3. Alcance

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley de la CABA N° 325 y en cumplimiento de la planificación institucional aprobada por Resolución N° 198/02 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La presente auditoría se realizó entre el 1 de diciembre de 2002 y el 20 de abril de 2003.

1.- Universo de análisis y determinación de la muestra

Se trabajó en la selección de una muestra para el análisis de la inspección, con la información suministrada por la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) con corte al 31/12/01¹ dependiente de la Secretaría de Obras Y Servicios Públicos.

El Programa 156 se encuentra integrado por los planes que se enuncian seguidamente y de ellos se ha tomado una muestra donde se aplicó un criterio aleatorio por tipo de obra y prioridades del programa² que se indica a continuación del plan por número de expediente:

- Reparación integral de pavimentos área micro y macro centro - Expediente N° 58107/00
- Mantenimiento integral de la Vía Pública
- Construcción y mantenimiento de pavimentos rígidos y obras conexas - Expedientes N° 34193/00, 34222/00, 34220/00
- Reparación integral de aceras con construcción de rampas para personas con capacidades especiales - Expedientes N° 15511/01, 31956/00, 31959/00, 31967/01, 42488/00, 13550/01, 31955/00, 15498/01, 13563/01
- Reparación de barandas en puente peatonal de Av. Libertador y Vedia Exp. N° 42300/99
- Demarcación y/o redemarcación horizontal de bicisendas existentes Exp. N° 62354/00
- Reacondicionamiento y ensanche Av. 27 de Febrero Exp. N° 58541/98

El plan *Reparación integral de aceras con construcción de rampas para personas con capacidades especiales*, comprende una muestra más extensa en virtud de que el mismo es considerado prioritario por el programa. Ver Anexo N° II.

A esta muestra se le buscó el correlato de la gestión, a los efectos de cerrar el circuito correspondiente a cada obra y contratación en lo que hace a la inspección.

De acuerdo con la Cuenta Inversión 2001³, que sirvió de base para el examen, el Programa N° 156 Mejoramiento Vías de Tránsito Peatonal y Vehicular por Terceros devengó gastos totales por \$19.404.896 correspondiendo a los incisos 2 (bienes de consumo), 3 (servicios no personales) y 4 (bienes de uso) un monto de \$ 16.423.402, constituyendo éste el universo de transacciones de las obras realizadas durante el período auditado. Asimismo, las mismas sirvieron de base para evaluar el cumplimiento de las metas presupuestarias.

Por tratarse de un programa mediante el cual eminentemente se realizan obras que se ejecutan a través de terceros, hemos abocado nuestro análisis por una parte, al estudio de la planificación, metas, programación y resultados y por

¹ En respuesta a Notas AGCBA N° 627/02 y 807/02

² Reparación de aceras con rampas.

³ Cuenta de Inversión año 2001 del GCBA, Tomo II página 578.

otra, a la Inspección, atento que la misma es responsabilidad de la administración y cumple un rol fundamental en este caso concreto.

Para los aspectos legales y técnicos de la ejecución del programa en el año 2001, nos remitimos al Informe de Auditoría correspondiente, Proyecto N° 1.02.01.01.02.

2.- Procedimientos de auditoría aplicados.

Para la elaboración de la presente auditoria se aplicaron los siguientes procedimientos:

- Análisis de informes de auditoría anteriores.⁴
- Actualización de normas acerca de estructura, misiones y funciones del organismo.⁵
- Relevamiento de los criterios de formulación presupuestaria (dispuestos en instructivos) para presentación de necesidades y metas plurianuales
- Verificación del cumplimiento de metas presupuestarias, conforme la formulación del programa correspondiente al ejercicio 2001.
- Entrevistas con diversos funcionarios de la Dirección General Adjunta de Obras Públicas.
- Relevamiento documental y análisis de las acciones del programa según criterios de auditoría de gestión (enunciados más abajo en "Metodología").
- Recopilación y análisis de documentación técnica específica en fuentes internas (Gobierno de la Ciudad) y externas (consultorías, instituciones académicas y profesionales, organismos internacionales, otras ciudades, etc.).⁶
- Solicitud de informaciones adicionales o complementarias a otros organismos (DGOGPyP, Secretaría de Obras y Servicios Públicos)
- Relevamiento de los circuitos de registro de demandas y tramitación operativa respectiva de las acciones del programa.
- Relevamiento del área crítica de Inspección de Obras.

⁴ Mantenimiento urbano; informe de auditoría legal, técnica y financiera N° 1.01.0.00 (s/ ejercicio 1998, versión web AGCBA N° 46); Mantenimiento urbano; informe de auditoría legal, técnica y financiera N° 1.06.0.00 (s/ ejercicio 1999, versión web AGCBA N° 187); Mantenimiento Urbano ejercicio 2000 (auditoría N° 1.02.01.00) y Mejoramiento de vías peatonales y vehiculares por terceros ejercicio 2001 (simultáneo con esta auditoría, con N° 1.02.01.01.02) .

⁵ Actualización referente a las recopilaciones efectuadas en los anteriores informes de AGCBA.

⁶ Entre otras fuentes externas halladas, se halla la Sociedad Internacional del Asfalto (International Society for Asphalt Pavements -ISAP) que se formó en 1987 a continuación de la Sexta Conferencia Internacional sobre Diseño Estructural de Pavimentos de Asfalto, celebrada en la Universidad de Michigan, Ann Arbor. El Instituto del Asfalto (Asphalt Institute) apadrinó esta Sociedad, que consiste en una organización voluntaria de profesionales y expertos dedicada a promover el intercambio a nivel mundial acerca de estas tecnologías (www.asphalt.org).

- Relevamiento del circuito de inspección de obras y verificación de su cumplimiento.
- Inspección ocular, con relevamiento fotográfico de las obras auditadas.

3.- Metodología.

La gestión del programa fue analizada según los siguientes criterios de auditoria (descritos en Anexo I), aplicados a los productos del programa , relacionados con el mejoramiento de vías vehiculares y peatonales:

- Criterio de las 3 E (eficacia, eficiencia, economía).
- Criterio de brechas.
- Criterios normativo – técnicos.
- Criterios presupuestarios⁷
- Criterios urbanístico– ambientales.
- Criterios históricos.
- Criterios comparativos.

4.- Documentación vista:

La documentación está constituida por: el Manual de Ejercicio Profesional del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU) (Decreto-Ley 7887/55), la Ley 13.064, las notas remitidas por el Ente N° 547/02 DGOP – 2002 y 155 DGOP-2003, la Política de la Jurisdicción⁸ incluida en el Programa General de Acción y Plan de Inversiones Años 2001/2003, el Presupuesto del año del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Pliego de Bases y Condiciones de Obras Públicas, el Pliego de Bases y Condiciones de Obra Menor y los Legajos Técnicos de las obras correspondientes al Programa N° 156, contratos de obras públicas y de mantenimiento urbano, ejecutados durante el año 2001.

4. Limitaciones al Alcance

La tarea de auditoria se vio afectada por las deficiencias del Auditado en cuanto a la provisión de documentación solicitada⁹, que seguidamente se detalla:

- criterios ambientales
- instructivos y/ o manuales de procedimiento.
- indicadores diseñados y/o adoptados por el organismo para la evaluación del programa.
- Estadísticas de: demandas formuladas por los CGPs y otros entes gubernamentales.

⁷ En este caso, los aspectos presupuestarios se examinan en el mencionado informe simultáneo de auditoría legal y financiera (1.02.01.01.02).

⁸ El detalle de la Política de la Jurisdicción se expresa en el Anexo I

⁹ Nota 3494-AGCBA-02.

- Estadísticas de resultados plurianuales.
- Estimaciones de costos unitario promedio integrados en trabajos de aceras. (Los datos suministrados no fueron suficientes para analizar este punto)

5. Aclaraciones Previas

Se considera conveniente efectuar las aclaraciones que seguidamente se exponen:

1.- Ente de Mantenimiento Urbano Integral (EMUI)

El Ente Único de Mantenimiento Urbano (EMUI), creado por Ley 473, y reglamentado por Decreto 1394/2000 tiene a su cargo los *“servicios públicos de mantenimiento urbano”*, entendiendo por tal servicio, *“todas aquellas prestaciones, tareas y obras relacionadas a la planificación, preservación, vigilancia, cuidado, defensa, mejoramiento, corrección, restauración y reformulación de los espacios y vías públicas de la ciudad de Buenos Aires.”* En particular vale subrayar que una de sus funciones consiste en *“planificar y ejecutar planes de trabajo relacionados con el mantenimiento correctivo y preventivo de pavimentos, pluviales, alumbrado, aceras, y todo otro servicio que tenga relación con el mantenimiento integral de la vía pública en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires...”*.

El presupuesto devengado del Programa 146, inicialmente a cargo de la DGOP y luego del EMUI en 2001 fue de \$10.215.000.

2.- Estructura organizativa, responsabilidades primarias y acciones.

Con fecha 10 de noviembre de 2000 entró en vigencia el Decreto 1.988/2000 estableciendo la nueva estructura orgánica de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Conforme dicha norma la estructura de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos quedó determinada de la siguiente manera: de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos depende la Subsecretaría de Obras y Mantenimiento y en un nivel inferior se ubica la Dirección General de Obras Públicas y la Dirección General Adjunta de Obras Públicas.

Las responsabilidades primarias de la unidad ejecutora del programa auditado, *Dirección General Adjunta de Obras Públicas*, consisten en *“asistir al Director General en el cumplimiento de las competencias asignadas en la materia”*. En consecuencia tales responsabilidades se derivan de las que corresponden a la *Dirección General de Obras Públicas*. (Ver anexo III)

3.- Plan Urbano Ambiental

En el Documento final del Plan Urbano Ambiental (GCBA, 2001), se incluye un capítulo específico sobre transporte y circulación (pág. 61), pero en el mismo

no hay indicaciones acerca de las políticas de mantenimiento urbano o de mejoramiento de vías vehiculares o peatonales.

4.- Normativa sobre aceras

La Ley 11545/ BO 21-11-1929, por su art. 1, autoriza a la Municipalidad de la Capital a “... *construir y conservar las cercas y aceras de los predios existentes en la ciudad, sin dueño conocido, y de aquellas cuyos propietarios no cumplan con la obligación que tenga de hacerlo por sí mismos, en los plazos y condiciones de las ordenanzas en vigor o que se dictaren al efecto.*” En el art. 2 que “*Las cuentas por cercas y aceras y, en sus casos, las multas consiguientes...se cobrarán por vía de apremio ante los jueces de primera instancia en lo civil, cualquiera sea su importe.*” Por el art. 8, “*Queda autorizada la Municipalidad a construir las cercas y aceras por cuenta de los propietarios que lo solicitaren. Para estas obras regirá el mismo sistema que el indicado en el artículo 1º.*”

Por su parte, la Ordenanza 33.271/ BM 15.590, 26-08-1977, indica, por art. 1º, que “*La responsabilidad primaria y principal de la construcción, mantenimiento y conservación de las veredas compete al propietario frentista.*”; que (art. 9º) “*La municipalidad tomará únicamente a su cargo el arreglo de las aceras que resulten deterioradas por las obras de pavimentación, repavimentación y recapado de calles y avenidas o por trabajos relacionados con el alumbrado público, señalización luminosa, demarcación y corte de raíces de árboles plantados por la Comuna.*”; y que (art. 10º), “*La Municipalidad ejecutará ... la reparación o reconstrucción parcial o total del solado de las aceras afectadas por deterioros originados en trabajos realizados por empresas de servicios públicos.*”

5.- Universo: la red vial de la ciudad

Documentos técnicos oficiales como los del Plan Urbano Ambiental, contabilizan en la Ciudad una red vial de 20113 cuadras y 910 “pasajes”, totalizando unos 2500 Km (lineales), omitiendo un cálculo de las superficies.¹⁰

Los datos del “universo” suministrados por el organismo parecen consistentes al efectuar una comparación local de proporciones entre superficie de vías públicas y superficie urbana general y otra referida a una ciudad de escala semejante, tal es el caso de Barcelona.

Comparación sup. urbanas	1=Sup.Urbana m ²	2= Sup. vial m ²	3=2/1 %	4= Sup. vías vehiculares m ²	5= Sup. vías peatonales m ²	6=4/2 %	7=5/2 %
-----------------------------	--------------------------------	--------------------------------	------------	---	--	------------	------------

¹⁰ Plan Urbano Ambiental, Elementos de diagnóstico (GCBA, 1999); este documento que en general propone lineamientos para las política urbanas, si bien contiene algunos datos cuantitativos (extensión lineal de la red vial, cantidad de cuadras) omite calcular las superficies involucradas y no hace ninguna indicación sobre las políticas para este sector.

Bs. As.	200.000.000	45.000.000	22,50	30.240.000	14.760.000	67	33
Barcelona	99.074.000	16.465.003	16,72	10.806.697	5.658.306	66	34

Fuente: Nota. 2485, fs.01, informe DEPPyET, para Buenos Aires y Centre Gestor de Vialitat. Manteniment Urbà i Serveis. Ajuntament de Barcelona. www.bcn.es.¹¹

Como se advierte, las vías públicas ocupan un 16,72 y un 22,50 respectivamente de la superficie total; las proporciones mutuas de las áreas vehiculares y peatonales tienen porcentuales muy semejantes (67/33; 66/34)

En cuanto a los tipos de pavimentos, el organismo informa que en la Ciudad de Buenos Aires hay aproximadamente:

Tipos de pavimento	Cantidad (cuadras)	%	Cantidad (m ²)	Cantidad (m ²)
Graníticos	4.500	19	5.670.000	5.745.000
Hormigón	3.000	12	3.780.000	3.628.800
Asfálticos	16.500	69	20.790.000	20.865.600
Total	24.000	100	30.240.000	30.239.400

Fuente: Nota 2485, fs.01, informe DEPPyET y DayA. La última columna, que es una extrapolación nuestra sobre un total estimado de 30.240.000 m², resulta razonablemente semejante a la de la columna anterior.

6.- Obras

Se enfocan en este examen los dos subconjuntos ("obras") de monto más significativo: vías peatonales (aceras) y vías vehiculares (pavimentos), cuya participación presupuestaria en el total es del 88%, según el cálculo que sigue

Concepto	Montos	Proporciones
Presupuesto Programa 156 (2001)	\$49.747.900	
a. aceras	\$12.000.000	27% a + b 24% total programa
b. vías vehiculares	\$32.000.000	73% a+ b 64 % total programa
a + b	\$44.000.000	88% total programa

Fuente: Las cifras de aceras y vías vehiculares son de planilla DGOP - Ing. Fornás, Tomo 6 del legajo corriente de la auditoria legal y financiera.

7.- Niveles de calidad del servicio

Un documento del sector de desarrollo urbano del Banco Mundial ("*Manejo y mantenimiento de caminos basados en el rendimiento*"), sugiere nuevas modalidades para responder más adecuadamente a la demanda creciente de este tipo de servicios. Para ello, se propone un sistema denominado

¹¹ Datos de Barcelona: Cantidad de calles, 4.286. Longitud de calles (ml) 1.277.305. Calculamos que el ancho promedio de calles sería de 12,89 m.

Performance-Based Contract for Management and Maintenance of Roads (PMMR); esquema que no se recomienda en primer término para el caso de vías severamente deterioradas: “debe hacerse notar que este documento no es de aplicación a caminos o redes viales en condiciones de mucho deterioro que requerirían importantes trabajos de rehabilitación. Para esos casos, deberían llevarse a cabo trabajos de rehabilitación usando los tradicionales contratos para obras civiles antes de lanzar el programa PMMR porque los trabajos de rehabilitación, en esas circunstancias, podrían imponer riesgos excesivos sobre el contratista si fuera licitado bajo el esquema de “productos”, como son aquellos incluidos en este programa PMMR”.

8.- Departamento de Inspección.

El relevamiento efectuado permitió determinar los datos que se enuncian a continuación. Asimismo, con el fin de situar la lectura del presente informe se considera conveniente observar las aclaraciones que se exponen en el Anexo IV.

Misiones y funciones

Las misiones y funciones del Departamento de Inspección se encuentran descriptas en el Boletín Oficial N° 19.951/95 describiendo sus acciones como:

- Supervisar las obras de pavimentación, aceras, y/o remodelaciones realizadas por contratistas o por administración
- Requerir y realizar todo tipo de ensayos destinados al estudio total o parcial de obras.
- Formular estudios y conclusiones para la recepción provisoria de las obras
- Realizar las actas de medición de las obras.

Por otra parte, las funciones y tareas de control, inspección, medición, certificación, recepción de obras y penalidades a los contratistas se encuentran específicamente normadas en los diversos pliegos licitatorios.

Recursos Humanos

El Departamento, si bien desarrolla una función orgánica, no cuenta con una estructura aprobada.

En el cuadro siguiente se expresa la función, número de agentes abocados a la tarea, situación de revista y aplicación para el cargo conforme a la acreditación de título universitario, terciario o medio :

Función	Agente	Situación de revista			Título		
		Planta	Contratos	Pasantes ¹²	Universitario	Terciario	Medio
Responsable a cargo	1	1			1		
Administrativa	3	3					
Inspección	7	7			2	1	3

¹² Los convenios de pasantía se realizaron con las siguientes entidades :Universidad Tecnológica Nacional Ingeniería (1); UBA – Ingeniería (4); UBA Arquitectura (2)

Inspección	2		2		1		
Apoyo de inspección	7			7			
Técnica	1		1				
Total	21	11	3	7	4	1	3

Distribución de tareas

En cuanto a la distribución de tareas el criterio adoptado por el Dpto es asignarlas de acuerdo al tipo de obra, teniendo en cuenta los antecedentes e idoneidad, del personal asignado o por zonificación de acuerdo a los 16 CGP en que se divide la Ciudad.

9.- Precio promedio unitario integrado

Los contratos de obras puestos a disposición para su examen se hallan formulados en precios unitarios por ítem, sin que haya un valor unitario análogo para las unidades de medida globales (por ejemplo, m² de aceras, o de pavimentos). A este indicador se lo llama en adelante *precio promedio unitario integrado*; éste hace imposible percibir cual es el costo real por unidad de superficie correspondiente a las obras viales, ya que las certificaciones siguen el criterio de medición por ítem.

10. Razonabilidad de precios

No fueron proporcionados en los expedientes precios testigos, es por ello que la razonabilidad de precios fue estudiada según lo reseñado a continuación:

Se tomó una de las fuentes, por ser la más específica, la revista *El Constructor*, ya que dispone de una sección de 'Costos unitarios para obras viales'; por su parte, la fuente habitual en construcciones, es la revista *Vivienda*, que no está orientada en sus costos y precios al sector vial, y solamente contiene algunos ítems propios de las obras viales, por ejemplo, contrapisos, carpetas, colocación de baldosas. Tomamos pues el *Anuario El Constructor 2001*, Año XLII, N° 42, Bs. As., diciembre de 2001. Este anuario presenta los doce meses de 2001, se adopta para este estudio el valor del mes de junio. Los precios confrontados con la citada fuente son los precios unitarios promedio por ítem informados por el organismo. El resultado es que:

- a) no hay indicios de sobrepuestos en los ítems evaluados siempre y cuando se examinen los precios promedio informados por el organismo en torno a los trabajos sectoriales;¹³
- b) no así cuando se comparan precios con la licitación pública N°113/00–Expediente 65.259/99 “Mantenimiento integral de la vía pública” donde conforme información brindada por el organismo se registran ítems con hasta un 2300% más del valor contratado en las licitaciones privadas;
- c) como se observa más abajo, al desagregar los precios de los diversos contratos emerge una significativa dispersión de ellos, para los mismos ítems.

¹³ Contratos de aceras y pavimentos no integrados.

11. Articulación con el Informe Legal y Financiera sobre el mismo programa 156

Dada la ejecución simultánea de un informe de auditoría legal y financiera en el mismo programa 156, se conviene en que ambos exámenes son complementarios; se ha seguido el criterio de que en el presente Informe de Gestión se enfoca el Programa 156 predominantemente a través de sus metas y resultados físicos, mientras que los aspectos presupuestarios se examinan en el informe de auditoría legal y financiera. Por otra parte, vale señalar, que tal cual se advierte en el citado Informe, hay motivos para restringir la confianza del equipo de auditoría en la documentación recibida, particularmente en lo que respecta a la ejecución y certificación de las obras.

6. Observaciones

Del análisis de la documentación puesta a disposición surgen las observaciones que seguidamente se enuncian:

1. Se constató la ausencia de un sistema de control interno en los términos prescriptos por el art. 122 de la Ley N° 70¹⁴.¹⁵

Planificación, metas, programación y resultados

2. El organismo auditado no es el único ente de la ciudad que actúa en “mejoramiento de vías vehiculares y peatonales”, no evidenciándose coordinación específica de diagnóstico, programación y operación,¹⁶ es por ello que de hecho se observa que existe una superposición de las funciones del organismo auditado con las asignadas al EMUI y otros organismos.¹⁷

Hay dos programas directamente enfocados en el tema, el 156 (ejecutado por la DGAOP) y el 146 (ejecutado inicialmente por la DGOP y luego por el EMUI), por terceros y por administración respectivamente. Ambos se refieren al “mantenimiento correctivo y preventivo de las aceras, calles, y avenidas de la Ciudad.” Adicionalmente:

- El programa 150 tiene aspectos relacionados (Red de Tránsito Pesado, demarcación). Unidad Ejecutora: Subsecretaría de Tránsito y Transporte

¹⁴ Ley 70, Art. 122º - “El titular de cada jurisdicción o entidad dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es responsable de la implantación y mantenimiento de : (1) Un adecuado sistema de control interno, que incluye instrumentos de control previo y posterior incorporados en: la estructura organizativa, el plan de organización y los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo, que tendrán en cuenta las normas de control interno que dicte la Sindicatura General; y de la adopción de las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento.”

¹⁵ El organismo carece de “instrumentos de control previo y posterior incorporados en: la estructura organizativa, el plan de organización y los reglamentos y manuales de procedimiento” tal como lo dispone la citada norma.

¹⁶ Descripción de programas en el presupuesto 2001.

¹⁷ Ver aclaraciones Previas

- El 160 se refiere a coordinar *“con otros organismos obras de infraestructura del tránsito y transporte.”* Unidad Ejecutora: Dirección General de Tránsito y Transporte
- El 155 se refiere a la *“coordinación, supervisión y auditoría de las obras, servicios y tareas en la vía pública, desarrolladas por el Gobierno, Entes y Licenciatarias de Servicios Públicos, y/o Terceros, optimizando el uso de los recursos materiales y humanos...”* en cuanto a servicios públicos y mantenimiento urbano. Unidad Ejecutora: Dirección General Inspección y Control Administrativo
- El 158 *“... comprende la implementación de los planes referidos al mejoramiento de las vías de tránsito peatonal y vehicular y la ejecución y/o rehabilitación de sus obras complementarias.”* Unidad Ejecutora: Subsecretaría de Obras y Mantenimiento

3. Se advierten inconsistencias en los términos de referencia cuantitativos empleados por el organismo.

En la nota 2485–DGOP–2002 se encuentra un informe del Departamento de Abastecimiento y Administración (DAyA) en donde detalla que las áreas de calzadas más aceras suman un total de 4.495,6 hectáreas¹⁸ y en la misma nota figura un informe del Departamento de Estudios de Pliegos, Proyectos Y Especificaciones Técnicas (DEPPyET) en donde se menciona que alrededor de 6800 hectáreas de la Ciudad de Buenos Aires *“pertenecen a sus calles y avenidas”*.

4. La DGOP no ha implementado un adecuado relevamiento de las necesidades de construcción y reparación de las obras que comprende su programa, así como una sistematización de la recepción y resolución de los pedidos que se recogen en los CGP's. Se carece de evidencias de optimización cualitativa de la gestión.

Si bien no se han obtenido estadísticas plurianuales, subsiste la situación señalada en el Informe AGCBA 1999 1.06.0. 00 (observación 7).

En cuanto a lo cuantitativo, corresponde citar igualmente la declaración de la DGAOP arriba expuesta acerca de que *“generalmente, los presupuestos aprobados anualmente no alcanzan a cubrir las necesidades de mantenimiento de pavimentos y aceras, por lo cual se van acumulando las necesidades, llegándose al estado actual de casi colapso de la infraestructura vial.”*¹⁹

5. Se carece de registros documentales de las decisiones y directivas vinculadas a las actuaciones específicas del programa.

Las observaciones siguientes sobre la gestión se ordenan de acuerdo a la Metodología arriba citada en el apartado de Alcance y cuando corresponde se distinguen según obras de aceras y obras de pavimentos.

¹⁸ Calzada más aceras: 30.240.000 + 14.716.000= 44.956.000 m²

¹⁹ Nota 2485 DGAOP, Informe de la DEPPyET.

6. Las metas físicas del programa 156 se hallan confundidas de hecho con las correspondientes al programa 146, que se elevan para 2001 a 640.000 m² (sin diferenciar aceras de pavimentos).

Las acciones proyectadas para ambos programas se diferencian solo en cuanto a los criterios de operación, siendo en el caso del programa 156 (a cargo de la DGOP) por terceros y en el programa 146 (inicialmente a cargo de la DGOP y luego del EMUI) por administración. Sin embargo la DGAOP ha señalado *in voce*²⁰ que el mencionado programa 146, a cargo del EMUI se ocupa solamente de los bacheos. Y en la Nota DGAOP-259, que *“la coordinación de tareas de mantenimiento de calzadas con el Ente de Mantenimiento Urbano Integral (EMUI) se realizó derivando a dicho Ente todas las denuncias, pedidos y solicitudes de la superioridad, relacionadas a las tareas de ‘bacheo’...por otra parte el Ente realizó un plan de bacheo propio, el cual no requería previa solicitud.”*

Por nota 9758/2003 (SOSP) se informan a fs.14 los criterios según los cuales se diferencia el “reacondicionamiento general de pavimentos” (fresado y recapado en toda la superficie) del “mantenimiento general” (el mismo trabajo realizado parcialmente, por sectores); en fs.7 del mismo informe se aclara que se considera “bacheo” aquel que, en cada cuadra afectan hasta aproximadamente 500 m² (habitualmente es el 50% de la misma), estando a cargo del Programa 146, mientras que superada tal magnitud se emplea el término de “fresado y recapado”, a ejecutar por el Programa 156.

7. Los objetivos y metas del programa no se encuentran adecuadamente definidos en cuanto a los criterios de diferenciación geográfica urbana (según regiones de diversa criticidad) y tipológica (en la meta de “mejoramiento de vías vehiculares no se distinguen los tres tipos de pavimentos existentes)

En la nota DGAOP 2485 (informe DEPPyET, fs.4) se reconoce que los trabajos referentes a los pavimentos graníticos (adoquinados) *“fueron siendo relegados”* por lo que se señala la necesidad de un *“plan integral de recuperación de este tipo de pavimentos con toma de juntas y recolocaciones parciales de piezas graníticas sobre todo en el casco histórico de la Ciudad de Buenos Aires y en los sectores de recorridos turísticos”*

8. Se verifica carencia de métodos e indicadores de evaluación de la calidad física y del rendimiento o impacto social y urbano de la producción del programa²¹.

²⁰ Entrevista realizada por el equipo de auditoria a la Ing. Marisa Carnero a cargo de la DGAOP con fecha 19/12/02.

²¹ A título ilustrativo la denominada AGENDA 21 (del Informe de la Conferencia de Las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, emitido en Río de Janeiro, en junio de 1992), indica en su Anexo II, inciso b) *Medios científicos y tecnológicos*, punto 6.36.: “Deberían afinarse los modelos para la adopción de decisiones, que deberían ser más generalmente utilizados para evaluar los costos de diferentes tecnologías y distintas estrategias y las respectivas repercusiones de esas tecnologías y estrategias sobre la salud y el medio ambiente. Para dar más racionalidad al desarrollo urbano y mejorar la gestión de las grandes urbes se necesitan estadísticas nacionales y municipales mejores que las actuales y basadas en indicadores prácticos y normalizados.” (subrayado nuestro)

Observaciones sobre eficiencia

9. El organismo no dispone de precios unitarios integrado promedio de las obras ejecutadas, lo que impide calcular la eficiencia alcanzada; tampoco hay métodos o indicadores que el organismo emplee para determinar la eficiencia alcanzada comparativamente en las acciones por administración y en las tercerizadas.

Observaciones sobre Economía

10. Se detecta una significativa dispersión de los precios unitarios contratados a diversos adjudicatarios.

Al comparar los precios contratados en planes sectoriales con los equivalentes en los planes de “mantenimiento integral de la vía pública” (que integran obras de pavimentos y veredas) surge que en la mayoría de los ítems de estos últimos se verifica una gran dispersión de precios, que en los casos más extremos llega a proporciones de 21/1 y de 23/1.²²

11. No fueron proporcionados en los expedientes los precios testigos correspondientes. En este sentido no se ha evidenciado la aplicación de la Resolución Secretaría de Hacienda y Finanzas N° 1.672/998²³ y de su Anexo 1, en cuanto a procedimiento para las licitaciones y contrataciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires²⁴.

12. En la repartición no se hallaron procedimientos de valoración y registro patrimonial de los bienes adquiridos y/ o reconstruidos.

13. Se carece de una metodología de evaluación, manejo y gestión integrada del patrimonio vial, las inversiones, los impuestos dedicados a estas acciones, la financiación, las amortizaciones, el ciclo de mantenimiento, deterioro y reconstrucción. Una metodología de este tipo permitiría percibir de modo exhaustivo el conjunto de los aspectos económicos de este sector de la infraestructura urbana.²⁵

²² Proporción 20.99/1: al comparar en el ítem 6 (cordón de Hº Aº, veredas); proporción 23.00/ 1, en el ítem 3 (corte de raíces, veredas).

²³ BOCBA 394 – Publicación de fecha 27/02/1998.

²⁴ En particular sobre artículo 8º, “la dependencia licitante comunicará fehacientemente los datos de la apertura establecida a la Dirección General de Compras y Contrataciones, con doce (12) días de anticipación como mínimo, mediante la remisión de un ejemplar completo de los respectivos Pliegos de Bases y Condiciones para la obtención de los precios indicativos y/o testigos”; y sobre art. 16 “Luego de la suscripción del Acta de Apertura, se glosaran los precios indicativos y/o testigos que suministre la Dirección General de Compras y Contrataciones.”

²⁵ “Un sistema de gestión de pavimentos engloba un vasto conjunto de actividades incluyendo el planeamiento y programación de inversiones, diseño, construcción, mantenimiento y evaluación periódica de rendimiento.

El manejo de la gestión en todos los niveles abarca la comparación de alternativas, la coordinación de actividades, la toma de decisiones y la supervisión de su implementación en términos de eficiencia y economía.”

Haas, Ralph, *Reinventing the (Pavement Management) Wheel*, lecture at Fifth International Conference On Managing Pavements, Seattle, Washington, August 11-14, 2001. (ISAP/ www.asphalt.org)

Observaciones sobre eficacia

14. La producción del programa no alcanzó las metas presupuestarias del año 2001 previstas.

- En el sector de aceras, se lograron 114.283 m², en contraposición a una meta física anual de 184.000 m²; por tanto la eficacia alcanzó a un 62,1%.
- En el sector de pavimentos, se lograron 207.666 m², mientras que la meta era de 844.000 m², alcanzando una eficacia del 24,6%.

Un informe trimestral del organismo reconoce que *“Los desvíos aparentes entre lo programado y lo obtenido son significativos...”* confiándose que en el ejercicio sucesivo puedan obtenerse *“... los objetivos deseados por este Organismo ejecutor, siendo de fundamental resolución la reparación de las vías públicas y aceras que se encuentran en muy mal estado y que nuclea la mayoría de los reclamos de los contribuyentes”*.²⁶

Asimismo en la “Evaluación del proceso de implementación del Programa 156: mejoramiento de vías de tránsito peatonal y vehicular por terceros” se señala que *“En la ejecución de los presupuestos, se distribuyeron los mismos a lo largo del año 2001 en forma armónica, que durante el primero y segundo trimestre por los fenómenos meteorológicos de público conocimiento se han producido desvíos fuera de los estándares. Se reprogramó para el tercer y cuarto trimestre la instrumentación de un amplio plan de obras para la rehabilitación de calzadas y veredas, para acrecentar el rendimiento del mismo y superar las metas que no se pudieron cumplir, mediante la implementación de licitaciones pública, privadas y contrataciones directas.”* Sin embargo, no se proveen estudios pluviológicos de tipo “histórico” que demuestren la hipotética excepcionalidad y/o imprevisibilidad de los fenómenos aludidos.

En la Nota 259-DGOP-2003 se dice que la ejecución del programa *“no logró satisfacer las metas programadas debido, en buena parte, al desborde económico-social por el que comenzó a transitar el país, ya promediado el ejercicio en cuestión...”*; pero no se indican las dificultades concretas que hayan debilitado las acciones correspondientes. Por otra parte, debe señalarse que si hubo “desborde económico-social”, este ocurrió en el ejercicio 2002.

Asimismo agencias estatales de EEUU presentan el método denominado “Análisis de Ciclo de Vida Útil” (*Life-cycle cost analysis*) orientado a la evaluación del valor económico total de un proyecto a través del análisis de los costos iniciales y de los costos futuros no tenidos en cuenta, tales como los costos de mantenimiento, reconstrucción, rehabilitación, recapado, etc. (www.fhwa.dot.gov; Federal Highway Administration –FHWA-; que cita como fuente la “Transportation Equity Act for the 21st Century”). Conduce a recomendación de estudio de la opción de contratos regidos no por cantidad de obras sino por el estado de los pavimentos (tipo nuevo pliego de Higiene).

²⁶ De: 2156 Planillas A,B,C (4 trimestre).doc (provista por DGOGPyP)

Observaciones sobre Brechas (adaptado a la terminología de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto²⁷).

Identificación y medición de brechas *entre diversos niveles de demanda (en el entorno) y diferentes aspectos de la oferta de bienes y servicios (por el organismo)*. Se unifican todos los datos por medio de una *unidad de medida*.

Sector de aceras

15. a) El cálculo de la brechas totales evidencia la insuficiencia de la gestión en términos de evitar la obsolescencia de la infraestructura de aceras.

La brecha total prevista (diferencia entre DP y BPMv: $735.000 - 184.000 = 551.000$) era del 75%; la brecha total efectiva (diferencia entre DP y BPR: $735.000 - 114.283 = 620.717$) se elevó al 84%; esta última mide *la proporción de la demanda potencial* que, por falta de recambio, ha entrado durante el período en un estado de obsolescencia.

Estos valores deben ser además relativizados según lo señalado acerca de las responsabilidades de los frentistas, cuya respectiva estimación cuantitativa (y por tanto, financiera) no parece haber sido introducida en las estimaciones del programa.

b) Las brechas efectivas (diferencia entre DE y BPMv/ BPR): no se pueden calcular por falta de datos para DE. (ver Anexo VI)

Sector de pavimentos

16. El cálculo de la brechas totales evidencia la insuficiencia de la gestión en términos de evitar la obsolescencia de la infraestructura de pavimentos

La brecha total prevista (diferencia entre DP y BPMv; $1.512.000 - 844.000 = 668.000$) era del 44%; la brecha total efectiva (diferencia entre DP y BPR; $1.512.000 - 207.666 = 1.304.334$) se elevó al 86%; esta última mide *la proporción de la demanda potencial* que, por falta de recambio, ha entrado durante el período en un estado de obsolescencia.²⁸ (Ver Anexo VI)

²⁷ Secretaría De Hacienda y Finanzas, Subsecretaria De Gestión y Administración Financiera, Dirección General De La Oficina De Gestión Pública y Presupuesto [DGOGPyP]: Base Metodológica, Formularios e Instructivos (Proceso de Formulación del Plan General de Acción de Gobierno, el Plan de Inversiones Públicas, para el período 2003/2005, y el Presupuesto de la Administración de la Ciudad de Buenos Aires para el año 2003). Asimismo se informan estos términos de referencia en el Informe 09-30-DGOGPyP-2003, del 04- 04-2003.

²⁸ A este respecto, la DGAOP reconoce que *“generalmente, los presupuestos aprobados anualmente no alcanzan a cubrir las necesidades de mantenimiento de pavimentos y aceras, por lo cual se van acumulando las necesidades, llegándose al estado actual de casi colapso de la infraestructura vial.”* El organismo describe minuciosamente las causas de los deterioros (obsolescencia, cierres de apertura deficientes, incorrecta evacuación de las aguas, falta de mantenimiento en pavimentos graníticos, derrame de combustibles, sobrecarga), pero no ofrece las respectivas cifras estadísticas o indicadores que revelen el impacto cuantitativo de esas diversas variables. Nota 2485 DGAOP, Informe de la DEPPyET.

Brechas efectivas (diferencia entre DE y BPM/ BPR): no se pueden calcular por falta de datos para DE ²⁹

Brecha de demanda latente (diferencia entre DP y DE) no se pueden calcular por falta de datos para DE; brechas de capacidad (entre DE y CP) no se pueden calcular por falta de datos para DE y CP; brechas de prestación u operación del servicio (diferencia entre CP y BP) no se pueden calcular por falta de datos para CP

Observaciones sobre criterios Urbanístico-Territoriales ³⁰

17. Se carece de estudios o diagnósticos referidos a desequilibrios zonales de índole socio- urbana, incumpléndose lo establecido por el art. 27, inc.8 de la CCBA.

Observación sobre criterios Comparativos

18. Se carece de estudios de eficacia y eficiencia que permitan comparar los resultados de la gestión entre sistemas de operación por administración (programa 146) y por terceros (156).

Observaciones sobre criterios Normativo – Técnicos

19. Se carece de evidencias documentadas que manifiestan el cumplimiento sistemático de la normativa del régimen de reparación de veredas incluidos los respectivos estudios, estadísticas y registros de la información. ³¹

Vale tener en cuenta que, en algunos casos, como en las calles de función exclusivamente peatonal, desaparece el límite entre calzada y vereda o acera. A este respecto, la Directora de la DGAOP informó *in voce* ³² que en efecto hay acciones que escapan al régimen mencionado, como las realizadas en la calle Florida.

20. Se comprueba la carencia de manuales y/ o instructivos de procedimiento vinculados a los diversos aspectos y procedimientos del programa. ³³

21. El organismo auditado no ha suministrado narrativos, estadísticas y/o datos integrados acerca de las modalidades de recopilación, verificación y

²⁹ Las brechas efectivas son indicadores de significación relativa, puesto a diferencia de otros bienes y servicios de mayor opinabilidad (por ejemplo en áreas de vivienda, cultura, etc.), la red vial es un universo cuya dimensión total y su vida útil son rasgos datos geográficamente y técnicamente fijos, por lo que al nivel de demanda efectiva no se le puede atribuir un valor determinante; en otras palabras, si por las razones que fueren, la DE se redujera, ello no incide en los más mínimo en la eventual obsolescencia de la red.

Más sustancial parece introducir criterios valores “técnicos” referidos al uso de la red, sea en cuanto a cantidad y tipo de vehículos en el sector de pavimento, sea en cuanto a la incidencia de otras acciones (arbolado, roturas por empresas de servicios, acción propia de frentistas) en sector de aceras. No parece muy preciso el ente al introducir 20 años como “vida útil” de ambos sectores.

³⁰ Datos solicitados a la DGAOP (Nota...), y posteriormente a (...) de la SoySP (Nota...)

³¹ En la nota DGAOP 565 (fs. 21 a 25) se adjuntan copias de algunas acciones en veredas vinculadas a la gestión de la D.G de Fiscalización de Obras y Catastro, pero las mismas no evidencian que este procedimiento se cumpla sistemáticamente.

³² Entrevista realizada a la Directora General Adjunta, Ing. Marisa Carnero, con fecha 19/12/02

³³ Informe 2485, fs. 1 v. (Informe DAYA): “...en la actualidad no se cuenta con un manual de procedimientos administrativos que fije la metodología apropiada y los indicadores adecuados para evaluar la gestión...”

seguimiento de las demandas de terceros acerca del manejo de las vías vehiculares y peatonales³⁴.

22. El organismo auditado no ha suministrado información suficiente sobre las acciones propias y/o coordinadas llevadas a cabo en cuanto a la Red de Tránsito Pesado.

Estima el organismo que la Red involucra unos 2.240.000 m², sin deslindar las proporciones por tipos de pavimento (granítico, rígido, flexible) dentro de esa estimación.³⁵

Asimismo aclara que el manejo de la misma “se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Tránsito y Transporte” y que hubo proyectos de acción en el año 2000, finalmente no concretados por motivos presupuestarios, y que en el 2001 el tema pasa a ser manejado en el marco del programa 156³⁶.³⁷

23. Se advierte la carencia de personal especializado para mantenimiento de pavimentos graníticos.

Observaciones sobre criterios Ambientales³⁸

24. Se advierte un empleo insuficiente de requisitos de manejo ambiental en la planificación y en la ejecución de las obras del programa, conforme lo establecido por los criterios desarrollados en el Anexo VI.

25. Se carece de una estimación general sobre el grado de impacto ambiental de las acciones de mejoramiento de vías vehiculares y peatonales³⁹.

³⁴ Si bien la Nota DGAOP 259 en su punto 6 señala que entre las demandas tramitadas, se hallan “los reclamos realizados por vecinos contribuyentes en cada uno de los 16 Centros de Gestión y Participación Ciudadana...” no se proveyeron narrativos del trámite ni estadísticas de demanda, tramitación y seguimiento de las demandas, por lo que no se puede percibir el volumen de tales demandas, la verificación de su pertinencia, y la relación proporcional entre reclamos y obras respectivas terminadas.

³⁵ Nota 565 DGAOP, fs. 5.

³⁶ Nota 259 DGOP

³⁷ En la C. nota N° 9.910-SOSP-03, el organismo aclara que el sustento técnico-legal de dicha red, se encuentra plasmado a través de la ley 216-GCBA modificada por la ley 454-GCBA y las resoluciones 211 y 702 -SOySP-02. No surge de la ley 216 incumbencia específica de la Subsecretaría de Tránsito y transporte que exceda las competencias de orden general habidas respecto al tránsito de esta ciudad, y menos aún se tiene responsabilidad alguna en cuanto a aspectos constructivos y/o económicos ligados a las arterias que la conforman, más allá de puntuales pedidos requiriendo adecuar sus pavimentos a fin de brindar correctas condiciones de transitabilidad. Es altamente significativo este rubro, ya que se ha estimado que “... el tránsito pesado determina el 50% de los costos de mantenimiento” de la red vial.

³⁸ Datos solicitados a la DGAOP por Nota 3494/02 AGCBA, y posteriormente a la DGTAYL de la SOySP Nota 787/03 AGCBA

³⁹ La Ley 123 determina el Procedimiento Técnico - Administrativo de *Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)*, que se propone, entre otros fines, (a) racionalizar el uso de materiales y energía en el desarrollo del hábitat; (b) lograr un desarrollo sostenible y equitativo de la Ciudad; (c) mejorar y preservar la calidad del aire, suelo y agua, en su Artículo 13° incluye entre “las actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos... (que) se presumen como de Impacto Ambiental con relevante efecto” a las “obras relevantes de infraestructura que desarrollen entes públicos o privados que presten servicios públicos.”

INSPECCIÓN

Al solo efecto de permitir una mejor comprensión del presente informe, las observaciones se han agrupado conforme a:

a) **Control Interno, Separación de Funciones y Dotación**

En los aspectos organizacionales que permiten calificar el ambiente de control con relación al circuito de certificación, pago y supervisión de las obras de pavimentación, aceras, demarcación y/o remodelaciones realizadas por terceros, se observa que:

26. La estructura del Departamento de Inspección no se encuentra aprobada.

El examen realizado detectó que el organigrama de la DGAOP no está respaldado por la Disposición Interna correspondiente.

Esto genera que, más allá de la precisión de los procedimientos que se aplican, exista dificultad para verificar que las actividades se cumplan de acuerdo a tales procedimientos.

27. La tramitación de las actuaciones, las funciones y los plazos de intervención de los distintos sectores no se encuentran determinados.

Tampoco existe evidencia de que la DG haya emitido instrucciones por escrito a través de Disposiciones Internas en donde se establezcan en forma clara parámetros tales como:

- Comunicación de las políticas a seguir en cada área acompañadas de sus correspondientes acciones ejecutivas.
- Criterios a adoptar por el personal por cada tarea que tenga a su cargo.
- Definición de responsabilidades por cada tarea.
- Tipos, formas y oportunidad de los controles a realizar.
- Definición por cada “acción de control”, de los distintos procedimientos a seguir en las alternativas de “aceptación” o “rechazo” de los elementos controlados. En particular, este tipo de definiciones permitirá ejercer una medición respecto de la eficacia alcanzada por la organización.
- Definición del producto y/o subproducto final de cada área.
- Tiempos de ejecución y justificación escrita de las dispersiones, con el objeto de poder recopilar evidencias fehacientes que permitan ejercer las acciones correctivas para mejorar progresivamente el sistema de la organización.
- Detallar cuáles serán las tareas específicas que deberá realizar cada área y definir la información que interconectará a cada área o departamento, para que finalmente se pueda obtener el resultado esperado.

Esta situación dificulta el seguimiento de la aplicación de los distintos procedimientos y manifiesta un potencial riesgo de superposición de acciones y directivas como así también de vacíos de gestión y disolución de responsabilidades.

28. La DGAOP no elaboró un diagnóstico que detalle el perfil necesario para cada puesto de trabajo tal como lo establece el último párrafo del artículo 7 de la ley 70.

29. Se carece de una adecuada separación de funciones. Se ha observado una inadecuada distribución de tareas en los responsables a cargo de áreas, haciendo muy débiles los controles por oposición.

Esta situación, sumada a la carencia de manuales de organización o de procedimientos, promueve que cada área actúe en forma estanca sin el suficiente intercambio de información de las tramitaciones, acarreando inconvenientes tanto para la propia DG como para los terceros.

30. Los registros son manuales y no constituyen libros formales ya que, ni se encuentran foliados, ni intervenidos y contienen documentación con foliado alterado, habiéndose hallado doble e incluso triple foliatura.⁴⁰ Además, el contenido de los registros y legajos técnicos no se encuentra estandarizado y la cantidad y calidad de la información es variable de acuerdo a la obra.⁴¹

31. La DGAOP no elaboró, en base a las pautas técnicas y a los requerimientos debidamente establecidos en los pliegos, *indicadores* que permitieran evaluar el grado de cumplimiento de dichas pautas técnicas, como así también la frecuencia de incumplimientos, la incidencia de diferentes faltas, etc., que, complementándose con la tarea que se realiza a los fines de la supervisión y de la inspección, permitieran determinar global y empíricamente la calidad de la labor de los Contratistas, la satisfacción de los usuarios y del comitente, el GCBA, y que fundamenten la calificación de los mismos.

32. El área de Inspección tampoco estableció un sistema de revisión periódica de los criterios y pautas técnicas establecidos en los pliegos. No se evidencia actividad sistemática de evaluación de desempeño de las empresas contratistas que incluya un análisis de las deficiencias detectadas en la ejecución y desarrollo de las obras, y de la aplicación de penalidades y su incidencia en las mejoras perseguidas.

Del mismo modo no estableció un sistema activo de revisión periódica e indicadores del desempeño de la labor de sus agentes y pasantes.

33. La dotación del área de inspección resulta insuficiente para la ejecución de las tareas de seguimiento de las obras.

El control de la actividad de la inspección está en manos de un reducido grupo de personal (14 agentes y 7 pasantes). Considerando que la DGAOP posee otros programas a su cargo y que el Programa 156, base del examen efectuado, abarca 10 planes diferentes que ejecutaron en total 131 obras, se deduce, que resulta materialmente imposible efectuar, con la dotación asignada, las inspecciones de obra en el momento oportuno y por lo tanto asegurar que las mismas se ajusten en un todo a los contratos y especificaciones estipuladas.

⁴⁰ Esto se verificó en el 100% de los casos integrantes de la muestra técnica.

⁴¹ Esto se verificó en el 100% de la muestra.

34. En el organismo no se evidencia la aplicación de una política de capacitación.

b) Mesa de Entradas y Salidas

35. La documentación técnica analizada permite observar que la DGAOP no ingresa la totalidad de la documentación por su División Mesa de Entradas y Salidas.

Esta circunstancia no permite verificar la fecha de incorporación y procedencia de la información y documentación con las consecuencias jurídicas que ello puede contener.⁴²

c) Registro, certificación y pago de las facturas

36. Existen fallas de control interno en la presentación, elaboración y administración de la documentación respaldatoria correspondiente a los certificados y contrataciones que integran la muestra.

Referencialidad: todos los detalles de trabajos y avances de obra deben estar referenciados en el plano general básico, planos particulares y planos de detalles.

- La inobservancia se verificó en el 95 % de los casos auditados, señalándose además que los presentados lo hacen con deficiencias técnicas (no presentan referencia a la obra a la cual pertenecen, no tienen firmas ni sellos o los datos, como cotas y niveles, están ausentes o incompletos). El 100% de la muestra no evidencia planos de detalles.

Integralidad: el legajo de certificación debe contener toda la documentación técnica, formularios anexos y administrativos previstos en la reglamentación, la cual se encuentra constituida por los PCG, PCP, PET y/o por la contrata.

Este defecto de los legajos técnicos se verificó en el 100% de los casos auditados. pudiendo destacarse que:

- Ordenes de Servicio: el 25 % de los legajos técnicos no presenta Ordenes de Servicio y el 75% de los que lo hacen, contienen fallas técnicas (falta de firmas, fecha, constancia de recepción). Resultando relevante que los Libros de Ordenes de Servicio presentados no permitan un seguimiento de las obras ya que, en gran proporción, evidencian su utilización sólo como formalidad exigida por los pliegos e incurrir en errores de improbable acontecimiento como representa el hecho de que los mismos, numerados en forma correlativa por triplicado, presenten todas sus hojas, aún las correspondientes a las Contratistas, demostrando que las Empresas no pudieron informarse en forma fehaciente, ni acusar recibo, ni obtener prueba, de las órdenes impartidas por la Inspección⁴³. Hecho que las expone al riesgo de sanciones, multas y aún a la rescisión del contrato por incumplimiento.

⁴² Esto se verificó en el 82 % de los casos analizados en la muestra técnica.

⁴³ Esto se verificó en el 23 % de los casos integrantes de la muestra técnica

- Notas de Pedido: el 25 % de los legajos técnicos no presenta Notas de Pedido y el 75% de los que lo hacen, contienen fallas técnicas (falta de firmas, fecha, constancia de recepción).
- Libro de Comunicaciones :el 100 % de los legajos técnicos que lo exigen conforme a pliegos, no presenta Libro de Comunicaciones.
- Relevamientos Fotográficos : el 80% de los legajos no presenta Relevamientos Fotográficos y el 20% de los exhibidos lo hace con deficiencias técnicas (falta individualización de la obra, no presenta estado anterior, en el transcurso y/o a la finalización, etc.)
- Soportes informáticos: el 100% de los legajos no presenta los soportes informáticos exigibles por pliego o por las circulares sin consulta anexadas a los procesos licitatorios.
- Actas de Inicio: el 25 % de los legajos no exhibe las actas de inicio de la obra.
- Factura: el 100% de los legajos no exhibe la factura a certificar.
- Resoluciones y Disposiciones: el 65 % de los legajos no exhibe las resoluciones y/o las disposiciones que afectan o modifican su desarrollo (ampliaciones, prorrogas de plazos, modificaciones de ítems y/o precios, neutralizaciones de plazos, etc)
- Comprobantes de pago: el 100% de los legajos no exhibe comprobantes de pago de IB ni de SUSS Sistema Único de la Seguridad Social - conforme lo estipulan expresamente los pliegos.⁴⁴ El incumplimiento de la presentación de esta documentación constituye causal de suspensión del trámite de certificación y pago, de acuerdo con lo establecido en los Pliegos de Condiciones Generales de Obra Mayor o Menor⁴⁵, no surgiendo evidencia de la aplicación de esta normativa.
- Pólizas de Seguro: El 50 % de los legajos técnicos no exhiben copia de las pólizas de seguro exigidas por los respectivos pliegos⁴⁶ ni evidencia de haber sido presentadas y/o puestas a resguardo del GCBA. El 11 % de las pólizas exhibidas no permite individualizar la obra a la que pertenece. El 84 %

⁴⁴ Sin perjuicio de lo observado, en las Carpetas de Pago auditadas se verificó la presentación de algunos de los comprobantes.

⁴⁵ PCG Obra Menor Punto 1.7: "Para tramitar los certificados, será requisito indispensable el presentar la fotocopia debidamente autenticada del comprobante de pago correspondiente al último vencimiento del impuesto sobre los Ingresos Brutos."

PCG Obra Mayor Punto 1.7.1: "El pago de cada certificado mensual de obra está condicionado a la previa presentación, por el Contratista, de sus comprobantes de depósitos por aporte jubilatorio y fondo de desempleo correspondientes al mes precedente al de los trabajos certificados."

⁴⁶ Responsabilidad Civil, Accidentes laborales, Robos, Hurtos, Equipos e instrumental, Personal de Inspección, según corresponda.

de las pólizas exhibidas no cubren los riesgos exigidos por los pliegos⁴⁷. En particular, se detectaron dos casos⁴⁸ en que se declara como cobertura de riesgo “tareas de construcción y refacción de edificios y trabajos de pintura en altura”, cuando las obras corresponden a “reparación integral de aceras con construcción de rampas” cuya cobertura debe ser *tareas en la vía pública*. El 18 % de las pólizas presentadas no designan como cotitular al GCBA. El 95% de los legajos no da cuenta si la contratista tomó seguros de caución en sustitución del fondo de reparo .

- Informes de Laboratorios: ver observación **37**
- Listado de Equipos e Instrumental: el 100% de los legajos en los cuales por Pliego, se exige presentación de Listado de Equipos afectados a la obra, su revisión y aprobación por parte de la Inspección, no exhibe evidencias de cumplimiento. El 100% de los legajos en los cuales por Pliego, se exige la provisión, por parte de la contratista, de instrumental auxiliar para las tareas de inspección y su aprobación, no exhibe evidencias de cumplimiento.

Autorizaciones: la documentación debe ser firmada por los representantes autorizados del Contratista y de la Dirección de Obra en forma conjunta según corresponda.

- El incumplimiento de este principio se observó en el 25% de los legajos técnicos ya que no evidencian designación de Representante Técnico por parte de la Contratista; existiendo un caso en que fue designado un profesional con la matrícula suspendida por su consejo profesional (no existiendo evidencias de rechazo o intimación por parte de la DGAOP). Constatándose además que el 15 % de los casos auditados no evidencian designación de Inspector por parte de la DGAOP. Por otra parte, el examen arrojó documentación esencial para la certificación (actas de medición, ordenes de servicio, notas de pedido, informes, etc) que no evidencian intervención de los representantes autorizados.

Certificado de avance de obra: la realización del certificado de avance de obra debería efectuarse acorde al cronograma general previsto por las partes en el Plan de Inversiones.

- La inobservancia se verificó en el 50 % de los legajos técnicos auditados que no evidencian presentación de Planillas y Curvas de Inversiones. Se constató además que las presentadas no se correlacionan con la información que surge de los Certificados y que se han liberado para su pago facturas con

⁴⁷ A modo de ejemplo se señala que la póliza de seguro de caución presentada por la contratista Luciano S.A., mediante la cual sustituyó los Fondos de Reparación de los certificados N° 10 y siguientes de la obra “Reacondicionamiento y ensanche de la Av. 27 de Febrero” – Expte. 58541/97, excluye expresamente la cobertura para multas y/u otras penalidades que pudieran ser aplicadas. Esta restricción impediría que el GCBA ejerciera, en caso de resultar necesario, el derecho de descontar de dicha póliza tales conceptos, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del Art. 35 de la Ley N° 13.064

⁴⁸ Expedientes N° 15498/01 y N° 42488/00

un avance inferior de hasta el 50,8% del aprobado, verificándose además Planillas y Curvas presentadas hasta 17 días después de liberada la factura.

El hecho es agravado en virtud de que la ausencia de respaldo conceptual fue advertida en distintas situaciones por la Dirección General Administración de Contratos, no surgiendo evidencia de que sus informes hayan sido tenidos en cuenta ni que se haya inhibido la liberación de pago⁴⁹.

Documentación técnica respaldatoria: el certificado deberá contar con toda la documentación necesaria para justificar las mediciones y el cálculo respectivo. Esta documentación está integrada por distintos documentos esenciales como ser:

Actas de Medición

Los defectos en esta documentación revelaron que:

- El 25 % de los legajos técnicos o de certificación no exhiben Actas de medición, elemento básico para la confección y control de la factura a certificar. El 65 % de los legajos exhibe actas de medición con deficiencias técnicas (falta evidencia de la intervención de la inspección, omiten el período al que pertenecen, no presentan fechas, firmas, sellos, etc.)
- Solo el 10 % de los legajos exhibe Actas en condiciones (formales)⁵⁰ de respaldar una factura para su certificación.

Libros de Mediciones

- La Dirección General no aplica el criterio de integrar las Actas de Mediciones en un Libro conforme lo estipulan los pliegos. La documentación complementaria de las actas, (cálculos auxiliares, esquemas, siluetas de superficie, etc.) no ha sido incorporada a los expedientes.

Planilla resumen

La planilla resumen se ordena por ítem con valores cuantitativos y precios con discriminación de valores anteriores acumulados (avance de obra e inversiones), mes o período actual y total acumulado.

Esta planilla, conforme a las exigencias de los pliegos es elaborada por la contratista y recibe el nombre de *Certificado*.

- Su ausencia se verificó en el 35 % de los legajos técnicos o de certificación auditados. El 65% de los expedientes evidenciaron deficiencias técnicas en esta documentación. No existiendo en la muestra auditada un solo legajo que diera cumplimiento.

Informes de la Inspección

- Se observó que en el 10 % de los legajos auditados no exhiben este informe y que el 90% restante los muestran con deficiencias técnicas (ausencia de firmas, sellos, fecha, obra y período al que pertenecen)

⁴⁹ Ej. Providencia s/n SPyS 16/01/02.

⁵⁰ Las Actas de Medición, labradas durante el año 2001, no permiten la verificación de lo conformado en las mismas debido a la imposibilidad fáctica de tal tarea.

d) Control de calidad de las obras

37. En el 100% de los casos auditados no surgen evidencias que el Departamento de Inspección autorice y/o controle las metodologías de incorporación de materiales a las obras conforme lo estipulan los pliegos⁵¹.

Esta tarea de contralor de las obras realizadas por terceros se sustenta en gran medida en dos acciones concurrentes: la aplicación de metodologías correctas en la incorporación de los materiales y el ensayo de la calidad de esos materiales incorporados o a incorporar y su ajuste respecto a las especificaciones técnicas estipuladas en los respectivos pliegos.

Con la recurrencia que se detalla a continuación la DGAOP no ha demostrado ejercer su función explícita en los siguientes programas.

- Programa 30-156-39-58 Rehabilitación y conservación vías circulación primaria y secundaria. Arts. 3.1. a 3.8. PET *Especificación especial*. Incumplimiento en el 100% de la muestra.
- Programa 30-156-39-51 Reparación integral de aceras y construcción de rampas para personas con necesidades especiales.
- No exhiben los Informes de Ensayos de Laboratorio el 30% de los legajos técnicos.
- El 92 % de los Informes exhibidos fue realizado en los laboratorios sugeridos por las Contratistas sin que conste la aprobación por parte de la Inspección⁵² y el 8 % restante en dependencias del GCBA⁵³, a solicitud de la Dirección pero en fecha extemporánea⁵⁴.
- El 15 % de los Informes exhibidos registra resultados inferiores a los pautados en las especificaciones técnicas, no surgiendo evidencias de que la Dirección haya tomado medidas al respecto.
- Programa 30-156-39-56 Reacondicionamiento y ensanche de la Av. 27 de Febrero.
El legajo técnico no muestra evidencias de haberse realizado algún tipo de control de calidad.
- Programa 30-156-039-057. Plan Global Sistema Bicisendas y Ciclovía.

⁵¹ Dentro de las misiones y funciones del Departamento de Inspección, descriptas en el Boletín Oficial N° 19.951/95, se menciona el “requerir y realizar todo tipo de ensayos destinados al estudio total o parcial de obras” con el objeto de velar por la calidad y adecuación de las mismas a los fines para los cuales fueron proyectadas y ejecutadas.

⁵² En los pliegos se establece que la aprobación de la calidad de los materiales “requerirá la intervención del laboratorio del Gobierno de la Ciudad o aquél que el Gobierno disponga a tal efecto para todos aquellos materiales cuyo análisis no pueda ser efectuado en la obra”.

⁵³ Coordinación General Laboratorio de Ensayos de Materiales - Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor Subsecretaría de Producción y Empleo - Secretaría de Desarrollo Económico

⁵⁴ En la Obra Menor N° 28/01 el informe de ensayo de laboratorio fue realizado el 20/06/2002 y los resultados remitidos a la D. G. De Defensa y Protección al Consumidor con fecha 28/08/02.

Con respecto a las tareas de control estipuladas para este programa, no consta haberse dado cumplimiento a los siguientes artículos del PET :

- 3.4.2.1. Verificación y pruebas de eficiencia de los equipos a utilizar
- 3.4.3. Disponibilidad de elementos de medición y control provistos por la Contratista.
- 3.6.1. Toma de muestras
- 3.6.2 Mediciones de temperatura y verificación de reflectancia diurna y nocturna
- 3.6.2.2 Controles por método instrumental
- 3.9.12. Ensayos a efectos de determinar: adherencia, ejecución, resistencia al impacto, temperatura de ablandamiento, fluidez, reflectancia, deslizamiento, cálculo, dureza, luminancia, esferas incorporadas, resistencia a temperaturas.

e) Ampliaciones de las obras y modificaciones de los contratos

Los pliegos licitatorios establecen la potestad del Gobierno de la Ciudad para modificar, ampliar o disminuir cada uno de los contratos con el objeto de adaptar los niveles de prestación de los mismos a los requerimientos y necesidades sociales.

Este recurso permite ajustar las prestaciones de manera de lograr un servicio adecuado a las necesidades.

No obstante, esta potestad debe recostarse sobre la debida justificación ya que, de no hacerlo, estas modificaciones implicarían que el proyecto técnico presentado y adjudicado no basta por si solo para garantizar un servicio adecuado a las necesidades de la Ciudad, o bien, que dicho compromiso resulta prematuro por cuanto apela al resorte de utilización de este recurso previsto en el pliego para ajustar, a lo largo de la obra y frente a diversas circunstancias, el nivel real de las prestaciones.

Además, compromete a priori recursos presupuestarios de la partida afectada a estas contrataciones sin que se incluyan parámetros técnicos ni indicadores que permitan identificar situaciones que debieran ser excepcionales y cuyo requerimiento sólo surge de la gestión de los contratos.

38. En el 40% de los casos auditados se evidencia la utilización frecuente del recurso de excepción (ampliación de las obras y/o modificación de los contratos), sin que el mismo sea debidamente justificado y sin dar cumplimiento, además, a las condiciones impuestas por los pliegos para habilitar el recurso.

Esto se verificó tanto en la modificación de cantidades de obra, en la estipulación de nuevos precios, en el cambio de sistemas de medición de ítems, como así también en la prórroga de los plazos contractuales considerados prioritarios para el llamado y ejecución de las obras⁵⁵.

El recurso además, alteró en más de un caso, el principio de igualdad de los oferentes y dejó en evidencia que empresas contratistas, al momento de la

⁵⁵ Expedientes N° 31967/00, 15498/01 y 31959/00. representan el 33% de las obras de *Reparación integral de aceras y construcción de rampas para personas con necesidades especiales* auditadas. Expediente 34222/00, 58108/00 Rehabilitación y conservación vías circulación primaria y secundaria ; Expte. 13563/01 Reparación Integral de Aceras Av. Independencia entre Bdo. de Irigoyen y Av. Paseo Colón, Expte. 13550/01 Reparación Integral de Aceras Av. San Juan entre Bdo. de Irigoyen y Av. Paseo Colón; Expediente N° 62354/00 Programa 30-156-039-057 Plan Global Sistema Bicisendas y Ciclovía

adjudicación, presentaban precios que resultaron luego ficticios y fueron sincerados mediante las modificaciones introducidas⁵⁶.

f) Programación y planificación de la obras⁵⁷

39. El examen practicado en la DGOP deja en relieve que esta tarea de programación y planificación de las obras no es ejercida por la Dirección.

La ausencia de relevamientos de situación previos a las adjudicaciones de las obras y aún en el inicio y desarrollo de las mismas, como así también la falta de evidencias de reclamos a las Contratistas para que ejecuten la tarea contratada y a su cargo⁵⁸ y de igual forma, la falta de evidencia sobre sanciones impuestas por este incumplimiento a las empresas, denotan una falta de acción que va en detrimento de la optimización de recursos a que debiera tender la Administración.

Por otra parte, la falta de planificación desdibuja la tarea de Inspección, provoca demoras en las obras⁵⁹ y debilita el ambiente de control⁶⁰.

⁵⁶ En el Expte. 31.967/00 la aprobación de una modificación en la cantidad de obra y establecimiento de nuevos precios con posterioridad a la firma de la contrata, en función de antecedentes conocidos al momento de adjudicarse la misma. Por nota N° 2676–DGOP–01 se aprueban dichas modificaciones en base a planillas de justificación de precios confeccionadas por la contratista y datadas el 27/10/00. Surge de ello que la obra, al momento de la adjudicación expresaba un precio que debió ser modificado.

⁵⁷ La conveniencia de programar un proyecto o una obra surge de la necesidad de conocer previamente distintos aspectos de los mismos, como por ejemplo: el ordenamiento de las tareas en el espacio y en el tiempo; la determinación de los momentos oportunos para la iniciación y terminación de tareas o para la incorporación de elementos, equipos o gremios; la previsión de los flujos de fondos para mantener determinados ritmos de obra; la definición de lapsos parciales o totales

⁵⁸ Programa 30-156-39-51. Reparación integral de aceras y construcción de rampas para personas con necesidades especiales. Expte. 13563/01 Reparación Integral de Aceras Av. Independencia entre Bdo. de Irigoyen y Av. Paseo Colón y Expte. 13550/01 Reparación Integral de Aceras Av. San Juan entre Bdo. de Irigoyen y Av. Paseo Colón; Expediente N° 62354/00 Programa 30-156-039-057 Plan Global Sistema Bicisendas y Ciclovía

⁵⁹ Licitaciones Públicas N° 36/01 y 37/01. Estas licitaciones previeron la colocación de losetas reglamentarias 40x60 en lugar de la baldosa calcárea tipo 9 panes estipulada para la zona, considerada APH1 integrante del Casco Histórico de la Ciudad. Ello motivo el dictado de las Resoluciones 1193 y 1194-SSA-2001 agregando el Ítem 4 “Provisión de baldosas calcáreas tipo 9 panes” incrementando el monto original de la Licitaciones.

⁶⁰ Se observó: certificación correspondiente a la construcción de rampas y vados sin el correspondiente respaldo de Órdenes de Servicio u otro tipo de documentación en la que conste la autorización otorgada a la Contratista para construirlas; rampas y vados inexistentes en los sitios en que debieran estar contruidos; reparaciones de veredas originadas por roturas causadas por raíces de árboles en las que se ordena sistemáticamente realizarlas en los frentes próximos a las esquinas, situación que beneficia a los Contratistas por demandar este tipo de tareas menores costos operativos y mayor facturación en menor tiempo de ejecución

7. Recomendaciones

Dado que la Dirección auditada fue suprimida de la estructura organizativa del GCBA (dec.654/01), las siguientes recomendaciones deberán ser tenidas en cuenta por el organismo que continuó sus funciones, el Ente de Higiene Urbana, en la actualidad dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano.

1. Implementar un sistema de control interno en los términos prescriptos por el art. 122 de la Ley N° 70.
2. Implementar mecanismos de coordinación entre los diferentes organismos del GCBA que actúen en “mejoramiento de vías vehiculares y peatonales” a fin de articular y optimizar relevamientos, diagnósticos, metas físicas y obras.
3. Establecer y difundir de manera consistente y unívoca los universos cuantitativos de “vías vehiculares y peatonales”.
4. Ejecutar, como componente indispensable de un proceso de planificación, un relevamiento exhaustivo de los diversos tipos de vías vehiculares y peatonales, indicando estado, grado y tipos de deterioros, y causas de deterioros.
5. Poner en marcha un sistema de registro documental de las decisiones y directivas que se tomen en cuanto a las acciones del programa.
6. Establecer las causas concretas y verificables de la significativa insuficiencia de los resultados en referencia a la eficacia prevista por las metas físicas vigentes en el ejercicio.
7. Diferenciar las metas físicas presupuestarias según las distintas modalidades de actuación (administración y contratación de terceros).
8. Mejorar los objetivos y metas del programa incorporando metas diferenciadas por zonas urbanas con diversos grados de deterioro (según relevamiento) y metas por diferentes tipos de pavimentos.
9. Diseñar y elaborar indicadores de evaluación de la calidad física y del impacto social y urbano de la producción del programa.
10. Implementar un sistema de cálculo actualizado de los precios unitarios promedio (por unidad de superficie) alcanzados en las obras del programa.
11. Evitar la adjudicación en caso de significativa dispersión (entre diversas ofertas) de precios unitarios.

12. Aplicar la Resolución Secretaría de Hacienda y Finanzas N° 1.672/99861 y de su Anexo 1, en cuanto a procedimiento para las licitaciones y contrataciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; especialmente en cuanto a establecimiento y empleo de los “precios indicativos y/o testigos”.
13. Implementar procedimientos de valoración y registro patrimonial de los bienes adquiridos y/ o reconstruidos.
14. Diseñar e implementar metodologías de evaluación, y gestión integrada del patrimonio vial, inversiones, impuestos y financiación, en referencia a los ciclos de mantenimiento, deterioro y reconstrucción de vías vehiculares y peatonales.
15. Mejorar las partidas presupuestarias, y la eficacia y eficiencia de la gestión a fin de detener y revertir el proceso de obsolescencia en vías peatonales.
16. Mejorar las partidas presupuestarias, y la eficacia y eficiencia de la gestión a fin de detener y revertir el proceso de obsolescencia en vías vehiculares.
17. Obtener y/ o elaborar (según relevamientos) diagnósticos diferenciando zonas de diferente criticidad social y urbana.
18. Implementar sistemas de información y cálculo acerca de la eficacia y eficiencia comparadas entre la operación por administración (programa 146) y por terceros (156).
19. Poner en marcha de manera sistemática los procedimientos y registros apropiados para cumplir la normativa del régimen de reparación de veredas.
20. Elaborar manuales e instructivos que establezcan las modalidades de procedimiento en las diversas actividades del programa.
21. Implementar sistemas de registro integrales de las demandas de terceros acerca de vías vehiculares y peatonales.
22. Implementar procedimientos, criterios y registros explícitos de las actuaciones que se coordinan con otros organismos en cuanto a la Red de Tránsito Pesado.
23. Incorporar personal capacitado para actuar en mantenimiento de pavimentos graníticos.
24. Formular en pliegos (en acciones contratadas) y manuales de procedimiento los requisitos de manejo y mitigación ambiental a que deben someterse los diferentes tipos de obras del programa. *(Por ejemplo,*

⁶¹ BOCBA 394 – Publicación de fecha 27/02/1998.

en cuanto a emisión de gases y partículas a la atmósfera, generación de ruido, aporte de sólidos en redes de alcantarillado, molestias a vecinos residentes o en tránsito, ocupación y deterioro del espacio público, derrame de grasas y aceites, vibraciones en edificios por paso de maquinaria pesada, etc.)

25. Establecer una evaluación general del impacto ambiental de las obras del programa.
26. Dictar la disposición correspondiente a la aprobación de la estructura interna del Departamento de Inspecciones.
27. Confeccionar un Manual de Normas y Procedimiento donde se estipulen las políticas a seguir, las acciones ejecutivas y criterios a adoptar por el personal técnico y de inspección como asimismo, que defina las responsabilidades, tipos formas y oportunidad de los controles a realizar. Se recomienda también establecer parámetros de eficacia y definir los productos y subproductos finales de cada área tendientes a recopilar datos que permitan ejercer las acciones correctivas y evitar el riesgo de superposición de acciones y directivas como así también de vacíos de gestión y disolución de responsabilidades.
28. Elaborar el diagnóstico y perfil para cada puesto de trabajo conforme lo establece el art. 7 de la Ley 70.
29. Separar y distribuir adecuadamente las funciones y tareas de los responsables a cargo de áreas Como así también formalizar los criterios de gestión que permitan fundamentar las actuaciones.
30. Estandarizar la información que debe contener los legajos técnicos y procurar que los mismos se encuentren integrados, evitando la dispersión de la información, y sean archivados en el mismo lugar físico cumpliendo, asimismo, con la obligación de resguardo de la documentación que como Dirección General posee.
31. Elaborar indicadores que permitan evaluar el grado de cumplimiento de las pautas técnicas previstas en los pliegos, frecuencia de incumplimientos, etc, a fin de permitir global y empíricamente la calidad de la labor de los contratistas, la satisfacción de los usuarios y del GCBA.
32. Establecer un sistema activo de revisión periódica e indicadores del desempeño de la labor de sus agentes y pasantes como así también de los contratistas.
33. Incrementar la dotación de personal del área de inspección para mejorar el seguimiento de las obras tanto en sus aspectos formales como fácticos.

34. Implementar políticas de capacitación e incentivos al personal que permitan optimizar las funciones que los agentes brindan para la administración.
35. Establecer criterios de tramitación de las actuaciones, implementando el ingreso y egreso de la documentación por medio de la Mesa de entradas del organismo.
36. Arbitrar la medidas necesarias tendientes a subsanar las fallas de control interno en la presentación, elaboración y administración de la documentación respaldatoria correspondiente a los certificados y contrataciones que se llevan en la Dirección.
37. Controlar la metodología de incorporación de materiales a las obras conforme se estipula en los pliegos. Velando asimismo, por la calidad y adecuación de las misma a los fines para los cuales fueron proyectadas y ejecutadas.
38. Evitar las modificaciones contractuales sin razón fundamentada una vez rematada la obra, a fin de respetar los derechos de los oferentes.
39. Planificar adecuadamente las obras antes de convocar a su realización a fin de evitar desdibujar la tarea de Inspección, provocar demoras en las obras y debilitar el ambiente de control interno.

8. Conclusión

Las observaciones evidencian incumplimientos de las normas vigentes y debilidades de gestión y control interno.

El estudio efectuado en la Dirección Adjunta de Obra Pública demostró numerosas insuficiencias y debilidades en el cumplimiento de la normativa regulatoria. Como aspectos más relevantes pueden señalarse deficiencias de planeamiento, control interno, criterios técnicos y normativos que afectan la eficiencia y eficacia del producto.

La falta de planificación de las compras y contrataciones del programa conlleva a la utilización de los recursos sin un orden preexistente y a la realización de compras de bienes y servicios de iguales características en un período de tiempo breve y en forma continuada a través de la utilización de fondos de Caja Chica.

La información que deben contener los legajos técnicos debe estar estandarizada e ingresada por la mesa general de entradas del organismo, dándole fecha cierta a cada una de las presentaciones. Asimismo debe procurarse que los legajos se encuentren integrados, evitando la dispersión de la información, y ser archivados en el mismo lugar físico cumpliendo con la obligación de resguardo de la documentación que como Dirección General posee.

La DGAOP debe respetar los principios conceptuales que sostienen la Dirección e Inspección de Obra y sus elementos sustanciales de cumplimiento técnico-administrativo recomendados por los Consejos Profesionales en la materia y que, además, surgen claramente de los respectivos Pliegos.

La consideración aislada de errores, omisiones, deficiencias y debilidades en el ambiente de control de esta DGAOP, adquiere relevancia por la recurrencia, habitualidad y características de los mismos. En el análisis integrado, llevan a concluir que han adquirido el carácter de sistemático.

ANEXO I

CRITERIOS DE AUDITORÍA DE GESTIÓN ⁶²

CRITERIOS DE LAS “3E” (Eficacia, eficiencia, economía)

Eficacia: *revisión del logro de las metas financieras y físicas.* (ejecución real comparada con metas de ejecución financiera y metas físicas). Identificación de las unidades de medida.

Eficiencia: *auditoría de la prestación de los servicios y bienes con máximo valor agregado.* (relación insumo- producto, implicando el conocimiento de la estructura de producción de bienes y servicios y de la vinculación entre variables físicas y financieras)

Economía: *adquisición de bienes y servicios a mínimo costo* (relación precio-insumo o precio- producto adquirido). En este conjunto se encuentran los análisis de razonabilidad de los costos insumidos y/ o precios contratados.

CRITERIOS PRESUPUESTARIOS

Examina los diversos aspectos presupuestarios (anteproyecto, ley, devengados, etc.) de la gestión del ente o programa, detallando la situación de los incisos y la motivación de sus evoluciones particulares en el ejercicio.

CRITERIOS TÉCNICOS

Examina el cumplimiento del programa en cuanto a sus actividades y productos según las reglamentaciones o normas técnicas aplicables, las que en algunos casos pueden tener una vigencia legal por pertenecer a la normativa local. Aquí se pueden citar, a modo de ejemplo, Ley de Impacto Ambiental, el Código de Edificación, el Código de Planeamiento Urbano, etc. Alternativamente, se debe recurrir a documentos de otros organismos oficiales, instituciones académicas, consejos profesionales (locales, nacionales e internacionales), agencias de cooperación, etc.

CRITERIOS URBANO- AMBIENTALES

Estudios urbanísticos y ambientales locales que permitan caracterizar adecuadamente los entornos y las demandas (especialmente los desequilibrios territoriales socio- económicos, de equipamiento, ambientales, etc.) a tener en cuenta, articulados principalmente con el criterio de brechas. Entre tales estudios pueden citarse los Informes del Convenio Mapa- Mapi (SCA- MCBA); el Plan Urbano Ambiental (2000- 2001); el Plan Estratégico, Anuarios Estadísticos del GCBA, etc.

⁶² (PT AdGOgepu2)

CRITERIOS COMPARATIVOS

Confronta las características, procedimientos y resultados del organismo y/o programa **con otros análogos** nacionales y/ o del exterior, públicos y –si cabe- privados. Por tanto, su índole replicará (en la medida que se desee y según la información disponible) algunas unidades de análisis derivadas de los restantes criterios, proyectado resultados de otras unidades comparables.

CRITERIOS HISTÓRICOS

Confronta los resultados con las performances alcanzadas **por el mismo organismo y/ o programa** en ejercicios anteriores. Como en el caso anterior, su índole replicará (en la medida que se desee y según la información disponible) algunas unidades de análisis derivadas de los restantes criterios.

CRITERIO DE BRECHAS

Adaptado a la terminología de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto.⁶³

Identificación y medición de brechas **entre diversos niveles de demanda (en el entorno) y diferentes aspectos de la oferta de bienes y servicios (por el organismo)**. Las brechas se presentan como un menú que debe adecuarse a cada caso. Se unifican todos los datos por medio de una **unidad de medida**.

Los datos a introducir son:

- U. Universo
- DP. demanda potencial o necesidad pública total.
- DE. demanda efectiva o necesidad pública revelada (real)
- CP. Capacidad de producción (recursos humanos, físicos, tecnológicos, etc. disponibles).
- BPM. Meta; bien público o producto (en bienes o servicios) establecido en el Presupuesto.
- BPR. Resultado; bien público o producto (en bienes o servicios) efectivamente obtenido por el programa.⁶⁴

1. BRECHAS

⁶³ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, SECRETARIA DE HACIENDA Y FINANZAS, SUBSECRETARIA DE GESTION Y ADMINISTRACION FINANCIERA, DIRECCION GENERAL DE LA OFICINA DE GESTION PUBLICA Y PRESUPUESTO: **BASE METODOLOGICA, FORMULARIOS E INSTRUCTIVOS** (Proceso de Formulación del Plan General de Acción de Gobierno, el Plan de Inversiones Públicas, para el período 2003/2005, y el Presupuesto de la Administración de la Ciudad de Buenos Aires para el año 2003). Asimismo se informan estos términos de referencia en el Informe 09-30-DGOGPyP-2003 (Dirección General de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto), del 04- 04-2003.

⁶⁴ Aquí nos vemos obligados a distinguir los dos “bienes públicos” (meta y resultado), ya que el primero corresponde a la formulación presupuestaria determinada por la Ogepu, pero se hace necesario el segundo para la auditoria de gestión. Distinciones similares establecemos a continuación en la definición de las “brechas.”

Brechas totales: diferencia entre DP y BPM/ BPR

En el contexto de una auditoría de gestión se requiere diferenciar:

Brecha total (prevista): diferencia entre DP y BPM

Brecha total (efectiva): diferencia entre DP y BPR

Brecha efectiva: diferencia entre DE y BPM/ BPR

En el contexto de una auditoría de gestión se requiere diferenciar:

Brecha efectiva: diferencia entre DE y BPM

Brecha efectiva: diferencia entre DE y BPR

Brecha de demanda latente: diferencia entre DP y DE

Brecha de capacidad: diferencia entre DE y CP

(puede ser positiva o negativa)

Brechas de prestación u operación del servicio: diferencia entre CP y BP.

Es la "capacidad ociosa" en caso positivo; en el contexto de una auditoría de gestión se requiere diferenciar:

Brecha de prestación u operación del servicio (prevista): diferencia entre CP y BPM

Brecha de prestación u operación del servicio (efectiva): diferencia entre CP y BPR

ANEXO II

MUESTRA DE AUDITORIA

Se deja constancia que la muestra seleccionada para efectuar la auditoria legal y financiera del programa 156 fue utilizada para efectuar las observaciones que hacen al Departamento de Inspección. A continuación se detalla la forma en que se realizó la selección originaria y los datos de los expedientes tenidos en cuenta.

De las obras y contrataciones informadas por la DGAOP se seleccionó una muestra en forma aleatoria cuyo detalle luce a continuación. A esta muestra se le buscó el correlato contable a los efectos de cerrar el circuito correspondiente a cada obra y contratación, seleccionando de las transacciones contables las carpetas de pago con mayor significación económica, procurando, en aquellos casos en que una misma especie de obra estuviera llevada a cabo por más de una contratista, que todas fueran contempladas. Asimismo, la muestra contable fue ampliada con transacciones de los incisos correspondientes a contrataciones de Bienes de Consumo y a Servicios no Personales.

De acuerdo con la Cuenta Inversión 2001⁶⁵, el programa auditado devengó gastos totales por \$ 19.404.896 correspondiendo a los incisos 2 (bienes de consumo), 3 (servicios no personales) y 4 (bienes de uso) un monto de \$ 16.423.402 constituyendo éste el universo de transacciones. Cabe agregar que con relación a los servicios no personales, se excluyeron los servicios básicos de telefonía, luz y agua.

El cuadro siguiente muestra el universo informado por inciso y la significatividad de la muestra de auditoría tomada para el análisis.⁶⁶

UNIVERSO DE TRANSACCIONES Y MUESTRA DE AUDITORIA

Ref fs.

OBJETO DEL GASTO	UNIVERSO INFORMADO		MUESTRA DE AUDITORÍA			
INCISO	N° DE TRANSACCIONES	MONTO	TRANSACCIONES		MONTO	
			N°	% s/ universo	\$	% s/ universo
2. Bienes de Consumo	492	324.552,78	10	2,03	44.815,24	13,80
3. Servicios no personales	299	243.271,69	5	1,67	5.950,00	2,45

⁶⁵ Cuenta de Inversión año 2001 del GCBA, Tomo II página 578.

⁶⁶ En Anexo II se describe el procedimiento seguido para la determinación de la muestra y se incluye información con mayor nivel de desagregación.

4. Bienes de Uso	2.048	15.855.489,81	106	5,72	5.330.962,86	33,62
TOTAL	2.839	16.423.314,28	121	4,26	5.381.728,10	32,77

La determinación de la cantidad de casos que correspondía seleccionar de las obras realizadas durante el período se efectuó mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

TABLA DE DETERMINACIÓN DE MUESTRA n
(para N>30)

Poblacion= N=	127
---------------	-----

Confianza 1-a	Valor Normal Típico (s/tabla) Z a/2	Error d	n° ((Z a/2)/2*d)^2	Muestra n n°/(1+(n°/N))
90%	1,645	1%	6765,06	124,66
		2%	1691,27	118,13
		3%	751,67	108,64
		4%	422,82	97,66
		5%	270,60	86,43
		6%	187,92	75,78
		7%	138,06	66,15
		8%	105,70	57,69
		9%	83,52	50,38
		10%	67,65	44,14

De lo que resulta que para muestra con una confianza del 90% y un margen de error del 10% los casos a auditar son 44 a los que se le agregaron aquellos que por criterio del auditor se seleccionaron, teniendo en cuenta las prioridades del programa y la significación económica de las obras, procurando que quede incorporado a la muestra una obra por cada contratista. En consecuencia, la muestra quedó conformada por 64 casos, los que seguidamente se enuncian:

- E. 15.546-01 Const. De rampas p/ pers. con Nec. Especiales - GRUPO II - Empresa VIALTEK S.R.L. - Obra Menor N° 148/01
- E. 15.554-01 Const. De rampas p/ pers. con Nec. Especiales - GRUPO V - Empresa INSTALECTRO S.A. - Obra Menor N° 147/01
- E. 15.552-01 Const. De rampas p/ pers. con Nec. Especiales - GRUPO IV - Empresa INSTALECTRO S.A. - Obra Menor N° 150/01
- E. 15.554-01 Const. De rampas p/ pers. con Nec. Especiales - GRUPO V - Empresa INSTALECTRO S.A. - Obra Menor N° 147/01
- E. 31.955-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 3 Etapa II- GRAPE CONST.- Obra Menor N° 198/00
- E. 31.956-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 4 Etapa II - GRAPE CONST - Obra Menor N° 199/00

- E. 31.959-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 6 Etapa II - NAKU CONST. - Obra Menor N° 194/00
- E. 32.873-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 7 Etapa II - GRAPE CONST. - Obra Menor N° 195/00
- E. 31.967-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 13 Etapa II- RICAVAL S.A. - Obra Menor N° 203/00
- E. 31.973-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 14 E Etapa II- CONANA - Obra Menor N° 193/00
- E. 42.488-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 9 - Empr.: JUDZIK & ANGIELCZYK S.A. - Obra Menor N° 22/01
- E. 13.550-01 Rep. de Aceras Avda. San Juan - Bdo. de Irigoyen - Empresa: RICAVAL. 13.563-01 Rep. de Aceras Avda. Independencia E/ Bdo. de Irigoyen y P. Colón - Empresa: RICAVAL - Lic. Púb. N° 37/01
- E. 15.481-01 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 2 S Etapa III - TECNICA DELLO S.A. Obra Menor N° 144/01
- E. 15.498-01 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 4 Etapa III - JUDZIK & ANGIELCZYK S.A. - Obra Menor N° 142/01
- E. 15.511-01 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 9 Etapa III - Empr.: DRAGONAIR S.A. - Obra Menor N° 137/01
- E. 15.516-01 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 10 Etapa III - Empr.: DRAGONAIR S.A. - Obra Menor N° 136/01
- E. 15.529-01 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 13 Etapa III - Empr.: JUDZIK & ANGIELCZYK S.A. - Obra Menor N° 133/01
- E. 54.188-99 - Lic. O.M. Zona 3 - LINOTOL ARGENTINA SACCIF - Obra Menor N° 255/00
- E. 54.190-99 - Lic. O.M. Zona 5 - FAICSA S.A. - Obra Menor N° 253/00
- E. 62.354-00 - Lic. O.M. Demar. y/o Redemar. Bicisendas exist. - SEÑALAMIENTO Y SEGURIDAD S.A. - Obra Menor N° 28/01
- N. 1564-DGOP-01 - Decreto 116 - Demarcación Bicisenda Parq. Saavedra ALTOTE SA.
- E.21736-01-Demarcación y / o redemarcación horizontal Zona 2 Norte ETAPA II - Emp. EQUIMAC SA - Obra Menor 168/01
- E.21750-01-Demarcación y / o redemarcación horizontal Zona 3 ETAPA II - Empr.: LINOTOL ARGENTINA - Obra Menor 166/01
- E.21757-01-Demarcación y / o redemarcación horizontal Zona 5 ETAPA II - Empr.: F.A.I.C.S.A. - Obra Menor 164/01
- E.21758-01-Demarcación y / o redemarcación horizontal Zona 6 ETAPA II - Empr.: F.A.I.C.S.A. - Obra Menor 163/01

- E.21780-01-Demarcación y / o redemarcación horizontal Zona 11 ETAPA II - Emp. LINOTOL ARGENTINA - Obra Menor 158/01
- E.21783-01-Demarcación y / o redemarcación horizontal Zona 12 ETAPA II- Emp. FAICSA SA - Obra Menor 157/01
- E.21789 -01-Demarcación y / o redemarcación horizontal Zona 14 Este ETAPA II - Emp. CLEANOSOL ARG. - Obra Menor 154/01
- Nota N° 1920/2084/DGOP/2001 - Demarcación horizontal - TC OBRAS VIALES Y CIVILES S.R.L.
- E.58541-97 Ampliación y reparación Avda. 27 de febrero ETAPA I- Empresa LUCIANO S.A. - Lic. Púb. 19-DGOP-98
- E. 42914-00 - Lic. Pub. N° 121/01 - Bicesenda Interparque Sur ETAPA V
- E. 65.259-99 Reparación Integral en la Vía Pública - 5 Zonas - Lic. Púb. 113/00
- E. 34.220-00 - Const. Y Manten. Pavimentos Rígidos Etapa I Zona 11 Empresa Ricavial SA - Obra Menor N° 92/01
- E. 34.222-00 - Const. Y Manten. Pavimentos Rígidos Etapa I Zona 12 Empresa Viani SACIC y A - Obra Menor N° 55/01
- E. 34.193-00 - Const. Y Manten. Pavimentos Rígidos Etapa I Zona 14 E Emp.Judzik y Angielczyk SA - Obra Menor N° 47/01
- E. 58.107-00 - Reparación Integral Area Micro-Macrocentro - Sector 1- BALPALA CONST. - Lic. Púb. 17/01
- E. 58.108-00 - Reparación Integral Area Micro-Macrocentro - Sector 2 - DOS ARROYOS SA - Lic. Púb. 16/01
- E. 320-01 - Pavim. Calle 25 de Mayo (e) Sarmiento y Tucuman
- E. 322-01 - Pavim. Calle 25 de Mayo (e) Sarmiento y Rivadavia
- E. 332-01 - Pavim. Calle Talcahuano (e) Sarmiento y Lavalle
- E. 11799-01-CGP 1 - Empresa: C.O.V.Y.C.S.A. - Obra Menor N° 94/01
- E. 11802-01-CGP 2Sur - Empresa: ATILIO VIAL S.A. - Obra Menor N° 95/01
- E. 11818-01-CGP 4 - Empresa: RICAVIAL S.A. - Obra Menor N° 98/01
- E. 11835-01-CGP 6 - Empresa: RICAVIAL S.A. - Obra Menor N° 100/01
- E. 13140-01-CGP 9 - Empresa: GIRO CONSTRUCCIONES S.R.L. - Obra Menor N° 103/01
- E. 13164-01-CGP 10 - Empresa: RICAVIAL S.A. - Obra Menor N° 104/01
- E. 13114-01-CGP 11 - Empresa: GIRO CONSTRUCCIONES S.R.L. - Obra Menor N° 101/01

- E. 13175-01-CGP 12 - Empresa: GIRO CONSTRUCCIONES S.R.L. - Obra Menor N° 105/01
- E. 13183-01-CGP 14 Este - Empresa : VIANI S.A. - Obra Menor N° 107/01
- Nota N° 1817 -DGOP-2001 Reservoirio de atenuador hidráulico en Constituyentes y Griveo
- Expte. N° 57595-01 Provisión de carteles para publicidad institucional del GCBA Reservoirios Atenuadores - Empresa: METALSINA - Lic. Privada N° 221/01
- E. 75037/01 Rehabilitación de veredas en el sector comprendido entre Rivera Indarte, Eva Perón, Av. Bonorino y Avelino Diaz - Empresa Arquein S.A. – Obra Menor 275/01
- E. 23036/99 Construcción de rambla Costanera Norte 4a. Etapa - Empresa Del Río Construcciones S.R.L. - Lic. Pública 315/01
- E. 72128-01Rehabilitación de veredas en Av. Patricios entre A. Del Valle y W. Villafañe - Empresa Interconst S.A. - Obra Menor 249/01
- E. 47975-01 Reparación integral de veredas con construcción de rampas para personas con necesidades especiales Etapa IV Zona 6 - Empresa Jorsan SACIFI - Obra Menor 232/01
- E. 75032-01 Rehabilitación de veredas en el sector comprendido entre Av. Juan B. Justo, Nicaragua, Bonpland, Av. Coronel Niceto Vega - Empresa Roberto Queixalos S.A. Obra Menor 270/01
- E. 25318-01Instalación de un puente peatonal sobre las vías del ex F.C.G. Belgrano Sur en la intersección de las calles Corrales y O'Gorman - Empresa Technological Industrial Services S.A. - Obra Menor 235/01
- E. 13544/01Reparación Integral de Aceras Av. Jujuy entre Av. Rivadavia y Av. Caseros - Empresa Vialtek S.R.L. - Lic. Pública 127/01
- E. 42300-99 Reparación de barandas en puente peatonal Av. Del Libertador y Vedia – Empresa Del Río Construcciones S.R.L. - Obra Menor 256/01

De los 64 casos enunciados se efectuó su relevamiento legal y se procedió a seleccionar una muestra técnica a los efectos que, al igual que con los aspectos contables, quedaran abarcados también los aspectos técnicos, cerrando así el circuito sobre todo el proceso. La obras seleccionadas sobre las que se efectuó el relevamiento técnico son las siguientes:

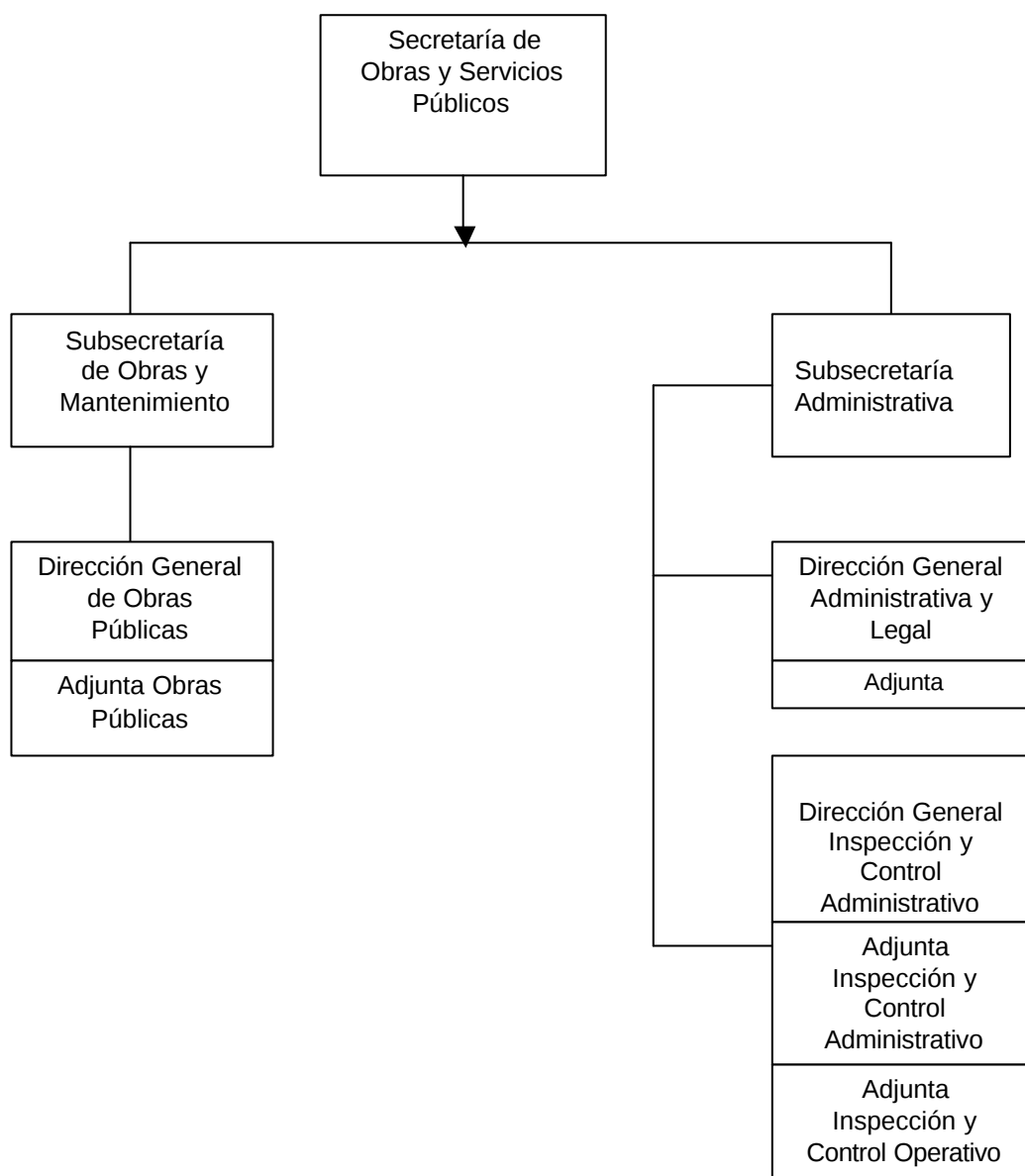
EXPEDIENTES INCLUIDOS EN LA MUESTRA TÉCNICA
E. 31.955-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 3 Etapa II- GRAPE CONST.- Obra Menor N° 198/00

EXPEDIENTES INCLUIDOS EN LA MUESTRA TÉCNICA	
E. 31.956-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 4 Etapa II - GRAPE CONST - Obra Menor N° 199/00	
E. 31.959-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 6 Etapa II - NAKU CONST. - Obra Menor N° 194/00	
E. 31.967-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 13 Etapa II- RICAVAL S.A. - Obra Menor N° 203/00	
E. 42.488-00 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 9 - Empr.: JUDZIK & ANGIELCZYK S.A. - Obra Menor N° 22/01	
E. 13.550-01 Rep. de Aceras Avda. San Juan - Bdo. de Irigoyen - Empresa: RICAVAL. 13.563-01 Rep. de Aceras Avda. Independencia E/ Bdo. de Irigoyen y P. Colón - Empresa: RICAVAL - Lic. Púb. N° 37/01	
E. 15.498-01 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 4 Etapa III - JUDZIK & ANGIELCZYK S.A. - Obra Menor N° 142/01	
E. 15.511-01 Rep. Integral de Aceras con Rampas - Zona 9 Etapa III - Empr.: DRAGONAIR S.A. - Obra Menor N° 137/01	
E. 62.354-00 - Lic. O.M. Demar. y/o Redemar. Bicisendas exist. - SEÑALAMIENTO Y SEGURIDAD S.A. - Obra Menor N° 28/01	
N. 1564-DGOP-01 - Decreto 116 - Demarcación Bicisenda Parq. Saavedra ALTOTE SA.	
E.21736-01-Demarcación y / o redemarcación horizontal Zona 2 Norte ETAPA II – Emp. EQUIMAC SA - Obra Menor 168/01	
Nota N° 1920/2084/DGOP/2001 - Demarcación horizontal – TC OBRAS VIALES Y CIVILES S.R.L.	
E.58541-97 Ampliación y reparación Avda. 27 de febrero ETAPA I-Empresa LUCIANO S.A. - Lic. Púb. 19-DGOP-98	
E. 42914-00 - Lic. Pub. N° 121/01 - Bicesenda Interparque Sur ETAPA V	
E. 65.259-99 Reparación Integral en la Vía Pública - 5 Zonas - Lic. Púb. 113/00	
E. 34.220-00 - Const. Y Manten. Pavimentos Rígidos Etapa I Zona 11 Empresa Ricavial SA - Obra Menor N° 92/01	
E. 34.222-00 - Const. Y Manten. Pavimentos Rígidos Etapa I Zona 12 Empresa Viani SACIC y A - Obra Menor N° 55/01	
E. 34.193-00 - Const. Y Manten. Pavimentos Rígidos Etapa I Zona 14 E Emp.Judzik y Angielczyk SA - Obra Menor N° 47/01	
E. 58.107-00 - Reparación Integral Area Micro-Macrocentro - Sector 1- BALPALA CONST. – Lic. Púb. 17/01	
E. 320-01 - Pavim. Calle 25 de Mayo (e) Sarmiento y Tucumán	
E. 13140-01-CGP 9 - Empresa: GIRO CONSTRUCCIONES S.R.L. - Obra Menor N° 103/01	
E. 13114-01-CGP 11 - Empresa: GIRO CONSTRUCCIONES S.R.L. - Obra Menor N° 101/01	
E. 13175-01-CGP 12 - Empresa: GIRO CONSTRUCCIONES S.R.L. - Obra Menor N° 105/01	

ANEXO III

ESTRUCTURA – MISIONES Y FUNCIONES

Estructura según Decreto G.C.A.B.A. N° 1.988/2.000 –10/11/00



Secretaría de Obras y Servicios Públicos:

Objetivo: Formular políticas e instrumentar los proyectos y programas necesarios para la prestación de los servicios públicos, el mantenimiento urbano y la ejecución de obras públicas.

Implementar las políticas referidas a la gestión y fiscalización del transporte y tránsito, a la habilitación de conductores y a la educación vial.

Subsecretaría de Obras y Mantenimiento:

Objetivo: Instrumentar las políticas y proyectos que regulen la ejecución de las obras públicas necesarias para el mantenimiento de la infraestructura urbana.

Entender y controlar los servicios de higiene urbana en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dirección General de Obras Públicas:

Responsabilidad Primaria: Realizar proyectos y documentación técnica para obras nuevas, remodelaciones y mantenimiento de la infraestructura vial y equipamiento, administrando el uso de la misma y garantizando el mantenimiento adecuado en materia de pavimentación y recado, bacheo, construcción y/o reparación de cercas, aceras y drenajes.

Formular el Plan Maestro de Ordenamiento Hidráulico, en sus distintos horizontes de planeamiento a corto, mediano y largo plazo.

Planificar, proyectar, administrar y controlar las obras de protección y saneamiento integral de las cuencas hídricas y de los servicios de mantenimiento del sistema pluvial.

Ejercer el poder de policía de regulación y de control de los desagües pluviales dentro de los límites de su competencia.

Programar, ejecutar, inspeccionar y controlar las obras nuevas o remodelaciones de alumbrado público, confeccionar anteproyectos, proyectos, cómputos, presupuestos y especificaciones para obras nuevas, remodelaciones, o mantenimiento de alumbrado público.

Investigar sobre nuevas tecnologías. Conduciendo pruebas y ensayos.

Dirección General Adjunta de Obras Públicas:

Asistir al Director General en el cumplimiento de las competencias asignadas en la materia.

Si bien existen dos Adjuntas más, este Papel de Trabajo sólo refiere las Dependencias que serán auditadas, de conformidad con el objeto de análisis de este Proyecto.

Subsecretaría Administrativa:

Objetivos: Entender en la planificación, fiscalización y ejecución administrativa y operativa. Otorgar permisos de tareas en la vía pública en forma coordinada con los servicios públicos nacionales y las empresas privadas.

Dirección General Administrativa y Legal:

Descripción de Responsabilidad Primaria: Administrar los bienes y recursos humanos y materiales de la Secretaría y de las áreas que le dependen. Intervenir en la sistematización, seguimiento y ejecución presupuestaria de cada área, así como todo lo relacionado con la compra de bienes y elementos destinados al uso y consumo de las mismas. Brindar apoyo jurídico y legal en todo el ámbito de la secretaría. Administrar las políticas y metodologías de control y vigilancia relacionado con el cumplimiento de los objetivos, procedimientos y planes de la Secretaría, brindando apoyo informático a todas las áreas de la misma.

Dirección General Adjunta: Asistir al Director General en el cumplimiento de las competencias asignadas en la materia y reemplazarlo en caso de ausencia.

Dirección General Inspección y Control Administrativo:

Descripción de Responsabilidad Primaria: Coordinar, gestionar, supervisar y auditar las obras, servicios y tareas en la vía pública desarrolladas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entes y Licenciatarias de Servicios Públicos y/o terceros, efectuando la verificación y control, tanto administrativo como operativo. Supervisar e inspeccionar las obras realizadas por las empresas de Servicios Públicos en relación con el cumplimiento de las normativas vigentes en la materia. Entender en la coordinación, gestión, supervisión y auditoría.

Dirección General Adjunta Inspección y Control Administrativo: Asistir al Director General en el cumplimiento de las competencias asignadas en la materia.

Dirección General Adjunta Inspección y Control Operativo: Asistir al Director General en el cumplimiento de las competencias asignadas en la materia.

ANEXO IV

INSPECCION DE OBRA

Con el fin de situar la lectura del informe se considera conveniente efectuar las aclaraciones que seguidamente se exponen a efectos de aunar criterios, establecer definiciones y determinar con precisión el ámbito de incumbencia de la gestión del Departamento de Inspección bajo análisis.

Misiones y funciones

Las misiones y funciones del Departamento de Inspección se encuentran descriptas en el Boletín Oficial N° 19.951/95 describiendo sus acciones como:

- Supervisar las obras de pavimentación, aceras, y/o remodelaciones realizadas por contratistas o por administración
- *Requerir y realizar todo tipo de ensayos destinados al estudio total o parcial de obras.*
- *Formular estudios y conclusiones para la recepción provisoria de las obras*
- *Realizar las actas de medición de las obras.*

Por otra parte, según expresa el Departamento⁶⁷ las funciones y tareas de control, inspección, medición, certificación, recepción de obras y penalidades a los contratistas se encuentran normadas en los diversos pliegos licitatorios.

De esta forma queda a su cargo el control y supervisión de los aspectos técnicos como así también los aspectos legales y administrativos que se vinculen al control y al ajuste de las erogaciones a las cláusulas contractuales, a la normativa vigente en los aspectos referentes al desarrollo de las obras, a su ejecución, medición, certificación y recepción de las obras como así también al análisis de la razonabilidad de los costos del servicio de mantenimiento urbano y del cumplimiento de las mejoras a la red de tránsito pesado de la ciudad.

Aunque comprendidas dentro de lo enunciado, la nota de referencia en forma específica menciona que se encuentra a cargo del Departamento la remisión de los certificados al Departamento de Abastecimiento y Administración para la imputación presupuestaria y su posterior tramitación, la elevación y contestación de informes solicitados por las distintas áreas del GCBA, los CGP, el Poder Judicial y otras dependencias relacionadas con las obras ejecutadas o en ejecución bajo el ámbito de la DGAOP.

⁶⁷ Nota N° 155-DGOP-2003

Recursos Humanos

El Departamento, si bien desarrolla una función orgánica, no cuenta con una estructura aprobada.

En el cuadro siguiente se expresa la función, número de agentes abocados a la tarea, situación de revista y aplicación para el cargo conforme a la acreditación de título universitario, terciario o medio :

Función	Agente	Situación de revista			Título		
		Planta	Contratos	Pasantes ⁶⁸	Universitario	Terciario	Medio
Responsable a cargo	1	1			1		
Administrativa	3	3					
Inspección	7	7			2	1	3
Inspección	2		2		1		
Apoyo de inspección	7			7			
Técnica	1		1				
Total	21	11	3	7	4	1	3

Distribución de tareas

En cuanto a la distribución de tareas el criterio adoptado por el Dpto. - según se expresa - es distribuirlas de acuerdo al tipo de obra, teniendo en cuenta antecedentes e idoneidad, o por zonificación conforme a los 16 CGP en que se divide la Ciudad.

Dirección de obra

La calidad de la propuesta de una obra ingenieril o arquitectónica de un proyecto - sea público o privado - y la perfección de la documentación para su contratación son condiciones necesarias pero no suficientes para que la obra terminada satisfaga las expectativas para las cuales fue realizada.

Contratistas eficientes y una dirección de obra capaz y activa son complementos indispensables para alcanzar los objetivos propuestos.

Los capítulos de los pliegos de bases y condiciones de los contratos de construcción, tanto pública como privada, con ligeras variantes en general incluyen las definiciones sobre:

- La Dirección de Obra (D.O.) es la persona de existencia visible identificada como tal en la contrata, que representa técnicamente al comitente y tiene autoridad para actuar en su nombre dentro de los términos de la documentación contractual y dentro de los términos de las modificaciones del contrato aprobadas por el comitente o su representante o apoderado.

En cuanto a sus misiones, funciones y responsabilidades, en forma genérica,

⁶⁸ Los convenios de pasantía se realizaron con las siguientes entidades :Universidad Tecnológica Nacional Ingeniería (1); UBA – Ingeniería (4); UBA Arquitectura (2)

se puede expresar que:

- La D.O. es la encargada de vigilar e inspeccionar periódicamente la ejecución de los trabajos, controlando la fiel interpretación de la documentación contractual y el cumplimiento de las restantes obligaciones por parte del contratista.
- La D.O. no está obligada a concurrir diariamente a la obra o al lugar de ejecución de los trabajos, ni a permanecer en ellos durante la totalidad del horario de trabajo. Si la D.O. y el comitente lo consideran conveniente, la D.O. designará uno o más sobrestantes cuyas funciones y atribuciones se ajustarán a lo indicado por la D.O. en el libro de órdenes de servicio.
- Las interpretaciones y decisiones de la D.O. se ajustarán a la letra y al espíritu de las disposiciones contractuales. En su condición de intérprete de las mismas, la D.O. actuará con lealtad ante las partes sin ejercer parcialidad a favor de ninguna de ellas.
- La D.O. comprende al director de obra y a sus representantes autorizados por orden de servicio.

Las definiciones precedentes, dispuestas principalmente para su reconocimiento por las partes contratantes y por la D.O., se complementan con los siguientes principios:

- Las obligaciones de la D.O. son las dispuestas en los pliegos de bases y condiciones de los contratos de construcción, tanto pública como privada, y en el Decreto-Ley 7887/55 en el ámbito de la jurisdicción del CPAU.
- La D.O. debe cumplir los deberes estipulados en el Código de Ética Profesional de los respectivos consejos y colegios profesionales.

En este punto se considera oportuno resumir algunas precisiones sobre términos no siempre correctamente interpretados, vinculados todos ellos con la actividad de la D.O. Conforme al Decreto-Ley 7887/55 (Manual de Ejercicio Profesional del CPAU) estas precisiones son:

- a) **Director de obra:** es el profesional debidamente habilitado que en tal carácter compromete su responsabilidad por cuestiones administrativas, civiles y penales, ante la Autoridad Nacional o Municipal, vecinos, linderos, terceros y ante el orden público.
- b) **Representantes de la D.O.:** son los auxiliares de la D.O. designados por **orden de servicio** (u otro documento fehaciente) para actuar en su nombre. Pueden ser uno o varios, permanentes, temporarios o accidentales, profesionales, especialistas o colaboradores técnicos. La D.O. es la única responsable por los errores u omisiones en que puedan incurrir sus representantes. En todos los casos, la orden de

designación debe definir con precisión los alcances y limitaciones de su cometido. Se recomienda acotar la acción de estos representantes dentro de los términos del contrato de construcción y excluir expresamente todo lo vinculado con modificaciones al proyecto y al contrato: encomienda de modificaciones, adicionales, economías, cambios de ítem o modificación o extensión de los plazos contractuales.

- c) **Sobrestantes:** es un caso especial de representantes de la D.O., pero con ciertas peculiaridades. La figura no es utilizada por el GCBA.
- d) **Inspección de obra:** no forma parte de la D.O. Puede estar constituida por un profesional o técnico, o varios de ellos, destacados por el comitente (o su representante) en la obra. Generalmente la figura es utilizada en obras públicas, para desempeñar ciertas tareas específicas como controles de materiales, de personal, medición de trabajos realizados, seguimiento de cronogramas de obra, etc.
Es usual que los honorarios y gastos de la inspección de obra sean pagados por el comitente de quien depende.
La D.O. no es responsable por los posibles errores u omisiones de la inspección.
- e) **Supervisión de obra:** es la función que compete a un profesional que no ejerce la D.O. y es contratado por el comitente para ejercer un control o supervisión sobre ella o sobre determinados aspectos de su cometido.
El profesional a cargo de una supervisión de obra no debe dar órdenes en la obra y habitualmente sus funciones más relevantes son las de mantener informado al comitente y asesorarlo en la toma de decisiones, colaborando con la D.O.
El contrato de supervisión de obra debe precisar muy claramente las obligaciones del profesional y es conveniente que sea suscrito también por la D.O., como prueba de su consentimiento.
La supervisión de obra es una tarea que requiere mucho tacto y un elevado comportamiento ético. La existencia de una supervisión no libera ni disminuye las responsabilidades de la D.O.
- f) **Representante técnico:** es el profesional que asume la responsabilidad en nombre de una empresa contratista cuyas funciones principales son habitualmente las de programar, conducir y coordinar la obra en representación del contratista.

La programación de la obra

La conveniencia de programar un proyecto o una obra surge de la necesidad de conocer previamente distintos aspectos de los mismos, como por ejemplo:

- el ordenamiento de las tareas en el espacio y en el tiempo
- la determinación de los momentos oportunos para la iniciación y terminación de tareas o para la incorporación de elementos, equipos o gremios

- la previsión de los flujos de fondos para mantener determinados ritmos de obra
- la definición de lapsos parciales o totales

Asimismo se hace indispensable el registro ordenado del pensamiento prospectivo en instrumentos gráficos o escritos para facilitar la toma de decisiones para alcanzar los objetivos prefijados, para exigir el cumplimiento de términos y plazos y para posibilitar su seguimiento y control.

El proyecto de una obra, define con mayor o menor rigor: ideas, metodologías y tecnologías que en muchos casos poseen su propia lógica de realización y un momento oportuno para su ejecución o incorporación al proceso productivo.

A partir de un proyecto definido (proyecto ejecutivo) la D. O. deberá completar la información básica mediante la investigación de las técnicas, procesos, costos y tiempos que necesitará para definir las precedencias y plazos ajustados a ese proyecto.

En general, la tarea de la DO se orienta generalmente respondiendo a cuatro líneas básicas para organizar los ritmos, plazos, recursos necesarios, etc.:

- Siguiendo exclusivamente las precedencias técnicas, en un todo de acuerdo con el sentido común y atendiendo a las particularidades que cada proyecto u obra presentan
- Persiguiendo el cumplimiento de plazos para satisfacer el cumplimiento del proceso productivo o las necesidades del Comitente
- Adecuándose a ritmos de inversión, flujos de fondos, posibles beneficios financieros u otros aspectos económicos de gravitación en el emprendimiento
- Combinando las versiones anteriores

En la obra pública, en general, son aplicables las dos primeras líneas básicas.

La realidad se muestra habitualmente más compleja de lo que es posible esquematizar en los gráficos. La actitud de programar será siempre útil, tanto para la D.O. como para el GCBA y los contratistas, aunque los planes deban sufrir las adecuaciones que impone una realidad compleja y cambiante, provocadas muchas veces por factores climáticos, laborales, de organización o de inversión.

En las etapas iniciales de un proyecto las inquietudes de la programación se orientan hacia los aspectos económico-financieros, dejando la programación del hecho técnico para una instancia posterior, normalmente a cargo de los responsables de la dirección de la obra y de su construcción.

La razón última de toda DO es el manejo eficiente de los recursos de producción, mano de obra, materiales y equipos, para el cumplimiento de una calidad esperada en un plazo preestablecido.

La programación de todo el proceso: proyecto, cotización, contratación y construcción de la obra debe ser una tarea a cargo de la D.O. en su condición de representante de los intereses del comitente, el GCBA.

En algunos casos ciertas instancias podrán ser delegadas, en forma expresa o dejando librado a decisiones de terceros ciertos aspectos de gestión, pero la condición directiva de todo el proceso que ostenta la D.O., la hace responsable de su control y protagonista principal de las acciones correctivas que se requieran.

La obra en construcción tiene su propia dinámica, pueden surgir inconvenientes y problemas, demoras y atrasos de proveedores y contratistas, circunstancias que exigen una logística que pone a prueba la capacidad de respuesta del director de obra. Su falta de respuestas en tiempo y forma oportunos puede socavar su autoridad ante los contratistas y en especial ante el comitente. El cumplimiento de una programación depende no solo de su correcta formulación sino de la dedicación y firmeza que aplique la D.O. para exigir su cumplimiento.

La inspección de obra

Conforme surge del desempeño profesional las tareas de Inspección de Obra tienen como objetivo o misión establecer un sistema de control de los trabajos efectuados por el contratista y/o controlados por la Dirección de Obra con miras al resguardo patrimonial de los bienes e intereses del Comitente, en este caso el GCBA.

El procedimiento tiende a homogeneizar pautas de control técnico y administrativo de la obra con respaldo documental y contable. El técnico se orienta al control de materiales, de la calidad de los trabajos, de las metodologías de incorporación de los materiales a la obra, del personal, de los equipos, de la medición de trabajos realizados, el seguimiento de cronogramas de obra, de las medidas de seguridad, del cumplimiento de los pliegos y de las cláusulas contractuales, del resguardo patrimonial de los bienes e intereses del Comitente, etc.

Comprende también el seguimiento administrativo de cuantificación de obra desde su Acta de Medición detallando las pautas básicas de control y validación, hasta el momento del pago.

Principio de cumplimiento técnico administrativo.

El procedimiento de Inspección tiende entonces a controlar la obra y la documentación mínima requerida para proceder a la autorización del pago de cada uno de los ítem de avance del período convenido (generalmente mensual) presentado por la Contratista en relación al pliego de bases y condiciones de la contrata o licitación respectiva.

Este principio de cumplimiento técnico-administrativo considera todos aquellos aspectos tendientes a lograr: referencialidad, integralidad, autorizaciones, respaldo conceptual, documentación técnica respaldatoria. Los conceptos serán explicitados más adelante.

Conforme a lo expuesto se puede establecer entonces que el control de obra se sustenta en cuatro aspectos esenciales que tienden a verificar:

1. *Áreas de responsabilidad:* directa, parcial y/o total, involucrando generalmente a: representante técnico o de obra de la contratista, inspectores y director/es de obra.
2. *Validación de mediciones:* la actuación implica constatar que las actas de medición estén numeradas en forma correlativa, posean fecha de realización y período certificado, descripción, detalle del plano, croquis, etc, referencia del contrato, descripción del método de cómputo y fórmula, avance anterior, actual y acumulado, firmas de los responsables y de los revisores. Memoria indicando si la medición corresponde a inspección visual, determinación de progresivas, cálculos volumétricos y de áreas, avance, certificación de terceros, etc. Sistema de medición, fecha de validación y observaciones.
3. *Legajo de certificación:* con ligeras variantes según el tipo de obra, magnitud, grado de complejidad y otros factores, los pliegos en general y como expresión mínima, determinan que los *legajos técnicos o de certificaciones* se encuentren constituido por:
 - Resumen de medición
 - Informe de la Dirección de Obra
 - Planos, planillas, fotografías, detalles, etc.
 - Factura
 - Resumen del Certificado con detalle del fondo de reparo a detraer.
 - Aprobación de la Dirección
 - Informe del sector contable.
 - Constancias de imputación, liquidación y pago
 - Constancias de archivo.
 - Usualmente exigen incluir: detalles de seguros (caución, ART, RC, personal de inspección, robo, hurto, incendio, equipos) nómina del personal, listado de la maquinaria y equipos afectados, constancias del pago de tributos, tasas, cuotas, etc., informes de asesores, informes de ensayos de materiales, etc.

4. *Documentación respaldatoria:* también con ligeras variantes la documentación respaldatoria está configurada por todos los elementos intelectuales (escritos o dibujados), físicos o materiales (muestras), comprobaciones matemáticas, planillas, planos, etc. que permitan la concreción de la obra conforme a su concepción y fin para el cual es realizada.

En general los contratos de construcción y los Pliegos estipulan que elementos integran la documentación de la obra y en ella puede incluirse toda aquella que se considere conveniente para la mejor interpretación del proyecto.

ANEXO V

NORMATIVA

Aceras y rampas para discapacitados:

- ✓ En la ordenanza 31.577, sancionada el 17 de septiembre de 1975, se determina la obligación por parte de la Comuna de reparar todos los desperfectos que se ocasionen a las veredas, conductos cloacales, pluviales, y a los edificios, por las raíces de los árboles existentes en las aceras de la Ciudad, y a su exclusivo costo.
- ✓ La ordenanza 33.721, sancionada el 26 de agosto de 1.977, establece la obligación del propietario frentista, de construir, reparar y mantener la acera que linde con su propiedad. Asimismo, prevé la misma obligación para los Organismos Nacionales, Provinciales y las Empresas del Estado propietarias de predios baldíos o edificados. Se contemplan sanciones y la reparación a cargo de dichos organismos o empresas. Además, su art. 9 prescribe la obligación por parte de la MCBA del arreglo de las aceras que resulten deterioradas por las obras de pavimentación, repavimentación y recapado de calles y avenidas o por trabajos relacionados con el alumbrado público, señalización luminosa, demarcación y corte de raíces de árboles plantados por la Comuna.
- ✓ El Código de la Edificación en el punto 4.3.1. hace mención a la obligación del propietario frentista de construir, reparar y mantener el buen estado de las aceras, previendo además sanciones y la reparación de las mismas a cargo del sujeto obligado. En cuanto al plazo de ejecución de estas tareas, el punto 4.3.1.2. dispone que éstas deberán iniciarse dentro de los diez días hábiles, contados desde la fecha en que se notifique al propietario respectivo, y el plazo de su terminación.
- ✓ La ordenanza 39.892, sancionada el 20 de agosto de 1.984 contempla la obligación por parte de la MCBA de construir vados o rampas en las aceras, destinadas a facilitar la transibilidad de personas con distinto grado de discapacidad. Además, prevé que en todos los planes de reparación y/o construcción de pavimentos y/o veredas en la vía pública, resultará obligatorio la inclusión de trabajos de construcción de accesos para personas con distinto grado de discapacidad.
- ✓ En la ordenanza 45.892, sancionada el 30 de julio de 1.992, se especifican los trámites tendientes a conseguir permiso de obra en reparación o construcción de aceras por parte de los particulares, para lo cual se detalla la caución real o garantía que deberán ofrecer con motivo de dicho trabajo; contemplando, también, sanciones.

- ✓ El Decreto Municipal 1.931/92, al igual que la ordenanza anteriormente citada, hace mención a similares obligaciones, pero a cargo de empresas prestadoras de servicios públicos.
- ✓ Decreto 507/95: Deroga al Decreto Municipal 1.931/92. Establece el procedimiento a seguir para la obtención de permisos de obra en la vía pública y las garantías que deben ser presentadas en consecuencia por parte de los permisionarios (ya sean personas físicas, jurídicas o entes prestatarios de Servicios Públicos), dentro del marco de lo estipulado por la Ordenanza N° 45.892.
- ✓ Decreto 526/977 (BM 15.484) que asigna a la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro las inspecciones de verificación de las obligaciones de los propietarios.⁶⁹

⁶⁹ Estas normativas se complementan con la Ordenanza 34.031/ 78 (referente a penalidades aplicables a las empresas de servicios), la Ordenanza 24.477/ 69 (recargos por deudas de terceros derivadas de este sistema), el Decreto 23/8/40 (sobre demarcación líneas de edificación), la Ordenanza 34 831/ 79 (sobre detalle reglamentario en aceras deterioradas) y el Decreto 470/ 981 (sobre tasas de garantía en demoliciones)

ANEXO VI

Detalle Observaciones:

Observación 15 – Punto B) Las brechas efectivas (diferencia entre DE y BPMv/ BPR): no se pueden calcular por falta de datos para DE.

La brecha de demanda latente (diferencia entre DP y DE) no se pueden calcular por falta de datos para DE; brechas de capacidad (entre DE y CP) no se pueden calcular por falta de datos para DE y CP; brechas de prestación u operación del servicio (diferencia entre CP y BP) no se pueden calcular por falta de datos para CP.

Concepto	Datos (m²)	Observaciones
U = Universo	14.760.000	ver aclaraciones previas sobre "universo"
DP= demanda potencial o necesidad pública total.	735.800	supone una vida útil de 20 años.
DE= demanda efectiva o necesidad pública revelada (real)	Sin datos	De las solicitudes acreditadas de terceros
CP ⁷⁰ = Capacidad de producción (recursos humanos, físicos, tecnológicos, etc. disponibles).	Sin datos	
BPMp= (plurianual) Meta; bien público o producto (en bienes o servicios) plurianual.	385.676,86	
BPMv ⁷¹ Idem anterior, vigente	184.000	
BPR= Resultado; bien público o producto (en bienes o servicios) efectivamente obtenido por el programa.	114.283	

Fuente: Nota 2471/ DGOP 2002; también en Informe 09.30 DGOGPyP- 2003

Observación 16

Concepto	Datos (m²)	Observaciones
U ⁷² Universo	30.240.000	Ver aclaraciones previas sobre "universo"
DP ⁷³ demanda potencial o	1.512.000	Supone una vida útil de 20 años

⁷⁰ Cifras presupuestarias planilla Fornas, PT LyF- Tomo 6. ; estimaciones en Aclaraciones Previas

⁷¹ Informe 09.30 DGOGPyP- 2003, fs.6

⁷² Flexibles (asfalto): 20.790.000; Rígidos (hormigón): 3.780.000; Granito y granitullo: 5.670.000. Total: 30.240.000 m²

Concepto	Datos (m ²)	Observaciones
necesidad pública total.		
DE ⁷⁴ demanda efectiva o necesidad pública revelada (real)	Sin datos	De las solicitudes acreditadas de terceros.
CP Capacidad de producción (recursos humanos, físicos, tecnológicos, etc. disponibles).	-	
BPMp (plurianual) Meta; bien público o producto (en bienes o servicios) plurianual.	1.993.210,33	
BPMv ⁷⁵ Idem anterior, vigente	844.000	
BPR Resultado; bien público o producto (en bienes o servicios) efectivamente obtenido por el programa.	207.666	

Fuente: Nota 2471/ DGOP 2002; también en Informe 09.30 DGOGPYP- 2003

Observación 24: Criterios Desarrollados

I.- Las prescripciones de mayor envergadura normativa en este tema derivan de la Constitución local, que en su Art. 27, señala que la Ciudad, para desarrollar “una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano” promueve, entre otros aspectos, “La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos” (inc.9); y “El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat” (inc.10).

II.- La Ley 123 (1998), que determina el Procedimiento Técnico - Administrativo de *Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)*, que se propone, entre otros fines, (a) racionalizar el uso de materiales y energía en el desarrollo del hábitat; (b) lograr un desarrollo sostenible y equitativo de la Ciudad; (c) mejorar y preservar la calidad del aire, suelo y agua, en su Artículo 13º incluye entre “las actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos... (que) se presumen como de Impacto Ambiental con relevante efecto” a las “*obras relevantes de infraestructura* que desarrollen entes públicos o privados que presten servicios públicos.”

III.- El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Alcaldía Mayor de Bogotá, en su Guía de Manejo Ambiental, 2002 (www.alcaldiabogota.gov.co), incluye un Programa 2 (manejo de obras de concreto y materiales de construcción; pág. 23), dedicado a controlar los efectos ambientales ocasionados por el manejo de agregados, materiales para construcción y concretos durante el desarrollo de las obras. Los impactos a mitigar son: Generación de emisiones atmosféricas,

⁷³ Farrel, Fred (Vida útil de las superficies de calzadas, sus características. Universidad Nacional de Tucumán, Instituto de Vías de Comunicación, Tucumán, 1950) presenta el concepto de *vida útil*, siendo la que corre con operaciones normales de mantenimiento hasta su “retiro” (eliminación, reemplazo, reconstrucción, etc.). Sus cuadros dan 17.9 años para hormigón bituminoso, y 24,4 años para hormigón de cemento portland. Esta estimación, relativamente antigua, no es muy diferente a la del organismo, que por informe de su DAYA, parece estimar (...). Además el organismo considera que la edad promedio de los pavimentos es de 50 años (!!!), Nota 2485 DGOP, informe DEPPYET.

⁷⁴ Cifras planilla Fornas, PT LyF- Tomo 6; estimaciones en Aclaraciones Previas.

⁷⁵ Cowes, fs.6

generación de ruido, generación y aporte de sólidos tanto en redes de alcantarillado como en corrientes superficiales, molestias a los peatones y usuarios de los sitios donde se desarrollan las obras por la obstrucción total y/o parcial del espacio público, y ocupación y deterioro del espacio público; a su vez, en el Programa 6 (manejo de maquinaria y equipo, pág.37) se describen impactos generados por la operación de la maquinaria: generación de ruido, emisión de gases y partículas a la atmósfera, derrame de grasas y aceites, alteración de la transitabilidad (peatonal y vehicular), incremento del riesgo de accidentalidad, contaminación de fuentes superficiales suelos por derrames de aceites y combustibles, y vibración en viviendas aledañas generadas por el paso de maquinaria pesada.

IV. Por Nota 9758/2003, el organismo señala: (a) que transporta el material asfáltico con recaudos para evitar caídas del mismo, (b) que la contaminación aérea en la elaboración del material es despreciable, (c) en cuanto a la contaminación sonora en las obras, se respetan las previsiones de los pliegos técnicos, (d) los cortes de calles se comunican con diversos tipos de cartelería. Por tanto, algunos aspectos del enfoque antes mencionado (Bogotá) no son contemplados (derrames de combustibles); en otros casos (contaminación sonora) no se ha advertido su presencia explícita en los pliegos técnicos; por fin, en otros casos (cartelería), las inspecciones *in situ* realizadas para esta Auditoría no permiten constatar que las previsiones se hayan cumplido en la totalidad de las obras.

V.- “Construcción invisible en Nueva York”, de Michael Fishman (planificador urbano y arquitectónico en The Sam Schwartz Company, NYC; texto en www.worldbank.org/urban), propone tecnologías de “construcción invisible” como medio de simplificar el mantenimiento y minimizar el deterioro de la infraestructura urbana, en particular acerca de saneamiento, construcción y transporte. A juicio del autor citado, si bien la infraestructura neoyorquina, instalada desde fines del siglo XIX, ha servido adecuadamente a sus habitantes, se halla actualmente en crisis por deficiencias de mantenimiento, lo que se advierte en el estado de conductos de agua, sumideros, puentes, etc. Una causa de la situación reside en que sus diseñadores no contaban con la “sustentabilidad” como criterio sustantivo de sus construcciones; asimismo, que la estrategia fue la de simplemente esperar que se produjeran las fallas.

Fishman propone la “construcción invisible” como conjunto de tecnologías simplificadas que minimice las molestias de las reconstrucciones. Son ejemplos, (a) acceso a los conductos hídricos por dos puntos (evitando excavaciones continuas); (b) puentes prefabricados flotantes; (c) nuevas modalidades de reducción de ruidos y recolección de residuos. En general se trata de facilitar las acciones futuras de mantenimiento sin que afecten a los habitantes y la dinámica de otros sistemas urbanos.

