

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Con informe ejecutivo

**Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros
Ejercicio 2005
Proyecto 1.06.05**

Buenos Aires, Noviembre de 2007

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Dr. Juan Carlos Toso

Auditores Generales

Cdora. Alicia Margarita Boero

Dr. Antonio Rubén Campos

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.06.05

NOMBRE:

Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros. Auditoría Legal y Financiera

OBJETO:

Contrataciones, compras y gastos del SPP 30, programa 3030 Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros

OBJETIVO:

Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros contenidos en los pliegos correspondientes al proceso licitatorio.

ALCANCE:

Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El alcance se acotará, en función del grado de incidencia geográfica y/o económica que surja del relevamiento previo, a las áreas o zonas adjudicadas y/o Centros de Gestión y Participación (CGP).

PERÍODO BAJO EXAMEN:

Año 2005

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General de Hidráulica (315)

JURISDICCIÓN:

Jurisdicción - Secretaría de Infraestructura y Planeamiento (30)

PROGRAMA PRESUPUESTARIO (SPP)

31 Mejoramiento de Infraestructura de la Red Pluvial

EQUIPO DE AUDITORÍA

Dr. Pablo Lestingi (Auditor Supervisor Coordinador)

Lic. Alejandro F. Lamadrid (Auditor Supervisor)

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Agosto de 2007			
Código del Proyecto	1.06.05			
Denominación del Proyecto	Mantenimiento desagües Pluviales por Terceros. Auditoría Legal y Financiera			
Período examinado	Año 2005			
Programas auditados	SPP 30, programa 3030 Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Hidráulica			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros contenidos en los pliegos correspondientes al proceso licitatorio.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	3030	40.690.383	39.512.975,67	97%
Alcance	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa.			
Desarrollo de tareas de auditoría	La presente auditoría se realizó entre el mes de octubre y el mes de diciembre de 2006.			
Limitaciones al alcance	1. No fue posible contar con información detallada ni realizar controles de integridad de los totales imputados a cada cuenta ni a cada inciso del programa. 2. La DG de Contaduría General no respondió notas relacionadas con las certificaciones de las obras y servicio de mantenimiento del programa auditado para poder efectuar el control de las carpetas de pago de estas certificaciones. 3. La documentación suministrada no integraba un legajo, se encontraba sin foliatura y en gran parte, no evidenciaba su ingreso por la Mesa de Entradas y Archivos del organismo auditado por lo cual no pudo verificarse la fecha de incorporación, integridad y procedencia de la misma.			
Aclaraciones previas	1. Exp. 47.671/02. Licitación publica 171/2003. Servicios de Mantenimiento, Reparación y Limpieza de sumideros, bocas y cámaras de inspección, conductos y nexos de la red pluvial de la Ciudad. El programa prevé la remodelación y el mantenimiento correctivo y preventivo de la infraestructura de la red pluvial, de los alrededor de 27000 sumideros y conductos existentes en 5 zonas de la ciudad, a fin de tener la red en condiciones para evitar inundaciones y/o anegamientos producidos por precipitaciones en toda la ciudad y en los			

	sectores críticos de la misma. También incluye obras de construcción y remodelación de sumideros. 2. Expediente N° 13.070/04. Licitación Pública N° 204/04. Obras de Remodelación y Construcción de Sumideros y Ampliación de la Red Presupuesto Oficial: \$ 460.500, EMA S.A. Monto del Contrato: \$ 524.044,59. Plazo de Ejecución: 120 días corridos. Consisten en la construcción de 16 nuevos sumideros, 3 conductos y nexos y el reemplazo de un conducto y dos nexos. 3. Expediente N° 24.397/04. Licitación pública 301/04. Obras de Remodelación y Construcción de Sumideros y Ampliación de la Red II. Involucra la construcción de 215 sumideros. La contratación se dividió en dos zonas: norte y sur con presupuesto oficial de \$8.500.000 para cada una. Plazo de ejecución 18 meses. El presupuesto oficial fue aumentado por la Dirección General de Hidráulica antes de la apertura de los sobres N° 2 a \$ 9.843.533 para cada zona.
Observaciones principales	1. Observaciones Generales ✓ No existen procedimientos y normas de administración formales que integren un sistema de calidad. ✓ Las tareas de inspección y control llevadas a cabo por la Dirección General resultan insuficientes para monitorear, evaluar y cuantificar el cumplimiento del programa. No pudo detectarse en la documentación analizada la práctica de controles por parte de la Dirección General que permitan garantizar la veracidad de la información emitida por las Contratistas. Asimismo, el monitoreo de los procesos operativos y administrativos de cada proyecto, como así también, la evaluación del desempeño de las Contratistas y el nivel de cumplimiento de los objetivos del Programa, son insuficientes. ✓ Proyecto Ejecutivo: la documentación analizada de las obras que nos ocupan denota que la misma, al momento de la licitación presentaba información insuficiente. 2. Exp. 47.671/02. Licit.Pbca. 171/03. Mantenimiento de sumideros ✓ El desarrollo del proceso licitatorio y contractual se realizó sin que el Gobierno de la Ciudad se encontrara en conocimiento del estado de situación del sistema pluvial. Razón por la cual, un criterio de razonabilidad, antepuesto a la urgencia, hubiera recomendado la realización de dos contrataciones consecutivas en lugar de una simultánea. ✓ Las erogaciones en concepto de Certificados Complementarios representaron en el ejercicio 2005 una erogación de \$5.475.040,29, el 32% por fuera del servicio

	básico contratado. ✓ No existe acto administrativo alguno que avale el aumento del presupuesto oficial en un 15,8% - de \$ 17.000.000,- a \$ 19.687.066 (\$9.843.533 por zona), suma que se toma como presupuesto "oficial". Tampoco surge de ningún acto administrativo la atribución del DGHidr. para establecer <i>per se</i> el nuevo presupuesto oficial y ordenar a la Comisión de Preadjudicación que "se debería considerar un Presupuesto Oficial de \$ 19.687.066". 3. Expediente N° 24.397/04. Licitación Pública 301/04 En el informe 2004 fue observado que: ✓ No consta la Planilla de Cómputo y Presupuesto de la obra sobre la cual el GCBA elaboró el monto de presupuesto oficial de \$17.000.000 (observación 1 Informe 2004). Asimismo, se omitió dar intervención a la Procuración General a fin que emita dictamen previo Por otra parte, las tareas de la auditoría realizada sobre el ejercicio 2005 revelaron, además, que: ✓ Existió falta de planificación y evaluación de la obra como también falta de información y errores de costos y presupuestación. En oportunidad del llamado a compulsa de precios no se dio cumplimiento a la Ley 13064, en lo relativo a que las obras deben contar con un proyecto acabado, perfecto y conforme a su fin. ✓ La base de datos de los puntos de anegamiento existentes en la Ciudad, y la modelización realizada por el Plan de Prevención de Inundaciones – PPI - efectuada con posterioridad al llamado, definió frentes "en cantidad significativamente superior a la prevista", --cuidando el informe de emitir el dato cierto-- pero no se dio a conocer previamente a los oferentes de manera que estos conocieran las condiciones contra las cuales serían evaluadas sus propuestas. ✓ La comparación realizada para efectuar la adjudicación es inconsistente porque los parámetros entre los cuales se efectúa la medición son heterogéneos entre sí: el "nuevo presupuesto oficial" incluía <i>mayor cantidad de frentes de obra</i> que lo que incluían las ofertas presentadas. ✓ La propuesta de Dycasa S.A., si bien, no presenta enmiendas o tachaduras, presenta una forma de enmienda no contemplada en el pliego que consiste en modificar su propuesta mediante una nota aclaratoria en su nota de presentación de los montos totales de las ofertas, mientras la documentación respaldatoria de los montos ofertados no conduce a los totales ofertados.
--	---

	✓ En oportunidad de labrarse las Actas de Inicio (21.03.05), la DGHidr no estuvo en condiciones de definir los frentes de las obras licitadas, pudiendo establecer solo siete (7) ubicaciones, completando el resto de las definiciones el 27.06.2006, 14 meses después.
Recomendación	De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores en su sesión del 13 de noviembre, visto lo analizado por la Dirección General de Asuntos Legales y en concordancia con lo sugerido en el Dictamen N° 163/07 de fecha 8 de noviembre de 2007, en relación a las observaciones vertidas en el presente Informe, se recomienda el inicio de acciones en sede administrativa en los términos de la ley 70.
Conclusiones	Los procesos licitatorios y contractuales, encarados por la DGHIDR, se realizaron sin que el Gobierno de la Ciudad se encontrara en conocimiento del estado de situación del sistema pluvial, desconociendo sus debilidades y en ausencia de un diagnóstico capaz de efectuar una convocatoria a la prestación de servicios certeros, eficaces y ausentes de imprecisiones que conllevaron a soportar mayores costos, erogaciones no contempladas en el Presupuesto y numerosas deficiencias. Se señalan como relevantes las deficiencias halladas en las etapas de planificación, previas a la licitación de obras complementarias, especialmente en lo referente al <i>cumplimiento</i> de los estudios de impacto ambiental, cuantificación y determinación de los frentes de obra y proyectos ejecutivos. Es insuficiente dotación de personal asignado a las tareas de control y evaluación de desempeño. Se recomienda aplicar en las decisiones criterios de razonabilidad por sobre las premuras de gestión. Se sustenta esta recomendación en la relativamente aceptable situación del sistema de infraestructura pluvial que posee la Ciudad y en las alternativas abiertas a la Administración, que permiten no hacer prevalecer supuestas urgencias por sobre los criterios de previsión y planificación, ponderaciones que si bien están ausentes en sucesivas gestiones, es dable que se recuperen.
Implicancias	Observaciones Generales ✓ Las deficiencias en el control de obras, sumado a la ausencia de controles sistemáticos de calidad, dejan abierta la posibilidad de obras que no cumplimenten requisitos mínimos de seguridad y calidad. ✓ La ausencia de proyectos ejecutivos habilitó durante el curso de las obras a modificaciones de los proyectos, la

	necesidad de creación de nuevos ítem para certificar, incrementos en los certificados complementarios, derivando además en demoras, prórrogas de plazos y erogaciones fuera del presupuesto. Exp. 47.671/02. Licit. Pbca. 171/03. Mantenimiento de sumideros ✓ La falta de conocimiento del estado de situación del sistema pluvial implica asumir costos inciertos con serias repercusiones en las partidas asignadas al Mantenimiento, afectando la planificación de las políticas de la Ciudad. ✓ Adjudicar una obra en base a presupuestos que no cumplimentan los requisitos legales hacen dudar de la validez de los actos. Expediente N° 24.397/04. Licitación Pública 301/04 ✓ Adjudicar una obra en base a presupuestos que no cumplimentan los requisitos legales y sin intervención previa de la Procuración, hacen dudar sobre la validez de los actos. ✓ La licitación se realizó sin que los oferentes conocieran la ubicación específica de las obras a ejecutarse, lo cual constituye otro incumplimiento a la Ley de Obras Públicas. Parte de ellas se informaron a los contratistas al momento de emitirse la Orden de Inicio de los trabajos y el resto fueron comunicadas mediante órdenes de servicio. ✓ La mayor cantidad de frentes de obra generó mayores costos y gastos que fueron justificados incrementando el ítem 1.1 (Construcción y mantenimiento del obrador y oficina) en \$1.760.000 y el ítem 1.2 (Cartelería de obra y señalización para información y desvío) en \$210.000, lo que hace un total de \$1.970.000. ✓ La modificación realizada al presupuesto oficial permitió la adjudicación de la obra la cual hubiera sido imposible de haberse efectuado las comparaciones contra el presupuesto oficial aprobado por acto administrativo ya que todas las ofertas hubieran sido económicamente inviables.
--	--

Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.06.05

DESTINATARIO

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

I. INTRODUCCIÓN

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

El examen se ha llevado a cabo de conformidad con las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires establecidas en la Ley N° 325 de la Ciudad de Buenos Aires y en cumplimiento de la planificación institucional del año 2006.

II. OBJETO

Contrataciones, compras y gastos del SPP 30, programa 3030 Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros

III. OBJETIVO

Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros contenidos en los pliegos correspondientes al proceso licitatorio.

IV. ALCANCE DEL EXAMEN

Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El alcance se acotará, en función del grado de incidencia geográfica y/o económica que surja del relevamiento previo, a las áreas o zonas adjudicadas y/o Centros de Gestión y Participación (CGP).

Teniendo como marco las Normas Básicas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, se realizaron:

- a) Recopilación y análisis de la normativa referida al objeto de la auditoría.
- b) Lectura y Análisis de informes de auditorías anteriores con similar objeto.
- c) Relevamiento y análisis de los procedimientos y de los mecanismos de control interno.
- d) Análisis de las respuestas de las Notas, Cuestionarios y Documentación de respaldo suministradas por el organismo.
- e) Entrevistas con responsables del área.
- f) Relevamiento, Control, análisis y evaluación de los Certificados de Obra, Ordenes de Servicio y Notas de Pedido, y otra documentación de obra a que se tenga acceso, correspondientes al período auditado.
- g) Visitas a obra.
- h) Cruzamiento y análisis de información suministrada.
- i) Pruebas globales y verificaciones aritméticas.
- j) Estudio de las contrataciones celebradas y sus renegociaciones, en los casos que correspondió.

La elección de la muestra de Expedientes se estableció sobre el universo de Contrataciones. Posteriormente se identificaron las carpetas de pago correspondientes a esos expedientes y se las incluyó en la Muestra de Carpetas de Pago. Del listado de los certificados básicos y complementarios de las 5 zonas en las cuales se prestó el servicio de mantenimiento durante el ejercicio 2005, suministrado por la Dirección General de Hidráulica (120 certificados), se seleccionaron certificados por cada zona (básicos) y de acuerdo con su significatividad económica (certificados complementarios). Sobre estas muestras se llevaron a cabo los siguientes procedimientos.

- ✓ Examen de legalidad de las contrataciones y obras.
- ✓ Examen de legalidad de procesos licitatorios llevados a cabo.
- ✓ El control del correcto ajuste de las certificaciones de obras y servicios a las cláusulas legales y contractuales,
- ✓ Pruebas y verificaciones de la correcta imputación contable, liquidación y pago.
- ✓ Análisis de la gestión de obras
- ✓ Comprobaciones matemáticas.

La presente auditoría se realizó entre el mes de octubre y el mes de Diciembre de 2006.

V. LIMITACIONES AL ALCANCE

1. Debido a que la Dirección General de Contaduría General informó que con el nuevo sistema SIGAF implementado para la registración de las operaciones no puede suministrar listados en donde conste la información con detalle de todas las transacciones del programa, no fue posible contar con información detallada ni realizar controles de integridad de los totales imputados a cada cuenta ni a cada inciso. El trabajo realizado se limitó al análisis de la ejecución presupuestaria del programa en base a totales generales.
2. La Dirección General de Contaduría General no respondió a las Notas AGCBA N° 4097/06 y su reiteratoria N° 4327/06 en la que se le solicitaba información relacionada con las certificaciones de las obras y servicio de mantenimiento del

programa auditado para poder efectuar el control de las carpetas de pago de estas certificaciones. La falta de respuesta imposibilitó la revisión y control de los pagos de las certificaciones.

3. La documentación suministrada no integraba un legajo, se encontraba sin foliatura y en gran parte, no evidenciaba su ingreso por la Mesa de Entradas y Archivos del organismo auditado por lo cual no pudo verificarse la fecha de incorporación, integridad y procedencia de la misma. Esto limitó y en algunos casos impidió el seguimiento integral de las contrataciones en lo que respecta a su desarrollo, al control de calidad, higiene y seguridad laboral, cumplimiento del cronograma de obras, mediciones, planos y, en general, a la observancia de los pliegos de las contrataciones.¹

VI. ACLARACIONES PREVIAS

1. Exp. 47.671/02. Licitación pública 171/2003

Servicios de Mantenimiento, Reparación y Limpieza de sumideros, bocas y cámaras de inspección, conductos y nexos de la red pluvial de la Ciudad.

El programa 3030, Mantenimiento de Desagües Pluviales por Terceros, según el Presupuesto “Consiste en el control de inundaciones y/o anegamientos por precipitaciones máximas en la ciudad de Buenos Aires, a través del Servicio de Limpieza, Mantenimiento y Reparación de los 30.279 sumideros y conductos existentes en la Red Pluvial. El programa prevé la remodelación y el mantenimiento correctivo y preventivo de la infraestructura de la red pluvial de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de tener la red en condiciones para evitar inundaciones y/o anegamientos producidos por precipitaciones en toda la ciudad y en los sectores críticos de la misma. Las necesidades de los habitantes de la Ciudad se canalizan por los 16 Centros de Gestión y Participación. El programa también incluye obras de construcción y remodelación de sumideros, las que consisten en ensayos, estudios y monitoreos con el fin de llevar a cabo los proyectos sobre la infraestructura de la red pluvial, que contempla la construcción de 700 sumideros con sus respectivas obras conexas, de acuerdo con la 4ta Etapa del Plan Hidráulico de esta Jurisdicción y encarados según la demanda de necesidades canalizadas por los distintos Centros de Gestión y Participación. La meta de este programa sería el mantenimiento preventivo de los 30.279 sumideros existentes como así también el de los 1.200 Km. aproximados de conductos y conexiones que atraviesan la Ciudad de Buenos Aires. Pero dada la situación imperante, sería inevitable que se produzcan brechas entre la necesidad total y la efectiva revelada. La necesidad insatisfecha, correspondería ser cubierta por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsando un mantenimiento preventivo permanente.”

Tanto el Presupuesto como la Cuenta de Inversión exponen un total de 30.279 sumideros. Así, la ejecución física anual realizada expuesta en la

¹ Por encontrarse dispersos en los obradores de las Contratistas, en otras reparticiones y en algún caso desconociéndose su radicación, no se tuvo acceso a: la totalidad de los Partes Diarios, Libros de Órdenes de Servicio y Notas de Pedido; informes de ensayos de materiales, pruebas de validación, muestras de materiales; programas, manuales e informes de los responsables de higiene y seguridad de las obras; planos conforme a obra.

Cuenta de Inversión resulta equivocada,² ya que la propia Dirección General de Hidráulica informó que la Ciudad cuenta con 27.749 (según Catastro de noviembre de 2005, con 27.406).

Cuadro 1. Cantidad de sumideros informados

ZONA	Catastro Noviembre 2005	Relevamiento DGH	Diferencias
1	11.222	11.434	212
2	4.337	4.337	0
3	4.554	4.554	0
4	4.381	4.400	19
5	2.912	3.024	112
TOTAL	27.406	27.749	343

Los importes de crédito del presupuesto original, el presupuesto vigente para su ejecución y el importe finalmente devengado del programa 3030 se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2

Crédito Original, Vigente y Devengado del programa 3030, ejercicio 2005

INCISO	CONCEPTO	Original	Vigente	Devengado
1	Gastos en Personal (Contratos)	1.225.765	1.764.293	1.764.255,00
2	Bienes de Consumo	47.600	12.362	12.353,98
3	Servicios no Personales (Prof., Téc. y Operat.)	20.553.379	26.037.929	25.620.222,00
4	Bienes de Uso	11.809.000	12.690.549	11.952.132,19
5	Transferencias	185.250	185.250	164.012,50
TOTAL		33.820.994	40.690.383	39.512.975,67

Fuente: DG Técnica, Administrativa y Legal, Min. de Planeamiento y Obras Públicas, y Cuenta de Inversión.

Durante el ejercicio 2004 culminó el proceso de adjudicación de la Licitación 171/03. Este proceso de licitación y adjudicación se relevó y analizó en el informe AGCBA N° 1.04.27. A partir de junio de 2004 el "Servicio de Limpieza, Mantenimiento y Reparación de Sumideros en la Ciudad de Buenos Aires" está gestionado únicamente por los contratos resultantes de la Licitación Pública N° 171/03 siendo el Organismo actuante la Dirección General de Hidráulica dependiente de la Subsecretaría de Obras y Mantenimiento que a su vez depende de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. Esto se diferencia del año 2003 y primera parte del 2004, donde se apreciaba una simultaneidad de marcos contractuales,³ manejados por distintas Direcciones Generales, dependientes de distintas Secretarías.

2

Ejecución Física Anual	Un. de Medida	Vigente	Realizado
Neces. Total: Sumid. a Mant.	Sumidero	30.279	
Neces. Real: Sumid. a Mant.	Sumidero	30.279	
Meta: Sumid. Mantenidos	Sumidero	30.279	30.279

En los pliegos de la licitación 171/03 figura el concepto de “**zona limpia**” (Zona Mantenida, Limpia y Comunicada) este concepto significa que la Contratista debe mantener sumideros, cámaras, bocas de inspección y nexos sin residuos, escombros o materiales sobrantes de las obras realizadas, debiendo depositar los mismos en los lugares que indique el Gobierno de la Ciudad. Además debe mantener permanentemente una zona libre de suciedad en una distancia de 1m. de distancia de cada sumidero.

El área de prestación de los trabajos y servicios se dividió en **cinco zonas**, con un **Plazo contractual de 48 meses**.



Circuito Administrativo de Inspección del Servicio

Para efectuar la inspección del servicio, la Dirección Gestión Mantenimiento y Control recibe todos los días, por parte de cada una de las empresas contratistas, el ruteo que cada uno de los equipos realizará en cada zona según los tres turnos en los que se presta el servicio, mañana de 6 a 14, tarde de 14 a 22, noche de 22 a 6. En este ruteo o Parte Diario Previo de la Jornada de *Limpieza de Sumideros, Cámaras y Nexos* se encuentran detalladas todas las ubicaciones de los sumideros que serán intervenidos en la jornada, por turno y por cada uno de los equipos. De acuerdo con este parte los inspectores realizan la tarea de inspección detallando las limpiezas aprobadas, inexistencia de sumideros, falta de limpieza por auto estacionado, cambios de ruteos de los equipos, intervenciones especiales, suspensión del servicio por desperfecto de los equipos o se notifica

³ Contratos prorrogados resultado de las licitaciones:

- ✓ Licitación Pública 77/93 - “Mantenimiento, reparación y limpieza de sumideros”. En 2003, manejada por la DGHIDR.
- ✓ Licitación Pública 14/97 servicios de “Higiene Urbana y recolección de residuos”, que incluía Limpieza de Sumideros. En 2003, manejada por la Dirección General de Higiene Urbana.

alguna novedad del estado de los sumideros. Las aprobaciones del servicio u observaciones que los inspectores realizan en este parte son comunicadas a las empresas y en base a esto confeccionan el Parte Diario Definitivo de la Jornada de Limpieza de Sumideros, Cámaras y Nexos. Estos partes diarios definitivos son volcados en la Planilla de Conformación del Servicio Prestado – Limpieza de Sumideros, que acompaña al Certificado definitivo del servicio básico prestado.

En el caso de la *limpieza de conductos*, la empresa envía a la Dirección, el Parte Diario Previo de la Jornada de Limpieza de Conductos Pluviales, notificando cada día la ubicación de los conductos a limpiar. Estos son inspeccionados y notificado a la empresa de la intervención la cual confecciona la Planilla de Conformación del Servicio Prestado – Limpieza de Conductos, que se anexa al Certificado mensual.

Las *reposiciones de tapas y rejas* son solicitadas por la dirección General por medio de ordenes de servicio. Cuando estas son cumplidas la empresa confecciona una Comunicación del Servicio, a las cuales también se realiza un control y se comunica la aprobación o no del trabajo a la empresa. La empresa confecciona la Planilla de Conformación del Servicio Prestado–Tareas de Reposición la cual se adiciona al Certificado mensual. Lo mismo sucede con la colocación de aros.

Cuadro 3. Ejecución del Servicio

Zonas	Certificados Básicos	Certificados Complementarios
Total Zona 1	4.983.780,00	1.534.061,24
Total Zona 2	3.011.400,00	1.733.944,61
Total Zona 3	3.061.560,00	213.488,93
Total Zona 4	2.873.259,96	922.659,75
Total Zona 5	3.085.182,00	1.070.885,76
Subtotal	17.015.181,96	5.475.040,29
Total	22.490.222,25	

2. Expediente N° 13.070/04. Licitación Pública N° 204/04

Obras de Remodelación y Construcción de Sumideros y Ampliación de la Red

Presupuesto Oficial: \$ 460.500, EMA S.A. Monto del Contrato: \$ 524.044,59. Plazo de Ejecución: 120 días corridos.

Las obras consisten en la construcción de 16 nuevos sumideros, 3 conductos y nexos y el reemplazo de un conducto y dos nexos en los siguientes sectores:

- Sector A: calle Bahía Blanca en su intersección con C. López
- Sector B: calle Tonelero en su intersección con Estero Bellaco
- Sector C: Av. Independencia entre Av. Huergo y calle Azopardo
- Sector D: calle Gutemberg entre calles Chivilcoy y Bahía Blanca

Con fecha 22/11/04 el Director Gral. de Hidráulica presenta a la Comisión de Preadjudicaciones el Informe N° 2400-DGHIDR-04 con el detalle y análisis de las ofertas presentadas:

Cuadro 4. Ofertas Licitación Pública 204/04

Empresa	Cunumi S.A.	Caramian SACI	Ema SA
Oferta Económica \$	679.715,17	683.176,39	524.044,59
Apartamiento P.O. %	47,60	48,36	13,80

El Director agrega que la fecha de confección del presupuesto oficial fue marzo de 2004 y la fecha de presentación de las ofertas fue agosto de 2004 y que según el INDEC el incremento del índice general de la construcción fue del 1,036% porque el índice de marzo era de 156,20 y el de agosto era de 161,90. Aplicando este procedimiento, el Director General sugiere la aplicación de este porcentaje al presupuesto oficial de \$460.500, lo que daría un incremento del mismo de \$16.578,00. De esta manera el porcentaje de apartamiento de la oferta de EMA S.A. sería del 9,8%. Así opina que su oferta es conveniente económicamente y con fecha 03/12/04 se firma la contrata por un monto de \$524.044,59.

3. Expediente N° 24.397/04. Licitación pública 301/04 Obras de Remodelación y Construcción de Sumideros y Ampliación de la Red II

La contratación se dividió en dos zonas: norte y sur con presupuesto oficial de \$8.500.000 para cada una. Plazo de ejecución 18 meses.

La licitación consistió en la elaboración del proyecto ejecutivo, ejecución de demoliciones y excavación, obras de provisión y colocación de conductos y accesorios en el caso de conductos circulares y la provisión de hormigón, armadura, encofrados, etc., en el caso de conductos rectangulares realizados "in situ", reparación y reconstrucción del firme, provisión de la mano de obra, equipos necesarios para la realización de los trabajos y de los planos conforme a obra. Involucra la construcción de 215 sumideros.

El presupuesto oficial fue aumentado por la Dirección General de Hidráulica antes de la apertura de los sobres N° 2 a \$ 9.843.533,00 para cada zona.

La zona norte fue adjudicada a Fontana Nicastro-Construere Ingeniería U.T.E. por \$10.969.311,79. La zona sur fue adjudicada a Dycasa S.A. por \$10.991.213,46

4. Expediente N° 28.371/04. Licitación Pública N° 308/2004 Estudio, Proyecto y Mantenimiento Bombas Depresoras Nivel Freático

En los últimos años se han incrementado los problemas asociados al ascenso de los niveles de la napa freática. Esta situación puede encontrar solución mediante la instalación, operación y mantenimiento de los sistemas de bombas para la depresión de la napa freática. El objeto de esta licitación era, entonces, el estudio para depresión del acuífero freático (ensayo de bombeo), la interpretación de los resultados y Proyectos, realizar las perforaciones para instalación las bombas (el GCBA proveería 100 equipos de electrobombas sumergibles, con sus respectivos tableros de control y accesorios) y conductos de descarga a los desagües

pluviales más cercanos y el mantenimiento de las obras preventivo y correctivo de la totalidad de los equipos y sus partes por 36 meses. Presupuesto Oficial: \$ 3.740.000. Plazo de ejecución de 48 meses (12 meses de ejecución y 36 de mantenimiento).

Se presentó un único oferente: Eleprint S.A., el que ofertó \$9.310.235,54.

Con fecha 13/03/06 por Resolución N° 455-SlyP-06 se deja sin efecto la Licitación Pública N°308/2004 por inconveniencia económica, ya que la oferta superó al presupuesto oficial en un 148,94%.

VII. OBSERVACIONES

1. Observaciones Generales

1. No existen procedimientos y normas de administración formales que integren un sistema de calidad.

La revisión de los procedimientos de control de calidad efectuados denotan que la DGHidr no posee un sistema de gestión de calidad tendiente a la standardización y control de la calidad de sus productos y servicios.⁴ El control de los procesos llevados a cabo por el personal que desempeña tareas en la DGHidr no se encuentra escrito ni constituye parámetros formales para la ejecución de las operaciones.

La DGHidr si bien expresa haber iniciado la realización de un “Manual de Calidad” junto a definiciones de las políticas de calidad, libros, procedimientos, especificaciones, curvas y tablas de calibración, memorándums, gráficas, procedimientos de exámenes, etc., a la fecha no pudo terminarlos. Debe aún definir y documentar las directivas y procedimientos para seleccionar y usar servicios externos, equipamiento, suministros e insumos consumibles que puedan afectar la calidad de su prestación, así como también fijar procedimientos y criterios de inspección, aceptación, rechazo y almacenamiento de insumos y materiales de consumo.

2. Existen falencias en el respaldo documental de las actuaciones, ordenamiento, conservación y control de la información.

Mediante Decreto 350-GCBA-06 (BOCBA N° 2416 10.04.06) se crea la Dirección General de Mantenimiento de la Red Pluvial en el ámbito del Ministerio de Espacio Público y se transfirieron a ese organismo todas la tareas vinculadas al mantenimiento de la red pluvial que hasta la fecha indicada se encontraban a cargo de la DGHidr.

⁴ 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.

Esto genera deficiencias en la organización del archivo y de la guarda de documentación referida a los programas transferidos, dificultando de esta manera las actividades de control.

El análisis de las obras se vio contrariado en su alcance debido a la dispersión que presenta, a las características de las actuaciones y a que no brindan certeza respecto de su integridad y oportunidad (ver Limitación al Alcance N° 3).

3. Las tareas de inspección y control llevadas a cabo por la Dirección General resultan insuficientes para monitorear, evaluar y cuantificar el cumplimiento del programa. No pudo detectarse en la documentación analizada la práctica de controles por parte de la Dirección General que permitan garantizar la veracidad de la información emitida por las Contratistas. Asimismo, el monitoreo de los procesos operativos y administrativos de cada proyecto, como así también, la evaluación del desempeño de las Contratistas y el nivel de cumplimiento de los objetivos del Programa, son insuficientes.

Teniendo en cuenta la cantidad de proyectos gerenciados por la DGHidr y que ellos se desarrollan en toda la jurisdicción de la Ciudad, sumando las exigencias de los pliegos, la complejidad de las operaciones y la magnitud de los montos involucrados, el plantel de inspección y control resulta escaso.⁵ Esta situación actúa como un limitador para las actividades de control que deban practicarse. Asimismo, los propios pliegos del Mantenimiento en las 5 zonas, no ayudan al control puesto que, como señala el informe 2003, “La redacción de la cláusula 1.6.27 del PCG (“Errores en la documentación técnica”), no determina suficientemente la responsabilidad del contratista respecto de señalar a la Inspección los errores en la documentación técnica que advirtiera, dado que la deja sujeta a una apreciación del mismo contratista.”.

4. Plan de gestión ambiental: no integran los expedientes los Estudios de Impacto Ambiental ordenados por la Ley 123 CABA. Si bien el Pliego arbitral de las contrataciones denuncia en algunos casos que el estudio es preexistente a la confección de las condiciones contractuales, no pudo verificarse su materialidad.
5. Proyecto Ejecutivo: la documentación analizada de las obras que nos ocupan denota que la misma, al momento de la licitación presentaba información insuficiente.⁶

⁵ La DGHIDR reporta la siguiente dotación como afectada a las obras: Dirección Proyecto y Seguimiento de Obra: titular responsable, 2 agentes, 2 interinos; Dirección Gestión de Mantenimiento y Control: titular responsable, 2 agentes, 1 interino; Departamento Verificación y Control: titular responsable, 3 agentes, 1 interino; Departamento Seguimiento y Control de Obra: titular responsable, 1 agente; Departamento Control de Mantenimiento y Emergencias: titular responsable, 1 agente.

⁶ Parece usual en el GCBA la violación recurrente al Art. 4 de la Ley 13064 relativo a la imposición de licitar las obras con proyectos completos y adecuados que reflejen un profundo y acabado estudio y otorgando al Proyecto el valor que enviste como parte esencial de los emprendimientos.

Esta circunstancia habilitó durante el curso de las obras a modificaciones de los proyectos, la necesidad de creación de nuevos ítem para certificar, incrementos en los certificados complementarios, derivando además en demoras, prórrogas de plazos y erogaciones fuera del presupuesto.

6. Seguridad en los procesos constructivos - Control de cumplimiento del régimen de higiene y seguridad laboral

La dispersión de la documentación respaldatoria de las actuaciones no permitió tener acceso a los Programas de Higiene y Seguridad (PHS) requeridos como así tampoco a los informes periódicos de los profesionales responsables.⁷

7. La ejecución física anual realizada expuesta en la Cuenta de Inversión no es correcta, ya que la *meta alcanzada* según se informa es de 30.279 sumideros mantenidos cuando la propia Dirección General nos informó que la Ciudad cuenta con 27.749 sumideros y según Catastro con 27.406.

Esto también significa que no se puede determinar la *cantidad cierta y precisa de los sumideros* con los que cuenta la Ciudad ya que existen estas diferencias entre los relevamientos efectuados por la Dirección General de Hidráulica y Catastro.

2. Exp. 47.671/02. Licit.Pbca. 171/03. Mantenimiento de sumideros

Observaciones sobre el proceso licitatorio

El informe de auditoría sobre el ejercicio 2003 tenía como objeto sólo los contenidos y el proceso de contratación de la Licitación Pública 171/03 y el informe sobre el ejercicio 2004 sólo pudo evaluar un período reducido de ejecución (junio a diciembre de 2004). El presente informe debe señalar, en primer lugar, las observaciones significativas que versan sobre objetos o aspectos destacados del proceso licitatorio que han tenido consecuencias en el período de ejecución del contrato.

En primer lugar, el informe de auditoría, ejercicio 2003, señalaba que “En cláusulas del Pliego de Condiciones Generales (PCG) y del Pliego de Condiciones Particulares (PCP) de la Licitación 171/02 , se indica que los estudios, informes y proyectos que adjunta a los pliegos de licitación son simplemente “ilustrativos”, lo que es consecuencia de la carencia y/o insuficiencia de estudios técnicos previos y una incompleta evaluación de las interferencias que podrían afectar el proyecto original. Esta situación provoca, en la mayoría de los casos, modificaciones al contrato y mayores costos para la administración” (observación N° 5). En concordancia con lo anterior, la auditoría realizada ya con el Mantenimiento en marcha, verificó efectivamente que:

8. El desarrollo del proceso licitatorio y contractual se realizó sin que el Gobierno de la Ciudad se encontrara en conocimiento del estado de situación del sistema pluvial. Razón por la cual, un criterio de razonabilidad, antepuesto a la

⁷ Decreto PEN N° 911/96, reglamentario de la Ley Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo N° 19.587 . Resolución SRT N° 51/97

urgencia, hubiera recomendado la realización de dos contrataciones consecutivas en lugar de una simultánea. La primera a efectos de relevar la situación del sistema y, analizada la situación, en conocimiento de las debilidades y con un diagnóstico, efectuar una convocatoria a la prestación de un servicio certero, eficaz y ausente de imprecisiones que conllevan siempre un mayor costo y numerosas deficiencias. La calidad del sistema de infraestructura pluvial de la Ciudad y las alternativas administrativas permitían no haber hecho prevalecer las consecuentes y reiteradas urgencias por sobre los criterios de previsión y planificación. Ponderaciones en desuso que no logran recuperar las sucesivas gestiones.

9. Del cuadro 3 (Aclaraciones Previas, punto 1) emerge que las erogaciones en concepto de Certificados Complementarios representaron en el ejercicio 2005 una erogación de \$5.475.040,29, el 32% por fuera del servicio básico contratado (en marzo de 2005 logran valores equivalentes al 143% de la Certificación Básica).⁸ Esto implica asumir costos inciertos con serias repercusiones en las partidas asignadas al Mantenimiento, afectando la planificación de las políticas de la Ciudad. Se confirma lo previsto en oportunidad del análisis del pliego.⁹

En segundo lugar, sobre el Fondo de Reparos y complementariamente a lo observado en el Informe Ejercicio 2004,¹⁰ se verificó que:

10. La planilla resumen utilizada para la certificación no expresa las condiciones establecidas para el Fondo de Reparos, esto es, que hasta el 80% podrá ser sustituido por póliza de caución. No reflejando el monto efectivo a retener y demandando en consecuencia, la realización de cálculos que no solo amplían el riesgo de error sino que además, en ocasión de su liquidación y pago, se omite efectuar tal retención.
11. No existe acto administrativo alguno que avale el aumento del presupuesto oficial en un 15,8% - de \$ 17.000.000,- a \$ 19.687.066 (\$9.843.533 por zona), suma que se toma como presupuesto "oficial".

Tampoco surge de ningún acto administrativo la atribución del DGHidr. para establecer *per se* el nuevo presupuesto oficial y ordenar a la Comisión de Preadjudicación que "se debería considerar un Presupuesto Oficial de \$ 19.687.066". Estos nuevos valores llevaron a considerar que la diferencia observada podría considerarse aceptable desde el punto de vista económico. No

⁸ Certificado Complementario Zona 2 correspondiente al mes de Marzo 2005 \$ 359.439,97; Básico idéntico período \$ 250.950. -

⁹ Corrobora lo expresado, la necesidad emergente de labrar el Acta Acuerdo N° 2 del 11/06/04 donde hubo que especificar algunos aspectos puntuales de la prestación del servicio y consensuar los trabajos que se encontraban incluidos dentro del Servicio Básico.

¹⁰ "Se verificó que en varios de los certificados mensuales correspondientes a las zonas 2 a 5, se permitió reemplazar el 100 % del fondo de reparos (FR, el cual se constituye con el 5% del monto del certificado) por una póliza de caución. Esto contradice lo estipulado en el punto 1.12.3 del Pliego de Condiciones Generales (PCG), que permite que el fondo de reparos pueda ser reemplazado por un seguro de caución hasta un máximo del 80 % de su valor" (observación 15).

corresponde considerar Presupuesto Oficial a un informe elaborado en forma interna por la DGHidr. y no avalado por otra repartición ni acto administrativo alguno.

Observaciones sobre el período de ejecución del contrato

12. El padrón de sumideros, requerimiento de la contratación, fue entregado a la Ciudad en Noviembre de 2005, no desprendiéndose de la documentación analizada las causales de tal demora (según acta acuerdo del 11-06-04 debía presentarse el 1º de septiembre de ese año 2004).

El mismo refleja 27.406 sumideros, cifra que difiere de la relevada por la DGHIDR quien contabiliza 27.749. y de los contabilizados por la Dirección General de Catastro (27.412).

13. El nombre del programa presupuestario " Mantenimiento de Desagües Pluviales por Terceros" es incompleto ya que dentro de las misiones y funciones durante el 2005, la Dirección General no sólo se ocupó del mantenimiento de los desagües existentes sino también de la ampliación mediante la realización de obra nueva de sumideros.

14. No se pudo verificar la diferencia detectada entre el monto total de ejecución del contrato durante el ejercicio 2005 y el monto expuesto en la ejecución presupuestaria en la cuenta Mantenimiento, Reparación y Limpieza.

Concepto	S/Ejec. Presup..	S/Certificac.	Diferencia
Mant, Repar. y Limp	25.257.294	22.490.222	2.767.072

3. Expediente N° 13.070/04. Licitación Pública N° 204/04

15. Existen incongruencias entre el Pliego de Condiciones Generales y el Pliego de Condiciones Particulares:

- En el numeral 2.5.13 del PCP se indica que el contratista podrá optar por sustituir el total de las sumas retenidas por fondo de reparos, por fianza bancaria o póliza de seguro de caución. En el numeral 1.12.3 del PCG se establece que este fondo podrá sustituirse hasta el 80% del total acumulado en efectivo.
- En el numeral 2.5.13 del PCP se indica que las sumas retenidas en concepto de fondo de reparo serán devueltas de la siguiente forma: el 50% dentro de los 15 días de emitida la recepción provisional y el 50% restante dentro de los 15 días de emitida la recepción definitiva. En el numeral 1.15.5 del PCG se indica que la devolución del fondo de reparos se realizará dentro de los 15 días de celebrada la recepción definitiva.

4. Expediente N° 24.397/04. Licitación Pública 301/04

Observaciones sobre el proceso licitatorio

En el informe 2004 fue observado que:

16. No consta la Planilla de Cómputo y Presupuesto de la obra sobre la cual el GCBA elaboró el monto de presupuesto oficial de \$17.000.000 (observación 1 Informe 2004).
17. Se omitió dar intervención a la Procuración General a fin que emita dictamen previo al dictado de la Resolución 1254-SlyP-04 que preselecciona a las empresas precalificándolas para la apertura del sobre N°2 y ordena la apertura del sobre N°2, tal como lo dispone el numeral 1.3.8, punto 5º, apartado tercero; el (art. 7 inc. d) de la Ley de Procedimientos Administrativos y Art. 10 de la Ley 1218 (BO N° 1.850), que dispone las incumbencias de la Procuración General del GCBA, toda esta normativa fue ignorada por la DGHidr. y la SiyP (observación 8 Informe 2004).¹¹
18. La fecha de la Resolución 1492-SlyP-04 del 29/12/04¹² es anterior a la fecha del Dictamen de la Procuración General N° 3269 del 12/01/05, que emite opinión jurídica sobre dicho acto administrativo (observación 9 Informe 2004).

Por otra parte, las tareas de la auditoría realizada sobre el ejercicio 2005 revelaron, además, que:

19. Existió falta de planificación y evaluación de la obra como también falta de información y errores de costos y presupuestación. En oportunidad del llamado a compulsa de precios no se dio cumplimiento a la Ley 13064, en lo relativo a que las obras deben contar con un proyecto acabado, perfecto y conforme a su fin.
 - a) La Dirección General no contaba con una base de datos suficiente sobre lugares de anegamiento como para determinar la cantidad y ubicación real de los frentes de obra a ejecutar, lo cual implica que la cantidad fue determinada en forma arbitraria.
 - b) No se encontraban efectuados los estudios y modelación física a cargo del INA requeridos para el desarrollo de un eficaz proyecto. Esa especificación se realizó con posterioridad, terminada una base de datos de los puntos de anegamiento existentes en la Ciudad, y luego de confrontada esta con la modelización realizada por el Plan de Prevención de Inundaciones – PPI.
Es decir, La licitación se realizó sin que los oferentes conocieran la ubicación específica de las obras a ejecutarse, lo cual constituye otro incumplimiento a la Ley de Obras Públicas. Parte de ellas se informaron a los contratistas al momento de emitirse la Orden de Inicio de los trabajos y el resto fueron comunicadas mediante órdenes de servicio.

¹¹ Tal como lo dice Gordillo, el dictamen letrado previo no es un mero requisito de trámite o de procedimiento sino que representa una verdadera garantía que busca asegurar algún dejo de racionalidad, prudencia y justicia en el comportamiento administrativo (Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Bs.As. Editorial Fundación de Derecho Administrativo, 2000, Tº III, Capítulo IX, pag. 13), por lo que la reiteración de esta omisión debe ser debidamente observada en el presente informe.

¹² Se confirma Resolución 1254-SlyP-04; se aprueba Licitación Pública N° 301/2004 y se adjudica a la UTE Fontana Nicastro – Construire la Zona N° 1 (Norte) y a DYCASA SA la Zona N° 2 (Sur), por un monto total de \$ 21.560.525,25

c) La mayor cantidad de frentes de obra generó mayores costos y gastos que fueron justificados incrementando el ítem 1.1 (Construcción y mantenimiento del obrador y oficina) en \$1.760.000 y el ítem 1.2 (Cartelería de obra y señalización para información y desvío) en \$210.000, lo que hace un total de \$1.970.000.

20. El Pliego de Condiciones Particulares cuenta con incongruencias en su texto y con respecto al Pliego de Condiciones Generales:

a) El numeral 2.1.1 del PCP establece que la ubicación específica de las obras a ejecutarse en cada uno de los sectores definidos (norte y sur) se informará a los contratistas al momento de emitirse la Orden de Inicio de los trabajos mientras que, en el numeral 2.15 de Definición de las obras, Proyecto y Ejecución se indica que el GCBA dará a conocer al contratista las obras que debe ejecutar en el sector que se encuentra a su cargo por medio de órdenes de servicio.

b) el numeral 2.10.6 del PCP determina que sobre cada certificado se procederá a retener el 5% en concepto de fondo de reparo. Dicho monto podrá ser reemplazado por una póliza de seguro de caución de valor equivalente. En el numeral 1.12.2 del PCG se indica que sobre todos los certificados de obra y acopios se retendrá el 5% de su valor total para constituir el fondo de garantía y reparos pero en el numeral 1.12.3 de este pliego se establece que en cualquier momento el contratista podrá sustituir hasta el 80% del total acumulado en efectivo.

21. La base de datos de los puntos de anegamiento existentes en la Ciudad, y la modelización realizada por el Plan de Prevención de Inundaciones – PPI - efectuada con posterioridad al llamado, definió frentes “en cantidad significativamente superior a la prevista”,¹³ --cuidando el informe de emitir el dato cierto-- pero no se dio a conocer previamente a los oferentes de manera que estos conocieran las condiciones contra las cuales serían evaluadas sus propuestas.¹⁴

22. La comparación realizada para efectuar la adjudicación es inconsistente porque los parámetros entre los cuales se efectúa la medición son heterogéneos entre sí: el “nuevo presupuesto oficial” incluía *mayor cantidad de frentes de obra* que lo que incluían las ofertas presentadas. Una comparación consistente debería haber incrementado las ofertas de las empresas en las cantidades de frentes que se agregaron. La modificación realizada al presupuesto oficial permitió la adjudicación de la obra la cual hubiera sido imposible de haberse efectuado las comparaciones contra el presupuesto oficial aprobado por acto administrativo ya que todas las ofertas hubieran sido económicamente inviables.

¹³ Cantidad recomendada (215) según Informe de la Dirección Proyecto y Seguimiento de Obra DGHDR.

¹⁴ Esto generó una situación que derivó en la necesidad de argumentar cuestiones técnicas para justificar el apartamiento previsible de las ofertas respecto al presupuesto oficial.

La síntesis de lo expuesto se refleja en el siguiente cuadro:

Empresa	Oferta	Presupuesto DGHidr.	% Aparte	Presupuesto Oficial	% Aparte
Fontana-UTE-Nort	10.969.311,79	9.843.533	11,44	8.500.000	29,05
Fontana-UTE-Sur	11.508.079,67		16,91		35,39
Vialco SA- Norte	11.980.985,06		21,71		40,95
Vialco SA - Sur	12.049.104,64		22,41		41,75
Dycasa S.A.-Norte	11.405.250,34		15,87		34,18
Dycasa S.A.-Sur	10.991.213,46		11,66		29,31

23. Los montos totales ofertados por Dycasa S.A. en sus notas de presentación de las ofertas para la zona norte y la zona sur difieren de los montos que constan en las planillas de cómputo y presupuesto, Planilla de Programa de Avance Propuesto en pesos. Esto se debe a que cada planilla de análisis de precios unitarios de cada ítem de la planilla de cómputo y presupuesto fue calculada utilizando porcentajes diferentes para calcular los gastos indirectos y los gastos generales. Por lo tanto la propuesta de Dycasa S.A., si bien, no presenta enmiendas o tachaduras, presenta una forma de enmienda no contemplada en el pliego que consiste en modificar su propuesta mediante una nota aclaratoria en su nota de presentación de los montos totales de las ofertas, mientras la documentación respaldatoria de los montos ofertados no conduce a los totales ofertados.

Zona	Oferta según Document. Respald.			Oferta Modificada por Nota		
	Gs.Grales.	Gtos.Ind.	Monto	Gs.Grales.	Gtos.Ind.	Monto
Norte	19,10%	10,00%	11.818.944,57	16,73%	7,50%	11.405.250,34
Sur	15,00%	10,00%	11.470.439,86	11,86%	7,50%	10.991.213,46

24. El Formulario N° 3 “Declaración de Conocimiento del Lugar y Condiciones de la Obra” que debieron presentar los oferentes es falaz. Esta declaración que se realiza bajo juramento es una fórmula en la que el oferente afirma que ha visitado las instalaciones de la obra cuando en realidad desconoce dónde deberá realizar las tareas y cuáles serán las mismas.

Observaciones sobre el período de ejecución del contrato

25. Debe observarse además, como incumplimiento, el hecho de que en oportunidad de labrarse las Actas de Inicio (21.03.05), la DGHidr no estuvo en condiciones de definir los frentes de las obras licitadas, pudiendo establecer solo siete (7) ubicaciones, completando el resto de las definiciones el 27.06.2006, 14 meses después.¹⁵

26. Incumplimiento del PCP numeral 2.17.6 y la Ley N° 123 ya que no constan las evaluaciones ambientales para reducir el impacto transitorio durante la ejecución de la obra realizadas por el contratista de la obra.

¹⁵ Ordenes de Servicio N° 19, 30, 48 (Zona Sur - DYCASA S.A)
Corrientes 640, 5° piso – 1043, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Teléfono 4321-3700

5. Expediente N° 28.371/04. Licitación Pública N° 308/2004

Fue señalado ya en el Informe de Auditoría sobre el ejercicio 2004 que:

27. En el expediente no consta la Planilla de Cómputo y Presupuesto detallada sobre la cual se basó la Dirección General para el cálculo del presupuesto oficial (observación 1 Informe 2004).

28. La licitación se inició sin contar con estudios previos ni proyecto por parte de la Dirección General, los cuales formaban parte del objeto de la contratación. Los estudios previos son encomendados al futuro y potencial adjudicatario (observación 11 Informe 2004).

Dadas estas circunstancias, a las que se agrega la presentación de un único oferente con un precio de casi un 150% superior, el Poder Ejecutivo con buen criterio (debido a las implicancias de estas irregularidades) confirma la recomendación de la Comisión de Preadjudicación y con fecha 13/03/06 por Resolución N° 455-SlyP-06 deja sin efecto la licitación por inconveniencia económica.

VIII. RECOMENDACIONES

1. A observaciones generales

1. Elaborar normas y manuales de procedimientos administrativos que permitan mejorar la organización de las tareas asignando responsabilidades primarias y acciones de manera de lograr una gestión más eficiente. Implementar, conforme a las recomendaciones ISO, un sistema de gestión de calidad tendiente a la standardización y control de los productos y servicios, definiendo y documentando las directivas y procedimientos que puedan afectar la calidad de la prestación.¹⁶ Así como también fijando procedimientos y criterios de inspección, aceptación, rechazo y almacenamiento de insumos y materiales de consumo.
2. Releva en forma integral las atribuciones y funciones del personal de la Dirección General afectado a las tareas con impacto directo en el Patrimonio del Gobierno de la Ciudad, implementando el control por oposición de intereses, priorizando la conservación de la documentación de respaldo y estableciendo el adecuado nivel de aprobación que requieren cada una de las operaciones con el objeto de agilizar los procesos y dar mayor seguridad a la gestión de la Dirección General.
3. Asignar los recursos humanos, físicos y tecnológicos con seriedad, responsabilidad y coherencia respecto a la necesidad indelegable de control que debe priorizar toda gestión. Más, en consideración a la ausencia de un déficit presupuestario y en aras de constituir políticas vinculadas con la responsabilidad de producir acciones preventivas y correctivas.
4. Cumplimentar los criterios de integridad de las actuaciones en cuanto a que ellas contengan la totalidad de la documentación inherente a la misma, estudios de factibilidad, justificación de los presupuestos, precios testigos, estudios de impacto ambiental.
5. Licitación las obras con proyectos completos y adecuados, conforme emana de la Ley 13064, que reflejen un profundo y acabado estudio, otorgando al Proyecto el valor que enviste como parte esencial de los emprendimientos.
6. Ídem 5
7. Establecer un inventario cierto del patrimonio de sumideros.

2. Exp. 47.671/02. Licitación Pública 171/03. Mantenimiento de sumideros

¹⁶ La norma ISO establece que es responsabilidad de los Organismos y Direcciones:

- Establecer implementar y mantener un sistema de calidad.
- Establecer políticas y objetivos de calidad.
- Poner por escrito y a disposición de todo el personal las políticas y objetivos de calidad.
- Desarrollar e implementar indicadores de calidad.
- Proveer acceso al personal a entrenamiento y educación continua.
- Promover la participación en programas de evaluación externa de calidad.
- Definir un programa para controlar y evaluar el correcto calibrado y funcionamiento de instrumentos, reactivos y sistemas analíticos.

8. Hacer prevalecer criterios de razonabilidad, absteniéndose de efectuar acciones sin un conocimiento cabal de situación y un diagnóstico a efectos de evitar implicancias presupuestarias con origen en la indeterminación de costos, en las deficiencias de planteos y ausencia de planificación.

9. Ídem anterior

10. Procurar disminuir el riesgo de error confeccionando formas de fácil operación y control.

11. Evitar la introducción de cálculos que no estén avalados por normativa ad-hoc que legitime la adjudicación de licitaciones.

12. Evitar imprecisiones y articular con el resto del GCBA los datos inherentes al patrimonio y a las prestaciones a efectos de poder brindar una información cierta, precisa y unívoca.

13. En caso de que las obras ampliatorias de la red de sumideros constituya un ítem dentro del tipo de obras que se lleva adelante en el programa 3030, debería agregarse al nombre del mismo la realización de estas obras nuevas e incorporarse en las metas físicas la estimación de sumideros a construir en cada ejercicio.

14. La Dirección General de Contaduría General debe suministrar a esta Auditoría General la información con la apertura suficiente y expuesta de manera tal que permita realizar todo tipo de controles.

3. Expediente N° 13.070/04. Licitación Pública N° 204/04

15. Los pliegos de Condiciones Generales y de Condiciones Particulares deben guardar coherencia y correspondencia entre sí y deben adecuarse a las condiciones de cada obra.

4. Expediente N° 24.397/04. Licitación Pública 301/04

16. Se recomienda licitar las obras con proyectos completos y adecuados, conforme emana de la Ley 13064, que reflejen un profundo y acabado estudio, otorgando al Proyecto el valor que enviste como parte esencial de los emprendimientos.

17. Velar por el cumplimiento de la normativa establecida en los Pliegos de Condiciones.

18. Cumplir con la normativa vigente y evitar acciones que puedan hacer presumir favoritismo para algunos de los oferentes.

19. Cumplir con el Capítulo II del Decreto de Necesidad y Urgencia N°1510/97 de Procedimientos Administrativos de la CABA a efectos de que toda la documentación se encuentre compilada y ordenada en una misma actuación.

20. Los pliegos de Condiciones Generales y de Condiciones Particulares deben guardar coherencia y correspondencia entre sí y deben adecuarse a las condiciones de cada obra.

21. Cumplir con la normativa vigente y evitar acciones que puedan hacer presumir favoritismo para algunos de los oferentes

22. Ídem anterior

23. Ídem anterior.

24. Cumplir la normativa vigente

25. Licitar las obras con proyectos completos y adecuados, conforme emana de la Ley 13064, que reflejen un profundo y acabado estudio, otorgando al Proyecto el valor que enviste como parte esencial de los emprendimientos.

26. Cumplir la normativa vigente

5. Expediente N° 28.371/04. Licitación Pública N° 308/2004

27. La Dirección General debe contar con elementos razonables para la confección de los presupuestos oficiales de manera que los precios contenidos en ellos se aproximen a la realidad de la contratación. Toda la documentación respaldatoria sobre la que se basa la confección de los mismos deberá ser adjuntada al expediente.

28. Ídem anterior

Por último:

De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores en su sesión del 13 de noviembre, visto lo analizado por la Dirección General de Asuntos Legales y en concordancia con lo sugerido en el Dictamen N° 163/07 de fecha 8 de noviembre de 2007, en relación a las observaciones vertidas en el presente Informe, se recomienda el inicio de acciones en sede administrativa en los términos de la ley 70.

IX. CONCLUSIONES

Los procesos licitatorios y contractuales, encarados por la DGHIDR, se realizaron sin que el Gobierno de la Ciudad se encontrara en conocimiento del estado de situación del sistema pluvial, desconociendo sus debilidades y en ausencia de un diagnóstico capaz de efectuar una convocatoria a la prestación de servicios certeros, eficaces y ausentes de imprecisiones que conllevaron a soportar mayores costos, erogaciones no contempladas en el Presupuesto y numerosas deficiencias.

Se señalan como relevantes las deficiencias halladas en las etapas de planificación, previas a la licitación de obras complementarias, especialmente en lo referente al *cumplimiento* de los estudios de impacto ambiental, cuantificación y determinación de los frentes de obra y proyectos ejecutivos. Asimismo, se debe destacar la *falta de documentación* en los expedientes respecto a temas como planilla de cómputos y presupuesto, estudios previos y evaluaciones ambientales.

No obstante las tareas de relevamiento del sistema, todavía no existe un único dato sobre la cantidad de sumideros existentes.

Asimismo, es de destacar el significativo apartamiento de la normativa en la adjudicación de las obras licitadas bajo el N° 301/04, Exp. 24.397/04 y el hecho que no obstante las tareas de relevamiento del sistema, todavía no conste un único dato sobre la cantidad de sumideros existentes.

Del mismo modo, se debe enfatizar la insuficiente dotación de personal asignado a las tareas de control y evaluación de desempeño.

Finalmente, se recomienda aplicar en las decisiones criterios de razonabilidad por sobre las premuras de gestión. Se sustenta esta recomendación en la relativamente aceptable situación del sistema de infraestructura pluvial que posee la Ciudad y en las alternativas abiertas a la Administración, que permiten no hacer prevalecer supuestas urgencias por sobre los criterios de previsión y planificación, ponderaciones que si bien están ausentes en sucesivas gestiones, es dable que se recuperen.