

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 30 de marzo de 2010			
Código del Proyecto	1.09.15			
Denominación del Proyecto	Reparación de las Vías de Tránsito Peatonal			
Período examinado	Año 2008			
Programas auditados	Programa 24 Proy. 4 Obra 51 UE 8719 Jur. 35			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Acciones en la Vía Pública			
Objetivo de la auditoría	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. Auditoría legal, financiera y técnica.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	24 Proy. 4 Obra 51	216.518.129,00	216.453.128,56	99,9%
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	20/05/09 y el 13/11/09.			
Limitaciones al alcance	- La DGAVP no informó, respecto del Adelanto Financiero aprobado por Resolución N° 690-MEPGC-06, los montos otorgados, garantías solicitadas y presentadas, ni saldos pendientes al 31/12/08. - No pudo verificarse la nómina de profesionales y técnicos contratados por las Empresas Tala Construcciones S. A., Vezzato S. A. y Grape Constructora S. A., en el marco del artículo 55.1 del PCP, ni la existencia de los instrumentos legales que determinen el vínculo laboral ni los honorarios abonados a dicho personal, debido a que estas empresas no remitieron la información solicitada por esta AGCBA. - No pudo verificarse si los fondos de la Cuenta Contable 2.1.3.99.32 “Retención Plan Mantenimiento de Veredas 1%” fueron utilizados exclusivamente para el pago de Horas Extras del Personal de Inspección del PRyMA. - No pudo verificarse cual es el procedimiento de registro presupuestario de estos pagos ni cuál es el Clasificador del Gasto y			

	Programa Presupuestario al que son imputados.
Aclaraciones previas	• El Decreto N° 1684/05 del 09/11/05, en el marco del PRyMA, aprueba la documentación licitatoria para la contratación de la obra “Rehabilitación Inicial y Mantenimiento Integral de Aceras de la Ciudad de Buenos Aires”. A su vez autoriza a la Ex Secretaría de Infraestructura y Planeamiento (SIYP) a realizar el llamado a licitación pública, en los términos de la Ley N° 13.064, con tal objeto y con un presupuesto oficial de \$ 240.000.000,00. El plazo de ejecución de la obra se determina en cuarenta y ocho (48) meses. • Por Resolución N° 690-MEPGC-06 del 28/12/06 se otorga a las empresas Contratistas un Adelanto Financiero del 10% (diez por ciento) del monto adjudicado para cada una de las doce zonas , el cual se prevé descontar de las certificaciones futuras a presentarse en forma proporcional. • Durante el desarrollo de los trabajos del PRyMA se crearon Ítems de obra por Resolución N° 1230- MAYEPGC-08, Disposición N° 82-DGAVP-06 y Resolución N° 1427-MAYEPGC-08. • Durante el desarrollo de las obras auditadas se autorizaron ampliaciones del Contrato del PRyMA mediante la Resol. N° 1796-MAYEPGC-08, Resol. N° 1179-MAYEPGC-08 y Resol. N° 1797-MAYEPGC-08. • Durante el año 2008 y el 2009 se resolvieron los pedidos de Redeterminación de Precios efectuados por los distintos Contratistas. La totalidad de ellos fueron iniciados en el año 2007 solicitando ajustes con efecto al año 2006. • Por Expediente N° 38135/06 se tramitó la creación del Órgano de Control de las obras comprendidas en la Licitación Pública N° 1524/06 “Rehabilitación Inicial y Mantenimiento Integral de Aceras de la CABA”, concretándose mediante Resolución N° 469-MEPGC-06 del 24/10/06. • La Ordenanza N° 33721/77 establece que “La responsabilidad primaria y principal de la construcción, mantenimiento y conservación de las veredas, compete al propietario frentista. [...]”. El Artículo 2º precisa en qué casos la reconstrucción y reparación están a cargo del responsable del inmueble. El 24/08/06 se sanciona la Ley N° 2609, denominada “Veredas Porteñas”, que sustituye el texto del Artículo 13º de la Ordenanza N° 33721/77 por el siguiente: “Realizadas las obras por el Gobierno de la Ciudad con cargo al propietario frentista, la Dirección preparará las cuentas definitivas descompuestas de la siguiente manera: a) Gastos de procedimiento y licitación; b) Gastos de obras; c) Multas, si correspondiere. Las cuentas, una vez visadas por la Dirección que corresponda, pasarán a la Dirección General de Rentas para su cobro, devengando el mismo interés que las deudas por el Impuesto de Alumbrado, Barrido y Limpieza, desde el vencimiento del plazo otorgado en el aviso de infracción. El certificado de deuda expedido por la Dirección de Rentas es título ejecutivo, y se ejecutará ante el fuero contencioso administrativo y tributario local.”

	. La Ley también establece un mecanismo para acceder a planes de facilidades de pago para la reconstrucción o reparación de las veredas por parte de los Propietarios Frentistas. Cabe destacar que el Plan de Acción de Gobierno 2008/10 prevé promover créditos y/o financiación para los frentistas que quieran cambiar sus veredas.
Observaciones principales	• La incorporación de nuevos Ítems al Pliego del PRyMA para la realización de las obras de “Remodelación de la Plaza de Miserere” conllevan el uso de recursos destinados a otros fines y a su consiguiente desfinanciamiento. • Se imputaron a la Obra auditada \$ 7.592.439,21 correspondiente a gastos de otros Programas, lo cual representa el 3,51% del total devengado. • Se detectaron gastos devengados de la Obra auditada imputadas a los Obras 52 y 55 del Programa 24 por un monto total de \$ 1.629.890,77. • Se imputó a la Obra auditada gastos por \$ 2.002.757,00 originados en Locaciones de Servicio para realizar tareas en áreas ajenas a la de la DGAVP y sin vinculación directa con el PRyMA. • Se comprometieron obras sin contar con los recursos previstos específicamente para ellas por la Ley N° 2570 (FOISO). • Se devengaron del programa auditado \$ 48.913.031,68 imputados a la Fuente FOISO (Fuente 25) aunque ésta nunca se constituyó. • El Adelanto Financiero, aprobado por Resolución N° 69-MEPGC-06, no estuvo relacionado con la cantidad de obra prevista realizar con su aporte y no se previó la exigencia de una contraprestación mínima obligatoria, con cargo de devolución parcial o total del Adelanto por incumplimiento. • Los Grupos de Apoyo para la Inspección, previstos en el Artículo 55.1 del PCP, no se encuentran integrados conforme la cantidad, función ni remuneraciones establecidas. • La modalidad de prestación de servicios del Equipo de Apoyo de la Inspección, prevista en el Art. 55.1 del PCP, coloca al GCBA en un estado de vulnerabilidad frente a eventuales conflictos de índole laboral. • La retención de hasta el 1% sobre los Certificados aprobados, prevista en el Artículo 55.4 del PCP (pago de horas extras) se realiza sin ningún tipo de respaldo documental que permita determinar si el monto retenido es correcto y/o si se encuentra debidamente justificada. • La retención del 1% prevista en el Artículo 74 “Otros gastos de Inspección” del PCP no se está aplicando, conforme lo informado por el Auditado, por “órdenes de la Superioridad”, sin que se haya dictado el Acto Administrativo que convalide esa decisión, teniendo en cuenta que se está modificando una obligación contractual. • El Índice para medir la variación del Rubro Transporte utilizado por el GCBA, en los procedimientos de Redeterminación de Precios, no

	es el indicado en el Anexo H del PCP. • Los Informes Técnicos de Redeterminación de Precios, que reconocen la variación de precios solicitadas por las Contratistas, no indican cual es la fuente documental (publicación y fecha) utilizada para validar los pedidos analizados. • La creación de los Ítems 4.3 y 18.11, modificando el PCP, debió ser aprobada por el Ministro del MAYEP, quien es el que se encuentra facultado para ello de conformidad con la delegación efectuada por el Jefe de Gobierno en el Artículo 6º del Decreto N° 1684/05, en lugar del Director General de la DGAVP. • El gasto en Locaciones de Servicio fue imputado al Clasificador del Gasto 4.2 “Bienes de Uso - Construcciones” siendo lo correcto que se lo imputara al Clasificador 3.4 “Servicios no Personales - Servicios profesionales, técnicos y operativos”, de modo tal que se apliquen los recursos a la finalidad para el que fueron destinados. • Los Expedientes mediante los cuales se celebraron las Locaciones de Servicio exhiben defectos de trámite e incumplimientos al Decreto N° 60/08 y al DNU N° 1510/97. • Las Metas Físicas están definidas globalmente para el Programa 24 sin discriminar entre las distintos Proyectos, Actividades u Obras que lo conforman. • Se incumplió con el Artículo 63 de la Ley N° 70 al no publicar en el Boletín Oficial de la CABA las Resoluciones modificatorias de los créditos presupuestarios N° 2906-MAYPGC-08, 3103-MAYPGC-08 y 3779-MHGC-08. • No se conformó el Órgano de Control creado por Resolución N° 469-MEPGC-2006. • Los trabajos de Relevamiento Inicial, confección de un Inventario de Aceras por Zona y su actualización semestral que las Contratistas, por aplicación de los Artículos 2.1.A. “Relevamiento y Administración Básica” del PCP y del Artículo 4.2.2 “Descripción de Ítems – Ítem 1: Relevamiento y Administración” se encuentran incumplidos. • Se verificó la construcción de vados y rampas cuyas dimensiones, diseño y características constructivas no cumplen con el Artículo 1º de la Ley N° 962. • Se observa un bajo índice de aplicación efectiva de apercibimientos, penalizaciones o multas a las Contratistas por parte de la DGAVP, respecto de las observaciones e intimaciones realizadas por la Inspección de Obra en los libros de Órdenes de Servicio. • No se registran pedidos de las Contratistas solicitando la Recepción Provisoria de los trabajos ejecutados , lo cual impide determinar el momento a partir del cual rigen los plazos de las garantías y conservación de las obras, para habilitar el posterior mantenimiento de las mismas de acuerdo con el Artículo 2.1.C del
--	---

	PCP. • Los Libros de Órdenes de Servicio, de las Zonas 1, 2 y 12, no registran la emisión de las respectivas órdenes, aplicando los Artículos 57.1 del PCP y 4.2.2 del PETP, por trabajos realizados fuera de la Zona adjudicada. • El 62% de los reclamos de la muestra, registrados con estado “en trámite”, no se encontraban solucionados al momento del relevamiento. • Los Manuales de Control de Calidad presentados por las Contratistas de las Zonas 1, 2 y 12, en cumplimiento del Artículo 43.2 “Sistema de Verificación y Control de Calidad”, son elementales y su presentación atiende sólo a dar cumplimiento formal de lo exigido.
Conclusiones	El Plan de Rehabilitación y Mantenimiento de Aceras ha sufrido modificaciones desde su inicio en el mes de octubre de 2006. Si bien, su fin básico (reparar aceras y rampas) es cumplido con altibajos, el carácter de Plan se ha visto desvirtuado por los sucesivos cambios de objetivos: atención de circuitos de accesibilidad, entorno de hospitales y escuelas, mejoramientos de parques, plazas y bulevares, realización de trabajos concentrados en determinados barrios, atención de cierres de apertura de servicio público, atención de reclamos concentrados en “polígonos”, intervención en obras de otras Unidades Ejecutoras, etc. Debe resaltarse que la dinámica del deterioro de una gran ciudad como lo es la CABA supera las intenciones de cualquier plan, más aún el de éste que estuvo pensado para atender solamente el 11% de las aceras. No obstante, estos cambios, con distinta orientación y foco, atentaron contra el razonable objetivo de procurar atender sólo ese 11% previsto originalmente. Compartimos la opinión de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Ambiente y Espacio Público respecto del PRyMA, la cual transcribimos a continuación: “La implementación resultó parcial ya que originalmente se contemplaban varios ítems que no fueron incluidos y el contrato se enfocó casi exclusivamente en la ejecución de metros nuevos de vereda. En general, y a lo largo de las diversas gestiones, no se respetó lo planificado en cuanto a plazos y flujo de inversión, esto derivó en fuertes saltos y quiebres de la curva de inversión, que se manifestaron afectando la producción, y que han puesto en crisis la regular continuidad de lo previamente acordado. Esta forma de gestión, donde se aceleran los plazos más allá de lo planificado originalmente, genera un “ambiente de incertidumbre, descontrol y falta de transparencia” resultando difícil de monitorear y no deseable para una gestión eficiente.” Respecto del Adelanto Financiero, surge que fue otorgado con la finalidad de acelerar los trabajos, lo cual, según se desprende de lo expuesto en este examen, ha tenido un impacto muy bajo. En los casos que se analizaron en este Informe, se observa que solamente en una

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

	Zona se obtuvo algún resultado positivo. En realidad, si bien requeriría un análisis específico y detallado de las condiciones y resultados del Adelanto Financiero, puede afirmarse que lo que se logró fue una inmovilización decreciente de recursos del GCBA (aproximadamente 30 millones de pesos) en manos de terceros por aproximadamente dos años. La incorporación de nuevos ítems se ha aprobado, además de las justificaciones técnicas, con el argumento de que no significaban una mayor erogación contractual dado el carácter “modular” de la conformación del precio que no indica volúmenes a ejecutar sino módulos. Este mecanismo propició también a socavar el Plan original (el 11% de las aceras), toda vez que los nuevos ítems se financiaron con los ítems originales. El caso más evidente, es el de los ítems creados para las obras de Remodelación de la Plaza de Miserere que desfinanció parte de las obras del PRyMA. Por otra parte, la utilización de recursos de la Obra para financiar gastos en Locaciones de Servicio correspondientes a otras áreas y gastos de contratos de otros Programas (un total de \$ 9.595.196,21) contribuye a lo expuesto anteriormente. Se ha verificado que el Inventario de Aceras que las Contratistas estaban obligadas contractualmente a confeccionar y mantener actualizado se encuentra inconcluso. Las Contratistas no han sido sancionadas por este incumplimiento ni por otros que constan en los informes de la Inspección o de la UTN. Merece mencionarse la cantidad y los montos de las demandas que recibe a diario el GCBA como consecuencia de personas que alegan sufrir lesiones o daños a consecuencia del estado de las veredas y rampas; demandas por las que el GCBA es normalmente sentenciado. También se ha mencionado la cantidad de reclamos que han hecho los vecinos a través del SUR (alrededor de 45.000 durante el año 2008) sin contar los pendientes de años anteriores. En síntesis, del examen realizado se evidencia que: no se han respetado los planes previstos, se ha desfinanciado la Obra (por utilización de los recursos que se le asignan en otros gastos) y no se ha exigido a las Contratistas el cumplimiento pleno de los compromisos contractuales.
Implicancias	Dificultades para verificar el cumplimiento de las metas financieras y físicas en términos de eficacia, eficiencia y economía.