

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Mayo de 2007			
Código del Proyecto	1.06.01			
Denominación del Proyecto	Ente de Mantenimiento Urbano Integral			
Período examinado	Año 2005			
Programas auditados	3022 - Mejoramiento Vías de Tránsito Peatonal y Vehicular por Administración			
Unidad Ejecutora	Ente de Mantenimiento Urbano Integral			
Objetivo de la auditoría	Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago. Auditoría legal, financiera y de gestión.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	3022	33.179.328	26.220.774	79%
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. - El examen no incluye el análisis de la conveniencia y oportunidad de los precios del presupuesto oficial, el análisis del proceso licitatorio, preadjudicación y adjudicación de la Licitación Pública N° 227/04.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	02/05/06 y el 30/11/2004.			
Limitaciones al alcance	- La Dirección General de Contaduría, dependiente del Ministerio de Hacienda no ha suministrado el listado de transacciones correspondiente al Programa auditado. - La Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda no ha suministrado la información solicitada respecto de los ajustes presupuestarios realizados al programa auditado. - Los inventarios de Bienes Muebles de Uso Permanente, de Bienes Muebles de Consumo y de Bienes Destinados a ser Transformados afectados al uso del EMUI no fueron puestos a disposición del equipo de auditoría. - No pudieron verificarse las Disposiciones N° 301-EMUI-05 referida a "S/ Reglamento Contrato Gestión Vial" y N° 307-EMUI-05 referida a "S/ Reglamento Inspección de Obra" dado que las mismas no fueron puestas a disposición por el EMUI. - La Dirección General de Contaduría suministró incompleta la información que se le solicitara oportunamente respecto de la Cuenta Contable SIGAF N° 2.1.3.99.26 referida a la retención del 2,5% sobre los certificados presentados por los contratistas de la			

	Lic. Púb. 227/04 por aplicación del Art. 64 del PCP. No se pusieron a disposición las rendiciones 636-EMUI-05, 1146-EMUI-05, 2392-EMUI-05 y 64-EMUI-06 correspondientes a los Fondos con Cargo de Rendir Cuenta.
Aclaraciones previas	- El EMUI fue creado por la Ley N° 473, la cual fue reglamentada por el Decreto N° 1394/01, destacándose que desde su entrada en vigencia hasta la actualidad la Ley no ha sufrido modificaciones ni reglamentaciones posteriores. Por último, cabe señalar que, de acuerdo con lo informado por el EMUI, durante el año 2006 se ha elaborado un proyecto de ley, el cual se encuentra en proceso de análisis, que propicia la disolución del Ente de Mantenimiento Urbana Integral y la creación de Infraestructura de Buenos Aires Sociedad del Estado (INBASE). - El programa 3022 básicamente está destinado a detener el deterioro del patrimonio urbano y dar respuesta a la demanda de la población en materia de mantenimiento vial urbano. De acuerdo con la descripción del programa los trabajos se realizan en base a programas planificados de mantenimiento urbano y contemplan la ejecución de obras mediante la producción y/o utilización distintos insumos. - El EMUI administra solamente el programa 3022 por lo cual resulta evidente que no posee presupuesto para atender todas las misiones y funciones que le asigna la Ley N° 473. - La falta de aprobación de la Estructura Orgánica Funcional del EMUI es un tema que ya fuera tratado por esta AGCBA en informes anteriores y, a la fecha del presente Informe, continúa en el mismo estado de situación. - El denominado Contrato de Gestión Vial se materializó mediante el llamado de la Licitación Pública N° 227/04 "Rehabilitación de las calles de la Ciudad de Buenos Aires y su Mantenimiento por Estándares o Niveles de Servicio", incluyéndose un concepto de gestión en el que "(...) la responsabilidad del contratista no se reduce a ejecutar las obras iniciales especificadas sino que además debe garantizar que los tramos de calles o arterias seleccionados se mantengan como mínimo en igual o mejor estado o condiciones de servicio definidas (...)". El monto total del contrato adjudicado fue de \$ 196.153.202,53 y el plazo total de la contratación se determinó en 48 (cuarenta y ocho) meses calendario. - Por Resolución N° 334-SlyP-05 del 28/03/05 se crea el Órgano de Control de las obras comprendidas en la Lic. Púb. N° 227/04 el cual se constituye en la máxima autoridad de la Obra. - Para el funcionamiento de la Inspección 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 a abonar al Contratista. - El EMUI y la Universidad Nacional de la Plata

	suscribieron un Convenio de Cooperación Tecnológica que tuvo por objeto la metodología y las correspondientes tareas de auditoría y contraste de ensayos, a realizar por personal perteneciente al Laboratorio de Pavimentos e Ingeniería Vial (LaPIV), en las plantas asfálticas que provean mezclas bituminosas en caliente para las obras del Contrato de Gestión Vial.
Observaciones principales	• Se mantiene el mismo estado de situación respecto de las cuestiones observadas por esta AGCBA en informes anteriores en cuanto a la reglamentación parcial de la Ley. limitaciones de la reglamentación en detrimento del carácter de ente descentralizado que la misma otorga al EMUI, superposición de funciones con otros Organismos y ejercicio parcial de las funciones y facultades asignadas • La Autoridad del EMUI incumple con el Art. 5º Inciso e) de la Ley Nº 473 al no aprobar la estructura organizativa como así tampoco dictar el reglamento interno del Ente. • La Contrata de la Zona 1 fue firmada con posterioridad a la Orden de Inicio de los trabajos. • El proceso de las Contrataciones Directas Nº 405 "A" y "B", no obstante que estuvieron fundamentadas en necesidades de urgencia para no alterar la planificación de obras de la Lic. Púb. Nº 227/04 y acortar los tiempos de análisis de ofertas por utilizar la documentación ya existente, demoró el mismo tiempo que todo el proceso licitatorio mencionado. • Las cuerdas y tramos de calle que figuran en el Acta de Recepción Provisoria Parcial de Obra de los Trabajos de Rehabilitación Inicial suscripta el 31/07/05. correspondiente a la Zona 1, no coinciden con las indicadas en el Croquis de la Zona 1 del Anexo A-II del PCP. con la excepción de tres casos, no constando acto administrativo que haya autorizado la modificación de dicho Anexo y su justificación ni la intervención del Órgano de Control. • La Orden de Servicio Nº 22 del 03/11/05. mediante la cual se comunica a la Contratista la realización de los tramos mencionados en el punto anterior, fue emitida con posterioridad a la firma del Acta de Recepción Provisoria Parcial de las mismas, suscripta el 31/07/05, y de las respectivas certificaciones mensuales. • De las certificaciones mensuales surge la realización de Trabajos de Rehabilitación Inicial en tramos de calles que no figuran en el Anexo A-II del PCP ni consta que fueran solicitadas mediante Órdenes de Servicio. Por otra parte, no consta que hayan tenido algún tipo de Recepción. • En la Zona 1 se certificó por un total de \$ 2.883.455,56 superando en un 12,93% el monto autorizado por Orden de Servicio Nº 9 del 11/02/05 (\$ 2.553.215,17), en función de la ampliación presupuestaria comunicada mediante una nota de la

	Subsecretaría de Obras y Mantenimiento, sin número fechada 21/02/05. y complementado por Orden de Servicio N° 16 del 30/05/05. Como puede apreciarse, la Orden de Servicio N° 9 es anterior a la comunicación oficial del incremento presupuestario. • Los Trabajos de Mantenimiento Rutinario se cotizaron por el sistema de Ajuste Alzado por lo que no corresponde certificar por unidad de medida; además estos trabajos debían ejecutarse en las cuadras o tramos de calle específicamente determinadas en el PCP. Por otra parte, no consta que se haya autorizado una ampliación del volumen global de los trabajos de Mantenimiento Rutinario. • La incorporación de cuadras a la Zona 1 se realiza mediante Orden de Servicio N° 18 del 22/09/05 con retroactividad al mes de Julio de 2005, momento a partir del cual la Contratista incorpora a su certificación estas cuadras, es decir, que se aprobaron certificaciones con trabajos que a ese momento no se encontraban autorizados. • La realización de los trabajos de Remoción y Reposición de Estructura de Pavimentos se encuentran condicionado y afectados por la intervención de terceros (las empresas prestatarias de servicios públicos de luz, telefonía, gas, agua, etc.) generándose reclamos y quejas de las Contratistas al EMUI y conflictos entre las Contratistas adjudicatarias de las distintas Zonas y las prestatarias, resultando en efectos no deseados sobre el desarrollo de los distintos tipos de trabajos previstos en la Lic. Púb. N° 227/04. • Los trabajos de Remoción y Reposición de Estructura de Pavimentos no integran el monto contractual sino que poseen un precario que se aplica a medida que se van ordenando su realización. Por lo tanto, el gasto que demandan los mismos recién puede determinarse al finalizar la contratación. • El Órgano de Control creado específicamente para la Lic. Púb. 227/04 como máxima autoridad en la obra, con diversos objetivos y funciones a su cargo, con la facultad de autorizar toda cambio de proyecto substancial y con una estructura propia prevista, no resultó efectivo, por el contrario el control se fraccionó al asignar la coordinación técnica al EMUI y la gestión contable-administrativa a la Dirección General de Obras Públicas (DGOP). • La amplia redacción del objetivo del Art. 64 y el hecho de que no consta un procedimiento normativo respecto de la administración, uso, registro y control de los fondos retenidos facilita la aplicación de criterios discrecionales para la selección y contratación de profesionales y/o servicios, compras de insumos y gastos en personal y la inclusión de objetos que exceden el mero funcionamiento de la inspección que autoriza el Art. 64 del PCP. Por otra parte, la inexistencia de documentación contractual que permita determinar las condiciones de contratación y/o
--	---

	compra. dificulta además la verificación del cumplimiento del objeto y demás aspectos del contrato u orden de compra, afectando su control en términos de economía, eficacia y eficiencia. Por último, las compras de bienes y servicios que se realizaron con los fondos retenidos deberían haberse concretado utilizando los procedimientos establecidos en el Decreto 5720/72, situación que no fue constatada por esta auditoría. • Los Convenios y addendas suscriptas entre el EMUI y la FI-UNLP fueron celebrados sin la intervención de las instancias que corresponden de acuerdo con la normativa vigente, no mencionan específicamente la Licitación Pública a las que serán aplicados ni la fuente de financiamiento y sufrieron ampliaciones y/o modificaciones que manifiestan imprevisiones durante su desarrollo. • El tiempo que demandó el proceso desde el llamado y adjudicación de la Licitación de las Obras de Rehabilitación de las Avenidas Huergo y E. Madero hasta la firma de la Contrata, alteró la planificación de las obras, previstas para realizarse en período estival. lo cual derivó en la ampliación del plazo de ejecución de 60 días a 120 días por cuestiones de índole técnica. Cabe señalar que durante el desarrollo de todo el proceso licitatorio no se produjeron circunstancias que ameriten demoras excepcionales. • No consta en el Expediente N° 49.208/04 que las Disposiciones N° 397-EMUI-05 y 434-EMUI-05, que modifican los plazos de ejecución, características técnicas de la obra y amplían un 10% el monto contractual de la Lic. Púb. 460/04 (Colocación de mezclas asfálticas SMA y obras conexas), hayan sido ratificadas por una Resolución de la SIYP, en cumplimiento del Anexo I del Decreto 2186/04. Ello fue tramitado por cuerda separada dando origen a la Res. 1758-SIYP-05 del 22/12/05 aprobando lo actuado aunque no remite a las Disposiciones del EMUI mencionadas. • Se verificó que en las compras y contrataciones, por un monto total de \$ 1.207.317,50, realizadas mediante notas de pedido emitidas por el EMUI que la aprobación del gasto se realizó en el marco de las disposiciones del Decreto 1370/01 y sus modificatorias, obviando el cumplimiento de los procedimientos legales vigentes en materia de compras y contrataciones. Se entiende que el decreto citado es un régimen que faculta a Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales a la autorización y aprobación de pagos, que de ninguna manera exime a la administración de la aplicación de los procedimientos a seguir para las compras y contrataciones previstos en la Ley de Contabilidad (Dec.-Ley 23.354) y su decreto reglamentario (Dec. 5720/72) o en la Ley N° 13.064 (Obra Pública). No aplicar los procedimientos de compra y contratación establecidos implica que no se suscriban los
--	---

	instrumentos contractuales pertinentes, no se constituyan los fondos de garantía y/o reparo respectivos y la recepción de las obras, bienes y/o servicios no se ajuste a norma. • El EMUI no presentó los inventarios de Bienes Muebles de Uso Permanente, de Bienes Muebles de Consumo y de Bienes Destinados a ser Transformados no dando cumplimiento al Art. 13 de la Disposición N° 390-GCABA/DGCG-02.
Recomendación	De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores en su sesión del 7 de noviembre y adhiriendo al Dictamen N° 144/07¹ se resuelve: ▪ Que con referencia a las desprolijidades detectadas en las certificaciones de obra (observaciones 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17) y la inobservancia a las normas de procedimiento administrativo en cuanto al cumplimiento de los plazos en las distintas etapas de las licitaciones e integralidad de la documentación de las actuaciones (observaciones 24 y 26 respectivamente), se recomienda a las autoridades responsables del ente tomar de manera inmediata las medidas correctivas necesarias a fin de subsanar las falencias marcadas durante la ejecución de las obras y el control concomitante y posterior de las mismas. ▪ Sobre la falta de planificación de las compras y contrataciones (Obs. 34), recomendar a las autoridades responsables del ente auditado tomar las medidas correctivas necesarias a fin de dar cumplimiento a la normativa vigente en cuanto a la confección de los planes de compra en los plazos correspondientes y, en el futuro, tomar medidas preventivas mediante el cumplimiento de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 2095. ▪ Respecto de lo vertido en la observación N° 32 sobre las contrataciones efectuadas por Decreto 1370/01 (\$1.207.317,50), y observación 33 (inobservancia al inciso 32 apartado d) del Decreto 5720/72) se recomienda el inicio de acciones disciplinarias en el Organismo auditado en los términos del art. 136 inc. k) de la Ley 70, en razón de los incumplimientos detectados en los procesos de compras y contrataciones ▪ En relación a la Observación N° 39 (Régimen de Cajas Chicas y Fondos con Cargo de Rendir Cuenta de su inversión), recomendar el

¹ Dictamen DGLegales N° 144/07, de fecha 24 de octubre de 2007.

	correspondiente deslinde de responsabilidades respecto de : 1) la falta de control verificada por el equipo auditor sobre los gastos y rendiciones que no se ajustan a las exigencias establecidas en las respectivas resoluciones autorizantes, dado que dichos gastos y rendiciones fueron liquidados y pagados sin objeciones por parte la Dirección General de Contaduría y la Dirección General Administrativa y Legal de la ex Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. Ello se fundamenta en lo establecido en la Ley N° 70 cuando establece en el Art. 113° que : “La Contaduría General es el órgano rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental responsable de dictar normas, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del Sector Público.” Y 2) a la Tesorería General de la Ciudad, en relación a lo expuesto en la misma observación en cuanto a que: “En el 100% de la muestra se aplican incorrectamente las alícuotas de retención de Impuesto a las Ganancias establecidas en la Resol. N° 830 AFIP-2000 y sus modificatorias”, y “se retuvo Impuesto a las ganancias a proveedores inscriptos al régimen de Monotributo cuando no correspondía”.
Conclusiones	- Desde su creación en el año 2.000, el EMUI ejerció parcialmente las atribuciones que la Ley 473 le asignó por falta de reglamentación e, inclusive por limitaciones de la misma. Por otra parte, restricciones de índole presupuestaria le impide desarrollar plenamente una Estructura Orgánica Funcional que le permita asumir todas las actividades que, por Ley, debe ejecutar. Tampoco puede desarrollar su estructura dado que, por el hecho de que otras áreas del GCBA tienen asignadas las mismas funciones (hidráulica, alumbrado, sumideros, etc.), se requiere una delegación expresa de dichas funciones por parte del mismo GCBA. - La complejidad de los Pliegos de la Lic. Púb. N° 227/04 y los distintos tipos de trabajos involucrados implica que la inversión final de algunos de ellos pueda calcularse, dado que se han cotizado a partir de la determinación cierta de volumen de trabajo, en tanto que otro conjunto de trabajos (los vinculados con las aperturas de calzadas por las Prestatarias de Servicios Públicos y las Emergencias), que no tienen un volumen de obra previamente determinado y que se cotizan por unidad de medida mediante la utilización de un precario, resulta dificultoso estimar su inversión final. Si bien, desde lo conceptual, el Pliego abarca

	razonablemente la problemática del deterioro de las arterias urbanas, la dinámica que la misma posee exige una flexibilidad que se ve restringida por un contrato rígido. De hecho, esta dinámica ha llevado a que se haya ejecutado casi el 50% de los Trabajos de Rehabilitación Inicial en el primer año de contrato, con Zonas que han totalizado el 100% del volumen de obra cotizado. Si bien, con los datos analizados durante esta auditoría, no puede estimarse cual será la evolución de las obras, puede plantearse la hipótesis que una vez agotados los volúmenes cotizados de obras de Rehabilitaciones Iniciales y Diferidas (parte rígida del contrato) se recurrirá, dada la similitud de los trabajos, a realizar trabajos por precario (parte flexible del contrato). De hecho, durante el año 2006 se autorizó a realizar obras bajo esta última modalidad. • La utilización de la retención del 2,5% sobre los certificados para ser aplicados al funcionamiento de la Inspección, si bien se trata de una cláusula del Pliego aceptada por las partes, el manejo discrecional de los fondos acumulados por dicha retención y el hecho de que el "inspeccionado" es quien financia, aunque indirectamente, a quienes lo controlan, afectan la transparencia del proceso. • El Órgano de Control creado específicamente para gestionar el control de los trabajos no ha funcionado o lo ha hecho en forma deficiente. Concebido como un Órgano que involucra a distintas áreas (Obras Públicas, Gestión Local, EMUI) terminó dividiéndose sus funciones en un aspecto técnico (EMUI) y otro administrativo (DGOP). • Se ha observado que tanto las tramitaciones de la Contratación Directa N° 405/05 "A" y "B", de las obras de rehabilitación de las Avenidas Huergo-Madero y de la Lic. Púb. 227/04 consumieron un tiempo considerable. lo cual afectó la planificación de las obras en cuestión. Cabe señalar que esta demora no es totalmente atribuible al Organismo auditado dado que algunas son producidas por acciones de mero trámite administrativo. • Por último, no obstante las observaciones realizadas en este Informe, de la tarea de campo realizada y entrevistas mantenidas con funcionarios del EMUI se aprecia, dentro de las restricciones mencionadas en estas conclusiones, una tendencia a sistematizar el control de las obras que realiza y/o inspecciona el EMUI mediante el desarrollo de sistemas informáticos, a profesionalizar las distintas áreas (inspección y técnica) y realizar gestiones para regularizar las cuestiones referidas a su Estructura Orgánica Funcional y reglamentación de la Ley N° 473.
Implicancias	• Lo expuesto indica dificultad en alcanzar un grado razonable de eficacia, eficiencia y economía en las misiones asignadas al EMUI