

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

**Proyecto 1.04.21
MANTENIMIENTO URBANO POR
ADMINISTRACIÓN**

Auditoría legal, técnica, financiera y de gestión

Buenos Aires, 14 de diciembre de 2005

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

PRESIDENTE

Lic. Matías Barroetaveña

AUDITORES GENERALES

Dra. Alicia Margarita Boero

Dr. Vicente Mario Brusca

Dr. Antonio Rubén Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CODIGO DEL PROYECTO: 1.04.21

NOMBRE DEL PROYECTO: Mantenimiento Urbano por Administración

PERIODO BAJO EXAMEN: Ejercicio 2003

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME: Noviembre 2004

EQUIPO DESIGNADO:
Supervisora: Lic.Eco. Nora Marqués

OBJETIVO: Controlar los aspectos legales, financieros y técnicos de las contrataciones, su cumplimiento, liquidación y pago. Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos.

JURISDICCIÓN: 30 – Secretaría Infraestructura y Planeamiento (ex Secretaría Obras y Servicios Públicos)			
PROGRAMA: 3002 “Mejoramiento de las vías de tránsito peatonal y vehicular por administración”			
INCISOS AUDITADOS: N° 2 - “Bienes de Consumo” N° 3 – “Servicios no Personales” N° 4 – “ Bienes de Uso”			
	Crédito del Programa	N° de Inciso	Crédito del Inciso
Crédito Sancionado	\$ 17.599.962,00	2	\$ 8.194.810,00
		3	\$ 3.320.242,00
		4	\$ 423.014,00
Crédito Vigente	\$ 17.772.999,00	2	\$ 6.538.116,00
		3	\$ 4.084.991,00
		4	\$ 1.026.014,00
Gasto Devengado	\$ 15.887.318,06	2	\$ 5.932.587,50
		3	\$ 3.486.117,33
		4	\$ 395.854,61

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, junio de 2005			
Destinatario	Colegio de Auditores de la A.G.C.B.A.			
Código del Proyecto	1.04.21			
Denominación del Proyecto	Mantenimiento Urbano por Administración. Auditoría legal, técnica, financiera y de gestión			
Período examinado	Año 2003			
Programa auditado	3002 – “Mejoramiento de las vías de tránsito peatonal y vehicular por administración”			
Unidad Ejecutora	Ente de Mantenimiento Urbano Integral (EMUI)			
Objetivo de la auditoría	➤ Controlar los aspectos legales, financieros y técnicos de las contrataciones, su cumplimiento, liquidación y pago. ➤ Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos.			
Presupuesto	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	3002	\$ 17.772.999,00	\$ 15.887.318,06	89,39 %
Alcance	➤ Compras y contrataciones de bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso. Universo de análisis: \$9.334.060,61. Muestra seleccionada: 33,7% del universo. Legalidad de los procesos de contratación, verificación del cumplimiento de contratos, control de certificaciones y pagos. Relevamiento y análisis circuito de compras. Utilización cajas chicas y fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión. ➤ Evaluación de los sistemas de inspección, verificación y control de obras de bacheo y repavimentación, ejecutadas por terceros y por administración. Recursos humanos afectados, verificación de circuitos, registros y tareas..			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	19-07-04 al 30-11-04, iniciándose la tarea de campo el 09-09-04.			
Limitaciones al alcance	➤ Inexistencia de reglamento interno que limita la emisión de opinión acerca de su cumplimiento.			
Aclaraciones previas	➤ El organismo inició la tramitación de tres proyectos de estructura organizativa a través de sendos expedientes, ninguno de los cuales había alcanzado, a la fecha de esta auditoría, su objetivo: obtener la			

	aprobación de su organización y reglamento interno. ➤ En sus propuestas organizativas, el EMUI no contempla áreas destinadas a ejecutar algunas de las funciones que le han sido asignadas por la ley que lo crea. Y en su accionar el organismo se circunscribe a la ejecución y supervisión de obras de mantenimiento y conservación de la red vial de la Ciudad de Buenos Aires. ➤ En el año auditado, el EMUI fue responsable del control y supervisión técnica de las obras de bacheo y repavimentación encomendadas a AUSA por el ejecutivo. Y ejecutó con su propio presupuesto obras de bacheo de menor envergadura. ➤ En 2003 fueron firmados al menos 3 convenios entre el EMUI y AUSA que implican contraprestaciones de bienes y/o servicios entre ambos organismos. ➤ En el año auditado, la SHyF autorizó al EMUI: a) a utilizar fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión por un total acumulado de \$ 2,75 millones, y b) a erogar por caja chica montos por comprobante de hasta \$ 15.000.
Observaciones principales	➤ El marco legal que establece el funcionamiento y las competencias del EMUI resulta contradictorio e incompleto por cuanto: a) el decreto que reglamenta la ley de creación del organismo desnaturaliza el carácter de ente descentralizado que ésta le confiere; b) la falta de formalización de tarifas le impide comercializar los bienes y servicios que produce; c) existen funciones y competencias superpuestas con otras reparticiones del GCBA; d) se advierten demoras e incumplimientos en la formalización de la estructura organizativa, el dictado del reglamento interno y el establecimiento de normas de procedimiento. ➤ El organismo funciona con una organización y asignación de responsabilidades de carácter transitorio. El personal no goza de los cargos acordes con las responsabilidades asignadas. ➤ Ausencia de delimitación de responsabilidades en el Área Contable y Financiera y sus sectores dependientes, quedando las funciones y tareas concentradas en la máxima autoridad del organismo. ➤ Las obras ejecutadas por administración carecen de documentación que dé cuenta de: la necesidad que les da origen, el plan de trabajos que las contiene, los detalles de su planificación y programación específica. Asimismo, la documentación que registra la ejecución de dichas obras y debe reflejar el control interno ejercido, carece de confiabilidad debido a que se verifican imprecisiones, omisiones y correcciones no

	salvadas, no se efectúa un cierre y no se registran firmas de personal responsable. ➤ Tanto en las obras encomendadas a AUSA como en las ejecutadas directamente por el EMUI, se advierte un desgaste superficial prematuro de la carpeta de rodamiento asfáltico. A su vez, se observa que se rehabilita dicha carpeta sin solucionar deficiencias del área inmediata construida en hormigón rígido. Ambos aspectos afectan la vida útil de la obra nueva. ➤ El personal afectado a la unidad de organización encargada de la inspección de obras de terceros resultó insuficiente; por orden de servicio se asignaron funciones de inspección a otros agentes, los cuales no fueron autorizados a firmar documentación, así como no existe evidencia documental de su desempeño. ➤ Se advierte que el personal del organismo asignado a la inspección no recibe capacitación específica y que, a pesar de que varios de ellos, por su edad y el tipo de tarea que realizan, podrían optar por el beneficio jubilatorio anticipado, el organismo no ha encarado provisiones al respecto. ➤ La empresa a la que se le encomendaron los trabajos (AUSA) contrató a tres personas para desempeñar funciones de inspección, lo cual no garantiza la necesaria independencia de la tarea. ➤ De la verificación de documentación de obras ejecutadas por AUSA y controladas por el EMUI, surge que algunos registros y documentos exigidos por los pliegos no fueron confeccionados y otros resultan incompletos o no poseen la identificación de la obra a la que pertenecen o presentan incongruencias en su elaboración. Esto expresa deficiencias en el correcto y eficiente control de las obras. ➤ La paralización de la obra "Apertura de calles en el predio denominado Casa Amarilla", que debió terminarse en enero de 2004, debido a la falta de liberación de la traza de las calles encomendadas, denota imprevisión y falencias de planificación que derivan en ineficacia e ineficiencia de las operaciones. ➤ Incumplimiento al régimen de contrataciones vigente (Dec.PEN N°5720/72 y normas complementarias), por cuanto: a) se verifica que el 60% de las compras y contrataciones de la muestra auditada se efectuaron en el marco del Decreto 1370/01 sin que quede justificada la imposibilidad de gestionarlas en el marco de aquél régimen; b) se efectúan contrataciones de elementos de un mismo agrupamiento en lapsos inferiores a tres meses y sin justificación. ➤ Incumplimiento a los criterios de registro
--	--

	presupuestario de los momentos del gasto (Res.Nº41-SHyF-01) ➤ Falta consignar la fecha correspondiente en los partes de recepción definitiva de los bienes y servicios adquiridos (17% de los casos). ➤ Deficiencias en las actuaciones que documentan la tramitación del pago al proveedor: falta foliatura, facturas con deficiencias formales, ausencia de comprobantes impositivos, ausencia de comprobantes de registro presupuestario, fechas de vencimiento incorrectas, falta suscripción de autoridad competente en órdenes de pago y en planillas de transferencia. ➤ Se verifican pagos a proveedores en fecha posterior a la del vencimiento. ➤ Los convenios de contraprestación firmados entre el EMUI y AUSA requieren ratificación o autorización por parte de la ex SOySP (actual SiyP); en dos de ellos no surge cuál es el valor de los bienes y servicios intercambiados
Conclusiones	➤ Resulta necesario especificar y completar el marco normativo de funcionamiento del organismo, tanto en relación al GCBA como en lo que hace a su organización y procedimientos internos. ➤ El organismo debe optimizar su función de control, tanto en lo vinculado con la ejecución de obras por administración como en lo referente a obras ejecutadas por terceros: a) atendiendo requerimientos de cantidad, calidad, organización y separación de funciones en relación a los recursos humanos afectados a las tareas específicas; b) mejorando la calidad de la documentación que da cuenta de las obras ejecutadas; c) incrementando los controles sobre la calidad de las obras ejecutadas. ➤ La función de control ejercida en relación a la empresa Autopistas Urbanas SA no fue claramente una de comitente-contratista, sino mas bien una de colaboración mutua en el marco de un objetivo común. Con lo cual, las deficiencias de control o eventuales vicios ocultos que puedan surgir en las obras ejecutadas resultan de responsabilidad mutua. ➤ Se requiere un reencauzamiento de los procedimientos de compras y contrataciones del organismo en el marco legal vigente, para que el “adecuado sistema de adquisiciones” que pueda referir en futuras rendiciones de cuenta, no esté vinculado con la utilización sistemática de procesos no competitivos.
Implicancias	➤ Las falencias y deficiencias que el organismo

	presenta en el desempeño de funciones de control adquieren especial jerarquía en virtud de la actual puesta en marcha e implementación del Plan de Gestión Vial de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco del cual resulta esencial el eficaz y eficiente cumplimiento de tales funciones.
--	---

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 1.04.21**

DESTINATARIO

**Señor
Vicepresidente 1° de la Legislatura de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Dip. Santiago Manuel de Estrada
S / D**

En uso de las facultades conferidas por el Art.135° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por los artículos 131°, 132° y 136° de la Ley N°70, y en cumplimiento de la planificación institucional, la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ente de Mantenimiento Urbano Integral, Organismo Fuera de Nivel de la órbita de la Jurisdicción 30 (ex Secretaría de Obras y Servicios Públicos).

1. OBJETO

Compras y contrataciones del Programa 3002 “Mejoramiento de vías de tránsito peatonal y vehicular por administración”, ejercicio 2003.
Gestión del mantenimiento de la red vial, en particular, desempeño del organismo en su rol de inspección y control de las obras.

2. OBJETIVO

Controlar los aspectos legales, financieros y técnicos de las contrataciones, su cumplimiento, liquidación y pago. Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos.

3. ALCANCE

Compras y contrataciones que componen el universo de análisis

A través del programa 3002 el Ente de Mantenimiento Urbano Integral ejecutó gastos (base devengado) por \$ 15.887.318,06.

A efectos de la presente auditoría, y desde el punto de vista de la utilización de los recursos financieros, se determinó como universo de análisis las compras y contrataciones efectuadas por el organismo auditado, cuya ejecución se refleja en términos presupuestarios en los incisos: 2 - “Bienes de Consumo”, 3 - “Servicios no Personales” y 4 - “Bienes de Uso”, de acuerdo con lo expuesto en

el Cuadro I. En dicho cuadro puede apreciarse: a) la composición porcentual del gasto total del programa 3002 por objeto del gasto, b) la composición porcentual del gasto comprendido en el universo de análisis y c) la incidencia porcentual de los componentes del universo de análisis en el gasto total del programa.

CUADRO I
PROGRAMA 3002 - EMUI - EJERCICIO 2003

Gasto total y universo de análisis por objeto del gasto – Base devengado

OBJETO DEL GASTO (Inciso)	GASTO TOTAL		UNIVERSO DE ANÁLISIS		
	Monto (1) \$	%	Monto (2) \$	%	Incidencia (2) / (1)
1. Personal	5.990.332,62	37,7	-	-	-
2. Bienes de consumo	5.932.587,50	37,4	5.932.587,50	63,6	100 %
3. Servicios no personales	3.486.117,33	21,9	3.005.618,50	32,2	86,2 % [a]
4. Bienes de uso	395.854,61	2,5	395.854,61	4,2	100 %
5. Transferencias	82.426,00	0,5	-	-	-
TOTAL PROG.3007	15.887.318,06	100,0	9.334.060,61	100,0	58,8

[a] El universo de análisis del inciso 3 excluye las partidas 31 "Servicios Básicos" y 34 "Servicios Profesionales, Técnicos y Operativos".

Fuente: Cuenta de Inversión ejercicio 2003.

Ordenando el gasto comprendido en el universo de análisis según los procedimientos utilizados para comprar y contratar surge la composición que se expone en el Cuadro II.

CUADRO II
PROGRAMA 3002 – EMUI – EJERCICIO 2003

Universo de análisis según procedimiento utilizado para contratar

PROCEDIMIENTO DE COMPRA O NORMA AUTORIZANTE DEL GASTO	GASTO BAJO ANÁLISIS	
	Monto (\$)	%
Licitación Privada o Contratación Directa (Dec. 5720/72)	2.492.733,47	26,7 %
Caja Chica	1.009.590,67	10,8 %
Movilidad	464,00	0,0 %
Compras a otra repartición del GCBA	334,20	0,0 %
Aplicación Decreto 1370/01	3.197.323,27	34,3 %
Fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión (aplicación Dec.1370/01)	2.614.031,96	28,0 %
Sin datos	19.583,04	0,2 %
TOTAL UNIVERSO DE ANÁLISIS	9.334.060,61	100,0 %

Fuente: DGAYL, EMUI, Base de Transacciones y Cuenta de Inversión ejercicio 2003.

De la información aportada por el Cuadro II, se destacan dos aspectos: 1) el 62% de los compras que constituyen el universo de análisis de esta auditoría se realizaron aplicando el Decreto 1370/01, y 2) el monto ejecutado a través de fondos de caja chica superó el millón de pesos, representando algo más del 10% del gasto analizado.

En términos de los rubros específicos de aplicación de los fondos presupuestarios debe mencionarse:

- a) Las compras de piedra, arena y derivados del petróleo sumaron en 2003 \$5,12 millones, significando el 86% del gasto en bienes de consumo (inciso 2), tratándose de insumos utilizados por el EMUI para alimentar su planta de producción de mezclas asfálticas. Otros dos rubros que registran el gasto en pintura para demarcación de calzadas y la compra de baldosas y mosaicos aportan otro 8% del total referido.
- b) Las contrataciones de servicios prestados por maquinaria y equipo (fresado, aplanadora, terminadora, etc.) utilizados fundamentalmente en la ejecución de obras de bacheo y repavimentación en vía pública, sumaron en 2003 \$ 2,5 millones, significando el 73% del gasto en servicios no personales (inciso 3).
- c) El 100% de los gastos en bienes de uso (inciso 4) se registraron en el rubro maquinaria y equipo; en particular, se compró un camión con caja volcadora, una planta clasificadora de áridos, una báscula para pesar camiones, un equipo trailer y dos fusores de asfalto, compras que significaron el 93,5% del total del inciso.

Muestra auditada de compras y contrataciones

Del universo expuesto en los cuadros anteriores se seleccionó una muestra representativa en base a criterios de significatividad de montos y rubros, representación de proveedores y de modalidades de contratación. La muestra seleccionada y su incidencia en el universo queda expuesta en los Cuadros III y IV. Un mayor detalle sobre la composición de la misma puede consultarse en el **Anexo I**.

CUADRO III
PROGRAMA 3002 – EMUI

Composición de la muestra seleccionada por objeto del gasto e incidencia sobre el universo de análisis

OBJETO DEL GASTO (Inciso)	UNIVERSO DE ANÁLISIS		MUESTRA SELECCIONADA		INCIDENCIA MUESTRA / UNIVERSO %
	Monto (\$)	%	Monto (\$)	%	
2. Bienes de consumo	5.932.587,50	63,6	1.817.176,40	57,7	30,6
3. Servicios no personales	3.005.618,50	32,2	1.032.844,51	32,8	34,4
4. Bienes de uso	395.854,61	4,2	299.306,45	9,5	75,6
TOTAL	9.334.060,61	100,0	3.149.327,36	100,0	33,7

Fuente: Base de transacciones y cuenta de inversión 2003.

CUADRO IV
PROGRAMA 3002 – EMUI

Composición de la muestra seleccionada por modalidad de contratación o norma autorizante del gasto e incidencia sobre el universo de análisis

PROCEDIMIENTO DE COMPRA O NORMA AUTORIZANTE DEL GASTO	UNIVERSO DE ANÁLISIS		MUESTRA SELECCIONADA		INCIDENCIA MUESTRA / UNIVERSO %
	Monto (\$)	%	Monto (\$)	%	
Decreto 1370/01	3.197.323,27	34,3	1.165.704,73	37,0	36,5
Fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión (compras autorizadas por Dec.1370/01)	2.614.031,96	28,0	718.682,17	22,8	27,5

Licitación Privada o Contratación Directa (Dec.5720/72)	2.492.733,47	26,7	1.107.105,23	35,2	44,4
Caja Chica	1.009.590,67	10,8	157.835,23	5,0	15,6
Movilidad	464,00	0,0	-	-	-
Compras a otra repartición del GCBA	334,20	0,0	-	-	-
Sin datos	19.583,04	0,2	-	-	-
TOTAL	9.334.060,61	100,0	3.149.327,36	100,0	33,7

Fuente: Base de Transacciones y Cuenta de Inversión 2003, e información suministrada por la DGAYL y por el EMUI.

El análisis de la muestra significó el relevamiento de 11 expedientes licitatorios, 42 carpetas de pago, 2 rendiciones de cajas chicas especiales y 2 rendiciones de fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión.

Área crítica: Inspección y control de obras en la vía pública

El análisis de la gestión del organismo se centró en el desempeño del mismo en relación a la inspección y control de obras en la vía pública.

Se trabajó con:

- Una selección de obras de calzadas ejecutadas en 2003 por Autopistas Urbanas SA. En total fueron 8 obras de las cuales se analizaron 3. En el **Anexo II** puede consultarse el universo de obras encomendadas a AUSA por la ex SOySP que fueran inspeccionadas por el EMUI y, destacado en color, la muestra seleccionada para su análisis.
- Una selección de obras de rehabilitación de calzadas ejecutadas por administración. Se analizaron 3 obras sobre un total de 71 informadas, significando el 13,5% de los m2 de carpeta de rodamiento ejecutada y el 8% de mezcla asfáltica utilizada.
- El relevamiento de los recursos humanos afectados a las tareas de control e inspección, haciendo hincapié en las tareas desempeñadas y su documentación.

Procedimientos aplicados

1. Relevamiento de informes previos de auditoría:

- AGCBA – “Mantenimiento Urbano por Administración” ejercicio 2002, Proyecto 1.03.02
- UAI / ex SOySP:
 - Informe N°18/04 “Circuito Administrativo – Usina Asfáltica”
 - Informe N°72/02 – Relevamiento del inventario de los bienes de consumo en el EMUI
 - Informe N°99/02 – Relevamiento del circuito administrativo de los depósitos Materiales para Construcción y Fábrica de Mosaicos
 - Informe N°104/02 – Relevamiento del circuito administrativo del Area Operaciones de Mantenimiento en Vía Pública

2. Relevamiento de normativa aplicable.

3. Relevamiento de la estructura organizativa, niveles y distribución de responsabilidades, recursos reales y financieros disponibles y sistemas de información y de control interno. En particular: áreas de la organización relacionadas con las compras, la administración de fondos de caja chica y fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión, el patrimonio, los recursos humanos y la inspección y control de obras en la vía pública.

4. Entrevistas a funcionarios y personal.

5. Requerimiento de documentación e información relevante al organismo auditado y a otras reparticiones del GCBA: DG Administrativa y Legal, Área Compras y Contrataciones, Unidad de Auditoría Interna (SIP), DG Contaduría General, DG Tesorería (SHyF), DG Mesa General de Entradas Salidas y Archivo.

6. Análisis del presupuesto: sanción, crédito vigente, compromiso preventivo y definitivo, devengado.

7. Selección de una muestra de compras y contrataciones, representativa del universo (incisos 2, 3 y 4).

8. Relevamiento y análisis de legalidad de procesos de compra de bienes y contratación de servicios. Autorizaciones de gasto.

9. Relevamiento y análisis de integridad y legalidad de rendiciones de caja chica y rendiciones de fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión. Verificación de conciliaciones bancarias y de arqueos y corte de documentación referidas a cajas chicas y fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión.

10. Verificación de la recepción de los bienes y la certificación de los servicios. Registro patrimonial.

11. Control de liquidación y pago. Control de afectaciones presupuestarias.

12. Verificación del rol de supervisión ejercido por el EMUI en obras ejecutadas por AUSA en base a:

- a) Análisis de documentación referida a la etapa de implementación de las obras
- b) Entrevistas estructuradas al personal designado para ejercer la inspección de obra

13. Control de obras por administración en base a la documentación que la registra.

14. Visita a obras ejecutadas y relevamiento fotográfico.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas

por ley N°325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las tareas de campo se desarrollaron entre el 9 de septiembre y el 30 de noviembre de 2004.

4. LIMITACIONES AL ALCANCE

La inexistencia de reglamento interno, por el cual el EMUI “determinará pormenorizadamente .. un sistema apropiado de inspecciones y vigilancia, atendiendo principios de inmediatez, optimización y efectividad en el contralor de las obras y servicios” (art.V inc.d Dec.Nº 1394/01, reglamentario de Ley de Creación Nº473/00) limita la emisión de opinión acerca de su cumplimiento.

5. ACLARACIONES PREVIAS

a. Auditorías anteriores

El EMUI fue auditado por esta AGCBA en relación al ejercicio 2002. El informe resultante –“Mantenimiento Urbano por Administración”, código de proyecto 1.03.02- fue aprobado por el Colegio de Auditores el 12/10/04; el mismo puede consultarse en el sitio www.agcba.gov.ar.

b. Organización y responsabilidades del EMUI

El Ente de Mantenimiento Urbano Integral fue creado por la Ley de la CABA Nº473 (BOCBA Nº1022 del 7/09/00), reglamentada por Dec. Nº1394/01 (BOCBA Nº1281 del 21/09/01).

De acuerdo con dicha normativa:

- El EMUI es un ente descentralizado, dotado de personería jurídica estatal y, autarquía administrativa, financiera y presupuestaria, cuyo control de legalidad es ejercido por la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento (ex SOySP).
- Conforme el decreto reglamentario su control de legalidad es ejercido por la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento (ex SOySP)
- Su objeto es la dirección, administración y ejecución de los servicios públicos de mantenimiento urbano integral en el ámbito de la CABA, entendiéndose por ello todas aquellas prestaciones, tareas y obras relacionadas con la planificación, preservación, vigilancia, cuidado, defensa, mejoramiento, corrección, restauración y reformulación de los espacios y vías públicas de la Ciudad. Puede ejecutar, a requerimiento de la SIP, obras y servicios compatibles con su objeto.
- Su dirección estará a cargo de un Director General.
- La ley le asigna una multiplicidad de funciones relacionadas con su objeto, pero el decreto reglamentario establece que si esas funciones “resultaren de incumbencia originaria de la SOySP, las mismas se ejecutarán por delegación de dicha Secretaría, mediante los actos

administrativos pertinentes” (Dec.Nº1394/01 art.V inc.A); sin aclarar cuales son las funciones de incumbencia originaria.

La normativa que establece o modifica la estructura organizativa del GCBA incorpora al EMUI como Organismo Fuera de Nivel en la órbita de la ex SOySP (Dec.2055/01), actual SIP (Dec.2696/03), estableciendo como objetivos del Ente todas las funciones que están planteadas en la ley de creación.

Es necesario aclarar que, entre las funciones asignadas al Ente por la Ley 473 (art.5º) figura la de “Aprobar su estructura organizativa y dictar su reglamento interno” (inc.e). El organismo inició la tramitación de tres proyectos de estructura organizativa a través de sendos expedientes (Nº18687/01, Nº18978/02 y Nº18984/02), ninguno de los cuales había alcanzado, a la fecha de esta auditoría, su objetivo: obtener la aprobación de su organización y reglamento interno.

Cabe agregar que en ninguna de sus propuestas organizativas ni en las normas interinas que se ha dictado para funcionar, el organismo ha contemplado áreas y/o funciones vinculadas con el mantenimiento preventivo y correctivo de desagües pluviales y alumbrado público que le asigna la Ley 473, y, mucho menos, relacionadas con la atención de otros espacios públicos diferentes de las vías de tránsito peatonal y vehicular, a los que parece referirse el decreto reglamentario. Tales funciones son desempeñadas por otras áreas del GCBA en base a responsabilidades primarias contempladas en sucesivos decretos modificatorios de la estructura organizativa.

Desde la conducción actual del EMUI se reafirma la concepción del organismo como circunscripto a determinadas funciones: “El Ente de Mantenimiento Urbano Integral es por lo tanto un Organismo de ejecución y supervisión de Obras de Mantenimiento y Conservación de la Red Vial de la Ciudad de Buenos Aires y de actualización de la Base de Datos del Sistema de Gestión Vial” (respuesta del DG del EMUI a Nota AGCBA Nº3014/04)

De acuerdo con los antecedentes recopilados, la organización funcional vigente en el período auditado se expone en el **Anexo III**.

c. Control e Inspección de obras en la vía pública

Como todo organismo con responsabilidades operativas el EMUI debe controlar sus propias acciones.

Las obras que se ejecutan por administración se documentan a través de:

- Partes diarios que se elaboran en obra bajo la responsabilidad del capataz del personal afectado a las tareas específicas y son controlados por el Responsable del “Área” Operaciones de Mantenimiento en la Vía Pública”
- Planillas de medición de las tareas de fresado contratadas a terceros, que confecciona personal técnico del “Sector” Estadística y Control de Gestión y que derivan en la certificación del servicio para su liquidación

- Planillas Resumen de Obra donde el “Sector” Estadística y Control de Gestión que se elaboran mensualmente por cada obra y a su finalización. Para elaborar esta planilla el sector recibe información de todos los sectores intervinientes, incluso desde la planta elaboradora de mezclas asfálticas sobre los insumos destinados a las obras.

Al control sobre la realización de las propias obras se le agregan responsabilidades de inspección y supervisión de obras de terceros, las que están reguladas por:

- Res.Nº651-SOySP, del 12/09/01: encomienda al EMUI las “responsabilidades, atribuciones y funciones inherentes a la *inspección de todas las obras de fresado y pavimentación y demarcación horizontal adjudicadas o que en el futuro se adjudiquen dentro de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos*” (art.1º)
- Res.Nº867-SOySP, del 12/11/02: encomienda al EMUI las “responsabilidades para el *control, seguimiento, aprobación, recepción de obras y supervisión técnica de las obras de bacheo y repavimentación que ejecute la empresa Autopistas Urbanas SA en el marco del Decreto Nº1162-GCBA-02*”.

Para desempeñar estas funciones el organismo posee en su estructura un Sector Inspección de Obras. En 2003 dicho Sector tenía un responsable designado y 4 agentes de la planta permanente del GCBA.

Las obras de terceros inspeccionadas en 2003 fueron fundamentalmente las de rehabilitación de pavimentos y demarcación horizontal que fueron encomendadas por el GCBA a AUSA¹

d. Convenios AUSA-EMUI

En respuesta al requerimiento de esta AGCBA de remitir copia de los convenios suscriptos con AUSA a los que se hacía referencia en el Formulario S4B de la Cuenta Inversión del Programa 3002 (Nota AGCBA N°3014/04), el EMUI remitió:

- 1) Acta Convenio de Contraprestaciones de fecha 10/01/03, por la que AUSA encomienda al EMUI la realización de 5.600m2 de carpeta asfáltica, con determinadas especificaciones técnicas, a ejecutarse “debajo de la traza de la Autopista 25 de Mayo, siendo la contraprestación de la empresa la entrega de repuestos e insumos viales detallado en listado adjunto”.
- 2) Convenio de Colaboración de fecha 22/01/03, que estipula que, con relación a la construcción por parte de AUSA –conforme Decreto 102/02- de un Polideportivo a ser utilizado por la Secretaría de Educación del

¹ El gasto asociado a dichas obras en 2003 (\$33 millones) fue imputado al Programa 3007 “Mantenimiento Urbano por Terceros”, cuya unidad ejecutora fue la DGOP y que fuera objeto de auditoría del proyecto AGCBA 1.04.22 del plan de auditoría 2004.

GCBA, el EMUI se ocupará de la realización del piso deportivo con material asfáltico proveniente de su usina, mano de obra y equipos propios, siendo responsable de los aspectos técnicos y de las condiciones de higiene y seguridad laboral. Por su parte, AUSA ejercerá la dirección de obra y entregará al EMUI los repuestos necesarios para el reacondicionamiento y puesta en servicio de una distribuidora de asfalto, que se detallan en anexo.

- 3) Acta Convenio de Contraprestaciones de fecha 2/07/03, por la que el EMUI provee a AUSA 500 tn. de mezclas asfálticas de determinadas especificaciones técnicas, y, como contraprestación, AUSA repara integralmente una pala retroexcavadora, “totalizando ambas contraprestaciones \$ 45.000 por todo concepto”. Las mezclas asfálticas referidas se aplican a los trabajos de “rehabilitación integral y bacheo de pavimentos encomendados (a AUSA) por el GCBA mediante la firma de mandas diversas”

e. Cumplimiento de las metas planeadas

Según informa el organismo en la Cuenta de Inversión (Formulario S4B), el organismo se esforzó en cumplir las propuestas elevadas al comienzo del año –de los 600.000m² de “vías tránsito mejoradas” previstas se informa que ejecutó 537.825m², el 89,6%-. Ello fue posible, continúa informando el organismo, debido a que “se contó con una adecuada metodología para la adquisición de materiales y alquileres de equipos ... (y por) la mejor utilización del personal de planta a través de la jornada extendida de labores, cubierta por los módulos”. A lo anterior le agrega la “importante colaboración prestada por la Empresa Autopistas Urbanas SA ... mediante la suscripción de convenios” que permitió una gestión eficiente en cuanto a provisión de materiales y equipos.

g. Modalidades de compra

Por “adecuada metodología” de adquisiciones (ver aclaración previa anterior) el organismo hace referencia a que “por razones de urgencia y necesidad operativa se implementa el pago por caja chica y/o contratación y aplicación de lo dispuesto en el Decreto N°1370/2001” (Rta.a Nota AGCBA N°3014/04).

La SHyF autorizó al EMUI:

- a la utilización de fondos con cargo de rendir cuenta a través de 5 Resoluciones² por un total acumulado de \$ 2,75 millones
- a erogar por caja chica montos por comprobante de hasta \$ 15.000; el organismo cuenta con dos cajas chicas una por \$25.000 y otra por \$75.000.

² Res.N°228-SHyF-03 (30/01/03, por \$ 400.000), N°789-SHyF-03 (20/03/03, amplía por \$700.000), N°2003-SHyF-03 (26/06/03, amplía por \$ 700.000), N°3456-SHyF-03 (15/10/03, amplía por \$ 650.000) y N°4137-SHyF-03 (29/12/03, amplía por \$300.000)

6. OBSERVACIONES

Sobre la organización, competencias y responsabilidades del EMUI

1. El marco legal que establece el funcionamiento y las competencias del EMUI resulta contradictorio e incompleto y se advierten demoras en la aprobación formal de la estructura organizativa y el reglamento interno. Se observa:

- a) El Dec.Nº1394/01, que reglamenta la ley de Creación del EMUI, limita las atribuciones establecidas por ésta, desnaturalizando el carácter de ente descentralizado conferido por el art.1º de la Ley Nº473/00. Esto surge de lo dispuesto por el art.V Inc.a) e Inc.i) del reglamento³ y de la falta de reglamentación del art.5º incisos b), c), e), g), h), k) y l) y del art.6º de la ley.
- b) La Ley Tarifaria vigente no tipifica los bienes y servicios que produce el EMUI y que podría prestar a terceros⁴ generando recursos propios.
- c) Los Decretos del GCBA que establecen y/o modifican la estructura organizativa del ejecutivo de la Ciudad, otorgan a otras áreas responsabilidades primarias que se superponen con funciones que la ley atribuye al EMUI⁵.
- d) El EMUI no cuenta con procedimientos establecidos para el desempeño de las tareas específicas que le competen; por ejemplo, la ejecución, documentación y el control de las actividades de producción (mezclas asfálticas y baldosas) o de construcción de obras por administración.
- e) Los organismos intervinientes en la tramitación del proyecto de estructura organizativa y reglamento (Exp. Nº18687/01, Nº18978/02 y Nº18984/02), la ex SOySP –actual SIP- y la Jefatura de Gabinete incumplen con lo establecido en el art.22 inc.b) de la Ley de Procedimiento Administrativo (Dec.Nº1510/97), y el ultimo acápite del art III del decreto 1394/01 sobre las responsabilidades del Director General, dado y el tiempo transcurrido en el tratamiento de los expediente pone de manifiesto falta de interés en la celeridad y eficacia de los trámites, atento a que han transcurrido más de tres años sin que se cumpla el objeto que les dio origen.
- f) Por último, el Director general del EMUI incumple con el art 5º Inc e) de la ley 473 y su decreto reglamentario al no aprobar la estructura organizativa del Ente como así tampoco dictar su reglamento interno.

³ Art.V – Inc.a), Decreto 1394/01: “Cuando las funciones a que se refiere este inciso resultaren de incumbencia originaria de la SOySP, las mismas se ejecutarán por delegación de dicha Secretaría mediante los actos administrativos pertinentes”. Las funciones mencionadas son: 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 servicio de Mantenimiento Integral de la Vía Pública en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Todas estas funciones son de competencia originaria de la ex SOySP, actual SIP.

⁴ Según Art.5º ind. f) de la Ley y Art.V inc. f) del reglamento

⁵ Se refiere a las DG de Obras Públicas, de Hidráulica y de Alumbrado Público. Dec.2055/01, Dec.2696/03 y normas complementarias.

Se deja constancia que los puntos a), b), c) y d) ya fueron observados en el informe “Mantenimiento Urbano por Administración” ejercicio 2002.

2. El ente auditado funciona con una organización y asignación de responsabilidades de carácter transitorio, establecidas por medio de Disposiciones internas, existiendo áreas y agentes que en el ejercicio auditado desempeñaron funciones, sin contar con normas que las defina, ni poseer la asignación de responsabilidad pertinente.

La asignación transitoria de responsabilidades que “cesarán automáticamente en la fecha en que se disponga la cobertura de los cargos resultantes de la estructura organizativa que se apruebe”⁶ a agentes que conservan la categoría y remuneración previa a tal asignación una situación de incertidumbre laboral contraria a la voluntad expresada en la norma de creación del Ente.

3. La ausencia de delimitación de responsabilidades en el Área Contable Financiera y sus sectores dependientes (Compras y Licitaciones, Presupuesto y Tesorería) concentra la ejecución de las tareas pertinentes y la toma de decisiones puntuales en la persona del Director General, afectando el control interno. Esto, inclusive, debe dimensionarse en el marco del importante monto de gastos ejecutado en el período a través de fondos de caja chica y con cargo de rendir cuenta⁷.

Sobre el control de obras por administración

4. Las obras de rehabilitación de calzadas ejecutadas por administración carecen de documentación que permita conocer y verificar la necesidad que les da origen, el plan global de trabajos que las contiene, los detalles de su planificación y programación específica (diseño, plazo, costo, materiales, equipos y personal a afectar) y la pertinencia de eventuales ajustes.

Aspecto ya observado en el Informe “Mantenimiento Urbano por Administración”, ejercicio 2002.

5. La documentación que registra la ejecución de las obras y que debe reflejar el control ejercido sobre las mismas carece de confiabilidad:

- a) En los partes diarios analizados se verifican: i) imprecisiones e insuficiencia de datos en cuanto a las características de los trabajos, ii) omisiones y deficiencias al consignar mano de obra, materiales y equipos afectados, iii) en el 31% de los partes relevados las cantidades ejecutadas fueron corregidas sin salvar, desconociéndose la autoría de las correcciones; iv) en el 91% de ellos no se efectúa un cierre, permitiendo el agregado de datos en cualquier momento; v) en el 97%,

⁶ Disposiciones EMUI N°26/01, N°43/01, N°55/02.

⁷ Observaciones y comentarios referidos a la concentración y falta de delimitación de funciones en relación a la tarea de inspección se incorporan bajo el título pertinente de este informe. Cabe mencionar, aunque queda fuera del objeto de esta auditoría ya que se trata de hechos posteriores al ejercicio auditado, que por Disp.N°224-EMUI de julio de 2004, cesa en sus funciones el Responsable del Sector Estadística y Control de Gestión, en tanto que por Disp.N°250-EMUI de septiembre de 2004, dicho sector pasa a depender directamente del Director General “o bien de la Gerencia Técnica” (sic).

no están firmados por el capataz y/o por el responsable o la firma carece de sello identificatorio.

- b) Las mediciones del servicio de fresado contratado a terceros carecen de firmas y sellos de personal responsable
- c) Las planillas de obra que elabora el Sector Estadísticas y Control de Gestión que resumen datos de ejecución de las obras, no están firmadas por el responsable de su elaboración o del Sector, ni son elevadas formalmente a la Dirección General.

Aspectos ya observados en el Informe “Mantenimiento Urbano por Administración”, ejercicio 2002.

6. De la verificación ocular efectuada en las obras analizadas surge:
 - a) Se advierte un desgaste superficial prematuro de la carpeta de rodamiento que presupone una vida útil inferior a la prevista (mínimo: entre 7 y 9 años, según los funcionarios responsables).
 - b) Se rehabilita la carpeta de rodamiento asfáltico, pero no se reparan o solucionan deficiencias del área inmediata construida en Hormigón rígido (badén, cordón cuneta), con lo cual se genera una solución incompleta del problema que afecta la vida útil de la obra nueva.

Sobre la inspección de obras ejecutadas por terceros (AUSA)

7. El “Sector” Inspección de Obras, dependiente del “Área” Técnica, contó durante el ejercicio auditado, con un número insuficiente de personal específico afectado, en relación a la magnitud de las tareas que fueron de su competencia en el período: 5 agentes, incluido el Responsable del Sector.

Si bien consta en órdenes de servicio la asignación a la función de inspección de otros 16 agentes del organismo –la mayoría de ellos adscriptos a los distintos sectores del “Área” Operaciones de Mantenimiento en Vía Pública (obras por administración)-, se advierte que: a) no fueron autorizados a firmar la documentación atinente a la inspección de obra y b) no existe evidencia documental de su desempeño. Asimismo, la utilización del mecanismo de módulos para abonar horas adicionales de trabajo relacionado con las obras por administración denota que en el área de origen de los citados agentes también el personal resulta insuficiente.

8. Surge de Orden de Servicio N° 7 de la obra “Bacheo, pavimentos flexibles y rígidos en zonas 1 a 5” que el EMUI ordena a AUSA contratar a tres personas para realizar tareas de auxiliar de inspección, indicando el monto por el cual la empresa debe retribuirlos. Los contratos se realizaron por el término de cuatro meses. Se observa entonces que, parte del control de la obra fue ejercido por personal retribuido por el contratista, no garantizando así la independencia de su tarea⁸.

⁸ El art.28 de la Ley 13.064 (Ley de Obra Pública) se hace mención al inspector de obra como un representante de la Administración comitente, atribuyéndole facultades para la dirección, inspección o tasación de las obras.

- 9.** El personal de planta afectado a las tareas de inspección:
- a) tiene una edad promedio de 52 años. Siendo las desempeñadas, tareas categorizadas como riesgosas o insalubres, los mismos tienen la posibilidad de optar por el beneficio previsional anticipado; la situación debiera preverla el organismo a los efectos de planificar su política de recursos humanos.
 - b) no recibe capacitación específica desde el organismo, siendo la implementación de sistemas de capacitación una función del EMUI establecida por el art.5º inc.c de la Ley N°473 (sin reglamentar por el Dec.N°1394/01).
- 10.** La organización y documentación de la tarea de inspección muestra la inexistencia de una adecuada separación de funciones y responsabilidades, dado que:
- a) los únicos autorizados a firmar documentación (órdenes de servicio, certificados, etc.) son funcionarios responsables de “Área” o “Sector”.
 - b) no queda registro verificable de las tareas desempeñadas por los inspectores⁹.
- 11.** De la verificación de la documentación de obra de los tres casos analizados (obras ejecutadas por AUSA) surge que algunos registros y documentos exigidos por los pliegos no fueron confeccionados y otros resultan incompletos o no poseen la identificación de la obra a la que pertenecen o presentan incongruencias en su elaboración:
- a) En ningún caso se confeccionaron los partes diarios (Incumplimiento art. 2.7.13 del PCP). Tampoco se confeccionan Informes de Obra por parte de la inspección. Esto impide conocer el desarrollo de la obra y los inconvenientes cotidianos que se deben afrontar.
 - b) En ningún caso consta la presentación a la Inspección de los Relevamientos de las obras a realizar que, una vez “revisados, coordinados y aprobados por Inspección de Obra”, serán considerados como Plan de Trabajos (Incumplimiento art. 2.4.2 y art. 2.7.12 del PCP).
 - c) No consta el cumplimiento de las exigencias de seguros (pólizas y comprobantes de pago). Sólo fueron puestos a disposición la copia de una póliza “todo riesgo construcción” y copia de sus pagos correspondiente a la obra “Apertura de Calles en Casa Amarilla”.
 - d) En las dos obras terminadas no consta la existencia de planos conforme a obra, que el contratista debe presentar previo a la recepción provisoria (Incumplimiento art. 2.10.2 del PCP).
 - e) En ningún caso los resultados de los ensayos de materiales quedan asentados en los libros de Órdenes de Servicio (Incumplimiento art. 2.7.10 del PCP). Asimismo, no puede asegurarse, de los informes puestos a disposición que se efectúen todos los ensayos necesarios para garantizar la calidad de los materiales utilizados ya que no existe

⁹ El ente auditado en su descargo, C.N.AGCBA N°1435/05, de fecha 29/05/05 indica que “(...) a fecha de este informe, se ha modificado el registro verificable de las tareas que efectúan los inspectores.”, situación que no fue verificada por esta AGCBA.

una sistematización de los mismos que permita identificar la obra, la ubicación y la fecha de las muestras tomadas.

- f) En ningún caso quedan asentadas en el Libro de Pedidos las solicitudes de aprobación de las etapas constructivas (Incumplimiento art. 2.7.11 del PCP).
- g) En todos los casos los registros fotográficos existentes resultan desordenados (falta de sistematización) e incompletos y no permiten identificar la obra a la que pertenecen (Incumplimiento art.2.11.2 del PCP).
- h) En la documentación de la obra de la Encomienda N°2, Etapas 1 y 2, se detecta falta de rigurosidad y precisión:
 - No quedan registrados los ingresos de materiales extraídos de las obras (granitos, granitulos, cordones, rap) que por orden de servicio se indica presentar a la empresa a través de remitos (Incumplimiento Art.2.7.6 del PCP) –
 - Se advierten incongruencias entre las fechas y plazos de prórroga que se consignan en las notas que eleva la Inspección y las que se convalidan por Disposición (Nota N°939-EMUI-03 vs. Disp.N°117-EMUI-03 y Nota N°945-EMUI-03 vs. Disp.N°118-EMUI-03)
 - Se verifican órdenes de servicio que no fijan fecha e incongruencia de fechas entre órdenes sucesivas (N°9 a N°13, Etapa 2)
 - La nota del contratista presentando Certificado N°2 tiene fecha (15/04/03) anterior a la que presenta el Certificado N°1 (22/04/03) y a la fecha de la medición de las obras (30/04/03). (Etapa 1)
 - No fueron puestas a disposición las Notas de Pedido N° 6 y N°8 de la Etapa 1.
 - Falta precisión en la reprogramación de las obras: se utilizan vocablos tales como “habría”, “cabría” (OS N°12 Etapa 1)
 - Incongruencia entre la fecha del Acta de Recepción Provisoria (3/11/03) y la Nota de Pedido solicitando la recepción (10/11/03) (Etapa 2)
- i) En los dos casos pertinentes no consta la recepción definitiva de las obras.

Lo reseñado expresa deficiencias en el correcto y eficiente control de las obras.

12. En las obras contratadas por el sistema de coste y costas, la rendición de gastos de la empresa –que resulta aprobada por el EMUI- muestra un desfase temporal con respecto a la certificación de la cantidad de obra ejecutada y no es posible establecer una vinculación cierta entre ambos documentos. Cabe aclarar que el monto total aprobado¹⁰ de la obra de la encomienda N° 1 resulta inferior al contratado (según Planilla de Cómputo y Presupuesto), mientras que en los distintos ítems de obra medidos, la cantidad final ejecutada resulta, en algunos casos, superior y en otros, inferior a la contratada.

¹⁰ Y por lo tanto, imputado al presupuesto tanto en concepto de gasto en el Programa 3007 como en concepto de ingreso por canon autopistas.

13. Se advierte ausencia de criterio unificado e incumplimientos en la confección de la documentación que respalda las encomiendas a la empresa Autopistas Urbanas SA:

- a) La ex SOySP no emitió Resolución aprobatoria de la obra Rehabilitación de Pavimentos en Área Central – Bacheo profundo y superficial de pavimentos rígidos (Exp.Nº7968/02, encomienda Nº1), por lo tanto no consta en acto administrativo pertinente el valor de la obra encomendada.
- b) En ninguna de las actuaciones (Exp.Nº7968/02, Nº2274/03 y Reg.Nº1424/03) consta contrata firmada entre las partes (Incumplimiento Res.700/02 y Res.738/03 que establece el procedimiento para las encomiendas).
- c) No se inició expediente por la obra “Apertura de calles en Casa Amarilla”

14. La obra Apertura de calles en el predio denominado Casa Amarilla debió terminarse en enero de 2004, sin embargo, a diciembre de 2004 sólo registra un nivel de ejecución del 12,38%¹¹. Según Nota Nº636-EMUI del 26/05/04 la paralización obedece a “falta de liberación de la traza de las calles encomendadas”. Del relevamiento del Reg.Nº1424/03 se desprende que la ex SOySP encomendó a AUSA la realización de esta obra, sin tener la certeza del dominio del GCBA sobre los predios a intervenir. Lo anterior denota imprevisión y falencias de planificación que derivan en ineficacia e ineficiencia de las operaciones.

15. De la verificación ocular efectuada en las obras analizadas que fueran ejecutadas por terceros, surgen las mismas observaciones que las señaladas para las obras ejecutadas por administración; por lo tanto, se repite la observación 5:

- a) Se advierte un desgaste superficial prematuro de la carpeta de rodamiento que presupone una vida útil inferior a la prevista (mínimo: entre 7 y 9 años, según los funcionarios responsables).
- b) Se rehabilita la carpeta de rodamiento asfáltico, pero no se reparan o solucionan deficiencias del área inmediata construida en Hº rígido (badén, cordón cuneta), con lo cual se genera una solución incompleta del problema que afecta la vida útil de la obra nueva

Sobre la planificación de las compras y la legalidad de los procedimientos aplicados

16. El 62,3% del monto de compras y contrataciones auditado, corresponde a tramitaciones que se amparan en lo dispuesto por el Decreto 1370/01. Se trata de \$ 5.811.355,23 devengados en el programa 3002 sobre un total

¹¹ Dicha obra fue autorizada por Res.Nº1034-SOySP del 22/08/03, por un monto de \$ 1.448.956,50; en igual fecha se da la orden de comienzo (Orden de Servicio Nº1). Se efectuó una sola medición de tareas efectuadas en septiembre de 2003 y una rendición de gastos –obra contratada por sistema de coste y costas- que abarca el período 8 de agosto al 31 de octubre de 2003 por \$ 179.492,17.

comprendido en el universo de análisis de \$ 9.334.060,61. El mismo hecho se verificó en el 59,8% del monto correspondiente a la muestra de auditoría.

Al respecto, se observa:

- a) Incumplimiento al régimen de contrataciones vigente (Dec.PEN 5720/72 y normas complementarias) dado que el Decreto 1370/01 no reemplaza dicho régimen, sino sólo establece niveles de autorización de gastos “de imprescindible necesidad ... los cuales justificadamente no pudieren ser gestionados a través de los procedimientos vigentes en materia de contrataciones o de los regímenes de caja chica y fondo permanente” (art.1° inc.d)
- b) Resulta incorrecto e improcedente que una norma que regula la excepción sea utilizada con la asiduidad y sistematicidad verificada en el caso auditado.
- c) Los listados de compras por Dec. N° 1370 provistos por el Sector Compras y Licitaciones del EMUI, por un lado, y por el Área de Compras y Contrataciones de la SIP, por otro lado, no resultan coincidentes en la cantidad de operaciones que lo integran. A su vez, en algunos casos no es posible cruzar dicha información con la consignada en la Base de Transacciones que elabora la DGCG por falta de homogeneidad en la exposición¹²
- d) Del análisis de las actuaciones comprendidas en la muestra no surge una justificación adecuada en los términos del art.1° inc.d del Dec. 1370/01, ya que se hace exclusiva y recurrente referencia a “.. la proximidad del agotamiento del insumo y a fin de no interrumpir las actividades ...”, argumento que se invalida en un marco de adecuada planificación de las compras
- e) No ha sido dictado el acto administrativo correspondiente a que hace referencia el art. 2° del Dec. 1370/01 en 8 casos de los 27 verificados (29,6%)¹³
- f) No consta en las actuaciones la nota que remite el Área de Compras y Contrataciones al proveedor, aceptando su cotización y ordenando la provisión del bien o servicio¹⁴. 44% de los casos (12 compras sobre 27 analizadas, efectuadas por Dec.1370/01).
- g) De la verificación efectuada sobre antecedentes de compras por Dec. 1370/01 obrantes en el Área de Compras y Contrataciones de la SIP (22 casos), surge:

¹² La Actuación Autorizante que figura en la Base de Transacciones, en ocasiones referencia la Nota del organismo que origina el pedido de adquisición, pero en otras referencia un número de Registro que es la actuación por la cual se tramita un pago determinado. Este Registro no es la manera adecuada de identificar una operación de compra e impide visualizar, desde la Base de Transacciones, la integridad de la operación.

¹³ Art.2° Dec.1370/01: “La aprobación prevista en el inciso d) del artículo precedente será instrumentada mediante acto administrativo formal de acuerdo a su respectiva competencia (Disposición o Resolución) y remitida junto con la actuación a la Dirección General de Contaduría, la que las incluirá en Orden de Pago si correspondiera”. Se trata de 1 caso entre los 20 que se verificaron correspondientes a compras integradas al circuito de pago por Cuenta Única y del total de 7 casos analizados de compras abonadas con fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión.

¹⁴ Dicha nota intenta suplir la ausencia de acto administrativo de adjudicación, contrato y orden de compra.

Concepto	Nº Casos	%
No constan antecedentes	4	18,2
Constan sólo 1 ò 2 presupuestos	10	45,5
Se seleccionò la oferta màs onerosa	1	4,5
Total de casos relevados	22	100,0

Cabe aclarar que la documentación verificada a que hace referencia el punto g) no se encuentra incorporada a la actuación que respalda las contrataciones efectuadas por Decreto 1370/01 (carpeta de pago), por lo que no es normalmente puesta a disposición para el control que efectúa esta AGCBA.

17. Se efectúan contrataciones de elementos de un mismo agrupamiento en lapsos inferiores a los tres meses, sin documentar razones que lo justifiquen. Incumplimiento art. 61 inc. 32 ap.d Dec. PEN Nº 5720/72. Esto denota deficiencias en la planificación de las compras que eventualmente pueden ocasionar perjuicio económico a la Administración.

La información que se vuelca a continuación surge de la muestra auditada y de datos suministrados por el Sector Compras y Licitaciones del EMUI y por el Área Compras y Contrataciones de la SIP.

a) Compras de arena granítica 0 a 6 mm.¹⁵:

Tipo de Contratación	Fecha llamado	Cantidad	Precio Adjudicado	Empresa
Lic.Priv.Nº51 – Exp.Nº11058/03	31/03/03	5.000 tn	\$ 29,64 / tn.	Áridos La Estación
Lic.Priv.Nº81 – Exp.Nº19813/03	23/05/03	8.000 tn.	\$ 41,00 / tn	Áridos La Estación

Por otra parte, las compras de arena artificial granítica 0 a 6 mm. tramitadas en el lapso de dos meses por los expedientes mencionados, verifican una sustancial diferencia en los precios adjudicados: \$29,64/tn y \$41/tn respectivamente (incremento del 38,3%), siendo la favorecida la misma empresa.

Cabe agregar que el precio de la oferta adjudicada en el caso del expediente Nº 19813/03 resulta 36,7% superior al precio oficial (\$30) propuesto por el EMUI, aunque similar al precio indicativo que suministra la SHyF (DG Compras y Contrataciones (\$ 41,14)).¹⁶

b) Compras de piedra granítica:

- Con fecha de apertura 5 de febrero se convocaron dos licitaciones privadas –Exp. Nº 71882/02 y Nº 71884/02) para adquirir en cada una 5.500 tn. de piedra granítica triturada¹⁷, con idéntico presupuesto oficial: \$198.000.
- Con fecha 22 de julio el Área de Compras y Contrataciones de la SIP ordena, respondiendo a solicitudes del EMUI de fecha 10 de marzo y

¹⁵ Además de las compras expuestas en el cuadro, cabe agregar que por aplicación del Dec.Nº1370/01 se adquieren 10.000 tn. del producto a razón de \$ 42,70 la tn. a la empresa Megacer SRL (Pedido del EMUI del 4 de septiembre, orden de provisión del ACyC de la SIP del 12 de septiembre)

¹⁶ Cabe destacar que desde fines del año 2002 y durante el período auditado se produjo una recuperación de precios del sector de la construcción en general.

¹⁷ En un caso el tamaño de la piedra era 6 a 12 mm. y en el otro 6 a 19 mm.

enmarcado en los términos del Dec. N° 1370/01, dos provisiones de 6.000 tn. cada una de piedra granítica triturada¹⁸ por \$256.740 y \$ 250.080, respectivamente.

Las cuatro adquisiciones reseñadas fueron hechas a la empresa Megacer SRL

c) Compras de cemento asfáltico 50/60:

Fecha Pedido EMUI	Fecha Orden Provisión ACyC/SIP	Cantidad contratada	Empresa
15/05/03	16/05/03 – Dec.1370/01	350 tn.	Repsol YPF
21/07/03	24/07/03 – Dec.1370/01	500 tn.	Repsol YPF
26/08/03	4/09/03 – Dec.1370/01	500 tn.	Shell
16/10/03	20/10/03 – Dec.1370/01	200 tn.	Shell
24/10/03	30/10/03 – Dec.1370/01	600 tn.	Shell
15/12/03	26/12/03 – Dec.1370/01	350 tn.	Shell

d) Contrataciones de servicio de fresado de pavimentos:

Fecha Pedido EMUI	Fecha llamado u Orden Provisión ACyC/SIP	Cantidad contratada	Empresa
14/05/03	17/06/03 Exp.27999/03 Lic.Priv.	40.000 m2	Sepeyco
5/08/03	26/08/03 Dec.1370/01	40.000 m2	Demoliciones Mitre
18/09/03	19/09/03 Dec.1370/01	20.408 m2	Sepeyco
2/10/03	21/10/03 Dec.1370/01	40.000 m2	Sepeyco
2/10/03	21/10/03 Dec.1370/01	6.000 m2	Coarco SA

18. La DGAYL de la ex SOySP (actual SIP) se excede en sus competencias al dictar la Disposición N° 206 de fecha 22/07/03 que aprueba los Pliegos de Condiciones Generales y Particulares y llama a la Licitación Privada N° 143/03 (Exp. N° 39058/03, compra de camión con caja volcadora) para el 11/08/03 por un monto de \$ 240.000. Conforme lo establecido en el Dec. N° 791 (BOCBA del 24/06/03) dicho funcionario puede autorizar contrataciones por hasta \$ 200.000¹⁹.

19. En la misma licitación mencionada en la observación anterior se invitó a una cantidad menor de firmas que las establecidas por la norma: se invitaron 5 firmas en lugar de las 6 que exige el art. 62 inc.8 Dec. PEN N° 5720/72 y el numeral 10 Res. N° 1672-SHyF-98.

20. Faltantes de documentación respaldatoria en los expedientes que tramitan compras:

a) No consta comprobante de afectación preventiva emitido por la Dirección de Presupuesto Contable (DGAYL/SIP). (9% de los expedientes analizados: Exp.N°71888/02)

¹⁸ Idem nota al pie anterior.

¹⁹ Se deja constancia que el monto finalmente contratado fue \$ 184.563, por lo que la Disp.N°315-DGAYL-03 que aprueba la licitación y adjudica a la empresa seleccionada, se enmarca correctamente en la normativa.

b) No consta boleta que acredite el pago de la pólizas de caución presentadas por las empresas que resultaron adjudicadas. (18% de los expedientes analizados: 2 exp. N°53652/02 y N°60292/03)

21. Se emitió orden de compra en plazo superior al normado. Incumplimiento art. 61 inc. 81 Dec. PEN N° 5720/72. (18% de los expedientes analizados: 2 exp. N° 60292/03 y N° 19813/03).²⁰

Sobre la utilización de los fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión

22. La SHyF otorgó fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión para ser utilizados en la adquisición de emulsión y cemento asfáltico, bienes que no están contemplados en la normativa que regula el uso de dichos fondos. Incumplimiento art. 1° Decreto N° 2046/76 (BM N° 15.274 del 27/06/76)²¹.

Aspecto observado en el informe “Mantenimiento Urbano por Administración”, ejercicio 2002.

23. El EMUI destinó fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión a adquirir artículos²² que, no sólo no se encuentran comprendidos en la normativa, sino ni siquiera estaban contemplados en las Resoluciones de otorgamiento que emite la SHyF, las que enumeran taxativamente el destino posible de los fondos que otorga.

Sobre los precios de las adquisiciones

24. Las compras efectuadas²³ a través de licitaciones privadas muestran precios menores a las realizadas por aplicación del Dec. N° 1370/01, según puede observarse en cuadro adjunto.

²⁰ En Exp. N° 60292 el incumplimiento es de 3 días y en el Exp. N° 19813 es de 6 días

²¹ Art.1° Dec.2046/76: “Las entregas de fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión a agentes municipales con destino a organismos comunales solamente se acordarán, previa fundamentación del pedido en los siguientes casos: Pagos a entidades u organismos oficiales que deban efectuarse en efectivo, conforme a normas o disposiciones vigentes y que deban efectuarse en dichos organismos; pagos por suministros o servicios que deban efectuarse fuera de la Capital Federal; Pago de haberes al personal; Cortesía y Homenaje; Misiones, estudios e investigaciones que deban realizarse fuera de la Capital Federal; Viáticos y Movilidad; Fletes y Acarreos; Pasajes; Pago contra entrega o dentro de cinco días de recibido el material para la compra de cemento portland común y cales (*Incorporado por Art.2° del Decreto N° 4.779/979, BM 16110*); Pago contra entrega o dentro de cinco días de recibida la provisión de gas licuado envasado en garrafa (*Incorporado por Art.2° del Decreto N°890/980, BM 16224*). Solamente se entregarán fondos en estas condiciones, si los mismos no pudieran ser pagados por Tesorería.

²² Se trata de aditivo amínimo mejorador de adherencia y gas oil.

²³ Correspondientes a la muestra auditada.

CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE FRESADO DE PAVIMENTOS				
Modalidad de compra	Fecha orden de compra ó de provisión	Proveedor	Precio Unitario	Cantidad
Lic.Priv.-Exp.27999/03	28/07/03	Sepeyco SRL	\$ 4,06	40.000 m2
Dec.1370/01	21/10/03	Sepeyco SRL	\$ 4,75	40.000m2
ADQUISICIONES DE PIEDRA GRANÍTICA TRITURADA 6/12				
Lic.Priv.-Exp.53659/02	10/03/03	Aridos La Estación	\$ 36,89	2.000 tn
Dec.1370/01	22/07/03	Megacer	\$ 42,79	6.000 tn
Dec.1370/01	11/11/03	Megacer	\$ 48,80	3.600 tn
ADQUISICIONES DE PIEDRA GRANÍTICA TRITURADA 6/19				
Lic.Priv.-Exp.53659/02	10/03/03	Aridos La Estación	\$ 35,89	2.000 tn
Desc.1370/01	22/07/03	Megacer	\$ 41,68	6.000 tn
ADQUISICIONES DE PINTURA ACRÍLICA COLOR				
Dec.1370/01	29/05/03	Cristacol SA	\$ 14,80	13.000 lt.
Lic.Priv.-Exp.60291/03	23/12/03	Pinturerías Rosmar	\$ 10,45	6.000 lt.

Fuente: Documentación relevada correspondiente a la muestra seleccionada

Sobre las imputaciones presupuestarias y las actuaciones que documentan la recepción/certificación, liquidación y pago

25.En el 100% de las carpetas de pago analizadas se imputa el compromiso definitivo extemporáneamente, no dando cumplimiento a lo dispuesto en el Anexo I de la Res. N° 41-SHyF-01 (Criterios de registro para el tratamiento de los momentos del gasto). En el 73% de los casos la imputación se efectúa por importes parciales en diferentes fechas, en lugar de registrar el monto total adjudicado.

26.En el 17% de los partes de recepción definitiva verificados (7 de un total de 42), no consta fecha cierta de recepción del bien o servicio, la cual resulta necesaria para determinar la fecha de vencimiento del plazo de pago al proveedor.

27.Se advierten deficiencias en las actuaciones que documentan la tramitación del pago al proveedor:

Deficiencia verificada	Nº de Casos	% s/total	Casos totales
La DGCG no folió completamente la carpeta de pago	12	29	42
La factura no cumple con requisitos de forma exigidos por la AFIP (falta consignar el N° de CUIT del GCBA)	7	17	42
No consta comprobante de inscripción del proveedor en la AFIP	6	14	42
No consta comprobante de último pago de cargas sociales	23	55	42
No consta comprobante de registración del devengado	42	100	42
No consta comprobante de registración del pagado	42	100	42
No consta orden de pago	3	7	42
La fecha de vencimiento informada en la orden de pago es incorrecta	20	51	39
La orden de pago no está suscripta por autoridad competente	33	85	39
No consta planilla de transferencia ni fecha de acreditación de los fondos en la cuenta bancaria del proveedor	23	55	42
Las planillas de transferencia obrantes o el sello consignado en la orden de pago que registra la información sobre la transferencia de los fondos no están suscriptos por autoridad competente	33	79	42

28. El pago al proveedor es posterior a la fecha de vencimiento en el 78% de los casos (33 sobre 42 casos analizados).

	Casos	% s/casos observados (33)
1 a 30 días posterior al vencimiento	30	91 %
31 a 45 días posterior al vencimiento	3	9 %

Cabe aclarar que en 24 casos, 75% del total pagado fuera de término, la Tesorería recibió la documentación pertinente en fecha posterior al vencimiento.

Sobre los convenios firmados con AUSA

29. Los convenios de contraprestaciones entre el organismo auditado y AUSA, constituyen intercambios de bienes y servicios entre un ente que tiene “carácter de persona jurídica pública estatal, con autarquía administrativa, financiera y presupuestaria” (Dec. N° 1394/01, reglamentario de la Ley 473) y una sociedad anónima cuyo capital es de propiedad estatal. Ya fue dicho que el marco legal de funcionamiento del EMUI resulta contradictorio en algunos aspectos e incompleto en otros (ver observación n° 1); en este caso debe mencionarse que si bien por art.5 inc.h de la Ley 473 el EMUI está facultado para adquirir y contratar bienes y servicios, el inciso se encuentra “sin reglamentar” (art. V inc. h del reglamento) y en los hechos, las únicas adquisiciones y contrataciones que ejecuta el EMUI en uso pleno de sus facultades son aquellas que realiza a través de fondos de caja chica (10,8% de los gastos contemplados en el universo de análisis de esta auditoría), ya que en el resto se verifica la constante intervención de la DGAYL de la SOySP o sus dependencias en momentos clave de la tramitación (llamado, selección, adjudicación, orden de compra) previo a la recepción o certificación. Se observa:

- a) Los mencionados convenios constituyen operaciones atípicas (contraprestaciones sin movimiento de fondos) de impacto patrimonial en ambos cofirmantes y esta AGCBA entiende que los mismos requieren ratificación o autorización por parte de la ex SOySP (actual SIP) hasta tanto se reglamente en su totalidad la Ley N° 473 delimitando el alcance de las competencias del EMUI²⁴
- b) En dos de los convenios firmados no queda explícito el valor del intercambio involucrado, lo que impide determinar si el acto de disposición queda comprendido en los límites que establecen las normas para los Directores Generales (art. 56 inc. 3 del Decreto PEN

²⁴ Se deja constancia de la existencia de Dictamen del Procurador General de fecha 29/08/02 en el cual éste se expide a solicitud de la SSA de la ex SOySP acerca de otro convenio similar firmado en 2002, opinando que el EMUI se halla habilitado para firmar el mismo *per se*. (Exp.N°43873/02 relevado en oportunidad de realización de la auditoría sobre el EMUI ejercicio 2002).

Nº 5720/72 y Dec. GCBA Nº 6/98²⁵). Cabe señalar que AUSA -que debe elaborar estados financieros a ser aprobados por el GCBA-, debió contabilizar la operación atribuyéndole un valor determinado.

- c) En el convenio que sí figura un valor del intercambio, el EMUI se obliga a entregar mezclas asfálticas provenientes de su usina, producto que no posee tarifa establecida por la norma anual pertinente (Ley Tarifaria). El valor establecido implica un precio de \$ 90 la tonelada.
- d) A lo anterior se agrega que el aprovisionamiento y los trabajos que el EMUI ejecuta en el marco de estos convenios, están destinados a obras que el GCBA encomendara a AUSA según normativa vigente²⁶ (ver análisis del tema en proy.1.04.22), obras que son valorizadas en tanto su valor resulta parte del canon que la empresa debe abonar al GCBA por la explotación de las autopistas.

²⁵ Contratación directa (art.56, inc. 3 d, c, f, g, i, j, k, l y m) Establece que el DG puede contratar hasta \$ 50.000.

²⁶ Dec.Nº408/97, su modificatorio Dec.Nº524/02; Dec.Nº102/02, su modificatorio Dec.Nº1162/02, Res. SOySP Nº738/02 y Nº700/03.

7. RECOMENDACIONES

1. Es necesario precisar el marco normativo que establece competencias y procedimientos, para que sea posible delimitar las responsabilidades específicas del EMUI que lo diferencian de otros organismos del GCBA, para que el organismo cuente con especificaciones sobre qué tareas le corresponde desarrollar y cómo debe ejecutarlas y para que sea posible aplicar los principios y procedimientos del control interno y externo.
2. y 3. El EMUI, o quien resulte competente, debe establecer formalmente una estructura organizativa acorde a sus competencias y delimitar internamente los alcances de las responsabilidades específicas a los efectos de favorecer la eficacia y el funcionamiento del control interno.
4. Documentar las necesidades que originan la ejecución de las obras por administración, así como el planeamiento de su ejecución.
5. Corregir las deficiencias verificadas en la documentación que registra la ejecución de las obras por administración asegurando su integridad, confiabilidad e identificando los responsables de su contenido.
6. Evaluar las causas del desgaste superficial verificado en las obras de rehabilitación de calzadas a los efectos de corregirlas posibilitando que las mismas cumplan con la vida útil esperada. Integrar a las obras de calzadas la rehabilitación del área circundante.
7. El organismo deberá considerar el fortalecimiento del sector Inspección de Obras, en lo referido a los recursos humanos afectados, habida cuenta que al presente se encuentra implementando el Plan de Gestión Vial, el cual incluye la contratación a terceros para la ejecución de obras nuevas y mantenimiento de la red vial en determinadas zonas de la Ciudad.
8. Garantizar la independencia de quienes desempeñan la función de inspección respecto de la empresa objeto de la inspección.
9. Idem recomendación 7.
10. Establecer mecanismos y procedimientos de inspección con responsabilidades de diversa jerarquía para garantizar y documentar el control interno.
11. Efectuar un correcto y eficiente control de las obras contratadas a terceros exigiendo el cumplimiento de las estipulaciones del pliego y administrando de manera ordenada y verificable la documentación respaldatoria.
12. En tanto la contratación por el sistema de coste y costas, en el caso particular analizado, comprendía la certificación del avance físico de la obra por unidad de medida, y existiendo un presupuesto con valores unitarios, el EMUI

debió documentar la vinculación existente entre la documentación que certifica valores y la que certifica cantidades.

13. En caso de continuar el GCBA aplicando el sistema de encomiendas a la empresa AUSA (Decreto N° 1162/02 y su reglamentación), deberá unificar los criterios para documentar cada encomienda y cumplir con lo que establece la normativa citada. Sin embargo, esta AGCBA, entiende, tal como fue expresado en el informe del proyecto 1.04.22 “Mantenimiento Urbano por Terceros”, donde el organismo auditado fue la DGOP: “Si bien el sistema de encomiendas pudo haber tenido su justificación y utilidad en el contexto de inexistencia de precios e inestabilidad económica, jurídica y social, surgida hacia fines del 2001 y reinante durante 2002 (justificación y utilidad, por otra parte, no referenciada ni considerada en el marco normativo creado), no surgen fundamentos atendibles para su continuidad en épocas de normalización económica y jurídica y es recomendable que el GCBA reencauce toda contratación de obra pública dentro del régimen vigente destinado a garantizar la transparencia de los procedimientos de selección y el control del desempeño del beneficiario acorde a contrato.”

14. La Jurisdicción (ex SOySP, actual SIP) debe asegurarse, previo a ordenar la realización de obras públicas, que se encuentra habilitada para intervenir en los espacios pertinentes.

15. Idem recomendación N° 6.

16. Cumplir con el régimen de contrataciones vigente aplicando el procedimiento de licitación o el de contratación directa que las normas permiten, y evitando, como en el caso reseñado, que normas que emanan del ejecutivo y que establecen procedimientos de excepción (como el Dec.1370/01) sean de utilización sistemática. Atendiendo el hecho que el Área de Compras y Contrataciones de la SIP, conserva en algunos casos, documentación que avala la existencia de algunos procedimientos de búsqueda y selección de proveedores en el marco de las contrataciones efectuadas aplicando el Dec.1370/01 se infiere que, realizando ciertos ajustes procedimentales, la Administración se encuentra en condiciones de cumplir con el citado régimen.

17. Efectuar una adecuada planificación de las compras que permita favorecer el cumplimiento de las normas y la aplicación de los criterios economía y eficiencia en la gestión de los recursos. Unificar criterios para la determinación de precios indicativos para evitar disparidades entre estos y los precios oficiales licitados.

18. La DGAYL de la SIP debe ajustar el dictado de actos administrativos que autorizan contrataciones a los límites que le facultan las normas.

19. Cumplir con las regulaciones del régimen de contrataciones del Estado de la Ciudad de Buenos Aires en lo referido a la cantidad de firmas a invitar en los llamados a licitaciones privadas.

20. Dejar constancia en el expediente de las afectaciones presupuestarias pertinentes y del cumplimiento por parte de las empresas oferentes de los requisitos establecidos; en este caso: de haber abonado los seguros de caución que garantizan el cumplimiento del contrato.

21. Cumplir con el art. 61 inc. 81 del Dec. PEN N° 5720/72 emitiendo orden de compra en el plazo establecido.

22. Cumplir con la normativa que regula el otorgamiento de fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión.

23. Idem recomendación anterior.

24. Aplicar sistemáticamente los procedimientos competitivos que establecen las normas a los efectos de favorecer el criterio de economía en las compras.

25. Cumplir con la normativa que establece los criterios de registro de los momentos del gasto.

26. Establecer fecha cierta de recepción de bienes o servicios, favoreciendo el correcto cálculo de la fecha de vencimiento del plazo de pago al proveedor.

27. Corregir las deficiencias que verifican las actuaciones que documentan la tramitación del pago al proveedor (carpetas de pago)

28. Cumplir con el pago en término al proveedor.

29. Si bien los convenios firmados con la empresa AUSA pueden resultar convenientes para arribar al cumplimiento de los objetivos de la política pública y para aprovechar las distintas capacidades instaladas en los diversos organismos del GCBA, la Administración debe velar por que los mismos cumplan los necesarios requisitos de legalidad, integridad y transparencia.

Por otra parte, de acuerdo a lo dictaminado por la Dirección de Asuntos Legales de esta Auditoría General²⁷, se resuelve recomendar la promoción de acciones disciplinarias en sede administrativa, en los términos del Art. 136 inc. k de la Ley 70, en razón del incumplimiento normativo detectado en las observaciones 10 relativo a las tareas de inspección, en las observaciones 16 21 y 24 referidas a los procedimientos de compras y al fraccionamiento de las contrataciones, y en las observaciones 22 y 23 que se formulan en el tratamiento brindados a los fondos con cargo a rendir cuenta documentada de su inversión.

Finalmente, conforme surge de las observaciones 25 a 28, respecto de la registración, liquidación y pago de facturas y demás aspectos presupuestarios y contables, se entiende que dichas circunstancias sean puestas en conocimiento de la Contaduría General, en el ámbito de su competencia.

²⁷ Dictamen DGLEGALES N° 136/05, del 7 de diciembre de 2005.

8. CONCLUSION

De las verificaciones y análisis efectuados en el Ente de Mantenimiento Urbano Integral, se concluye que:

- Resulta necesario especificar y completar el marco normativo de funcionamiento del organismo, tanto en relación al GCBA como en lo que hace a su organización y procedimientos internos.
- El organismo debe optimizar su función de control, tanto en lo vinculado con la ejecución de obras por administración como en lo referente a obras ejecutadas por terceros:
 - a) atendiendo requerimientos de cantidad, calidad, organización y separación de funciones en relación a los recursos humanos afectados a las tareas específicas;
 - b) mejorando la calidad de la documentación que da cuenta de las obras ejecutadas
 - c) incrementando los controles sobre la calidad de las obras ejecutadas

Estos aspectos adquieren especial jerarquía en virtud de la actual puesta en marcha e implementación del Plan de Gestión Vial de la Ciudad de Buenos Aires.

- La función de control ejercida en relación a la empresa Autopistas Urbanas SA no fue claramente una de comitente-contratista, sino mas bien una de colaboración mutua en el marco de un objetivo común. Con lo cual, las deficiencias de control o eventuales vicios ocultos que puedan surgir en las obras ejecutadas resultan de responsabilidad mutua.
- Se requiere un reencauzamiento de los procedimientos de compras y contrataciones del organismo en el marco legal vigente, para que el “adecuado sistema de adquisiciones” que pueda referir en futuras rendiciones de cuenta, no esté vinculado con la utilización sistemática de procesos no competitivos.

ANEXO I

MUESTRA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES SELECCIONADA PARA EL EXAMEN

ACTUACION AUTORIZANTE	CONCEPTO	PROVEEDOR	CARPETA DE PAGO	MONTO DEVENGADO
1 N-114-EMUI-2003	Caja Chica Especial 1/03	Varios	1 N-114-EMUI/03	15.490,44
2 N-1954-EMUI-2003	Rendición Caja Chica Especial 13/03	Varios	2 N-1954-EMUI/03	19.955,62
3 N-458-EMUI/03	Rendición Parcial Fondo con Cargo de Rendir Cuenta-Res.789-SHyF-03	YPF - DAPSA - QUIMEX - EG3	3 N-458-EMUI/03	403.627,27
4 N-1563--2003	Rendición Parcial Fondo con Cargo de Rendir Cuenta-Res.228-SHyF-03	SHELL - POLYDEM	4 N-1563-EMUI/03	315.054,90
5 E-60292/03	Baldosas y mosaicos	MOSAICOS SAN LUIS SA	5 OCTA-2907/04	22.154,52
6 N-1407-EMUI-2003	Aerna Silíceas Mediana	ARIDOS MORON SA	6 OCTA-995/04	9.197,64
7 E-60291--2003	Pintura acrílica	PINTURERIAS ROSMAR SA	7 OCTA-2795/04	82.380,00
8 N-1269-EMUI-03	Rejas y Vallas	EMA S.A.	8 OCTA-139419/03	34.900,00
9 E-60292--2003	Baldosas y mosaicos	MEGACER SRL	9 OCTA-9602/03	8.966,00
10 N-881-EMUI-003	Piedra granítica	MEGACER SRL	10 OCTA-108423/03	26.557,61
11 N-882-EMUI-2003	Piedra granítica	MEGACER SRL	11 OCTA-124364/03	30.481,00
12 N-1199-EMUI-2003	Arena artificial granítica	MEGACER SRL	12 OCTA-137340/03	20.080,96
			13 OCTA-149644/03	43.407,11
			14 OCTA-154157/03	37.978,23
13 N-1406-EMUI-2003	Piedra granítica	MEGACER SRL	15 OCTA-1954/04	27.533,94
14 E-19813--2003	Arena artificial granítica	ARIDOS LA ESTACION SA	16 OCTA-102562/03	110.038,67
			17 OCTA-102573/03	105.163,77
			18 OCTA-107502/03	112.797,56
15 E-53659/03	Piedra granítica	ARIDOS LA ESTACION SA	19 OCTA-39968/03	59.844,43
			20 OCTA-39971/03	44.401,67
16 E-11058/03	Arena artificial granítica	ARIDOS LA ESTACION SA	21 OCTA-59387/03	30.229,54
			22 OCTA-61677/03	36.430,52
17 N-557-EMUI-03	Pintura acrílica	CRISTACOL SA	23 OCTA-70268/03	192.400,00
18 N-198-EMUI-03	Losetas calcáreas	MOSAICOS ROSSI HNOS.	24 OCTA-43549/03	28.105,00
TOTAL MUESTRA INCISO 2				1.413.549,13
1 N-114-EMUI-2003 y N-119-EMUI-2003	Rendición Caja Chica Especial 1/03	Varios	1 N-114-EMUI-2003 y N-119-EMUI-2003	43.408,40
2 N-1808-EMUI-2003 y N-1954-EMUI-2003	Rendición Caja Chica Especial 13/03	Varios	2 N-1808-EMUI-2003 y N-1954-EMUI-2003	78.480,82
19 N-904-EMUI/03	Servicio carga y descarga	TRANSPORTE FELOYA	25 OCTA-122040/03	74.497,47
20 RG-540-EMUI/03	Servicio carga y descarga	TRANSPORTE FELOYA	26 OCTA-60689/03	55.072,05
21 E-71888/02	Alq.aplanadora vibratoria	REPAS SA.	27 OCTA-78695/03	12.308,00
22 E-28875/03	Alq.aplanadora vibratoria	REPAS SA.	28 OCTA-127322/03	24.820,00
23 E-27999/03	Servicio fresado de pavimentos	SEPEYCO S.R.L.	29 OCTA-100805/03	122.601,20
			30 OCTA-115052/03	39.798,80
			31 OCTA-118858/03	16.240,00
24 E-28878/03	Alq.compactadora neumática	SEPEYCO S.R.L.	32 OCTA-134493/03	23.255,40
25 N-1344-EMUI/03	Servicio fresado de pavimentos	SEPEYCO S.R.L.	33 OCTA-158004/03	110.720,13
26 N-1142-EMUI/03	Alq.terminadora	VIANI SACICYA	34 OCTA-141834/03	20.736,00
27 N-180-EMUI/03	Alq.terminadora	VIANI SACICYA	35 OCTA-75865/03	21.182,00
28 N-1512-EMUI/03	Alq.equipo colocac.mezclas asfálticas	VIANI SACICYA	36 OCTA-15/04	78.677,28
29 N-1072-EMUI/03	Serv.seguimiento vehículos y GPS	HAWK TRACKER S.A.	37 OCTA-148564/03	10.062,36
			38 OCTA-148526/03	18.876,00
30 RG-267-EMUI/03	Serv.mantenimiento vehículos	FRAMAVIAL SA	39 OCTA-24246/03	1.587,60
31 E-53652/02	Servicio fresado de pavimentos	COARCO S.A.	40 OCTA-77654/03	69.524,55
32 N-680-EMUI/03	Serv.elaboración mezclas asfálticas	EQUIMAC SACIFEI	41 OCTA-507/04	27.163,72
33 N-1057-EMUI/03	Servicio fresado de pavimentos	DEMOLICIONES MITRE SA	42 OCTA-125415/03	92.130,01
34 N-1330-EMUI/03	Servicio carga y descarga	RIBO CONSTRUCCIONES	43 OCTA-161399/03	91.702,72
TOTAL MUESTRA INCISO 3				1.032.844,51
1 N-114-EMUI-2003	Rendición Caja Chica Especial 1/03	Varios	1 N-114-EMUI/03	499,95
35 E-39058/03	Camión con caja volcadora	LONCO-HUE S.A.	44 OCTA-171816/03	184.563,00
36 N-1582-EMUI/03	Planta móvil clasificación áridos	FRAMAVIAL SA	45 OCTA-33/04	82.543,50
37 N-1583-EMUI/03	2 fusor de asfalto p/ sellado de juntas	FRAMAVIAL SA	46 OCTA-163879/03	31.700,00

TOTAL MUESTRA INCISO 4			299.306,45
37	TOTAL MUESTRA INCISOS 2, 3 Y 4	46	2.745.700,09

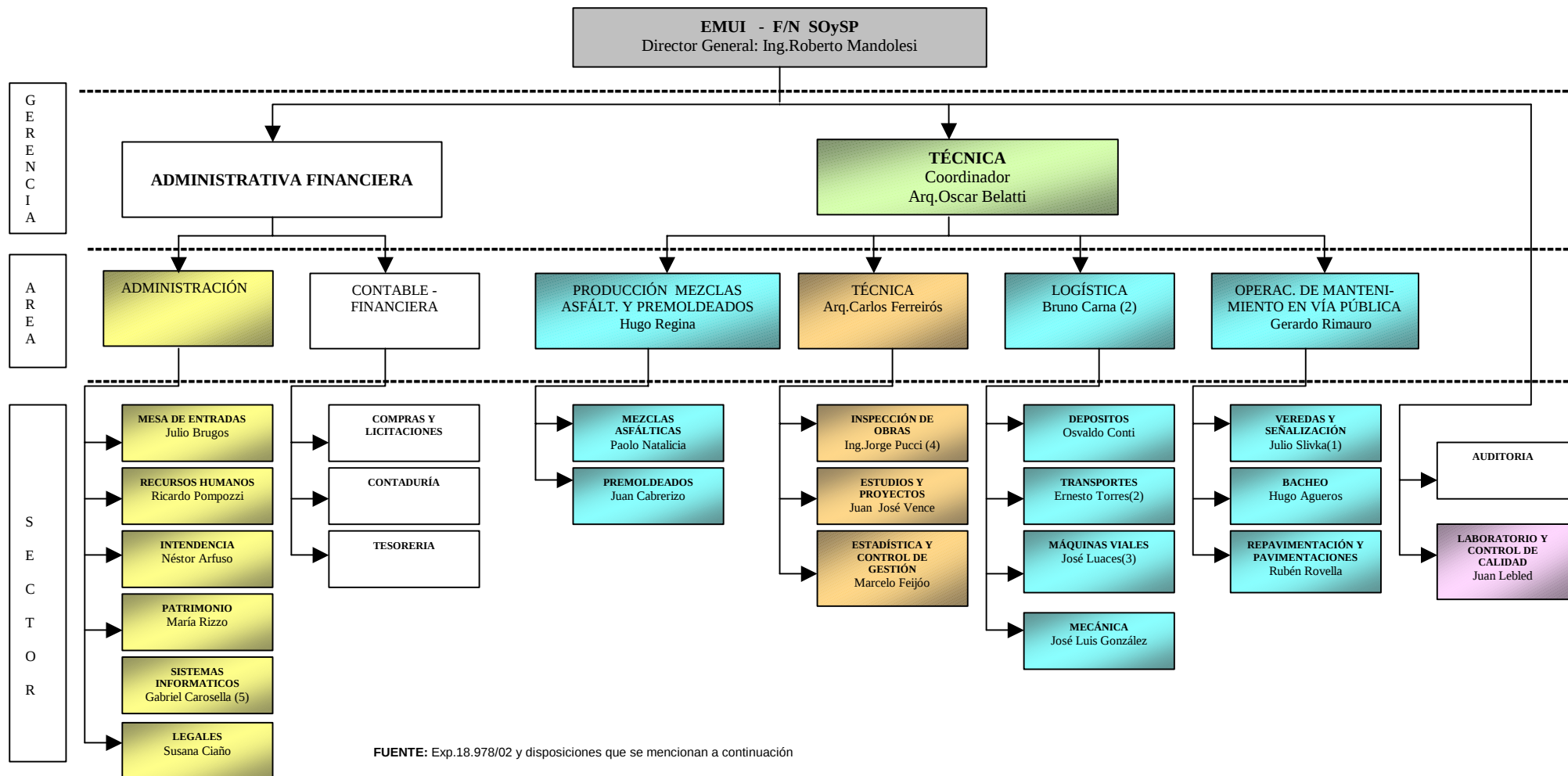
Fuente: Base de Transacciones Prog.3002 Ej.2003 e información suministrada por la DGAYL/SIP y por el EMUI.

ANEXO II
OBRAS ENCOMENDADAS A AUSA, CERTIFICADAS POR EL EMUI E IMPUTADAS
AL PROGRAMA 3007 DE LA DGOP

Nº	OBRA	Exp.y/o Nota Nº	Res.SOySP Nº	MONTO CONTRATO	MONTO CERTIFICADO	FORMA DE CONTRA- TACIÓN
1	Rehabilitación pavimentos Area Central – Bacheo profundo y superficial de pavimentos rígidos	E-7968/03	Providencia Nº2305-SPyS-02 (sic)	\$ 11.280.910,58	Año 2002 \$2.931.213,81 Año 2003 \$8.344.607,30	Coste y Costa
2	Plan de rehabilitación de pavimentos – 1ª Etapa y ampliación	E-2274/03	118/03 709/03	\$5.807.183,05 \$1.161.436,61	\$6.943.319,72	Unidad de Medida
	Plan de rehabilitación de pavimentos – 2ª Etapa y ampliación			\$8.120.053,84 \$1.624.010,70	\$9.394.991,19	
3	Demarcación horizontal en distintas arterias de la Ciudad de Buenos Aires	N-322-DGOP-03	236/03	\$ 461.269,14	\$ 460.807,76	Unidad de Medida
4	Demarcación horizontal en distintas arterias de la Ciudad de Buenos Aires y ampliación	N-331-EMUI-03	363/03 710/03	\$ 727.885,14 \$ 145.570,00	\$ 872.941,54	Unidad de Medida
5	Bacheo, pavimentos flexibles y rígidos en Zona 1 a 5	E-37829/03	708/03	\$4.998.884,20	\$4.974.719,26	Unidad de Medida
6	Demarcación horizontal en distintas arterias de la Ciudad de Buenos Aires y ampliación	N-372-EMUI-03	419/03 710/03	\$ 887.539,18 \$ 176.430,00	\$1.063.660,76	Unidad de Medida
7	Apertura de calles en el predio denominado Casa Amarilla	R-1424-SOySP-03	1034/03	\$ 1.448.956,50	\$ 179.492,17	Coste y Costa
8	Demarcación horizontal en distintas arterias de la Ciudad de Buenos Aires	N-1164-EMUI-03	1095/03	\$ 598.000,00	\$ 596.994,21	Unidad de Medida
TOTAL				\$37.438.128,94	\$35.762.747,72	

Fuente: EMUI, Respuesta Nota AGCBA Nº2241/04.

ANEXO III - EMUI - ESTRUCTURA FUNCIONAL VIGENTE EJERCICIO 2003



- Disp. Nº26-EMUI, Setp.2001: encomienda funciones transitorias a determinados agentes. (1) Disp.33/01 cambia al responsable del Sector Veredas y Señalización, nombrando a Slivka (2) Disp. Nº120-EMUI, agosto 2003, nombra a Bruno Carna y a Ernesto Torres en reemplazo de los responsables anteriores (Coca y Carna, respectivamente); (3) Disp. Nº58-EMUI nombra a José Luaces en reemplazo de Charpentier
- Disp. Nº28-EMUI, octubre 2001: encomienda a Lebled la supervisión y control del laboratorio, no especifica funciones, denomina al sector como "Laboratorio de Mezclas Asfálticas"
- Disp. Nº43-EMUI, enero 2002: asigna funciones transitorias a determinados agentes.
- Disp. Disp. Nº56-EMUI, marzo 2002: designa al Arq. Belatti como Coordinador de las Areas de Prod. de Mezclas Asfálticas y Premoldeados, Técnica, Logística y Operaciones de Mantenimiento en Vía Pública y establece sus funciones; (4) designa al Ing. Jorge Pucci como responsable del Sector Inspección de Obra en reemplazo del anterior (Belatti)
- Disp. Nº55-EMUI, marzo 2002: asigna funciones transitorias a determinados agentes. (5) Disp. Nº80-EMUI-02, cesa Carosella como responsable del area y pasa a ser responsable de Sistemas informáticos; por disp. 224-EMUI set.2004 se designa a Feijoo como responsable del Area

ACTUALIZACIONES 2004:

- Disp. N° 224-EMUI, septiembre 2004: Designa interinamente a Marcelo Feijóo como Responsable del **Área Administración**
- Disp. N° 246-EMUI, septiembre 2004: Designa interinamente a Liliana López como Responsable del **Área Contable Financiera**
- Disp. N° 247-EMUI, septiembre 2004: Designa interinamente a Juan Manuel Espinos como Responsable del **Sector Compras y Licitaciones** y a Silvia Bernardez como Responsable del **Sector Presupuesto** (Sector denominado **Contaduría** en Exp. N° 18.978/02)
- Disp. N° 250-EMUI, septiembre 2004: Establece que el **Sector Estadística y Control de Gestión** pasa a depender directamente del Director General o bien (sic) de la Gerencia Técnica.
- Los Sectores: Compras y Licitaciones, Presupuesto y Tesorería y el Área Contable Financiera continúan sin función asignada. Esta AGCBA tuvo acceso a una propuesta de establecimiento de funciones que no ha sido formalizada por ninguna norma; cabe agregar que en dicha propuesta figura la Sra. Mirta Pizzo como Responsable del Sector Tesorería, designación sobre la cual tampoco se cuenta con norma respaldatoria.