

“2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer”

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 13 de octubre de 2009			
Código del Proyecto	1.09.16			
Denominación del Proyecto	Plan de Recuperación Vial de la Ciudad			
Período examinado	Año 2008			
Programas auditados	Programa 24 Proy. 4 Obra 55 UE 8719 Jur. 35			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Acciones en la Vía Pública			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales y evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	24 Proy. 4 Obra 51	223.480.000	223.223.130,62	99,8%
Alcance	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	09/02/2009 al 17/06/2009			
Limitaciones al alcance	No se han verificado Limitaciones al Alcance relevantes para el desarrollo de la tarea de auditoría.			
Aclaraciones previas	- La Ley N° 2570, sancionada el 05/12/07, crea un fondo especial denominado “Fondo de Infraestructura Social” (en adelante FOISO) “[...] destinado exclusivamente para financiar los proyectos y construcciones de las obras establecidas en el Anexo que a todos los efectos forma parte integrante de la presente ley.” - A la fecha, de acuerdo con lo informado por la Dirección General de Crédito Público, no se han realizado operaciones de crédito público para integrar el FOISO, destinado al financiamiento de las obras contenidas en el Anexo de la Ley N° 2570. - Por su parte, la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto (OGEPU) informó, respecto de la integración del FOISO a través de crédito público, que “[...] debido a la falta de conformidad del Poder Ejecutivo Nacional, en los términos de la Ley N° 25.917, no fue posible concretar dichas operaciones.” No obstante, se han imputado gastos de obra a la fuente FOISO, la cual no se encuentra integrada conforme lo relatado hasta aquí, fundamentado en que, según informó la OGEPU, “[...] se decidió ejecutar algunas de las obras contenidas en el listado adjunto a la citada ley, dada su			

“2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer”

	relevancia, utilizando para ello recursos del Tesoro de la Ciudad, y se optó por mantener presupuestariamente la fuente 25 FOISO a fin de poder identificarlas rápidamente y diferenciarlas de otras obras de similar naturaleza.” Respecto de la Obra auditada, el Presupuesto Ejercicio Año 2008 previó su realización con recursos provenientes de la fuente FOISO por \$ 115.000.000,00. Este crédito de sanción fue incrementado a \$ 223.480.000,00 tal como surge del análisis presupuestario que se realiza en el Punto j) de las Aclaraciones Previas del presente Informe. • Por Expediente N° 85.180/06, iniciado el 05/12/06, tramitó la Licitación Pública N° 1444/07 para la Obra “Rehabilitación y Mantenimiento de Arterias Urbanas por Niveles de Servicio” (en adelante PREVIAL I). El Decreto N° 1996/07 del 06/12/07 aprueba los Pliegos de Condiciones Generales, Particulares y de Especificaciones Técnicas y autoriza al Ministerio de Espacio Público a realizar el llamado a licitación pública con un Presupuesto Oficial de \$ 491.654.959,57. El llamado se realiza mediante la Resolución N° 62-MAYEP-07 del 13/12/07. Por Resolución N° 629-MAYEP-08, del 30/04/08, se aprueba la Licitación Pública N° 1444/07 y se adjudica la obra por un monto total de \$ 574.947.605,08, un 17% superior al Presupuesto Oficial. • La creación de ítems se origina con la Nota N° 2688-EMUI-08, del 18/11/08, mediante la cual el Área Técnica del EMUI eleva el informe N° 4086-EMUI-08 al Subsecretario de Mantenimiento Urbano para la creación de ítems dentro del PREVIAL I. Se lo justifica en “[...] la necesidad de realizar trabajos que no se encuentran contemplados en la Obra original, ‘sellado de fisuras y/o grietas en pavimentos asfálticos y/o base de hormigón’, ‘construcción de cordón – cuneta integral de hormigón’, ‘Pintura acrílica para demarcación en frío’ y ‘cierre de aperturas de servicios públicos’, situación que justifica la creación de los ítems correspondientes.” Además, informa que se había solicitado a las Contratistas el análisis de precios y que, de su análisis, surge que son aceptables y ajustados a los valores de plaza. Asimismo se informa que los trabajos no implican modificaciones ni extensiones de los trabajos vigentes, ni tampoco necesidades de ampliaciones presupuestarias, ya que las eventuales demasías serán neutralizadas con economías de las obras previstas. Uno de los fundamentos de la Resolución N° 2190-MAYEPGC-08 es la sanción de la Ley N° 2634 del 18/01/08 mediante la cual se crea el “Registro de Empresas Autorizadas para la apertura y roturas en el espacio público” y se autoriza al Poder Ejecutivo a hacerse cargo de todas las obras de cierre de las aperturas y roturas en la vía pública. La reglamentación de esta Ley, establece los procedimientos para que las empresas inscriptas en el “Registro de Autorizados de Aperturas en el Espacio Público” realicen obras (plazos, metodología de trabajo, materiales, equipos, garantías, etc.) y que el GCBA ejecutará el Cierre de Apertura a partir de la presentación, por parte del autorizado, del Certificado Técnico de Final de Obra. Ni la Ley ni su reglamentación establecen plazos para el cierre de
--	---

“2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer”

	las aperturas por parte del GCBA. Por Decreto N° 239/08 del 25/03/08 el GCBA denuncia el Convenio N° 24/97, el cual regía las cuestiones vinculadas con la apertura y cierre en el espacio público. • Se devengaron, al 31/12/08, obras por un monto de \$ 207.331.682,26 a valores básicos de contrato. Se verifica que, en conjunto, se ha ejecutado financieramente el 36% del monto total adjudicado. Las zonas que evidencian aceleración en la ejecución de obras son las Zonas 1A, 5 y 7 , y junto con estas, solo otras cuatro superan el porcentaje total ejecutado (3B, 4, 9 y 12) , en los primeros seis meses de contrato. Las zonas 1B, 2, 3A, 6, 8, 10, 11, 13, 14 y 15 se encuentran por debajo del total mencionado. • Durante el año 2008 se aprobaron las redeterminaciones de precios solicitadas por algunas de las Contratistas del PREVIAL I, en razón de haberse dado los supuestos y requisitos previstos en el Artículo 2.58 – “Redeterminación de Precios”. Al cierre del trabajo de campo del presente examen, las Zonas 3A (BETON VIAL-SEPEYCO UTE), 3B (BETON VIAL-SEPEYCO UTE), 5 (CONSTRUCCIONES INGEVIAL SA), 7 (ROVELLA CARRANZA SA) y 10 (CCI CONSTRUCCIONES SA) estaban tramitando su pedido de Redeterminación de Precios o no habían alcanzado aún los supuestos previstos por el PCP para su solicitud. • El PBC determina que el GCBA realizará la inspección de las obras licitadas. En tal sentido, el Artículo 2.54 del PCP expresa que: • “La Inspección tendrá a su cargo la dirección técnica y administrativa de las obras de rehabilitación inicial así como la supervisión del mantenimiento de los estándares fijados en este pliego en todos los tramos licitados y estará facultado para exigir el cumplimiento de todas las disposiciones que considera necesarias o convenientes a fin de asegurar la fiel aplicación de las normas del contrato, especificaciones técnicas y la buena ejecución de los trabajos.” • A su vez, establece que “para el funcionamiento de la Inspección, a tales fines de cada Certificado de Obra se retendrá el 2,5 % (dos y medio por ciento) sin cargo de devolución, el que se descontará del monto total por todo concepto a abonar al contratista.” Este porcentaje fue reducido al 2% mediante la Circular sin Consulta N° 1 del 28/01/08. La retención que se realiza a cada Certificado de Obra se ingresa a la Cuenta Contable N° 2.1.3.99.35 denominada “Retención Obra de Recuperación Vial Expte. N° 85180/06”, contra la cual se rinden los gastos que, de acuerdo con lo establecido en el Punto 2.54 del PCP, se aplican al funcionamiento de la Inspección. • El Pliego General de Condiciones (PGC) en su Artículo 1.6.23 – Inspección establece que “La Inspección de obra estará a cargo de los funcionarios que designe el Gobierno; éste comunicará por nota al Contratista cuáles son las personas autorizadas para visitar la obra en cualquier momento sin previo permiso y cuáles están autorizadas para dar órdenes escritas con carácter de Inspección.” Por otra parte, el Artículo 2.3 – Terminología aclara respecto de la Inspección que “[...] para el presente llamado, la Inspección será ejercida por el Órgano de Control creado para tal fin. En tal sentido el cumplimiento de las obligaciones emergentes del contrato será
--	---

“2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer”

	fiscalizado a través de un Órgano de Control designado al efecto por el Ministerio de Espacio Público, el cual tendrá la facultad de realizar todas las observaciones que estime pertinentes al Contratista.” Por otra parte, de acuerdo con el Artículo 2.51 del PCP, el Órgano de Control “[...] efectuará todos los controles que estime convenientes a efectos de verificar que se cumplan, en tiempo y forma, todas las obligaciones que el Contratista asume contractualmente.” • El EMUI ha firmado Convenios para la realización de controles y auditorías técnicas de los trabajos comprendidos en las obras del PREVIAL I para todas sus Zonas. • El Programa 24 de la DGAVP, está comprendido en el Programa General de Acción y Plan de Inversiones Años 2008/2010 del Ministerio de Ambiente y Espacio Público en el Capítulo “Respecto del Pavimento” . El Presupuesto de la Administración del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el ejercicio Año 2008, aprobado por Ley N° 2571 del 05/12/07, sancionó para la DGAVP un total de \$ 203.375.091,00 los cuales se distribuyen en dos Proyectos. El Crédito Vigente se incrementó en un 155,87% (\$520.380.185,00), devengándose \$ 516.296.303,25 (el 99,92% del Vigente). La Obra 55 tuvo un Crédito de Sanción de \$ 115.000.000,00 (el 56,55% de la Unidad Ejecutora) y su Crédito Vigente ascendió a \$ 223.480.000,00 (el 42,95% del Crédito Vigente del Programa). Puede observarse que, no obstante el incremento presupuestario nominal, se produce una disminución relativa de los créditos presupuestarios de la Obra auditada. El Crédito Definitivo de la Obra 55 alcanzó el 100% del Crédito Vigente, en tanto que el Crédito Devengado fue de \$ 223.223.130,62 (el 99,89% tanto para el Crédito Vigente como el Crédito Definitivo). El Crédito de Sanción correspondiente a la fuente FOISO ha sido disminuido en un 10,33%, en tanto que la fuente Tesoro ha obtenido \$ 120.360.578,00 no previstos al momento de sancionarse la Ley de Presupuesto 2008.
Observaciones principales	• Se redujo el plazo del contrato PREVIAL I de 36 meses a 24 meses , sin que se cumplieran los requisitos esenciales de los actos administrativos establecidos por el Artículo 7° del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1510/97. • La amplia redacción del Art. 2.54 del PCP de la Lic. Púb. N° 1444/07, respecto del destino de los recursos obtenidos mediante la retención del 2% sobre la Certificación de Obra aprobado, y la inexistencia de un procedimiento normativo para su administración, uso, registro y control de los fondos retenidos facilita la aplicación de criterios discrecionales y la inexistencia de documentación contractual de respaldo. • El 62% del personal afectado a la Inspección de las obras auditadas , que percibe ingresos originados en el Artículo 2.54 del PCP , presta servicios sin que medie ningún tipo de contrato formal que establezca cuales son las obligaciones, plazos de ejecución, duración de la actividad y remuneración a las que se encuentran sometidas las partes. Ello implica que por este mecanismo se eluda el cumplimiento a lo establecido en el Decreto N° 60/08.

“2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer”

	• El Convenio celebrado entre el EMUI y un profesional de la rama de la Ingeniería, a quien se le encargó la realización de Auditorías Técnicas del PREVIAL I, incumple con la normativa vigente respecto del Régimen de Locaciones de Servicios u Obra (Decreto N° 60/08) ó de la Ley de Compras y Contrataciones de la CABA ó la Ley de Obras Públicas. • Se comprometieron obras sin contar con los recursos previstos específicamente para ellas por la Ley N° 2570. En este caso se incumplió con el tercer párrafo del Artículo 53 de la Ley N° 70. • Se devengaron del programa auditado \$ 102.898.280,09 imputados a la Fuente FOISO (Fuente 25) aunque ésta nunca se constituyó. Los fondos efectivamente utilizados provienen de Fondos del Tesoro (Fuente 11). • Se devengaron erróneamente \$ 865.112,13 correspondientes a Certificados de Desacopio que debieron haber sido descontados de los certificados de obra aprobados. • Las redeterminaciones de precios aprobadas fueron imputadas a otros Programas Presupuestarios por un monto de \$ 12.727.288,30 siendo imputados a la Obra auditada solamente \$ 981.586,04. • Se ha verificado que por Certificaciones de Obra y de Redeterminación de Precios de la Lic. Púb. N° 1444/07, pagados con cargo al Ejercicio Año 2008, se han retenido \$ 2.295.645,87 cuando hubiera correspondido retener \$ 3.460.235,12 en razón de haberse pagado \$ 173.011.756,20. Por otra parte, se han detectado retenciones afectadas a esta Cuenta Contable por un valor de \$ 13.821,61, que no corresponden a certificados de las obras auditadas. • Se ha verificado que los saldos excedentes de la Cuenta Contable N° 2.1.3.99.35 (\$ 1.333.193,40 al 31/12/08) no han sido trasladados al Ejercicio Año 2009 como Saldo Inicial. • Se incumplió con el Art. 63 de la Ley N° 70 al no publicar en el Boletín Oficial de la CABA las Resoluciones modificatorias de los créditos presupuestarios N° 459-MAYPGC-08, 674-MAYPGC-08 y 4227-MHGC-08. • No ha sido conformado el Órgano de Control que establece el Artículo 2.3 del PCP. De acuerdo con el EMUI este Órgano de Control está ejercido por la Asesoría Técnica de Pavimentos dependiente de la Subsecretaría de Espacio Público, creada por la Resolución N° 27-MAYEPGC-2008, lo cual no surge de la evidencia obtenida en el presente examen. • Se verificó la certificación simultánea de trabajos de Rehabilitación Inicial (RI) y Mantenimiento Periódico (MP). • El Artículo 2.33 del PCP dispone que una vez finalizadas las obras del PREVIAL I, y vencidos sus períodos de conservación, deben ser incorporadas al Mantenimiento Rutinario del Contrato de Gestión Vial (CGV) , no obstante conocerse al momento de la adjudicación que dicho Contrato finalizaba, en la mayor cantidad de las Zonas, en el mes de Noviembre/08 . Por lo tanto, se observa falta de coordinación y de previsión en la elaboración del Pliego del PREVIAL I, además de que no se ha establecido una alternativa para el mantenimiento de las obras una vez vencido el período de
--	--

“2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer”

	conservación de 12 meses. Las Contratistas de las Zonas de la muestra no han presentado los informes mensuales exigidos en el Artículo 2.49.1 del PCP, los cuales fueran solicitados por sendas Órdenes de Servicio. Consultado el EMUI sobre el particular informa que “[...] la documentación no fue requerida a las empresas por no ser necesaria para la Dirección de Obra”. La principal conclusión que surge del presente análisis es el manejo cuasidiscrecional de los créditos presupuestarios asignados. Se han observado imputaciones presupuestarias sin distinción del programa u obra al que se devengaba. Este manejo de los recursos ha sido realizado con un criterio de “caja única” o “fondo único”, es decir, sin importar el destino asignado originalmente en el Presupuesto. Si bien la máxima autoridad de la Unidad Ejecutora o de la Jurisdicción tiene facultades para reasignar partidas, dentro de ciertos límites impuestos por las Normas de Ejecución Presupuestaria, no ha sido una herramienta utilizada en todos los casos.
Recomendación	De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores en su sesión del 3 de noviembre de 2009, en atención al tenor de las observaciones 5, 6, 7, 8, 11 y 13, se recomienda la instrucción de acciones administrativas a fin de deslindar las responsabilidades del caso, y así luego de efectuada la investigación, se determine la necesidad de accionar en sede judicial.
Conclusiones	La imputación a la Fuente de Financiamiento FOISO, el cual no tuvo integración durante el año 2008, de gastos realizados con la Fuente Tesoro, con el argumento de facilitar la identificación de las obras aprobadas por la Ley 2570, es una manifiesta declaración de la falta de aplicación de las normas de administración financiera (Ley Nº 70). Todo ello atenta contra la posibilidad de evaluar la gestión en función de los principios de eficacia, eficiencia y economía. Por otra parte, desvirtúa la finalidad del Presupuesto sancionado por la Legislatura, como una herramienta útil para la planificación y la gestión en la satisfacción de las necesidades públicas, además de su carácter de base para la evaluación y el control de esos aspectos. En cuanto al desarrollo de las obras del PREVIAL I, se ha señalado la introducción de alteraciones al contrato en plena ejecución de las obras (ampliación de plazos, exigencia de aceleración de trabajos, creación de ítems de obra, etc.). Si bien estas han sido dictadas en el ejercicio del ius variandi de la Administración, cabe destacar que ello implicó abandonar la planificación original de las obras. Se priorizaron las obras de Mantenimiento Periódico sobre las de Rehabilitación Inicial y, en particular, se realizaron más cierres de aperturas de servicios públicos, en cumplimiento de la Ley Nº 2364. También debe señalarse que la alteración de la planificación original es, además, producto del tiempo transcurrido entre el inicio del proceso licitatorio y la adjudicación que, en este caso, fue de dieciséis meses (dentro de este período se incluyen nueve meses de demora sin ningún tipo de justificación) lo que conlleva que la Administración deba hacerse cargo de los riesgos del comitente, y aún los del Contratista, frente a la dinámica de las necesidades de la comunidad. La utilización de recursos extrapresupuestarios para el pago de los gastos de la inspección, previsto en el Art. 2.54 del PCP, no está

“2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer”

	reglamentado ni ajustado a ninguna norma supletoria. El mecanismo de selección de proveedores es absolutamente discrecional y no prevé ningún tipo de documentación respaldatoria de las compras y contrataciones realizadas, con excepción de la factura por el servicio prestado. Con este mecanismo se incumple la normativa presupuestaria, la de locaciones de servicio y de obras y el régimen de contrataciones de la CABA, destacándose que por este mecanismo se gastaron \$ 962.452,47 sobre \$2.295.645,87 retenidos. Se mantienen, respecto de la reglamentación parcial de la Ley de creación del EMUI, las consecuencias ya manifestadas por esta AGCBA en informes anteriores: detrimento del carácter de ente descentralizado del EMUI, superposición de funciones con otros Organismos y ejercicio parcial de las funciones y facultades asignadas. Considerando las recomendaciones correspondientes a las observaciones 5, 6, 7, 8, 11 y 13 el Colegio de Auditores en su sesión del 3 de noviembre de 2009 resuelve remitir el presente informe a la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a sus efectos.
Implicancias	Dificultades para verificar el cumplimiento de las metas financieras y físicas en términos de eficacia, eficiencia y economía.