

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 23 de febrero de 2010		
Código del Proyecto	1.09.08		
Denominación del Proyecto	Recuperación de la Ribera		
Período examinado	Año 2008		
Programa auditado	Programa 20 – U.E. 8742 – Jurisdicción 30		
Unidad Ejecutora	Dirección General Área de Gestión de la Ribera		
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
	20	29.766.660,00	15.209.369,91
			Porcentaje de ejecución 51%
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGCBA), aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.		
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Entre el 14 de enero y el 10 de junio de 2009		
Limitaciones al alcance	- Análisis y estudios efectuados para determinar la calidad de la tierra y escombros recibidos con motivo de la construcción del Espigón de Bahía Protegida durante el año 2007. - Remitos o documentación mediante los cuales se recepcionó la tierra y/o escombros en el área de Bahía Protegida.		
Aclaraciones previas	- El Área de Gestión de la Ribera (AGR) fue creada por Decreto N° 477/96 de fecha 30/10/96 con nivel de Dirección General. A partir del dictado del Decreto N° 2075/07 de fecha 10/12/2007, el AGR pasa a la órbita del Ministerio de Desarrollo Urbano. Mediante Resolución N° 800-MDU-2007 el Ministro delega en la Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio a su cargo las funciones ejecutivas y de supervisión con relación al Área de Gestión de la Ribera. - Responsabilidades primarias del organismo auditado: - Elaborar y ejecutar los proyectos inherentes a las políticas respecto del saneamiento de las riberas y el Riachuelo. - Ordenar e impulsar el desarrollo del área co-riberaña del Río de la Plata y del Riachuelo, para transformarlo en espacio urbano de la más alta calidad. - Analizar y compatibilizar los proyectos que organismos nacionales deseen llevar a cabo en la misma para evitar desajustes y contradicciones funcionales. - Coordinar las gestiones, acciones y proyectos involucrados que el Gobierno de la Ciudad impulse en el área. - Supervisar las concesiones en zonas ribereñas y velar por el cumplimiento del Decreto Constitucional de Libre Acceso /		

	circulación en la misma. - o Ejecutar, controlar y dirigir las obras de remodelación, recuperación, defensa costera, movimiento de suelos, readecuación del espacio público, solados, iluminación y equipamiento urbano, forestación, sistema de riego, planta de tratamiento de líquidos cloacales y todas aquellas obras que se encuentren comprendidas en la órbita del Ministerio. - o Interpretar y elaborar los proyectos, estableciendo las prioridades de ejecución en el sector de la intervención. Supervisar la confección de la documentación necesaria para la materialización de los proyectos aprobados. Sin perjuicio de lo expuesto, del relevamiento efectuado en el área, se concluye que la repartición, en la práctica, ha sufrido quita de funciones, recorte presupuestario y baja de dotación de personal, que le impiden poder gestionar acabadamente las políticas sobre el área de incumbencia. • Se estableció que en la formulación del presupuesto 2008-2010 el programa abarcará dos actividades: a) Actividad 2 Recuperación del Río - Proyecto 7 “Buenos Aires y el Río” b) Actividad 3 Recuperación del Riachuelo - Proyecto 8 “Buenos Aires y el Riachuelo” En el Anexo 1 de la Ley Nº 2570 se detallan todas las obras del Área de Gestión de la Ribera que tienen prevista su ejecución con fondos FOISO. Obra 56: Parque Público Ciudad Universitaria - o Parque Público Ciudad Universitaria - Expediente Nº 5813/03. En octubre de 2004 se confeccionó el presupuesto oficial por un monto de \$12.304.546,37 y se determinó un plazo de ejecución de la obra de 300 días corridos. El llamado a licitación pública se efectuó sobre la base de un anteproyecto de obra el cual se hallaba incompleto. Esta obra contaba con el financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo pero no se pudo efectivizar porque cuando finalizó el plazo de vigencia de este préstamo (31/01/06), el proceso de contratación no había concluido debido a las demoras generadas en el llamado a licitación. Se continuó con el proceso licitatorio, a pesar de la imposibilidad de financiar inmediatamente la obra con fondos del Tesoro de la Ciudad. El presupuesto oficial de la obra fue actualizado por el AGR el 17/11/06 mediante una Nota sin número. El nuevo monto determinado ascendió a \$17.755.059,22, y éste fue utilizado como parámetro para evaluar las ofertas recibidas sin que mediara una Resolución del Ministerio de Espacio Público y sin que la Procuración General de la CABA observara algo al respecto. El 30/04/07 se firmó la contrata sin contar con una asignación presupuestaria suficiente; el Plan de Trabajos del primer año de la obra demandaba una erogación de \$12.115.993,13 y el AGR sólo contaba con una partida de \$1.750.000 lo cual derivó en el aplazamiento de ejecución de los trabajos. Con fecha 16/07/07 la contratista solicitó la neutralización del plazo de obra, debido a que el predio no estaba en condiciones de entrega, por las siguientes razones:
--	--

	➤ Estaba ocupado por otros contratistas, ya que no se habían concluido obras correspondientes a otras licitaciones, que se hallaban sin recepción provisoria del GCBA, y otras superpuestas en ejecución que ocupaban casi la totalidad del terreno. ➤ El predio del Parque Natural no estaba en condiciones de ser recibido porque se encontraba intrusado. ➤ El Sector A1 se recibió en condiciones distintas a las previstas en el pliego. La contratista notificó que, previo relevamiento, evaluaría las diferencias para elevarlas a la AGR para su aprobación mediante Balance de Economías y Demasías. Con fecha 6/08/07 el Director del AGR presenta a la contratista un requerimiento sobre ajustes a realizar al proyecto. En octubre de 2007 el GCBA otorgó la recepción provisoria anticipada de las obras en donde se encontraban trabajando otros contratistas y se realizó la inmediata entrega de los predios a la contratista Bricons S.A. Esto provocó que la Administración perdiera automáticamente las garantías por eventuales defectos en los materiales y en la construcción ofrecidas por las contratistas de aquellas licitaciones. Debido a los reiterados ajustes al proyecto es que la obra cuenta con 5 adicionales aprobados y 2 que se encuentran pendientes de aprobación al cierre de las tareas de campo (10 de junio de 2009). El Adicional N° 6, surgió, en parte, por modificaciones efectuadas al proyecto pero también originadas en la necesidad de solucionar un error técnico suscitado en la construcción de las etapas 2 y 5 que tuvieron como consecuencia la superposición con la obra sujeta a análisis. A la fecha de cierre de los trabajos de campo se encuentra tramitando la aprobación de este certificado, por un monto de \$ 6.675.589,88. A la fecha de cierre de las tareas de campo (10/06/09), la obra no ha finalizado. Se encuentra con un avance de 63,19% del contrato básico, cinco adicionales de obra aprobados y dos pendientes de aprobación y dos redeterminaciones de precios provisionales aprobadas del contrato básico y los adicionales N° 2 y 3. Obra 57: Playas Sector Costanera Norte - o Playa del Reencuentro–Espigón Expediente N°46.371/05 Como el expediente no tuvo trámite alguno, el mismo fue enviado a la Dirección General Mesa General de Entradas, Salidas y Archivo para su archivo por el término de dos años, conforme el art. 5° del Decreto N° 2007/GCBA/03. - o Playa del Reencuentro–Arenas Expediente N°46.374/05 El expediente fue enviado a la Dirección General de Mesa General de Entradas, Salidas y Archivo para su archivo por el término de dos años, conforme el art. 5° del Decreto N° 2007/GCBA/03. Obra 58: Parque Saint Tropez - o Parque Saint Tropez - Expediente N° 63.366/98 La obra se denominó “Parque Saint Tropez (De Las Américas) Etapa II” y se contrató por medio de la Licitación Pública N° 11/04 y contaba con el financiamiento parcial del Préstamo BID-GCBA 1107/OC-AR. El objeto de la obra era contratar los trabajos de acondicionamiento del parque, incorporación de los servicios de apoyo (baños, riego, etc.), áreas de uso deportivo, plan de forestación y una nueva red de circulaciones en el
--	--

	predio ubicado en la Avenida Rafael Obligado en la Costanera Norte, entre el amarradero Puerto Norte, el espigón abanico de Pescadores y el Río de la Plata. El Presupuesto Oficial fue de \$ 3.623.886,16 (precios al mes de mayo de 2004). La licitación se encuentra paralizada. Obra 59: Ramblas - o Remodelación Rambla del Puerto- Expediente N° 22.166/01 La denominación de la obra fue “Remodelación Rambla del Puerto, Costanera Norte” –ex Costa Salguero- e involucró los trabajos en 350 metros lineales. La obra contaba con un presupuesto oficial de \$ 185.225,80, un plazo de ejecución de 4 meses y el financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo conforme Contrato de Préstamo BID-GCBA-1107-OC/AR. La planificación de obras en este sector se realizó en forma desordenada, ya que, si bien el AGR es el responsable de la ejecución de las obras en la ribera, esta repartición debió suspender su obra porque AUSA inició otra en el mismo sector. Obra 60: Ampliación Área Ribereña El proyecto constaba de tres tramos. El primero era la construcción de un espigón de avance en las aguas del Río de la Plata con protección costera constituida con bloques de hormigón pobre¹ en el sector de Bahía Protegida -Puerto Norte-. El segundo tramo del proyecto consistía en la conformación de un terraplén provisorio de avance sobre las aguas del Río de la Plata que serviría de conexión para poder construir un tercer tramo denominado Isla N° 1. - o Construcción del Espigón De acuerdo con el proyecto establecido en el AGR, se construyó un espigón de cierre parcial del lugar conocido como Bahía Protegida, con bordes delimitados por bloques de hormigón colocados en forma escalonada, eventualmente removibles, que perpendicularmente se interna 550 metros costa adentro, con un frente de 370 metros que luego se repliega sobre sí mismo para encerrar la mencionada bahía hasta la costa. El monto total de la obra fue de \$ 8.107.474,97. La Administración efectuó la contratación en forma directa. - o Terraplén Provisorio de Avance - Expediente N° 34.768/08 El 18/06/08 el Director General del AGR solicitó tres presupuestos para la construcción del terraplén mencionado. El presupuesto oficial de la obra fue establecido en \$ 3.201.200,00 y el plazo de ejecución en 4 meses. La contratación directa se tramitó mediante la utilización de los Decretos N° 2143/GCBA/07 y N° 400/GCBA/08. La oferta más conveniente fue la de Construire Ingeniería S.A. por \$3.396.550,00. A la fecha de finalización de las tareas de campo del presente informe, la contratación se encuentra sin resolver a partir del cuestionamiento formulado por la Procuración General de la CABA, mediante Dictamen N° 65.820 del 20/08/08, dado que el AGR
--	---

¹ Es un hormigón no estructural, con bajo volumen de cemento por m3, generalmente sin o poca armadura de hierro y áridos de granulometría irregular, resultando una estructura de menor resistencia a los esfuerzos de carga. En este caso deberían haberse denominado bloques de hormigón ciclópeo que, por su volumen y peso, apilados escalonadamente ofrecen una resistencia masiva al esfuerzo del agua.

	debió haber llamado a licitación pública para la contratación de esta obra pública. o Isla Nº 1 - Expediente Nº 34.769/08 La Isla Nº 1 tendrá unos 20.600 m2, y posibilitará la disposición de 398.64 no compactados de suelo y escombros (cota -2,50 m del Riachuelo hasta 4 por encima). La altura total del relleno en la parte central de la isla sería de m. El expediente se inició el 19/6/2008. El presupuesto oficial de la obra asciende a la suma \$ 27.763.000,00 y cuenta con fuente de financiamiento FOISO. El plazo de ejecución es de 14 meses corridos. La única empresa que calificó para la apertura del sobre Nº2 es Ceosa Empresa Constructora-Construere Ingeniería S.A.-UTE. El 16/01/09 se efectuó el acto de apertura del sobre Nº 2 en el cual la oferta de la única oferente fue de \$26.289.000,00.
Observaciones principales	Ejecución Presupuestaria • Subejecución del programa del 48,90% efectuando una comparación entre el Presupuesto Vigente y el Devengado. El inciso 4, objeto de auditoría, correspondiente a Bienes de Uso, registra una subejecución del 50,83%. • El fondo para financiar las obras que fueron presupuestadas con fuente de financiamiento FOISO (Fondo para Obras de Infraestructura Social) no se integró. • La Administración reasignó partidas presupuestarias dejando sin crédito para la ejecución a 10 de las 14 obras programadas en la Ley de presupuesto del ejercicio 2008. • Presupuesto sesgado en detrimento de la ribera sur, ya que sólo se asignó un 3,33% del presupuesto del AGR para la ejecución de obras sobre el margen del Riachuelo que ocupa el 55% del área total sobre la que tiene competencia el AGR. • Se detectaron deficiencias en la planificación presupuestaria expuesta en el Plan Plurianual de Inversiones. Para la obra Parque Ciudad Universitaria se presupuestó \$ 1.800.000 para el ejercicio 2008, ejecutándose en dicho ejercicio 2008 la suma de \$ 13.729.483,16. Obra 56: Parque Ciudad Universitaria • En el desarrollo de la obra de Parque Ciudad Universitaria se detectaron falencias que afectaron directamente el cumplimiento de las misiones y funciones del AGR, a saber: ➢ Deficiencias en la elaboración del proyecto ejecutivo. ➢ Falta de planificación y compatibilización de proyectos para evitar desajustes entre las distintas obras que se estaban ejecutando en el área. ➢ Insuficiencia en la ejecución, control y dirección de obra de todas aquellas obras de la ribera que se encuentran comprendidas en la órbita del Ministerio. • El Certificado de Aptitud Ambiental no se encuentra vigente, dado que, con fecha 17/06/2008 venció el otorgado por Resolución Nº 1096-SSMA-04. • Incumplimiento al art. 9º de la Ley de Obra Pública. La obra se contrató sin incluir ajustes al proyecto, toda vez que los adicionales, por un

	monto de \$4.287.836,27, hicieron incrementar el monto contractual en un 23,44% cuando dicho artículo prevé un 5%. Por otra parte, el AGR se encuentra tramitando la aprobación de los adicionales de obra 6 y 7 por \$6.675.244,20 que llevarían a \$10.963.080,47 el monto total de adicionales lo cual significaría un incremento del monto contractual del 59,94%. • Se verificó la paralización de las tareas en el sector correspondiente a la futura Plaza de la Concordia, a consecuencia de la superposición de esta obra con las del Arroyo Vega y el conducto Ramsay. • En el Parque Natural, la auditada, consintió el acopio de adoquines en exceso lo que generó replanteos de la obra no previstos en el contrato y la realización de tareas ya ejecutadas. • Incumplimiento a los art. 1.10.3 del PCG y 2.1.7 del PCP. El plazo de obra establecido en el contrato no fue respetado extendiéndose un 79% (237 días). Según el Libro de Actas de Obra el nuevo plazo de finalización de obra es de 795 días (165%) el cual incluye las nuevas prórrogas concedidas durante el año 2009. • La obra registra una subejecución del 36,81% al 31/12/08, a pesar de que la misma debió haber finalizado el 8/05/08. • El Plan de Trabajos se desvió significativamente de su planificación, de modo que a la fecha de la finalización del plazo contractual (08/05/08), se observa un desvío negativo del 79,41% entre el avance físico real y el previsto. • El AGR no cuenta con registros de las acciones de control efectuadas durante la etapa de obra, en cumplimiento con el artículo 2.1. de la Declaración de Impacto Ambiental, a saber: ➢ Análisis de suelos realizados para determinar características establecidas en el régimen de la Ley Nº 24.051. • La repartición no puso a disposición las liquidaciones aprobadas a la contratista en concepto de Redeterminación Provisoria de Precios de mayo a diciembre de 2008 por \$1.083.074,80. • Existe una superposición física de obras, entre la rampa de acceso al Monumento a las Víctimas del Terrorismo y la bicienda y solado de la Rambla Costera que interfiere la circulación por la bicienda. La obra se encuentra suspendida en este sector. • El AGR no coordinó las obras que se desarrollaban en el ámbito de su incumbencia, toda vez que participa de la decisión de la modificación del borde costero pero no previene los efectos en la obra del Monumento a las Víctimas del Terrorismo. Esto dio origen al adicional de obra Nº 6 por \$ 6.675.244,20. La urgencia por inaugurar este Monumento anticipa la ejecución del mismo alterando el orden previsto en la sucesión de etapas, no pudiéndose ejecutar las garantías. Obra 58 : Parque Saint Tropez Parque Saint Tropez - Exp. Nº 63.366/98 • La tramitación se encuentra suspendida y no consta el dictado del acto administrativo que resuelva sobre la continuidad del expediente. Obra 59: Ramblas Remodelación Rambla del Puerto - Expediente Nº 22.166/01
--	--

	• El expediente se encuentra paralizado, luego de la adjudicación de la obra, y no consta el dictado del acto administrativo para poder resolver sobre la continuidad del expediente. Obra 60: Ampliación Área Ribereña Terraplén Provisorio de Avance - Expediente N° 34.768/08 • Incorrecto encuadre jurídico. Se proyectó la realización de trabajos de obra pública por un monto de \$3.396.550,00 por contratación directa. Los decretos aplicados no contemplan en su marco la contratación de obra pública, sino la prestación de servicios en las circunstancias de urgencia allí mencionadas. • Falta el dictado del acto administrativo que resuelva el destino de la contratación después que el Procurador General de la CABA recomendó no proseguir con el trámite. Isla N° 1 - Expediente N° 34.769/08 • Incumplimiento del artículo 60 de la Ley N° 70 ya que la Administración faculta a los adjudicatarios a solicitar anticipos sin que conste en el expediente la reserva presupuestaria necesaria para hacer frente a la registración y pago de los mismos. • Se lesionaron los principios de igualdad y concurrencia ya que en los Pliegos se exigió que las empresas oferentes contaran con un "volumen de certificación de terraplenamiento costero" de 1.500.000 m3 y por Circular Sin Consulta N° 1, se redujo esa cantidad a 360.000 m3. • Incumplimiento al punto 3.1 del Pliego de Condiciones Técnicas. El AGR informó que las tierras y escombros recibidos en el área no contienen análisis físico-químicos efectuados previamente sobre la calidad del material de origen, a pesar de que en el Pliego se establece que el material recibido provendrá de obras en las cuales se contemple el análisis de calidad de materiales extraídos. • El material volcado en el Área de Bahía Protegida no se encuentra sujeto a los análisis que permitan verificar que los mismos no son residuos peligrosos. El AGR manifestó que los mismos se encuentran acopiados en la zona hasta el momento de su utilización, oportunidad en que se efectuarán los mencionados estudios, con el consecuente peligro de ya haber contaminado esta área ribereña y sus aguas. Responsabilidades primarias del organismo auditado. Organización Funcional. • Falta de certeza e imprecisión en la asignación de responsabilidades al AGR. Esto generó falta de coordinación para llevar a cabo las obras en la zona ribereña debido a la superposición de obras y contratistas, sin que el organismo posea la autoridad suficiente para dirimir estas cuestiones, que la norma formalmente le otorga pero que en la realidad no se efectiviza. • El AGR tuvo una reducción de personal del 61,22% (30 agentes) correspondiendo el 56,66% (17 agentes) del total a profesionales y técnicos que desempeñaban tareas afines a las misiones y funciones del área. • No se verificó la elaboración y ejecución de proyectos inherentes a las políticas referidas al saneamiento y desarrollo del área de la ribera del Riachuelo para transformarlo en espacio urbano de la más alta calidad,
--	---

	aún cuando hace a la incumbencia del AGR.
Conclusiones	Del relevamiento del área y análisis de la documentación puesta a disposición se concluye que la repartición, en la práctica, ha sufrido una quita de funciones para poder gestionar las políticas sobre el área ribereña. En estos momentos se encuentra realizando la obra Parque Público Ciudad Universitaria, que ya lleva varios años de ejecución, en la cual se detectaron serias deficiencias en la elaboración del proyecto y pliego que generaron múltiples paralizaciones de obra, modificaciones efectuadas mediante adicionales que superan las previsiones de la Ley de Obra Pública, y errores originados en la superposición de obras. Todo esto tuvo como consecuencia el aumento del plazo en un 165%. La Administración no siempre asigna la ejecución de obras en la ribera a esta repartición por lo tanto a veces se generan conflictos de intereses cuando las obras deben realizarse en los mismos sectores. Esta repartición tiene la responsabilidad de coordinar las gestiones, acciones y proyectos involucrados que el Gobierno de la Ciudad impulsa en el área como la de velar por el cumplimiento del Decreto Constitucional de libre acceso y circulación en las zonas ribereñas pero no posee la autoridad que le permita efectivizar las misiones que la norma le otorga. Actualmente el organismo se encuentra ejecutando proyectos para poder efectivizar la disposición de tierras y escombros que provienen de las obras públicas que se realizan en la Ciudad. Las mismas no cuentan con los correspondientes análisis físico-químicos que permitan garantizar la no contaminación de las costas y aguas del Río de la Plata.
Implicancias	El debilitamiento de la injerencia del Area de Gestión de la Ribera en la elaboración y ejecución de proyectos para la recuperación de la costa de la Ciudad de Buenos Aires establece una barrera a la posibilidad del ciudadano de poder disfrutar de espacios públicos recuperados junto al río. A esto deben sumarse las áreas concesionadas, los accesos a la costa cerrados al público por obras iniciadas que no tienen conclusión y la falta de proyectos y presupuesto para el área ribereña del Riachuelo que deja en el olvido y pospone el saneamiento y desarrollo de más de la mitad de toda la costa con la que cuenta la Ciudad.