

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Proyecto: 1.05.02

**AUSA – OBRAS PARA EL GOBIERNO DE LA
CIUDAD**

Auditoría de Legal, Financiera, Técnica

Buenos Aires, 10 de julio de 2007

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

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Dr. Vicente Brusca

Auditores Generales

Dra. Alicia Boero

Dr. Rubén Campos

Dr. Juan José Toso

Dr. José Luis Giusti

Lic. Josefa Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

1.05.02

NOMBRE:

AUSA – Obras para el GCBA

OBJETIVOS:

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales

OBJETO:

Obras encomendadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

ALCANCE:

Año 2004.

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

AUSA

SECRETARÍA:

Secretaría de Infraestructura y Planeamiento

EQUIPO DESIGNADO

Auditor Coordinador:

Arq. Claudio Scavone

Auditor Supervisor:

Dra. M. Lorena Clienti

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, julio de 2007
Código del Proyecto	1.05.02
Denominación del Proyecto	AUSA – Obras encomendadas por el GCBA
Período examinado	Año 2004
Unidad Ejecutora	AUSA
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, el cumplimiento de las certificaciones, y su ajuste a los términos contractuales
Alcance	Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su facturación, liquidación y pago
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Las tareas propias del objeto de examen han sido desarrolladas entre los meses de enero a abril de 2006.
Limitaciones al alcance	1) Al momento de realizarse las tareas de campo los 37 libros¹ contables de la empresa se encontraban en la Fiscalía Nacional en lo Criminal de Instrucción N° 48 a cargo del Dr. Molina Pico, no pudiéndose efectuar el procedimiento de verificar cada uno de los folios de estos libros para poder detectar si existían blancos en alguno de ellos. 2) No se puso a disposición Copia del Expediente N° 3987-04 Barrios II la misma fue solicitada por Nota N° 148-AGCBA-06 a AUSA con fecha 25 de enero de 2006 y a la Dirección de Administración de Contratos por medio de Nota N° 3408-AGCBA-05 con fecha 7/09/05.
Aclaraciones	El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante el

¹ Por medio de una Orden de Registro Domiciliario en la Causa N° 2779 radicada en el Juzgado de Instrucción N° 43, Secretaría N°109, éste procedió al secuestro de los siguientes libros contables de la empresa:

- a. Libros Diarios del N° 38 al 45
- b. Libro Inventarios y Balances N° 6
- c. Libro Inventarios y Balances N° 7
- d. Libro IVA Compras N° 4
- e. Libros IVA Ventas N° 60 al 85

previas	año 2004 tenía instrumentado un sistema de encomiendas a AUSA donde se le solicitaba a la empresa la realización y/o mantenimiento de diversas obras, propias de las misiones y funciones de las distintas áreas del Poder Ejecutivo. Las mismas, genéricamente llamadas <i>mandas</i>, se instrumentaron por distintas resoluciones de la Secretaria de Infraestructura y Planeamiento y en todos los casos la ejecución fue fiscalizada por el Ente de Mantenimiento Urbano Integral. Se destaca que con fecha 23 de Septiembre de 2004 la operatoria en la que se originaban las mandas ha sido derogada en virtud del Artículo 15º del Decreto N° 1721/GCBA/04². No obstante ello, las observaciones y recomendaciones que se señalan en los acápites siguientes corresponden al período 2004 en que el sistema se encontraba vigente.
Observaciones principales	• El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contrata directamente con AUSA, aplicándose una de las excepciones a la licitación pública prevista en el Decreto 5720. Sin embargo, en algunos casos las obras encomendadas por el GCBA fueron subcontratadas por AUSA a terceros. Esto desnaturaliza el proceso, debido a que por este mecanismo AUSA terminó contratando a empresas que fueron favorecidas sin tener que intervenir en una puja de precios con otras empresas en una Licitación Pública. Lo expresado precedentemente deja de manifiesto que el Poder Ejecutivo utilizó el tipo jurídico de AUSA para eludir el régimen de contratación pública. • Las características de la encomienda hacen que los Pliegos de Condiciones Generales y Particulares, estandarizados por el GCBA y utilizados en la actuación resulten de aplicación imposible en gran parte de su articulado. • Las obras ejecutadas para el GCBA se encuentran expuestas en los Estados Contables cerrados al 31/12/04 incrementando el rubro Bienes de Uso del activo. • De la documentación analizada del EMUI surge que se efectuaron compras de insumos para entregar a AUSA. Consultada la empresa al respecto sólo informa³ que ella le ha suministrado al EMUI, 979 toneladas de mezcla asfáltica amortizando dicho stock en posteriores retiros de la planta de Av. Castaños 2350. Asimismo, puso a disposición del EMUI los adoquines bajo acopio retirado de las obras. • Las distintas áreas del GCBA se encuentran

² Art. 15: Deróganse los Decretos Nros. 408/GCBA/97, 642/GCBA/97, 1.696/GCBA/98, 102/GCBA/02, 524/GCABA/02 y 1.591/GCBA/03.

³ Nota 17-AI-06.

	desarticuladas y evidencian una planificación y organización de obras ineficaz, de confusos criterios y cuestionable determinación de intervenciones en calles que, si bien responden a una zonificación territorial, afirman una asignación que goza de escasa razonabilidad. Si a esta planificación se añade la ejecución de programas en idénticos sitios y lapsos breves, mensurables en días, denota además que la misma es inexistente o al menos deficiente. ... Los hechos detectados atentan contra la satisfacción de la necesidad pública y resultan generadores de inconvenientes de tránsito y molestias a los habitantes de la ciudad en reiteradas y evitables oportunidades, mediante una adecuada previsión de las intervenciones a una frecuencia aceptable en términos técnicos. Denotando fallas en los sistemas de control implementados. • Se muestra una contradictoria y arbitraria determinación de estándares y niveles de servicio⁴ que se aparta de la adopción de un criterio técnico regido por la eficiencia, eficacia y economía. • La construcción normativa que rige la relación entre AUSA y el GCBA se ve desvirtuada cuando AUSA subcontrata el objeto para finalmente realizarlo a través de diferentes empresas contratistas, las que a su vez pueden subcontratar parte de los trabajos encomendados. • No se pudo verificar si el costo total de las obras "Plan Verano 2004" y "Rehabilitación Barrios II" informado por la empresa es el correcto, ello se origina en que no se pudo verificar los saldos de las cuentas N° 7.02.07.00002 "Subcontratos de Obra" y N° 7.02.08.00001 "Material de Obra". • Se detectó que AUSA efectuó pagos entre marzo y septiembre de 2004 por un monto de \$119.799,11 en concepto de "Honorarios a Terceros" a 19 agentes del EMUI, de los cuales 15 se desempeñaron dentro de la inspección de obra del Programa Rehabilitación Barrios II y Plan Verano 2004, según los libros de Ordenes de Servicio de las respectivas obras. • La revisión de los procedimientos de control de calidad efectuados denotan que AUSA no posee un
--	---

⁴ La durabilidad de un pavimento no puede ser medida en días, ni su nivel de servicio deteriorarse a una velocidad tal que surja en el lapso de dos relevamientos consecutivos practicados en intervalos de escasos meses.

⁵ Un Sistema de Gestión de Calidad abarca acciones tales como: Mejoramiento de la Calidad. Administración de instrumental, reactivos, y sistemas analíticos. Manual de Calidad. Organización y Dirección. Control documental. Elección de Laboratorios de Derivación. Suministros y Servicios externos. Control de Análisis No Conformes. Servicio Consultivo. Acciones Correctivas. Acciones Preventivas. Registros de controles técnicos y de calidad. Auditoría Interna. Revisión de la gestión. Recursos y Requerimientos Técnicos. Personal. Condiciones ambientales y laborales. Equipamiento del Laboratorio. Procedimientos Pre-analíticos. Procedimientos Analíticos. Aseguramiento de la Calidad en los Procedimientos Analíticos. Informe de resultados.

	sistema de gestión de calidad ⁵ tendiente a la standardización y control de la calidad de sus productos y servicios
Recomendaciones	El Colegio de Auditores en su sesión del día 10 de Julio de 2007, ha resuelto recomendar conforme lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales mediante Dictamen de la DGLegales N° 62/07⁶: 1) el inicio de acciones en sede administrativa a efectos de efectuar el deslinde de responsabilidades en razón de la Observación N° 7 del presente informe final. 2) la promoción de las acciones correspondientes en sede administrativa, en los términos del artículo 136 inc k de la Ley 70, en relación a la Observación N° 21 (pago en concepto de honorarios a 19 agentes del EMUI de los cuales 15 se desempeñaron dentro de la inspección de las obras encomendadas a AUSA). Remitir copia del presente Informe Final de Auditoría y del mencionado Dictamen de Legales a las siguientes Instancias: 1. Al Señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto el GCBA es el accionista mayoritario de la Sociedad auditada, y al Ministro de Planeamiento y Obras Públicas 2. A la Subsecretaría de Trabajo y Formación Profesional dependiente del Ministerio de Producción, a efectos de que tome conocimiento sobre lo vertido en las observaciones 31 a 33 respecto a los incumplimientos de normas de Higiene y Seguridad Laboral. 3. Al Juzgado Nacional de Instrucción N° 43 en la causa 88174/02-con intervención de la Fiscalía Nacional en lo Criminal de Instrucción N° 48-causa N° 2779, en relación a lo vertido en las observaciones contables de las obras (Observaciones N° 13, 14 y 15).
Conclusiones	Como se concluyera en el informe anterior correspondiente al proyecto 1.04.03, la normativa que sustenta las contrataciones interadministrativas entre AUSA y el GCBA está compuesto por el Decreto 284 GCBA 02 que impuso la ampliación del objeto social, el Decreto 1162 GCBA 02 que establece el pago del canon en obras y la resoluciones 738 SOySP 02 y 700 GCBA 03

⁶ De fecha 24 de mayo de 2007.

	que lo reglamentan; En algunos casos las obras encomendadas por el GCBA, fueron subcontratadas por AUSA a terceros, desnaturalizando así el proceso de compras y contrataciones. Asimismo, vuelve a advertirse en la compra de insumos confusión en cuanto a la procedencia de los fondos y destino de los insumos, informándose por parte de la empresa la dirección del mismo, como correspondiente a una obra propia y viceversa. Asimismo, se observa falta de planificación y apertura, en varias contrataciones, de las compras a fin de evadir el procedimiento de subasta establecido para el monto total de la compra. En el acápite de observaciones se han plasmado las irregularidades que respecto de las obras y que denotan insuficiencias de control interno de AUSA y liviandad en la aplicación del sistema de inspección por parte del GCBA, quién no efectúa controles exhaustivos al respecto, los que normativamente estarían exigidos si la obra se efectuara por aplicación del régimen previsto en la ley 13.064. Por otra parte, se detectó la falta de coordinación específica, por parte del GCBA, de diagnóstico, programación y operación lo que conlleva como consecuencia la existencia superposición de tareas de diferentes programas presupuestarios, en diferentes ejercicios, en idénticos sitios de la ciudad, conforme surge del análisis comparativo desarrollado para los programas de gobierno orientados a la rehabilitación, mantenimiento y reparación de la red vial de la ciudad, que se exponen en el anexo correspondiente.
--	---

**Informe Final de Auditoría
Proyecto N° 1.05.02**

DESTINATARIO

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

1. Introducción

En uso de las facultades conferidas por la ley 70, artículos 132 y 136 de la Ciudad de Buenos Aires, relacionados con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y en cumplimiento de lo normado, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires procedió a realizar un examen en el ámbito de Autopistas Urbanas S.A.

2. Objeto

Obras encomendadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a AUSA en el período 2004

3. Objetivo

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, el cumplimiento de la certificación y su ajuste a los términos contractuales.

4. Alcance

Examinar la adecuación, legal financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su facturación, liquidación y pago.

Las tareas propias del objeto de examen han sido desarrolladas entre los meses de enero y abril de 2006.

Procedimientos de auditoría:

Los procedimientos de auditoría aplicados fueron los siguientes:

- Informes previos de auditoría AGCBA y SIGEBA
- Análisis de eventuales cambios relevantes (a los efectos de este informe) de la estructura organizativa, objetivos, responsabilidades y acciones, circuitos, sistemas, etc.

- Jerarquización y selección de aspectos observados previamente para ser objeto de verificación y análisis del cumplimiento de las recomendaciones.
- Determinación de la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos.

Determinación de la Muestra y Criterio de Selección

Conforme la información brindada por AUSA en el año 2004 se realizaron dos encomiendas “Programa de rehabilitación de Barrios II” y “Rehabilitaciones viales del Plan Verano 2004” correspondiendo a las Resoluciones N° 10 y 11 de la Secretaria de Infraestructura y Planeamiento, respectivamente. Por ello, no se ha efectuado una muestra de las obras sino que se han analizado ambas encomiendas, efectuándose una muestra de la certificación de cada una de las obras. La mencionada muestra se seleccionó por significatividad económica, las de monto de contratación más elevado.

Las obras seleccionadas representan el 100% del total de obras ejecutadas por AUSA para el GCBA tomando como base los montos presupuestados para cada obra.

El siguiente cuadro grafica el universo de obras encomendadas a AUSA por el GCBA.

Obra	Monto Presupuestado	Monto Certificado
Barrios II	4.775.763,91	4.732.378,66
Plan Verano 2004	13.695.201,50	12.453.004,63
Total	18.470.965,41	17.185.383,29

Según criterio del auditor y considerando que las mencionadas obras se encontraban incluidas dentro de la muestra del Proyecto N° 1.05.03 de la auditoría efectuada en la Dirección General de Obras Públicas, es que se decidió auditar el universo de obras encomendadas a AUSA, por lo tanto la muestra seleccionada es coincidente con el universo sujeto a auditoría.

OBRAS	PRESUPUESTO				CERTIFICACION			
	Universo	%	Muestra	%	Universo	%	Muestra	%
Barrios II	4.775.763,91	26	4.775.763,91	26	4.732.378,66	28	4.732.378,66	28
Plan Verano/04	13.695.201,50	74	13.695.201,50	74	12.453.004,63	72	12.453.004,63	72
TOTAL	18.470.965,41	100	18.470.965,41	100	17.185.383,29	100	17.185.383,29	100

5. Limitaciones al Alcance

La tarea de auditoría se ha visto limitada en su alcance por las siguientes situaciones de hecho y de derecho:

1) Al momento de realizarse las tareas de campo los 37 libros⁷ contables de la empresa se encontraban en la Fiscalía Nacional en lo Criminal de Instrucción N° 48 a cargo del Dr. Molina Pico.

2) No se puso a disposición Copia del Expediente N° 3987-04 Barrios II la misma fue solicitada por Nota N° 148-AGCBA-06 a AUSA con fecha 25 de enero de 2006 y a la Dirección de Administración de Contratos por medio de Nota N° 3408-AGCBA-05 con fecha 7/09/05.

6. Aclaraciones Previas

o Encomiendas del Gobierno de la Ciudad

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2004 tenía instrumentado un sistema de encomiendas a AUSA donde se le solicitaba a la empresa la realización y/o mantenimiento de varias obras propias de las misiones y funciones de las distintas áreas del Poder Ejecutivo. Las mismas, genéricamente llamadas mandas, se instrumentaron por distintas resoluciones de la Secretaria de Infraestructura y Planeamiento y en todos los casos la ejecución fue fiscalizada por el Ente de Mantenimiento Urbano Integral.

Se destaca que con fecha 23 de septiembre de 2004 la operatoria en la que se originaban las mandas ha sido derogada en virtud del Artículo 15° del Decreto N° 1721/GCBA/04.

No obstante ello, las observaciones y recomendaciones que se señalan en los acápites siguientes corresponden al período 2004 en que el sistema se encontraba vigente.

o Cambios efectuados en la estructura de la empresa⁸

Por Acta de Directorio N° 536 de fecha 30 de diciembre de 2003 se dispuso el cambio de la estructura de la empresa, fundamentando dicha modificación en que la misma obedece a la ampliación del plan de negocios y diversificación de las actividades que viene desarrollando AUSA. Por lo tanto se considera necesario adecuar la estructura de la empresa a su nuevo perfil con vistas a contar con un diseño institucional que promueva una gestión eficaz y eficiente de los negocios. Asimismo, se señala la necesidad de adecuar en función de la estructura organizacional propuesta los centros de costos correspondientes al presupuesto de gastos. La propuesta presentada por la Gerencia General es aprobada por unanimidad por el Directorio, encomendándose a la Gerencia General la adecuación de las misiones y funciones.

⁷ Por medio de una Orden de Registro Domiciliario en la Causa N° 2779 radicada en el Juzgado de Instrucción N° 43, Secretaría N°109.

⁸ Ver Anexo Estructura

o Obras Auditadas ⁹

Autopistas Urbanas S.A. decidió llamar a licitación para la ejecución de las dos obras encomendadas en el período, unificando la contratación del fresado, bacheo y pavimentación en la licitación pública N° 2/04 que se denominó “Fresado, Bacheo y Pavimentación en Área Central y Distintos Barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y contrató por otro lado la construcción y/o reconstrucción de cunetas, lechos rebajados y pavimentos de hormigón de las mismas obras a través de la licitación pública N° 1/04: “Construcción y/o Reconstrucción de Cunetas, Lechos Rebajados y Pavimentos de Hormigón en Area Central y Distintos Barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”

Licitación Pública N° 1/2004

Para proceder a la licitación y posterior adjudicación, se dividió la ciudad en tres grupos y se efectuó la adjudicación conforme la zonificación formada. A continuación se detalla el grupo, empresa y monto adjudicado.

	EMPRESA	MONTO EN \$	IVA EN \$	MONTO + IVA
GRUPO 1	TECNIPISOS S.A.	466.672,22	98.001,17	564.673,39
GRUPO 2	VIANI S.A.C.C.Y.A	426.039,81	89.468,36	515.508,17
GRUPO 3	UTE centro de construcciones	449.484,02	94.391,64	543.875,66
TOTAL		1.342.196,20	281.861,17	1.624.057,22

Licitación Pública N° 2/2004

Para proceder a la licitación y posterior adjudicación, se dividió la ciudad en cuatro grupos y se efectuó la adjudicación conforme la zonificación formada. A continuación se detalla el grupo, empresa y monto adjudicado.

	EMPRESA	MONTO EN \$	IVA EN \$	MONTO + IVA
GRUPO 1	EQUIMAC S.A	834.891,18	175.327,15	1.010.218,33
GRUPO 2	VIALMANI S.A	1.159.672,76	243.531,28	1.403.204,04
GRUPO 3	VEZZATO S.A.	846.914,26	177.851,99	1.024.766,25
GRUPO 4	ALTILIO VIAL S.A.	669.068,69	140.504,42	809.573,11
TOTAL		3.510.546,89	737.214,84	4.247.761,73

Por consiguiente, las observaciones emergentes del análisis aquí practicado se vierten utilizando el mismo criterio licitatorio adoptado por AUSA.

⁹ Durante el año 2004 fueron informadas dos encomiendas el Plan de Rehabilitación de Barrios II y el Plan Verano 2004, auditándose ambas.

o Programa del GCBA orientados a la rehabilitación, mantenimiento y reparación de la red vial de la Ciudad

Se han incorporado en el cuerpo del informe observaciones que tiene como origen el hallazgo de algunas evidencias que surgen de la comparación de dos proyectos de auditoría realizados por el mismo equipo auditor, en forma consecutiva Proyecto N° 1.04.03 y el presente informe. El detalle del procedimiento aplicado se expresa en el Anexo II.

o Documentación auditada

Dado el carácter que AUSA asume como sociedad comercial, su modalidad de administración interna adquiere particularidades que llevan a que exista gran dispersión en la generación, circulación y archivo de la documentación respaldatoria de sus actuaciones. Ello genera dificultades para responder a un criterio de integralidad - exigible en todo proceso de auditoría - y que la propia Sociedad no asume como responsabilidad. Ello habida cuenta que, en exámenes anteriores practicados por esta AGCBA, AUSA rindió documentación respaldatoria con posterioridad a la finalización del informe preliminar que, si bien constituyó un hecho extemporáneo, pretendió modificar algunas de las conclusiones arribadas por esos exámenes.

En consecuencia, se advierte que las conclusiones a las cuales se ha arribado en el presente Informe Preliminar, se sustentan en la documentación entregada por AUSA hasta la fecha 10-04-06¹⁰.

o Modalidad de contratación

AUSA encara las obras encomendadas por el GCBA mediante la subcontratación de otras empresas, utilizando para ello un criterio de economía, organizando así licitaciones privadas que adjudican tareas por rubros aunque sin discriminar el plan conforme a la manda otorgada por el GCBA.

En virtud de ello el desarrollo de las obras y su documentación respaldatoria también prescinde de la individualización de las mandas, salvo en lo inherente a las *Rendiciones de cuentas* que AUSA emite al GCBA, las cuales sí efectúan una discriminación en correspondencia con las partidas presupuestarias adjudicadas a cada programa.

o Insumos utilizados en las obras

Se ha detectado que el EMUI ha efectuado la compra de materiales¹¹ para ser suministrados ha AUSA en el marco de las encomiendas¹² solicitadas durante el período auditado. Sin perjuicio de ello, consultada la empresa por nota 594/06 para saber si había recibido por parte del EMUI y/o cualquier otra

¹⁰ Habiéndose logrado un compromiso parcial de la Sociedad respecto a que la misma configura la totalidad del respaldo documental de sus actuaciones Nota al Auditor Interno AUSA de fecha 6.4.06.

¹¹ Licitación Pública Resolución N° 80 SSA-SiyP-2004 /Presupuesto \$ 480.000 precio unitario:\$ 48 /Adjudicado por \$ 383.000 precio unitario transportado \$ 30,10 – precio unitario en cantera \$ 8,20 – Empresa Colonia.

¹² Expediente N° 1.064/04 Adquisición de arena artificial granítica para elaboración de mezcla asfáltica en caliente. Fondo con cargo de rendir cuenta de \$ 2.000.000 destinados al Plan Verano 2004.

repartición del GCBA insumos, la empresa respondió que fue ella la que puso a disposición del EMUI la cantidad de 979 toneladas de mezcla asfáltica para ser retiradas de la planta de Equimac S.A. amortizando dicho stock en posteriores retiros de la planta de la Av. Castañares 2350. Asimismo, AUSA puso a disposición del EMUI los adoquines bajo acopio retirados de las obras.

Compras de Insumos

Listados de las compras de insumos y contrataciones de servicios destinados exclusivamente a obras encomendadas a AUSA en el marco de la operatoria de los Decretos N°s 524/GCBA/02 y 1.162/GCBA/02 y Resoluciones N°s 738/SOSP/02 y/o 700/SOSP/03 con ejecución durante el año 2004.

N° y tipo de Licitación	Objeto	Acta de Directorio llamado	Monto Estimado	Adjudicatario
Licit. Púb. 1/04. Encomienda	Obras de construcción y/o reconstrucción de cunetas y pavimentos de hormigón	N° 536	\$ 1.500.000	Grup.1 Tecnipisos SA \$ 466.672 + IVA. Grup. 2: UTE Centro Construcciones – Ricavial \$ 449.484,02 + IVA. Grup.3: Viani SA \$ 426.039,81 + IVA.
Licit. Púb. 2/04. Encomienda	Ejecución de obras de fresado, bacheo y repavimentación en cuatro grupos de arterias de la ciudad mediante la prestación de mano de obra, equipos, transporte y combustible.	N° 536	\$ 3.600.000	Grup.1 Equimac SA \$ 834.891,18 + IVA. Grup. 2: Vialmani SA \$ 939.096,84 + IVA. Grup.3: Vezzato SA \$ 846.914,26 + IVA. Grup. 4: Atilio Vial SA \$ 669.068 + IVA.
Licit. Púb. 3/04. Encomienda	Agregados Pétreos (No se especifican) para las Obras de construcción y/o reconstrucción de cunetas y pavimentos de hormigón	N° 542	\$ 1.300.000	Adolfo Guerrico SA \$ 1.183.910 + IVA
Licit. Púb. 4/04. Encomienda	Hormigón Elaborado para las Obras de construcción y/o reconstrucción de cunetas y pavimentos de hormigón.	N° 543	\$ 875.000	Cía de Servicios a la Construcción SA \$ 930.000 + IVA
Licit. Priv 2/04. Encomienda	Adquisición de 2500m3 de hormigón elaborado H30 y 360 m3 de	N° 536	\$ 393.000	Lomas SA por que su oferta se ajusta a pliego y por lo tanto es la mas conveniente. \$

Nº y tipo de Licitación	Objeto	Acta de Directorio llamado	Monto Estimado	Adjudicatario
	hormigón H13 para las obras de repavimentación Licitación Pública 1 y 2/04.			425.550 + IVA
Licit. Priv 3/04. Encomienda	Adquisición de 6000 tn de piedras 6/12, 2000 tn piedra 6/20 y 4000tn de arena de trituración 06 para las obras de repavimentación Licitación Pública 1 y 2/04.	Nº 536	\$ 400.000	Guerrico SA por que su oferta se ajusta a pliego y por lo tanto es la mas conveniente. \$ 414.400 + IVA
Licit. Priv 10/04. Encomienda	Provisión de hormigón elaborado las Obras de construcción y/o reconstrucción de cunetas y pavimentos de hormigón.	No posee	\$ 149.000 + IVA	VALFOS SA por que su oferta se ajusta a pliego y por lo tanto es la mas conveniente. \$ 154.300+ IVA
Licit. Priv 11/04. Encomienda	Adquisición de arena silíceas para las obras de repavimentación	No posee	\$ 83.000 + IVA	Arenera Roberto Lagos e hijos \$95.810+IVA
Licit. Priv 12/04. Encomienda	Provisión de hormigón elaborado	No posee	\$ 149.375 + IVA	Cementos Avellaneda SA \$ 140.425 + IVA
Licit. Priv 15/04. Encomienda	Adquisición de cemento asfáltico modificado	No posee	\$ 181.350+ + IVA	Shell SA \$ 197.325 + IVA
Licit. Priv 17/04. Encomienda	Demarcación horizontal en obras encomendadas por GCBA	No posee	\$ 398.950 + IVA	Cleanosol SA \$377.740 + IVA o lo que en mas o en menos resulte de la cantidad de unidades de medida efectivamente certificadas. Unidad m2 \$ 37,40 + IVA
Licit. Priv 18/04. Encomienda	Sellado de juntas y fisuras en pavimentos de hormigón Encomienda	No posee	\$ 149.990 + IVA	\$135.840 + IVA COLVI SA
Licit. Priv 19/04. Encomienda	Alquiler de dos plantas asfálticas Dos módulos de 10.000 tn c/u para obras encomendadas por GCBA.	No posee	\$ 120.000 + IVA cada módulo	\$149.690 + IVA INGEVIAL SA. \$99000 + IVA EQUIMAC SA
Licit. Priv 30/04.	Demarcación	No posee	\$ 353.500 + IVA	\$367.135 + IVA

Nº y tipo de Licitación	Objeto	Acta de Directorio llamado	Monto Estimado	Adjudicatario
Encomienda	horizontal para obras encomendadas por GCBA (segunda etapa)			EQUIMAC SA
Licit. Priv 1/04. Encomienda y obras propias	Alquiler de plantas asfálticas. Por conveniencia deciden agrupar la contratación en módulos de 20.000 tn. por planta no debiendo adjudicarse mas de un modulo por oferente.	Nº 536	\$ 230.000 por módulo. Se estima provisoriamente la utilización de dos módulos	Construcciones Ingeval y Alegre Pavimentos. 20.000 tn. c/u a \$ 240.000 + IVA y \$ 203.000 + IVA respectivamente



Licitaciones Públicas encomienda Principal



Licitaciones Públicas para dar cumplimiento encomiendas



Licitaciones Privadas para dar cumplimiento encomiendas.



Licitaciones privadas para obras propias y encomendadas.

o Informes anteriores

Se deja constancia que esta Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires ha efectuado los siguientes proyectos de auditoría:

- 1.13.0.00 - Autopistas Urbanas S.A. Estados Contables año 2000. Informe aprobado por el Colegio de Auditores el 19/02/02. Publicado en www.agcba.gov.ar
- 1.19.01.00 – Autopistas Urbanas S.A. Estados Contables año 2000. Informe aprobado por el Colegio de Auditores el 02/12/03. Publicado en www.agcba.gov.ar
- 1.04.01 - AUSA Auditoría Legal y Financiera – Informe Final aprobado por el Colegio de Auditores 26/9/06. Publicado en www.agcba.gov.ar
- 1.04.02 - AUSA Bajos Autopista – Informe Final aprobado por el Colegio de Auditores 5/9/06. Publicado en www.agcba.gov.ar
- 1.04.03 - AUSA Mandas para el GCBA – Informe Final aprobado por el Colegio de Auditores 26/9/06. Publicado en www.agcba.gov.ar
- 1.04.04 - AUSA Auditoría de Seguimiento de Auditorías Anteriores. Informe aprobado por el Colegio de Auditores el 15/11/05. Publicado en www.agcba.gov.ar

7. Observaciones

El ordenamiento de las observaciones se realizó en función de su agrupación temática.

Sistema de mandas

- 1) El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contrata directamente con AUSA, aplicándose una de las excepciones a la licitación pública prevista en el Decreto 5720. Sin embargo, en algunos casos las obras encomendadas por el GCBA fueron subcontratadas por AUSA a terceros. Esto desnaturaliza el proceso, debido a que por este mecanismo AUSA terminó contratando a empresas que fueron favorecidas sin tener que intervenir en una puja de precios con otras empresas en una Licitación Pública.
Lo expresado precedentemente deja de manifiesto que el Poder Ejecutivo utilizó el tipo jurídico de AUSA para eludir el régimen de contratación pública.
- 2) Las características de la encomienda hacen que los Pliegos de Condiciones Generales y Particulares, estandarizados por el GCBA y utilizados en la actuación resulten de aplicación imposible en gran parte de su articulado, la falta de conciliación de las especificaciones con las características de las obras hacen recaer a AUSA en reiterados incumplimientos que podrían ser salvados mediante una prolija adecuación de la normativa. Ello perturba las condiciones de desarrollo de la relación en virtud de desdibujar responsabilidades, confundir roles, jurisdicciones, fueros, normativa de aplicación, obligaciones, derechos, conceptos, requerimientos entre otros.¹³

Circuito de registraciones

- 3) Las obras ejecutadas para el GCBA se encuentran expuestas en los Estados Contables cerrados al 31/12/04 incrementando el rubro Bienes de Uso del activo.

Compra de insumos¹⁴

- 4) Se iniciaron los procesos licitatorios correspondientes a Obras de construcción y/o reconstrucción de cunetas y pavimentos de hormigón y ejecución de obras de fresado, bacheo y repavimentación en cuatro

¹³ Además determina que AUSA adopte criterios discrecionales, pero que representan incumplimientos, como por ejemplo el exigir Informes Diarios, que AUSA declara no llevar, o informes quincenales sobre avance de obra y monto invertido, que tampoco acata. Situaciones que transforman al desarrollo de las obras en una sumatoria de criterios, evaluaciones y consideraciones que se apartan de un hacer y de un control responsable

¹⁴ Compras de arenas y agregados pétreos -Compras de productos asfálticos -Compras de combustibles para usinas asfálticas -Provisión de hormigón elaborado - Compras de aditivos para hormigón - Compras de aditivos para mezcla asfáltica -Alquiler de usinas asfálticas para elaboración de mezcla asfáltica - Alquiler de transporte de mezcla asfáltica - Alquileres de equipos viales - Contratación de mano de obra.

grupos de arterias de la ciudad mediante la prestación de mano de obra, equipos, transporte y combustible, sin contar con la totalidad de la documentación necesaria por parte del GCBA para iniciar el proceso¹⁵.

- 5) En la Licitación Pública 2/04¹⁶, la modificación planteada en Acta 543 del 12 de febrero de 2004 respecto de Vialmani y Atilio Vial ya estaba plasmada en el Acta de Directorio de Adjudicación 542.
- 6) Por Licitación Privada 1/04, cuyo objeto fue el alquiler de plantas asfálticas, se alquilan las mismas tanto para obras propias como para encomiendas del GCBA sin especificación de cantidades¹⁷.
- 7) De la documentación analizada del EMUI surge que se efectuaron compras de insumos para entregar a AUSA. Consultada la empresa al respecto sólo informa¹⁸ que ella le ha suministrado al EMUI, 979 toneladas de mezcla asfáltica amortizando dicho stock en posteriores retiros de la planta de Av. Castaños 2350.
Asimismo, puso a disposición del EMUI los adoquines bajo acopio retirado de las obras.

Programas del GCBA orientados a la rehabilitación, mantenimiento y reparación de la red vial de la Ciudad

Al analizar la información correspondiente a los diversos programas se evidencia superposición de intervenciones¹⁹ en idénticos sitios, en dos ejercicios consecutivos, conforme surge del listado de los Certificados que se expone en el Anexo II denominado “Análisis comparativo de programas del Gobierno orientados a la rehabilitación, mantenimiento y reparación de la red vial de la ciudad”.

- 8) Las distintas áreas del GCBA se encuentran desarticuladas y evidencian una planificación y organización de obras ineficaz, de confusos criterios y cuestionable determinación de intervenciones en calles que, si bien

¹⁵ Respaldo de realización de la manda solicitada.

¹⁶ Encomienda cuyo objeto era la Ejecución de obras de fresado, bacheo y repavimentación en cuatro grupos de arterias de la ciudad mediante la prestación de mano de obra, equipos, transporte y combustible

¹⁷ En el descargo AUSA manifiesta que “Las especificaciones de las cantidades asignables a cada obra surgen de los remitos respectivos, que respaldan a las facturas del proveedor, con la consiguiente imputación contable”.

¹⁸ Nota 17-AI-06.

¹⁹ Se entiende por intervenciones la realización de las siguientes tareas:

- Pavimento (Rígido o Flexible)
- Carpeta asfáltica
- Rehabilitación (superficial o Estructural)
- Fresado
- Bacheo (Bacheo profundo con mezcla asfáltica y R.A.P. o Bacheo profundo de pavimentos de hormigón con base de R.A.P. y con base de Hormigón de Densidad Controlada)
- Pavimentos flexibles con R.A.P. y con base de H.D.C.
- Nivelación de bocas, cámaras o tapas de instalaciones existentes en calzada.

Para mas detalle ver Anexo correspondiente.

responden a una zonificación territorial, afirman una asignación que goza de escasa razonabilidad. Si a esta planificación se añade la ejecución de programas en idénticos sitios y lapsos breves, mensurables en días, denota además que la misma es inexistente o al menos deficiente. La evidencia determina que el 100 % de los Certificados que integraron la muestra de este procedimiento²⁰, presentan una superposición de obras, convalidada mediante las Ordenes de Servicio emitidas por la Inspección (sea AUSA, en tal calidad frente a sus subcontratistas, y por el EMUI, en idéntico rol, frente a las obras de los Programas 3002 y 3007 y en las mandas otorgadas a AUSA), para los ejercicios 2003 y 2004. Esta superposición se evidenció en ciento un (101) Actas de Medición correspondientes a seis (6) de los treinta y dos (32) certificados emitidos en el programa. Los hechos detectados atentan contra la satisfacción de la necesidad pública y resultan generadores de inconvenientes de tránsito y molestias a los habitantes de la ciudad en reiteradas y evitables oportunidades, mediante una adecuada previsión de las intervenciones a una frecuencia aceptable en términos técnicos. Denotando fallas en los sistemas de control implementados.

Asimismo del examen integrado se desprende:

- 9) Se muestra una contradictoria y arbitraria determinación de estándares y niveles de servicio²¹ que se aparta de la adopción de un criterio técnico regido por la eficiencia, eficacia y economía.

Obras Auditadas

Plan de Rehabilitaciones Viales - Plan Verano 2004

El GBCBA, en función del grado de deterioro de las arterias de la zona central de la Ciudad, expresa que: “se hace necesario continuar con el Plan de Rehabilitación Vial, programa de mantenimiento iniciado en Noviembre de 2002 que, continuando con la tipología de intervenciones y metodología, permitió rehabilitar 1070 cuadras”

Agregando que: “La superficie de los diversos tipos de trabajos a ejecutar abarcan 268 cuadras y las Av. Santa Fe y Las Heras (intervenidas en microaglomerados), totalizando 57.000 m². Las calles surgen del relevamiento efectuado, volcado al Sistema de Gestión de Pavimentos que, con los algoritmos empleados asignan a estas 268 calles a intervenir un Índice de Deterioro de valor 0 (estado muy malo)

Período: Enero – Mayo 2004²² “

El listado preliminar tentativo de cuadras determina 3 zonas:

²⁰ Seis certificados sobre 32.

²¹ La durabilidad de un pavimento no puede ser medida en días, ni su nivel de servicio deteriorarse a una velocidad tal que surja en el lapso de dos relevamientos consecutivos practicados en intervalos de escasos meses.

²² Datos todos informados por el GCBA

Zona	Total de cuadras	CGP
1	154	1,2, 3, 4,5, 6,7,9,10
2	114	1,2,3,4,5,8,9,10,11
3	28	2N, 14E
	296	

Características de la contratación:

- Comitente: GCBA
- Contratista: AUSA
- Manda (encomienda)
- Monto autorizado: \$ 13.695.201,50.-

Ejecución:

Rendición	Periodo	Monto
1	Febrero/04	\$1070627,17
2	Marzo/04	\$ 2645929,92
3	Abril/04	\$ 2533942,85
4	Mayo/04	\$ 2868203,89
5	Junio/04	\$ 2214410,75
6	Julio/04	\$ 1119890,05
TOTAL		\$ 12.453.004,63

Plan de Rehabilitaciones Viales - Barrios II

El GBCBA expresa que “ Consiste en el bacheo de los pavimentos flexibles y rígidos, en el tejido de la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos de alcanzar un estándar satisfactorio en las normas de seguridad sobre arterias que presentan el mayor grado de exposición al transito peatonal y vehicular.”

Características de la contratación

- Comitente: GCBA
- Contratista: AUSA
- Manda (encomienda)
- Monto real: \$ 4.732.378,66

Ejecución

Rendición	Período	Monto
1	Febrero 2004	\$ 949.353,13
2	Marzo 2004	\$ 934.484,42
3	Abril 2004	\$ 648.721,64
4	Mayo 2004	\$ 539.623,99
5	Junio 2004	\$ 1.250.117,64

6	Julio 2004	\$ 410.077,84
	TOTAL	\$ 4.732.378,66

Observaciones legales con respecto a las obras

- 10) La construcción normativa que rige la relación entre AUSA y el GCBA se ve desvirtuada cuando AUSA subcontrata el objeto para finalmente realizarlo a través de diferentes empresas contratistas, las que a su vez pueden subcontratar parte de los trabajos encomendados.

Observaciones Contables con respecto a las obras

- 11) No consta la documentación que los oferentes de la **Licitación N° 1/04** debían presentar de acuerdo con los Pliegos respectivos, según el siguiente detalle:
- DDJJ y pagos del SUSS de los períodos 07/03 y 10/03 de la empresa Viani S.A.C.I.C.y A.
 - DDJJ Ingresos Brutos período 06/03 de Centro Construcciones S.A.
 - Actas de asambleas de accionistas aprobando los Estados Contables de Ricavial S.A. al 31/12/00, al 31/12/01, al 31/12/02.
 - Constancia de inscripción en AFIP de Ricavial S.A.
 - Todas las DDJJ del Impuesto al Valor Agregado de Ricavial S.A. se encuentran en cero.
 - DDJJ y pagos del SUSS de Ricavial S.A. correspondientes a los períodos 6/03, 7/03 y 12/03.
- 12) No consta la documentación que los oferentes de la **Licitación N° 2/04** debían presentar de acuerdo con los Pliegos respectivos, según el siguiente detalle:
- Las DDJJ del impuesto a los ingresos brutos de Altilio Vial S.A. no tienen información sobre los totales de ventas facturados por la empresa ni los coeficientes para cada jurisdicción lo que no permite controlar si la empresa paga el impuesto por el total de sus ventas. Las DDJJ de la jurisdicción Capital Federal se encuentran en cero.
 - La misma empresa contratista presentó sólo pagos parciales de las DDJJ SUSS correspondientes a los períodos 07/0, 08/03, 09/03, y 11/03.
 - No constan las DDJJ al Impuesto a las ganancias ejercicios 2002 y 2001 de la empresa Vezzato S.A.C.I.A.F.I.
 - Las DDJJ de ingresos brutos de Vezzato S.A.C.I.A.F.I. contienen deficiencias de tipo formal en la presentación, ya que no consta el total de ventas de la empresa del mes que se liquida y el coeficiente de liquidación para la jurisdicción.
- 13) No se pudo verificar el saldo de la cuenta N° 7.02.08.00001 "Material de Obra" del centro de costos OBR303 "Plan Verano 2004" ni del OBR304 "Barrios II", dado que:
- a) El 90,5% de las registraciones del mayor de esta cuenta no contienen un detalle preciso de los nombres de los proveedores a

los cuales se les adquirieron los materiales, lo cual dificulta los controles ya que sólo consta como concepto “Movimiento de Stock” y “Reposición Fondo Fijo”

- b) Se efectuaron registraciones en el centro de costo OBR303 y se efectuaron reasignaciones al centro de costo OBR304 mediante montos globales, que no pudieron ser verificados. La empresa tampoco suministró la metodología que ésta aplicó para determinar la asignación de los montos a cada uno de los centros de costos.
- 14) No se pudo verificar el saldo de la cuenta N° 7.02.07.00002 “Subcontratos de Obra” ni del centro de costos OBR303 “Plan Verano 2004” ni del OBR304 “Barrios II” originado en que, ni en los certificados de obra ni en la facturación de los subcontratistas de mano de obra consta la especificación de montos por obra o algún detalle que permita establecer la metodología que la empresa aplicó para determinar la asignación de los costos de mano de obra a cada uno de los centros de costos.
 - 15) No se pudo verificar si el costo total de las obras “Plan Verano 2004” y “Rehabilitación Barrios II” informado por la empresa es el correcto, ello se origina en que no se pudo verificar los saldos de las cuentas N° 7.02.07.00002 “Subcontratos de Obra” y N° 7.02.08.00001 “Material de Obra”.
 - 16) Si bien la empresa justifica la práctica de efectuar licitaciones de dos obras diferentes en forma conjunta en la optimización de las contrataciones, los controles se vieron dificultados,
 - a) ya que no se cuenta con la información suficiente para determinar los costos por obra
 - b) no es posible analizar una obra en forma independiente de la otra.
 - 17) Los certificados de obra de las empresas contratistas Vezzato S.A. y Viani S.A. exponen el monto total de los trabajos realizados en las obras “Plan Verano 2004” y Barrios II” sin establecer el monto total discriminado por cada una de las obras.
 - 18) Se detectó que por error de imputación se duplicó la registración de la factura N° 970 de Viani S.A. en la cuenta “Subcontratos de Obra” del centro de costos OBR304 Barrios II por un monto de \$43.307,10.
 - 19) No consta el Certificado de Obra N° 7 por \$ 354.537,50 correspondiente al Programa de Rehabilitaciones Viales Plan Verano 2004.
 - 20) No consta el pago de las cuotas de asistencia financiera que la empresa Atilio Vial S.A. solicitó para el pago de la DDJJ del SUSS del período 02/2004, al momento de solicitar el pago de la certificación.
 - 21) Se detectó que AUSA efectuó pagos entre marzo y septiembre de 2004 por un monto de \$119.799,11 en concepto de “Honorarios a Terceros” a

19 agentes del EMUI, de los cuales 15 se desempeñaron dentro de la inspección de obra del Programa Rehabilitación Barrios II y Plan Verano 2004, según los libros de Ordenes de Servicio de las respectivas obras. Esto permite concluir que:

- a) Existe incumplimiento de los artículos N° 11 incisos b), c), d), e) y h) y N° 12 de la Ley N° 471/00.
- b) El personal del EMUI no puede realizar tareas de inspección de obras ejecutadas para el GCBA y al mismo tiempo percibir honorarios por trabajos realizados para la contratista, ya que esto demuestra una violación al principio de control por oposición de intereses.

Observaciones Técnicas con respecto a las obras

- 22) La documentación entregada por AUSA como Certificados de Obra, correspondientes a los distintos Subcontratistas, no integra un legajo de certificación; entendiéndose por tal el configurado por todo el respaldo documental correspondiente al período de ejecución certificado ²³. Resultando entonces que la documentación ofrecida no adscribe a los criterios de indispensable integridad ²⁴.
- 23) La documentación analizada por esta AGCBA no cuenta con el Informe de Inspección ²⁵ por medio del cual el EMUI certifica que la documentación ofrecida por AUSA y/o sus Subcontratistas (planillas resumen y actas de medición) corresponde a los trabajos efectivamente ejecutados en el período indicado y que la empresa ha cumplido con todas las pautas contractuales, habilitándole el cobro de la Factura.
- 24) No constan los informes emitidos por la Gerencia de Obras de AUSA, certificando las facturas presentadas por las subcontratistas. En consecuencia, no se formaliza el acto de certificación y por ende, en lo formal, no se libera el pago, contribuyendo con ello a que se desdibuje la función de la Inspección y Dirección de las obras como así también, se prive a los responsables contables del debido respaldo documental – representado por el Certificado - que justifique los pagos efectuados.
- 25) Las “ordenes de compra” ²⁶ que emite AUSA a las empresas subcontratistas, en más de un caso han sido confeccionadas hasta con veintitrés días de posterioridad al inicio de las obras.

²³ El principio de cumplimiento técnico-administrativo considera todos aquellos aspectos tendientes a lograr: Referencialidad, Áreas de responsabilidad, Validación de mediciones, Legajo de certificación, Informes de la Gerencia o Jefatura de obras, del responsable de H y S laboral, Seguros- Ley 19587, Dto. 911/96.-, Factura, Informe del sector contable, Imputación, liquidación y pago, Archivo. Así debieran integrar el legajo: copias de NP, O°S°, Factura, comprobantes de pago de IIBB, CCSS, UOCRA; pólizas de seguro; informes de validación de ensayo de muestras, verificación de estado de los equipos, etc.

²⁴ AUSA en el descargo manifiesta que “presenta una estructura organizada por áreas funcionales, por cuanto que administrativamente sigue ese lineamiento, el que no impide el cumplimiento de las normas de control interno y procedimientos. La forma en que organiza la documentación y sistemas obedece a esta misma concepción”.

²⁵ A cargo del EMUI

²⁶ Orden de Compra N° 3059 -Ricavial UTE- , fecha 25.2.04 \$ 449.484,02 mas IVA Inicio Obra O°S° N° 1 del 2.2.04; Orden de Compra N° 2961 –Tecnipisos S.A- , fecha 10.2.04 \$ 466.672,22 mas IVA Inicio Obra

- 26) La documentación ofrecida por AUSA no da cuenta de la totalidad de los Planes de Trabajos y Curvas de Inversión correspondientes a las empresas subcontratadas. Por consiguiente, se incumple con los principios técnico administrativos y con precisas estipulaciones de los Pliegos arbitrales de la contratación.
- 27) La falta de integridad de la documentación respaldatoria de las actuaciones, ya denunciada, y el criterio asumido por el EMUI en cuanto a utilizar los libros de comunicaciones solo en un aspecto formal limitado y no fáctico, no permite establecer:
- a) Las cuestiones por las cuales las calles licitadas difieren de las efectivamente ejecutadas ²⁷.
 - b) Si fueron otorgadas las prórrogas a los plazos de obra solicitadas por AUSA²⁸. Debiendo destacarse que los pedidos resultan improcedentes ya que no se hallan justificados en las estadísticas meteorológicas, consideradas normales, y por consiguiente contempladas en la oferta y en el Plan de Trabajo aprobado oportunamente.
 - c) Las obras correspondientes al Plan Barrios II obtienen recepción definitiva sin dar cumplimiento al plazo de garantía establecido en el Art. 2.10.3 de su pliego arbitral (180 días)²⁹. Esta recepción anticipada incumple no solo con los principios técnico administrativos, liberando con ello implicancias y consecuencias, sino que refleja además la desprolijidad administrativa de las actuaciones.
- 28) La revisión de los procedimientos de control de calidad efectuados denotan que AUSA no posee un sistema de gestión de calidad ³⁰ tendiente a la standardización y control de la calidad de sus productos y servicios. La actividad de control no se lleva a cabo de acuerdo con las

O°S° N° 1 del 9.2.04; Orden de Compra N° 2962 –Viani SACIA- , fecha 12.2.04 \$ 426.039,81 mas IVA Inicio Obra O°S° N° 1 del 2.2.04; Orden de Compra N° 3038 –Equimac SA- , fecha 24.2.04 \$ 834.891,18 mas IVA Inicio Obra O°S° N° 1 del 10.2.04; Orden de Compra N° 3041 –Altilio Vial SA- , fecha 24.2.04 \$ 669.068,69 mas IVA Inicio Obra O°S° N° 1 del 23.2.04;

²⁷ Conforme al listado que acompaña a las Actas de Recepción.

²⁸ Obra Rehabilitación Barrios II Nota N° 1019 – EMUI 2003, AUSA NP 11 (10.5.04) Ampliación del plazo por lluvias 30 días, NP 14 (13.06.04) solicita ampliación de obra por 5 días más.

²⁹ Se suscribió Acta de Recepción Provisoria el 14/10/04. Se aprueba dicha Acta por Disposición N° 260-EMUI-04 en cuyo Artículo 2° se establece como fecha de efectiva finalización de la obra el 4/08/04 a partir de la cual comenzó a regir el periodo de garantía de 180 días corridos según lo establecido en el punto 1.6.14 del P.C.G. y en el punto 2.10.3 del P.C.P. El 25/10/04 se suscribió el Acta de Recepción Definitiva de la obra donde se indica que el periodo de garantía comenzó desde el 14/10/04, modificando lo indicado en la Disposición N° 260-EMUI-04. El 18/03/05 se aprueba dicha Acta por Resolución N° 300-SlyP-05, indicándose erróneamente que la fecha del Acta es el 7/01/04 en lugar del 25/10/04.

³⁰ Un Sistema de Gestión de Calidad abarca acciones tales como: Mejoramiento de la Calidad. Administración de instrumental, reactivos, y sistemas analíticos. Manual de Calidad. Organización y Dirección. Control documental. Elección de Laboratorios de Derivación. Suministros y Servicios externos. Control de Análisis No Conformes. Servicio Consultivo. Acciones Correctivas. Acciones Preventivas. Registros de controles técnicos y de calidad. Auditoría Interna. Revisión de la gestión. Recursos y Requerimientos Técnicos. Personal. Condiciones ambientales y laborales. Equipamiento del Laboratorio. Procedimientos Pre-analíticos. Procedimientos Analíticos. Aseguramiento de la Calidad en los Procedimientos Analíticos. Informe de resultados.

normas técnicas vigentes - Organización Internacional para la Estandarización (ISO)³¹-, los pliegos bases de las contrataciones del GCBA y aún con los procedimientos establecidos por el propio organismo.

Lo expuesto se evidencia en la redacción de los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y de Especificaciones Técnicas, expresamente confeccionados por AUSA para estas contrataciones, que denotan exigencias sensiblemente menores a las utilizados por el GCBA - sin que estos resulten paradigmáticos – propendiendo así políticas y objetivos de baja condición.

29) Lo indicado precedentemente se detecta también en la gestión de las obras mediante la falta de documentación sobre procedimientos de control efectuados al responsable de la inspección – EMUI-, como así también su silencio acerca del incumplimiento respecto a las comunicaciones de obras, la falta de evidencias de controles de equipos, indicaciones de dosificaciones, mezclas, captura de muestras, control de procedimientos de calibración, insuficiencias de instrumental. Como así también, la falta de evidencia de políticas de capacitación y de exámenes efectuados por la auditoría interna de AUSA. Del mismo modo, no resultan verificables acciones preventivas y/o disciplinarias frente a los episodios de no-conformidad advertidos y registrados en la documentación analizada. Debiendo señalarse que la Empresa enfatiza el control de la calidad casi exclusivamente en uno solo de sus componentes integrales, el control de validación de muestras.³²

30) La revisión de los procedimientos de control de higiene y seguridad laboral denotan que AUSA no posee un sistema de gestión que asegure a las obras, por ella realizadas, un adecuado margen de seguridad para las personas y los bienes. La actividad de control no se lleva a cabo de acuerdo con las normas vigentes³³, ni con los pliegos bases de las contrataciones del GCBA.

31) AUSA no ha efectuado un Programa propio de Higiene y Seguridad Laboral para las obras en que se desempeña como Contratista, descansando su actuar en los Programas aprobados por las ART de los Subcontratistas, pero que representan obras diferentes a las encomendadas por el GCBA.³⁴

³¹ La sigla ISO responde a los términos en inglés “International Organization for Standardization” (Organización Internacional de Normalización). Se puede advertir la falta de correspondencia entre el supuesto acrónimo en inglés de la Organización y la palabra “ISO”. Así sería, pero ISO no es el acrónimo. En efecto, “ISO” es una palabra, que deriva del Griego “isos”, que significa “igual”, el cual es la raíz del prefijo “iso” el cual aparece en infinidad de términos. Desde “igual” a “estándar” es fácil seguir por esta línea de pensamiento que fue lo que condujo a elegir “ISO” como nombre de la Organización.

³² Esta evaluación, comprende el ajuste de los diseños de mezcla empleados en los colados

³³ Ley 19587; Decreto 351/79; Decreto 911/96; Res. 319/99; Res. 231/96, Res. SRT 051/97 Anexo 1; Res. 35/98; Ley 24449, Decreto 779/95; Ley 24557

³⁴ Ello en virtud del criterio adoptado por AUSA de unificar las mandas.

32) Los responsables designados en el área para las obras, Plan Verano y Barrios II, según surge de sendas Notas de Pedido ³⁵, no acusan haber registrado plan alguno ante la ART respectiva.

Entendiéndose que, como contratista principal, los Programas de Seguridad Resolución SRT 51/97 de sus subcontratistas no la eximen ni suplen de la elaboración y aprobación del propio Programa.

Respecto a las subcontratistas, el tema denota un cumplimiento satisfactorio equivalente al 42%; insatisfactorio o incompleto de 28%; inexistente de 30%.

33) Los registros fotográficos ofrecidos por AUSA³⁶ como correspondientes a las obras son incompletos, no responden a las pautas exigidas por los Pliegos arbitrales de la contratación³⁷ y no adscriben a criterios de referencialidad.

8. Recomendaciones

El ordenamiento de las recomendaciones se realizó en función de la agrupación temática de las observaciones.

Sistema de mandas

1) Abstenerse de realizar contratos de obra pública o suministros de bienes, sacándolos de la esfera del derecho público.

Para el caso de efectuar la contratación aplicar la normativa que corresponde al GCBA.

2) Conciliar la redacción de los Pliegos arbitrales de las contrataciones con las especificaciones y características de las obras, así como también y fundamentalmente, con la condición jurídica que como Contratista asume AUSA en el desarrollo de las obras encomendadas por el GCBA y a efectos de no recaer en incumplimientos salvables con un estudio y una prolija adecuación que eviten la adopción de criterios discrecionales que habilitan siempre implicancias, consecuencias e interpretaciones sobre su ajuste a Derecho.

Circuito de registraciones

3) Registrar las obras ejecutadas para el GCBA en el estado de resultados, los certificados de obra como Ingresos por Obra y exponer el costo de las mismas como Costo de Obras

Compras de Insumos

³⁵ Plan Verano NP 4 (20.01.04) Ing. Heberto Oscar Maspch MN 10007; Plan Barrios II NP 4 (2.2.04) Ing. Heberto Oscar Maspch MN 10007

³⁶ Carpeta CD Rom "Registro Fotográfico AUSA Programa de Rehabilitación Viales del Plan Verano Y Plan Rehabilitación Integral en Barrios II"

³⁷ Registrar tres momentos: la situación existente, desarrollo de la obra y estado a su terminación.

- 4) Verificar que, al iniciar un proceso de contratación en el marco de una encomienda, se cuente con toda la documentación del GCBA que respalde la contratación.
- 5) Agudizar el control interno a los efectos de evitar errores como el señalado.
- 6) Discriminar las contrataciones efectuadas en el marco de las encomiendas solicitadas por el GCBA y las efectuadas para sí, en cumplimiento de su actividad.
- 7) Efectuar por parte de AUSA un exhaustivo control con respecto a los insumos y requerir al GCBA que informe todas las compras de insumos que efectuó en el marco de las encomiendas o para ser suministrados a AUSA.

Programa del GCBA orientados a la rehabilitación, mantenimiento y reparación de la red vial de la Ciudad

- 8) a 9) Las evidencias encontradas, sumadas a las observaciones vertidas en los Informes de Auditoría referenciados oportunamente y referidos al EMUI, permiten detectar un patrón de comportamiento que hace aconsejable un examen adicional o investigación que deberán llevar a cabo las unidades internas de control dependientes de las entidades involucradas.

Resultando como recomendación a la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento que revise todas las imputaciones de cuentas surgidas de la liberación de pagos certificados por el EMUI con motivo de las obras que éste encare o cuya inspección se encuentre a su cargo.

Asimismo, que las entidades involucradas, AUSA, EMUI y la Secretaría subsanen los problemas de control interno detectados y los ocultos aún no emergentes.

Que asimismo se instruya para corregir las falencias de la etapa de planeamiento de las obras y se rectifique el programa de trabajo y su metodología.

Todo ello en virtud de que existe el riesgo de que el comportamiento del universo de las obras de rehabilitación, mantenimiento y reparación de la red vial de la Ciudad, este fuera del intervalo de confianza.

Del mismo modo se recomienda advertir a las empresas contratistas y subcontratistas intervinientes, a su efecto.

- 10) Tener presente que la subcontratación desvirtúa la contratación interadministrativa invocada, no sólo porque la empresa AUSA no es la que realiza el objeto principal de la contratación sino porque la relación pasa a establecerse con terceras sociedades a las que no rige el Derecho Administrativo ni la Ley de Obra Pública ni el Decreto 5720/72 de Compras y Contrataciones del GCBA.

- 11) y 12) Cumplir con la documentación que requieren los Pliegos con respecto a DDJJ y pagos del SUSS, DDJJ de Ingresos Brutos, DDJJ de Impuesto al Valor Agregado en lo que hace a las empresas subcontratadas.
- 13) Efectuar registraciones contables con detalles que permitan individualizar las distintas imputaciones efectuadas, especificando en la documentación de qué manera se asignaron los totales a cada centro de costo. Esto facilitará los controles y la correcta elaboración de los costos.
- 14) Los certificados de obra de los contratistas de mano de obra deben ser confeccionados uno por cada una de ellas, de manera que se pueda establecer con precisión los costos del ítem por cada una de las obras.
- 15) Asignar correctamente los distintos elementos del costo de cada obra según su centro de costo para poder arribar a costos totales que reflejen la realidad de la ejecución de la obra y que permita la realización de controles de la misma.
- 16) Discriminar administrativamente a qué encomienda u obra pertenece cada contratación y/o erogación realizada a fin de poder establecer el costo final de cada obra y optimizar los controles.
- 17) Discriminar las subcontratistas en la certificación los montos correspondientes a cada manda u obra a fin de poder establecer el monto total de cada una de ellas.
- 18) Efectuar los controles necesarios a fin de efectuar la duplicidad de registraciones.
- 19) Verificar que se cuente con toda la documentación respaldatoria de las obras y sus correspondiente certificación y pago.
- 20) Verificar, al momento de liberar los pagos, que las obligaciones de SUSS de las empresas estén cumplidas.
- 21) Cumplir con lo normado en la ley N° 471 respecto del personal del GCBA y el pago de honorarios.
- 22) Configurar los Legajos de Certificación de Obras con todo el respaldo documental correspondiente al período ejecutado³⁸. Solicitar a la

³⁸ El principio de cumplimiento técnico-administrativo considera todos aquellos aspectos tendientes a lograr: Referencialidad, Áreas de responsabilidad, Validación de mediciones, Legajo de certificación, Informes de la Gerencia o Jefatura de obras, del responsable de H y S laboral, Seguros- Ley 19587, Dto. 911/96.-, Factura, Informe del sector contable, Imputación, liquidación y pago, Archivo. Así debieran integrar el legajo: copias de NP, O°S°, Factura, comprobantes de pago de IIBB, CCSS, UOCRA; pólizas de seguro; informes de validación de ensayo de muestras, verificación de estado de los equipos, etc.

Dirección de Obra o en su defecto a la Inspección que certifique que la documentación presentada por la Contratista y/o sus Subcontratistas corresponde a los trabajos efectivamente ejecutados en el período indicado y que la/s Empresa/s han cumplido con todas las pautas contractuales, habilitándole el cobro de la Factura o créditos correspondientes o dando cumplimiento a la Rendición de cuentas establecida.

- 23) Incluir en la documentación el informe de Inspección que permita certificar que los trabajos efectivamente correspondan a los ejecutados en el período y que la empresa ha cumplido con todas las pautas contractuales para habilitarle el cobro de la factura.
- 24) Formalizar el acto de certificación y liberar el pago, contribuyendo con ello a que se acentúe la función de la Inspección y Dirección de las obras como así también se permita a los responsables contables contar con el debido respaldo documental – representado por el Certificado - que justifique los pagos efectuados.
- 25) Verificar que la documentación que da origen a las obras se corresponda con las fecha de inicio de las mismas.
- 26) y 27) Cumplir con los principios técnico administrativos y con las precisas estipulaciones de los Pliegos arbitrales de la contratación, evitando liberar con su incumplimiento implicancias y consecuencias.
- 28) y 29) Implementar un sistema de gestión de calidad ³⁹ tendiente a la standardización y control de la calidad de los productos y servicios generados por AUSA. Llevando a cabo la actividad de control de acuerdo con las normas técnicas vigentes - Organización Internacional para la Estandarización (ISO)⁴⁰-, los pliegos bases de las contrataciones del GCBA y con los procedimientos establecidos por la propia Sociedad.
- 30) a 32) Implementar un sistema de control de higiene y seguridad laboral que asegure a las obras realizadas por AUSA un adecuado margen de resguardo para las personas y los bienes. Efectuar un Programa propio de seguridad e higiene, conforme lo determina el marco normativo vigente, sin descansar su actuar en los Programas aprobados por las

³⁹ Un Sistema de Gestión de Calidad abarca acciones tales como: Mejoramiento de la Calidad. Administración de instrumental, reactivos, y sistemas analíticos. Manual de Calidad. Organización y Dirección. Control documental. Elección de Laboratorios de Derivación. Suministros y Servicios externos. Control de Análisis No Conformes. Servicio Consultivo. Acciones Correctivas. Acciones Preventivas. Registros de controles técnicos y de calidad. Auditoría Interna. Revisión de la gestión. Recursos y Requerimientos Técnicos. Personal .Condiciones ambientales y laborales. Equipamiento del Laboratorio. Procedimientos Pre-analíticos. Procedimientos Analíticos. Aseguramiento de la Calidad en los Procedimientos Analíticos. Informe de resultados.

⁴⁰ La sigla ISO responde a los términos en inglés "International Organization for Standardization" (Organización Internacional de Normalización). Aunque "ISO" es una palabra, que deriva del Griego "isos", que significa "igual" o "estándar y cuyo prefijo "iso" fue lo que condujo a elegir "ISO" como nombre de la Organización.

ART de los Subcontratistas, ya que éstos son confeccionados para obras que difieren de las expresamente encomendadas por el GCBA.

- 33) Verificar que los registros fotográficos de la obras cumplan con la pautas previstas en los Pliegos y pueda establecerse la referencialidad de cada obra.

Por último el Colegio de Auditores en su sesión del día 10 de Julio de 2007, ha resuelto recomendar conforme lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales mediante Dictamen de la DGLegales N° 62/07⁴¹:

1) el inicio de acciones en sede administrativa a efectos de efectuar el deslinde de responsabilidades en razón de la Observación N° 7 del presente informe final.

2) la promoción de las acciones correspondientes en sede administrativa, en los términos del artículo 136 inc k de la Ley 70, en relación a la Observación N° 21 (pago en concepto de honorarios a 19 agentes del EMUI de los cuales 15 se desempeñaron dentro de la inspección de las obras encomendadas a AUSA).

Remitir copia del presente Informe Final de Auditoría y del mencionado Dictamen de Legales a las siguientes Instancias:

1. Al Señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto el GCBA es el accionista mayoritario de la Sociedad auditada, y al Ministro de Planeamiento y Obras Públicas
2. A la Subsecretaría de Trabajo y Formación Profesional dependiente del Ministerio de Producción, a efectos de que tome conocimiento sobre lo vertido en las observaciones 31 a 33 respecto a los incumplimientos de normas de Higiene y Seguridad Laboral.
3. Al Juzgado Nacional de Instrucción N° 43 en la causa 88174/02-con intervención de la Fiscalía Nacional en lo Criminal de Instrucción N° 48- causa N° 2779, en relación a lo vertido en las observaciones contables de las obras (Observaciones N° 13, 14 y 15).

9. Conclusión

Como se concluyera en el informe anterior correspondiente al proyecto 1.04.03, la normativa que sustenta las contrataciones interadministrativas entre AUSA y el GCBA está compuesto por el Decreto 284 GCBA 02 que impuso la ampliación del objeto social, el Decreto 1162 GCBA 02 que establece el pago del canon en obras y la resoluciones 738 SOySP 02 y 700 GCBA 03 que lo reglamentan; En algunos casos las obras encomendadas por el GCBA, fueron subcontratadas por AUSA a terceros, desnaturalizando así el proceso de compras y contrataciones. Asimismo, vuelve a advertirse en la compra de insumos confusión en cuanto a la procedencia de los fondos y destino de los insumos, informándose por parte de la empresa la dirección del mismo, como correspondiente a una obra propia y viceversa. Asimismo, se observa falta de planificación y apertura, en varias contrataciones, de las compras a fin de

⁴¹ De fecha 24 de mayo de 2007.

evadir el procedimiento de subasta establecido para el monto total de la compra. En el acápite de observaciones se han plasmado las irregularidades que respecto de las obras y que denotan insuficiencias de control interno de AUSA y liviandad en la aplicación del sistema de inspección por parte del GCBA, quién no efectúa controles exhaustivos al respecto, los que normativamente estarían exigidos si la obra se efectuara por aplicación del régimen previsto en la ley 13.064. Por otra parte, se detectó la falta de coordinación específica, por parte del GCBA, de diagnóstico, programación y operación lo que conlleva como consecuencia la existencia superposición de tareas de diferentes programas presupuestarios, en diferentes ejercicios, en idénticos sitios de la ciudad, conforme surge del análisis comparativo desarrollado para los programas de gobierno orientados a la rehabilitación, mantenimiento y reparación de la red vial de la ciudad, que se exponen en el anexo correspondiente.

ANEXO I

ESTRUCTURA

El presente anexo tiene como función reflejar los cambios producidos en la estructura del organismo auditado, AUSA, durante el año 2004, período que corresponde al auditado.

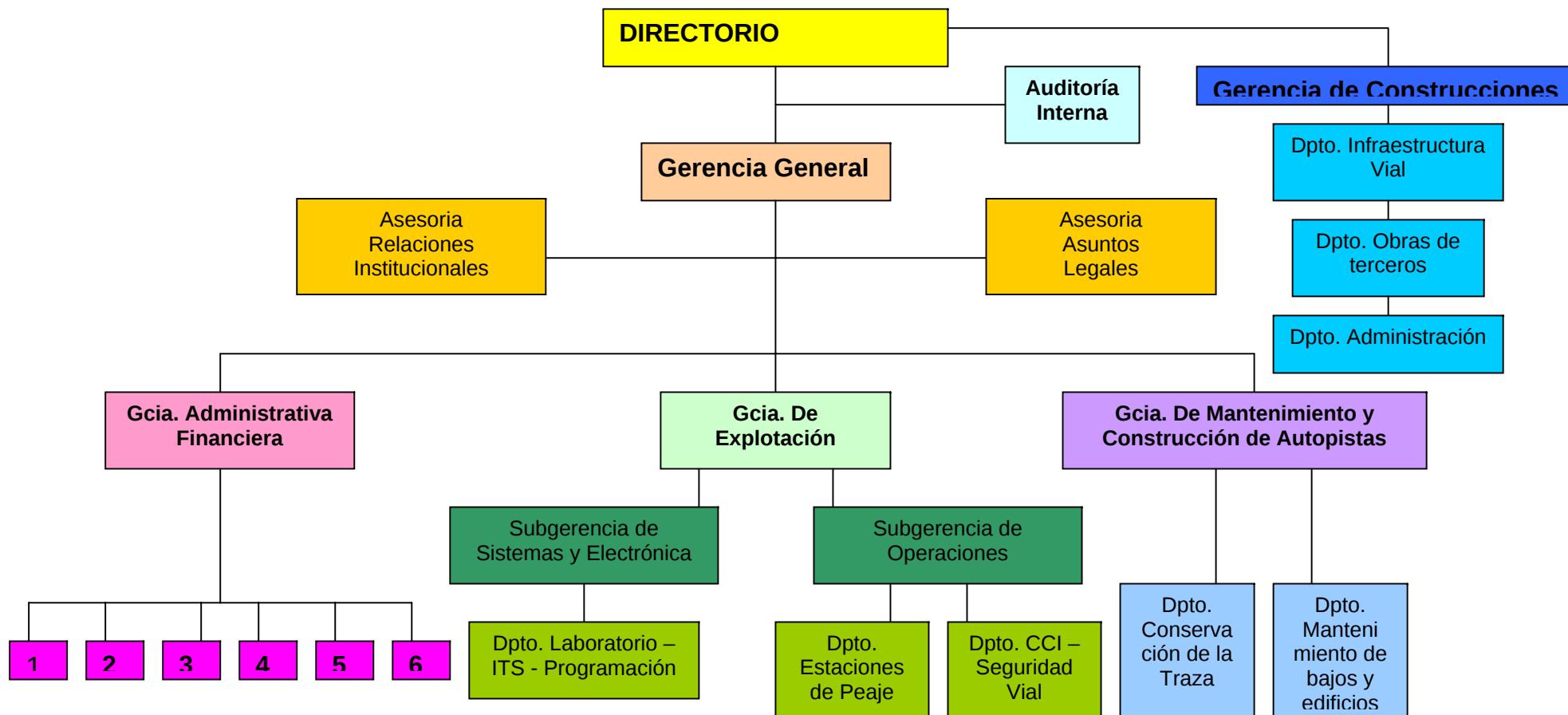
Por Acta de Directorio N° 536 de fecha 30 de diciembre de 2003 se dispuso el cambio de la estructura de la empresa, fundamentando dicha modificación en que la misma obedece a la ampliación del plan de negocios y diversificación de las actividades que viene desarrollando AUSA. Por lo tanto se considera necesario adecuar la estructura de la empresa a su nuevo perfil con vistas a contar con un diseño institucional que promueva una gestión eficaz y eficiente de los negocios. Asimismo, se señala la necesidad de adecuar en función de la estructura organizacional propuesta los centros de costos correspondientes al presupuesto de gastos. La propuesta presentada por la Gerencia General es la que seguidamente se plasma, y que fuera aprobada por unanimidad por el Directorio, encomendándose a la Gerencia General la adecuación de las misiones y funciones.

Referencias:

Gerencia Administrativa Financiera

Departamentos

- 1: Finanzas
- 2: Contabilidad
- 3: Compras y Contrataciones
- 4: Recursos Humanos
- 5: Sistemas
- 6: Control de Peaje



ANEXO II

ANÁLISIS COMPARATIVO DE PROGRAMAS DE GOBIERNO ORIENTADOS A LA REHABILITACIÓN, MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE LA RED VIAL DE LA CIUDAD

Objeto: establecer un análisis comparativo de programas de gobierno orientados a la rehabilitación mantenimiento y reparación de la red vial de la Ciudad, su alcance, detalle de ejecución y cumplimiento con miras a salvaguardar los intereses del GCBA.

Documentación analizada:

- Proyecto de auditoría 1.05.02 Construcción y o reconstrucción de cunetas, lechos rebajados y pavimentos de hormigón en Área Central y distintos Barrios de la Ciudad – Año 2004
- Proyecto de auditoría 1.04.03 Rehabilitación Integral de Pavimentos programa encomendado a AUSA por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Año 2005

Aclaraciones previas

1.- Lo que aquí se señala no representa una observación a AUSA sino a la encargada de la Inspección de sus Obras en los programas de mandas, el EMUI.

La inclusión de esta observación en el informe, si bien emerge en el proyecto de auditoría 1.05.02 *Construcción y o reconstrucción de cunetas, lechos rebajados y pavimentos de hormigón en Área Central y distintos Barrios de la Ciudad* en curso, y como consecuencia del análisis comparativo con el Proyecto de auditoría 1.04.03 *Rehabilitación Integral de Pavimentos*, efectuado por este equipo con anterioridad, obedece a un estricto criterio de denuncia de evidencias.

2.- Se deja constancia que se ha procedido a la utilización del término **intervención** en el presente informe, para señalar a la intromisión efectuada por el GCBA y/o cualquier contratista de éste, en un lapso de tiempo breve en la misma arteria vehicular.

Para una mejor comprensión del informe se enuncian a continuación definiciones relevantes en el tema que nos ocupa.

Pavimento: se llama de tal modo al conjunto de capas de material seleccionado que reciben en forma directa las cargas del tránsito y las transmiten a los estratos inferiores en forma disipada, proporcionando una superficie de rodamiento, la cual debe funcionar eficientemente.

- o **Pavimento Rígido:** se compone de losas de hormigón hidráulico que en algunas ocasiones presenta un armado de acero, tiene un costo más elevado que el flexible, su período de vida varía entre 20 y 40 años; el

mantenimiento que requiere es mínimo y por lo general se efectúa en las juntas de las losas.

- o **Pavimento Flexible:** resulta más económico en su construcción inicial, tiene un período de vida de entre 10 y 15 años, pero tiene la desventaja de requerir mantenimiento constante para cumplir con su vida útil. Este tipo de pavimento está compuesto principalmente de una carpeta asfáltica, de la base y de la sub – base.

Carpeta asfáltica

La carpeta asfáltica es la parte superior del pavimento flexible que proporciona la superficie de rodamiento; es elaborada con material pétreo seleccionado y un producto asfáltico dependiendo del tipo de camino que se va a construir.

Rehabilitación:

La rehabilitación puede ser de dos tipos: superficial o estructural, los planteos de resolución para cada caso son:

- o **Rehabilitación Superficial:** estas medidas resuelven problemas que se encuentran confinados a las capas superiores del pavimento, usualmente dentro de los 100 mm superiores, inconvenientes que están relacionados con el envejecimiento del asfalto y con el agrietamiento que se origina en la superficie debido a factores térmicos.
- o **Rehabilitación Estructural** La rehabilitación para resolver problemas de la estructura del pavimento se trata como una solución a largo plazo. Se debe recordar que la estructura del pavimento es la que tiene fallas y no necesariamente los materiales que la constituyen.

Fresado:

Consiste en la remoción, con o sin acción simultanea de reperfilado, de una o mas capas de pavimento bituminoso existente, compuesto por mezclas bituminosas tipo concreto asfáltico y / o arena asfalto , en los anchos y en el espesor máximo de 5 cm. Indicados en los perfiles tipos a determinar.

Las superficies de calzada que quedan expuestas al transito después de la acción de remoción del pavimento deberán ser liberadas de materiales sueltos, mediante barrido o métodos similares

Bacheo:

El bacheo es un área del pavimento que fue reemplazada con material nuevo para reparar el pavimento existente, y es considerado un defecto sin importar cuán bien cumpla su función (ya que por lo general su desempeño no es tan bueno como el del pavimento original). Este tipo de falla es por lo general asociada con la rugosidad.

- o **Bacheo profundo con mezcla asfáltica y R.A.P.**
Corregir daños futuros de los pavimentos flexibles que se originan por insuficiencia de las capas inferiores de base y sub-base, que ha generado la fatiga y fractura de la carpeta asfáltica, producen depresiones y/o baches notorios o perfectamente apreciables y que atentan contra la seguridad de los usuarios de la calle o arteria. Se efectúa la colocación de una carpeta asfáltica (de 4 cm. o más en profundidad) en coincidencia con los niveles

de las superficies de calzada adyacentes. La profundidad media de este tipo de estas intervenciones es de hasta 2.00m.

o **Bacheo profundo de pavimentos de hormigón con base de R.A.P. y con base de H.D.C.⁴².**

Esta actividad consiste en ejecutar la reposición estructural del pavimento de hormigón para evitar el riesgo que implica en este tipo de calzada los hundimientos imprevistos garantizando la vida útil de las calzadas a afectar por este tipo de obra. Se efectúa la reparación de la losa Hormigón de un espesor de 20 cm o igual al existente a fin de compatibilizar los niveles de las superficies de calzada adyacentes. La profundidad media del tipo de estas intervenciones es de hasta 2.00m

Pavimentos flexibles con R.A.P. y con base de H.D.C.

Esta actividad consiste en ejecutar la reposición estructural del pavimento flexible para evitar el riesgo que implica en este tipo de calzada los deformaciones y/o hundimientos a corto o largo plazo, garantizando la vida útil de las calzadas a afectar por este tipo de obra. Consiste en aportar el material de base asfáltica mas RAP, sobre una sub base de HDC o MF, en áreas relativamente extensas y continuas , para garantizar el proceso constructivo a ejecutar que será, apoyar sobre la misma de una capa concreto asfáltico o igual al existente a fin de compatibilizar los niveles de las superficies de calzada adyacentes. La profundidad media del tipo de estas intervenciones es de hasta 10cm mínimo.

Nivelación de bocas, cámaras o tapas de instalaciones existentes en calzada

Esta actividad consiste en la adecuación de niveles de las estructuras pertenecientes a instalaciones existentes con los de la rasante del pavimento existente.

Baches:

Los baches son pequeñas depresiones con forma cóncava de aproximadamente 1 m de diámetro en la superficie del pavimento. Generalmente tienen bordes agudos y lados verticales cerca de la parte superior de la cavidad. Su crecimiento se acelera con la acumulación de agua libre dentro de la cavidad. Los baches surgen cuando el tránsito roza pequeñas piezas de la superficie del pavimento. Éste continúa desgastándose debido a las mezclas deficientes de la superficie, puntos débiles en la base o en la subrasante o porque alcanzó una condición de alta severidad de piel de cocodrilo. En la mayoría de los casos los baches son fallas relacionadas con la estructura y no deben ser confundidos con los desprendimientos. Cuando las cavidades tienen su origen en la piel de cocodrilo de alta severidad, deberían clasificarse como baches y no como desprendimientos. Los niveles de severidad para baches con menos de 750 mm de diámetro se basan tanto en el diámetro como en la profundidad del bache.

Procedimiento de Auditoría

⁴² Hormigón de densidad controlada o mortero fluido.

El procedimiento de auditoría del programa bajo examen evidenció la similitud de objetivos, obras, áreas, contratistas y subcontratistas intervinientes en otros programas de gobierno encargados por otras reparticiones - Proyecto de auditoría 1.04.03 Rehabilitación Integral de Pavimentos a cargo del EMUI - y cuyo examen fuera efectuado por este mismo equipo auditor.

Una situación que, como resultado de la planificación de los proyectos, permite a la Auditoría obtener una mirada integral de las acciones inherentes a una misma cuestión de gobierno, la rehabilitación y mantenimiento de los pavimentos de la Ciudad.

El procedimiento tuvo su origen en el hallazgo de arterias y zonificaciones cuya similitud habilitó la presunción de la existencia de superposición de obras en idénticas calles y transcurridos lapsos relativamente breves.

Ello llevó a realizar un análisis comparativo de las obras ejecutadas por ambos programas que, por abarcar 1070 cuadras de la Ciudad⁴³, determinó la necesidad de extraer una muestra como proceso válido para inferir conclusiones.

Muestra

El muestreo se efectuó sobre un universo masivo integrado por 1070 cuadras y homogéneo en cuanto a la rehabilitación de los pavimentos a tratar⁴⁴. Del mismo modo se cuidó que el método de selección asegurara a todos los elementos del universo la misma probabilidad de ser incluidos en la muestra, conforme a las recomendaciones que al efecto sugiere Enrique Fowler Newton.⁴⁵

Se efectuó así una selección casual que no recurrió a fórmula alguna, ni tuvo la intención de incluir o excluir unidades específicas.

Así, la muestra quedó conformada por seis Certificados de Obra que se detallan más abajo, emitidos todos por el EMUI - en su calidad de Inspección de Obra - y que correspondieron a las obras realizadas en el período 2004 por AUSA agrupadas, conforme a la modalidad de la licitación, en Grupo 1 y Grupo 2. Los mismos fueron confrontados en sus actas de medición contra el Relevamiento de calzadas- Detalle de ubicaciones, correspondiente al Programa *Rehabilitación Integral de Pavimentos*. Proyecto 1.04.03.

Evidencia

⁴³ Alcance del Plan de Rehabilitaciones Viales Plan Verano 2004

⁴⁴ Dichas arterias presentan deficiencias de diversa caracterización: peladuras y ahuellamientos, bacheo del tipo profundo, tanto en pavimentos rígidos como flexibles, hundimientos de cunetas de adoquines y granitulos , fallas de reparaciones efectuadas por empresas de servicios, falta de sellado de fisuras y juntas en pavimentos rígidos, falta de dársenas de detención y giros en hormigón y demarcación vial deteriorada u obsoleta.

⁴⁵ *Auditoría Aplicada, Tomo I, Pág. 310.*

De la compulsa resulta que existe superposición de intervenciones en idénticos sitios en dos ejercicios consecutivos. Esto es que el EMUI ordena, en la misma cuadra, dos veces la ejecución obras con cargo a los correspondientes programas y por consiguiente a los respectivos contratistas, en dos períodos consecutivos de tiempo (año 2003 y 2004).

La evidencia determina que el 100% de los Certificados que integran la muestra presentan una superposición de obras convalidada mediante las O^a S^a emitidas por la Inspección⁴⁶.

Por ende, la proyección de resultados a la población determinada, parte de considerar que el tipo de problemas detectados afecta también a los elementos del universo que no integraron la muestra⁴⁷. Adoptando para ello la proyección más sencilla, considerar que éstos problemas se dan proporcionalmente en todo el estrato considerado.

Esto arroja “valores probables” que no pueden establecer el grado de seguridad para la conclusión. Resultando asimismo difícil determinar el “intervalo de confianza” y la “estimación de frecuencias” en virtud de que la selección de la muestra es casual y no estadística.

OBSERVACIONES

Como consecuencia del examen integrado se desprenden las siguientes observaciones:

A la planificación y organización de las obras

- a) Las distintas áreas del GCBA se encuentran desarticuladas y evidencian una planificación y organización de obras ineficaz, de confusos criterios y cuestionable determinación de intervenciones en calles que, si bien responden a una zonificación territorial, afirman una adjudicación que goza de escasa razonabilidad.
- b) Así también muestran una contradictoria y arbitraria determinación de estándares y niveles de servicio que se aparta de la adopción de un criterio técnico regido por la eficiencia, eficacia y economía.
- c) La planificación y ejecución de ambos programas en idénticos sitios y espacios de tiempo breves, mensurables en días, denota que la misma es inexistente o al menos deficiente.
- d) Los hechos atentan contra la satisfacción de la necesidad pública y resultan generadores de inconvenientes de tránsito y molestias a la ciudadanía evitables por su incapacidad de prever una adecuada intervención y una frecuencia aceptable en términos técnicos.⁴⁸

⁴⁶ 101 Actas de Medición

⁴⁷ Fowler Newton, Auditoría Aplicada

⁴⁸ La durabilidad de un pavimento no puede ser medida en días, ni su nivel de servicio deteriorarse a una velocidad tal que surja en el lapso de dos relevamientos consecutivos practicados en intervalos de escasos meses.

- e) Lo denunciado, denota fallas en todos los sistemas de control implementados.

Conclusión

Las evidencias encontradas, sumadas a las observaciones vertidas en los Informes de Auditoría referenciados oportunamente y referidos al EMUI, permiten detectar un patrón de comportamiento que hace aconsejable que se instruya a los organismos involucrados para corregir las falencias de la etapa de planeamiento de las obras y se rectifique el programa de trabajo y su metodología.

Por último, el GCBA debería realizar un historial de las calles intervenidas para evitar superposiciones de futuras tareas y coordinar la realización de las mismas a futuro. Todo ello en virtud de que potencial riesgo de que el comportamiento del universo de las obras de rehabilitación, mantenimiento y reparación de la red vial de la Ciudad, este fuera del intervalo de confianza.