

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Junio de 2009
Código del Proyecto	1.08.21
Denominación del Proyecto	Polo Sur Cultural
Período examinado	Años 2005, 2006 y 2007
Programa auditado	Año 2005 Programa 52-Comunicación de la Cultura a través de los Museos y Programa 57- Proy., Lic., Dir., Prog., Inv., Fisc. e Instrum. Año 2006 Programa 57-Proyectos y Ejecución de obras. Año 2007 Programa 57-Proyectos y Ejecución de obras.
Unidad Ejecutora	522- DIR. GRAL DE MUSEOS (año 2005). 524- DIR. GRAL INFRAESTRUCTURA (año 2005). 524- DIR. GRAL INFRAESTRUCTURA (año 2006). 524- DIR. GRAL ARQUITECTURA (año 2007).
Objetivo de la auditoría	Auditoría legal, técnica y financiera de las obras del Polo Sur Cultural.

Presupuesto	Año	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Sub-programa	Proyecto	Actividad	Obra	Concepto	Crédito Original	Crédito Vigente	Devengado
	2005	50-Secretaría de Cultura	522-Dir. Gral. de Museos	52-Comunicación de la Cultura a través de los Museos	2	1	0	5	Remodelación y Ampliación Museo del Cine	4.000.000,00	2.434.530,00	182.585,00
6	Subsuelos Museo del Cine							30.000,00	26.000,00	-		
524-Dir. Gral. de Infraestructura	57- Proy., Lic., Dir., Prog., Inv., Fisc. e Instrum.		0	0	1	Conducción	474.981,00	518.759,00	517.982,00			
					2	Capacitación	19.817,00	-	-			
					3	Difusión	2.000,00	603,00	602,00			
2006	50- Ministerio de Cultura	524-Dir. Gral. de Infraestructura	57-Proyectos y Ejecución de obras	0	0	1	Conducción	544.880,00	1.039.210,00	1.034.559,00		
						3	Publicaciones	11.000,00	16.259,00	16.259,00		
2007	50- Ministerio de Cultura	524-Dir. Gral. de Arquitectura	57-Proyectos y Ejecución de obras	0	6	0	5	Remodelación y Ampliación Museo del Cine	7.219.756,00	1.209.186,00	-	
							7	Subsuelos Museo del Cine	10.000,00	1,00	-	
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.											
Tareas de auditoría	La presente auditoría se realizó entre los meses de septiembre y diciembre de 2008.											
Aclaraciones previas	El programa a auditar perteneció históricamente al área de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires. En fecha 13 de marzo de 2008, el Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), emite el Decreto N° 203-GCBA-2008. Dicha norma asigna a la Dirección General de Obras de Arquitectura de la Subsecretaría de Ingeniería y Obras Públicas del Ministerio de Desarrollo Urbano, las obras de arquitectura contratadas en el marco de la Licitación Pública Polo Sur Cultural - Ampliación y modernización sedes del Museo de Arte Moderno y Museo del Cine Pablo Ducrós Hicken- en virtud de razones operativas. Por lo expuesto, la auditoría del Polo Sur Cultural, que incluye la licitación pública por las obras referidas en el párrafo anterior, recayó en la Dirección General de Control de Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Medioambiente de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). No obstante ello, dado que el período a auditar es el											

	comprendido entre 2005 y 2007, la unidad ejecutora responsable se encuentra en el Ministerio de Cultura. En virtud de las cuestiones señaladas, es que los proyectos de auditoría de la AGCBA que trataron los temas "Polo Sur Cultural" y/o "Museo de Arte Moderno" y "Museo del Cine Pablo Ducrós Hicken", fueron ejecutados por la Dirección General de Control de Educación y Cultura (DGCEDUC) de la AGCBA. El Polo Sur Cultural es un conjunto edilicio integrado con el fin de fomentar el acervo cultural y desarrollar actividades relacionadas en tal sentido. El mismo se halla compuesto por el Museo de Arte Moderno (MAMBA), el Museo del Cine Pablo Ducrós Hicken y la Dirección General de Museos; hasta los cambios producidos en el mes de Octubre de 2008. La ampliación y refacción de las obras edilicias correspondientes al Polo Sur Cultural son una histórica demanda institucional, debido a que sus colecciones se hallan repartidas en varias reparticiones por la falta de espacios; de este modo se posibilitará la ampliación de las colecciones, como el intercambio y el préstamo de las obras. El MAMBA ocupa el edificio de la ex – fábrica de la Tabacalera Nobleza Picardo; construido en albañilería de ladrillos a la vista en el primer cuarto de siglo XX; adquirido por la ex – Municipalidad de Buenos Aires el 7 de octubre de 1986. El Museo del Cine Pablo Ducrós Hicken, ocupa un edificio construido en el 1920, que perteneció a la firma IGGAM; fue adquirido por el GCBA en el año 1996. En la Avenida San Juan N° 338 existe un predio lindero al edificio existente del MAMBA, adquirido por el GCBA, para destinarlo a la ampliación del Museo. La superficie total de los tres lotes alcanza los aproximadamente 3266 m2. (36.7 x 89.00mts.). El Polo Sur Cultural está emplazado en el distrito APH1 del Código de Planeamiento Urbano.¹
--	---

¹ Distrito Área de Protección Histórica - APH

Av. Corrientes 640 – 6to. piso – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Teléfono 4321-3700

	En términos generales, el proyecto prevé la vinculación de ambos edificios, una reestructuración total de las áreas de exposición, preservación y reserva, junto con la construcción de bibliotecas, áreas de estudios para investigación, auditorios, cines, cafeterías, entre otros. El Proyecto Básico comprende: (i) Nueva Galería del MAMBA, sobre la avenida San Juan, que sumarán otras tres salas de exhibiciones a las ya existentes, un auditorio; nuevas áreas subterráneas para la restauración, la guarda y el almacenamiento del patrimonio, así como la ampliación de oficinas para la administración; (ii) Remodelación en el ex – edificio IGGAM para adecuarlo a nuevas exigencias como Museo del Cine Pablo Ducrós Hicken, que incluirán nuevas salas para proyecciones, áreas para la exhibición de vestuarios y escenografías.
Observaciones principales	◆ <u>AL INICIO DEL PERÍODO AUDITADO</u> ⊕ LEGALES: 1. Falta de transparencia en el proceso licitatorio: Dado que los oferentes se basaron en Pliegos distintos, y ante la filtración de información manifestada (según Informe BID nº CAR-4032/2001 de fecha 29-10-2001 y nota BID del 15/09/03) confidencial respecto al trámite de adjudicación, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), recomendó que se declarara desierta la licitación, por no ajustarse a sus políticas básicas y procedimientos de adquisiciones. 2. Diversas irregularidades acontecidas tanto en el proceso licitatorio Licitación Pública Internacional -LPI Nº 157/99- (tal como opinó la Procuración General en Dictamen Nº 24.165/2004 de fecha 02/03/04 en el cual se dejó constancia de que se debió dejar sin efecto el proceso licitatorio), como en el devenir de los hechos posteriores. Todo ello prolongó en el tiempo la incertidumbre que, hasta la fecha, pesa sobre la viabilidad de la obra.

Son áreas, espacios o conjuntos urbanos que por sus valores históricos, arquitectónicos, singulares o ambientales constituyen ámbitos claramente identificables como referentes de nuestra cultura.

Av. Corrientes 640 – 6to. piso – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Teléfono 4321-3700

3. Incumplimiento del artículo 4° de la Ley N° 13.064 de Obra Pública: La obra fue licitada en base a un anteproyecto donado por el Arq. Emilio Ambasz, pero recién contó con el proyecto ejecutivo correspondiente el 30/11/07. Asimismo de acuerdo a la información recopilada en las Órdenes de Trabajo de la obra, al 31 de diciembre de 2007, no consta la existencia de un Proyecto Ejecutivo completo.
4. Falta de integridad y uniformidad de la información, en virtud que las actuaciones se hallan dispersas y carecen de sistematización. Esto implica en consecuencia un riesgo de control elevado.

FINANCIERAS

5. La Administración no consideró que el cambio de la fuente de financiamiento implicaba un cambio en la formulación de los Pliegos: Atento que la obra fue originariamente financiada con fondos y cláusulas del BID, al cambiar la fuente de financiamiento en fecha 10/09/04, se debió declarar desierta la Licitación Pública Internacional -LPI N° 157/99 (tal como lo había solicitado el BID oportunamente) y llamar a una nueva, previa reelaboración de los Pliegos y de toda la documentación necesaria para llevar adelante un nuevo trámite de contratación.
6. Se han originado Comisiones de Compromiso por la Obra Polo Sur Cultural, en virtud del Contrato de Préstamo BID N° 1.107/OC-AR. Como consecuencia de ello, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), ha sufrido una merma en la cuota de los fondos de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos. Es importante aclarar que las mismas se originaron sobre el 83% del monto de la obra aprobado (\$ 10.928.451,87).

◆ **AÑO 2005**

✦ **LEGALES:**

7. No se aplicaron sanciones a la contratista por el incumplimiento de los plazos de obra conforme numeral 1.10.3 “Ritmo de Inversión” del Pliego Condiciones Generales (PCG). De acuerdo a constancias obrantes en el expediente N° 13.123/2006, los plazos estaban vencidos al 22/12/05, lo cual, a criterio de la entonces unidad ejecutora (Dirección General de Infraestructura de la Secretaría de Cultura), daba lugar a la aplicación de sanciones y a la rescisión del contrato.

8. La unidad ejecutora no adoptó las medidas necesarias ni exigió a la contratista el aumento de actividad del ritmo de inversión originalmente planeado. La certificación acumulada fue del 1,39%, cuando, de conformidad con el plan, debió ser del 11,42%. Al 31/12/05, el grado de avance era un 88% inferior a lo planeado según contrato.

9. La Dirección General de Infraestructura de la Secretaría de Cultura del GCBA, concede a la contratista en el acta acuerdo de fecha 28/06/05, una prórroga en los plazos de obra sobre la base de interpretar “días corridos” por “días hábiles”, en concordancia con el excesivo tiempo que utilizó la Comisión de Evaluación y Redeterminación de Precios para expedirse (lo hizo en fecha 04/10/06, es decir dos meses antes de que expirara el nuevo plazo redefinido).

10. La Comisión de Evaluación y Redeterminación de Precios, sólo exige a la contratista que presente los guarismos determinantes del desequilibrio económico-financiero de su oferta, en contraste con lo dictaminado por Procuración General, que sugería exigirle la acreditación de los mismos.

✦ **FINANCIERAS**

	11. La dilación entre la primer solicitud de redeterminación de precios efectuada por la contratista en fecha 28/12/04 y la creación de la Comisión de Evaluación y Redeterminación de Precios (Resolución N° 312-SHyF-2005 del 04/12/05), transcurrieron casi dos meses y medio, lo cual condicionó el lento avance en el ritmo de los trabajos, en concomitancia con la falta de definición de los lineamientos del proyecto ejecutivo. 12. El GCBA reflejó en el Plan Plurianual de Inversiones 2005-2007, solamente el 45% del costo real de la Obra Polo Sur Cultural, que al 01/01/05 ascendía a \$ 10.928.451,86. 13. La Comisión de Evaluación y Redeterminación de Precios demoró 17 (diecisiete) meses (04/10/06) en establecer el monto actualizado del contrato, respecto a la fecha en que tomo el caso en particular (abril 2005). Vale aclarar que las actuaciones fueron remitidas a Procuración permaneciendo allí por el término de 1 (un) mes, y de que se expidió también respecto de solicitudes de redeterminaciones posteriores. 14. Entre la solicitud de redeterminación de precios efectuada por la contratista en fecha 28/12/04 y la aprobación de la primera redeterminación de precios aprobada mediante Decreto 1953-GCBA-2006 del 17/11/06, transcurrieron casi dos años, con los consiguientes perjuicios para la administración, relacionados principalmente con el avance de las obras y estado de conservación del patrimonio a resguardar por el Polo Sur Cultural. ✚ TÉCNICAS: 15. La administración por sí, o por medio de la contratista, no extremó los recaudos suficientes y adecuados para el cuidado preventivo necesario de los cimientos de la Casa del Naranjo. Es importante destacar que en el pliego no estuvo contemplado el caso y que durante la implementación del Adicional N° 1, se produjo una inactividad específica de nueve (9) meses, período extremadamente prolongado, si se tiene en cuenta que
--	--

el adicional referenciado se implementó para la conservación del patrimonio edilicio.

◆ **AÑO 2006**

⊕ **LEGALES:**

16. Inobservancia, por parte de la Administración, del artículo 5º del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 2-GCBA-2003 para la redeterminación de los precios, toda vez que esa norma exige como condición que el contratista no registre "disminución en el ritmo de las obras, ni otros incumplimientos de gravedad en las obligaciones asumidas".

17. Inactividad de la Administración por el período comprendido entre los meses de febrero a junio de 2006: De acuerdo a las constancias obrantes en las actuaciones relevadas, se verifican demoras injustificadas en la toma de decisiones referidas a los siguientes aspectos: redeterminación de precios, ampliación de plazos y nuevo plan de trabajos, y balance de economías y demasías. Esta situación de inacción agravó aún más el estado de incertidumbre acerca de la continuidad y del destino de la contratación.

18. Errónea e inválida justificación de una ampliación del plazo de obra con arreglo a que se habían tenido en cuenta días corridos: a fs. 1 del Informe N° 247-DGINFR-07, de fecha 01/02/06, párrafo 4º, la Dirección General de Infraestructura de la Secretaría de Cultura interpreta que el plazo de obra de la contrata está expresado en días corridos, cuando surge con claridad del artículo 6º de ese instrumento, que se computan únicamente los días hábiles.

⊕ **FINANCIERAS:**

19. Ante el escenario de paralización total de las obras, la Comisión de Evaluación y Redeterminación de Precios omite, en el análisis pertinente, correspondiente al

período 2001 a 2006, lo preceptuado por el artículo 5º del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/2003, que exige, para la procedencia de la redeterminación de precios, que no se registre disminución en el ritmo de obras ni otros incumplimientos de gravedad en las obligaciones asumidas, y sugiere que se apruebe la redeterminación de precios, el plan de trabajo y la curva de inversión ajustada al monto redeterminado.

20. El informe de la Comisión de Evaluación y Redeterminación de precios del 04/10/06 deviene desactualizado pues el monto contractual al que llega, se refiere a valores vigentes al 31/05/06. Esto propicia nuevos pedidos de redeterminaciones y dilaciones en la ejecución de los trabajos.



TECNICAS:

21. Incumplimiento por parte de la Administración al 31/12/06 de la aplicación del numeral 1.10.3 del Pliego de Condiciones Generales. Atento a que el grado de avance de las obras era del 1,47%, es decir, un 98,53% inferior al planeado según contrato.
22. El patrimonio cultural arquitectónico quedó en situación de desprotección en virtud de la falta de presencia de la contratista en el lugar y ante la paralización de los trabajos. Sin perjuicio de que la empresa contrató un sereno, el cual no fue suficiente para garantizar la seguridad que el predio requería.

◆ AÑO 2007



LEGALES:

23. Luego de la paralización de los trabajos dispuesta unilateralmente por la contratista entre julio y octubre de 2007, pese a la intimación cursada mediante Orden de Servicio N° 143 de fecha 30/08/07, la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Cultura, otorga un nuevo plazo de obra con finalización a octubre de 2008, pero omite la aplicación de las sanciones que hubiera correspondido imponer a la UTE a causa del

	incumplimiento registrado. 24. Incongruencia en las decisiones tomadas por la Administración en relación a la viabilidad del contrato: la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Cultura intimó a la contratista en fecha de 30/08/07, en virtud del punto 1.1.4.3 inciso h) del PCG, a reiniciar las tareas dentro de las 48 hs. y a recuperar el atraso incurrido bajo apercibimiento de rescindir el contrato, y el 30 de noviembre del mismo año, es decir, 3 meses después, suscribe una Acta Acuerdo neutralizando los plazos de obra, fijando nueva fecha para la finalización de la misma, y no impone sanción alguna. 25. La fecha de reinicio de la ejecución de los trabajos dispuesta en la cláusula primera del Acta Acuerdo del 31/10/07 no guarda relación con el plazo de neutralización -17/07/07 al 29/11/07- determinado en la cláusula tercera del mismo instrumento, que dispone el reinicio de los trabajos a partir del 01/11/07. ⊕ FINANCIERAS: 26. El GCBA no consideró en el Plan Plurianual de Inversiones 2007-2009, los costos redeterminados y aprobados en el año 2006. 27. El informe de la Comisión de Evaluación y Redeterminación de Precios del 29/08/08 deviene desactualizado pues el monto contractual al que llega, se refiere a valores vigentes al 31/10/07. Esto propicia nuevos pedidos de redeterminaciones y dilaciones en la ejecución de los trabajos. ⊕ TÉCNICAS: 28. Al 31/12/07, el grado de avance de las obras era del 4,28%, es decir, un 59,72% inferior al planeado según la primer reprogramación, y del 20,72% para la segunda. Por lo tanto, la Administración debió aplicar a la contratista las pertinentes sanciones. 29. No se tuvieron en cuenta medidas de seguridad que contemplaran posibles desmoronamientos internos y
--	---

	externos de los edificios. 30. Insuficientes acciones de seguridad y control del patrimonio edilicio durante el período en el que la obra permaneció paralizada.
Conclusiones	La realidad de los hechos acontecidos en el marco del proceso licitatorio, como así también durante el transcurso de la obra, evidencian la falta de celeridad y eficiencia de la Administración en la gestión del contrato y dictado de los actos administrativos pertinentes, propiciando la neutralización de los plazos, la paralización de los trabajos y el atraso de la obra, con el consecuente perjuicio económico que ello implica para el erario público. Como consecuencia de las falencias detectadas en el proceso licitatorio, el mismo debió ser declarado desierto y haber realizado en consecuencia un nuevo concurso donde se deberían reelaborar los pliegos teniendo en cuenta las graves falencias oportunamente detectadas tanto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como por la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, la falta de celeridad y eficiencia en la gestión le impidió a la Administración imponer al contratista las sanciones y/o multas que debieron aplicarse ante sus incumplimientos. Por otra parte, lo acontecido durante estos años atenta contra el vasto patrimonio cultural con que cuenta el Museo del Cine, y que, a casi diez años del llamado a licitación para la realización de las obras, debería hallarse debidamente resguardado y permitir su disfrute a los ciudadanos. Es de destacar, que a partir del año 2008, se han regularizado las actas acuerdo pendientes desde el mes de octubre 2007. No obstante ello, y atento a nuestra recomendación de "Pedir el pase a Procuración General de la CABA para que dictamine si correspondería o no la rescisión del contrato respecto la LPI 157/99", se sugiere un seguimiento en futuros proyectos de auditoría.