

“2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer”

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, junio 2009																								
Código del Proyecto	2.08.13																								
Denominación del Proyecto	Dirección General de Infraestructura del Ministerio de Cultura. Auditoria legal, técnica y financiera.																								
Período examinado	Año 2006-2007																								
Programas auditados	Programa 57(Proyectos y ejecución de obras)																								
Unidad Ejecutora	524- Dirección General de Arquitectura de Cultura																								
Objeto de la auditoria	Legal, técnica y financiera del Programa 57 (Partidas Presupuestarias 4.2.1).																								
Objetivo de la auditoria	Controlar la adecuación legal, técnica y financiera de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obra a los requisitos contractuales.																								
Presupuesto (expresado en pesos)	<table><tr><th rowspan="3">Presupuesto (expresado en pesos)</th><th rowspan="3">Inciso 4.2.1</th><th colspan="3">Monto (expresado en pesos)</th><th rowspan="3">Subejecución</th></tr><tr><th>Presupuesto sancionado</th><th>Crédito vigente</th><th>Devengado</th></tr><tr><td>2006</td><td>\$ 34.883.883,00</td><td>\$31.777.941,00</td><td>\$25.996.213,98</td><td>18,19 %</td></tr><tr><td>2007</td><td>\$ 35.813.756,00</td><td>\$49.116.107,00</td><td>\$46.534.002,66</td><td>5,26%</td></tr></table>						Presupuesto (expresado en pesos)	Inciso 4.2.1	Monto (expresado en pesos)			Subejecución	Presupuesto sancionado	Crédito vigente	Devengado	2006	\$ 34.883.883,00	\$31.777.941,00	\$25.996.213,98	18,19 %	2007	\$ 35.813.756,00	\$49.116.107,00	\$46.534.002,66	5,26%
Presupuesto (expresado en pesos)	Inciso 4.2.1	Monto (expresado en pesos)			Subejecución																				
		Presupuesto sancionado	Crédito vigente	Devengado																					
		2006	\$ 34.883.883,00	\$31.777.941,00		\$25.996.213,98	18,19 %																		
2007	\$ 35.813.756,00	\$49.116.107,00	\$46.534.002,66	5,26%																					
Alcance	La revisión se practicó de la siguiente manera: ✓ <u>Análisis legal:</u> o Análisis de las contrataciones. Criterios de selección de la muestra. Teniendo en cuenta la magnitud del universo, 41 contrataciones (\$150.608.107,82), se procedió a seleccionar una muestra de 15 contrataciones en virtud de su significatividad económica, objeto de la obra a criterio del auditor, por un total de \$ 70.908.057,90; siendo la misma, representativa de un 47,08% del universo. La misma está conformada por: (Anexo III –Muestra Legal-Técnica y Anexo IV - Muestra Legal) ▪ 13 Licitaciones Públicas (entre las cuales se encuentran seis obras realizadas con fondos del BID)																								

"2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

- 1 Licitación Privada
- 1 Contratación Directa

✓ Análisis técnico (incluye inspección ocular de las obras en todos los casos)

- o Análisis de la documentación técnica que conformó el llamado a licitación pública de la documentación originada durante la ejecución de la obra.

Fueron auditadas 10 obras, lo que representa un 67% de las contrataciones definidas para el análisis legal. (Anexo III – Muestra Legal-Técnica).

Se incluyen:

- Anexo V Grado de avance acumulado de cada obra al 31-12-07.
- Anexo VI Gráfico temporal de las obras ejecutadas seleccionadas en la Muestra Legal-Técnica.
- Anexos VII al XV Análisis técnico de cada una de las obras visitadas.
- Anexo XVI Fotos de las principales deficiencias encontradas en las obras visitadas.

✓ Análisis financiero:

- o *Análisis de las Carpetas de pago:*

Sobre un universo de 170 carpetas de pago, que representan un monto total de \$ 53.760.056,33, sólo se recibieron por parte de la Dirección General de Contaduría 159¹ carpetas por un monto de \$ 51.283.580,40 que representa el 95% del universo.

De las 159 carpetas recibidas que contenían las cancelaciones de certificados de las obras que integran la muestra legal y técnica. Se efectuó el análisis que se detalla a continuación:

- o Retenciones de impuesto a las ganancias e ingresos brutos
- o Firma del inspector de obra en certificados de obra
- o Facturación
- o Documentación presentada por los contratistas para autorizar pagos
- o Órdenes de pago
- o Análisis contable de la Muestra Técnica (Anexos VII al XV Anexos Técnicos/ Contable)

De las 159 carpetas recibidas se selecciono una muestra de 18 carpetas de pago, correspondientes al primer certificado de cada

¹ La diferencia se encuentra en Limitaciones al Alcance.

"2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	año del periodo auditado, de las 10 obras de la muestra técnica/legal. Sobre dicha muestra se analizaron los procedimientos efectuados por la Administración desde que el certificado es presentado por la contratista al organismo auditado hasta la fecha en que Contaduría autoriza su respectivo pago. (Ver Anexo XVII)
Tareas de campo	Las tareas de campo fueron realizadas desde el 04 de Junio de 2008 al 15 de diciembre de 2008, iniciándose las visitas de obra el día 21/10/08 y finalizando las mismas, el día 03/12/08
Limitaciones al alcance	<u>1.- Análisis legal-Técnico</u> No fue posible analizar 1 de las 15 contrataciones seleccionadas para auditar en la muestra legal; Licitación Privada N ° 18/04 (Expediente N ° 71.125/04 Reconversión Integral Centro Cultural San Martín - Sector bajo Plaza de las Américas), ya que el mismo, no fue entregado en el período de relevamiento. <u>2.- Análisis financiero</u> A la fecha de cierre de las tareas de campo y en virtud de no haber sido puestas a disposición del equipo de trabajo 11 carpetas de pago por parte de la Dirección General de Contaduría, no ha sido posible efectuar el análisis financiero de los certificados de obra.
Aclaraciones previas	❖ <u>Redeterminación de precios</u> Por Decreto N° 1295 (19/07/02) el Poder Ejecutivo Nacional establece la Metodología de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública, determinando lo siguiente: art. 2° "Los precios de los contratos de obra pública, correspondientes a la parte faltante de ejecutar, podrán ser redeterminados a solicitud de la contratista cuando los costos de los factores principales que los componen, identificados en el art. 4° del presente decreto, hayan adquirido un valor tal que reflejen una variación promedio de esos precios superior en un 10% a los del contrato, o al precio surgido de la última redeterminación según corresponda. Esta redeterminación será aplicable únicamente a los contratos de obra pública regidos por la Ley N° 13.064 y sus modificatorias..." Posteriormente mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/GCBA/03 (14/10/03) y el Decreto N° 2119/GCBA/03 (10/11/03) la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece el régimen de redeterminación de precios, de características similares al Decreto N° 1295/PEN/02. Dada la existencia de un significativo atraso en el esquema de redeterminación de precios, y por ende la existencia de un gran

"2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

número de contratos cuyos precios estaban desactualizados, se sanciona el Decreto N ° 720/06, de fecha 12 de junio de 2006 y el Decreto N ° 398/08 de fecha 16 de abril de 2008.

Este decreto tiene como finalidad articular un mecanismo de adecuación provisoria de precios, a los efectos de permitir un remedio de excepción que de forma ágil restaure provisoriamente el equilibrio de la ecuación económico financiera y la intangibilidad de la remuneración del contratista, a resultados de la redeterminación definitiva, adecuándose además dicho régimen provisorio a los contratos de locación de servicios públicos y de servicios que en sus respectivas estipulaciones contuvieran un esquema de coeficiente de variación de referencia.

La aplicación del presente mecanismo se encuentra sujeta a la condición de que el contratista haya solicitado la redeterminación de precios con causa en modificaciones de costos que superen la variación de referencia (10%), según lo establecido por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/03 y demás normativa aplicable.

La adecuación de precios efectuada tiene carácter de provisoria y es a cuenta de lo que en más o en menos resulte en definitiva del cumplimiento de todos y cada uno de los pasos previstos para el proceso de redeterminación de precios.

De acuerdo a lo informado por la Dirección General de Arquitectura de las 15 contrataciones analizadas, 9 de ellas tuvieron Redeterminación de Precios tramitando dicha modificación contractual por cuerda separada

Procedimiento empleado en el análisis de las redeterminaciones de precios.

- Se tomó en cuenta la primera Resolución que tenía como fecha de otorgada la redeterminación, el periodo bajo análisis de esta auditoria (2006-2007).
Como consecuencia se analizaron tres redeterminaciones correspondiente a tres contrataciones:
- Se eligieron 3 ítems que hayan sido redeterminados en cada obra.
- Se analizaron las variaciones de la composición de los mismos y que sean superiores al 10% establecido. A modo de ejemplo: Cada ítem se compone de 3 rubros (Mano de Obra, Materiales y Equipos)
- Se verificaron que los índices utilizados para efectuar las redeterminaciones sean los establecidos por el INDEC para esos periodos.
- Se constató que haya quedado inamovible el 10% que queda fijo del contrato.
- Se verificó que solamente se redetermine la parte" pendiente

"2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	a ejecutar" según consta en el certificado de obra aprobado por la inspección de obra En caso de ser una segunda redeterminación se constató que el índice base sea el índice actual de la primera redeterminación.
Observaciones principales	Control interno ✓ No existen manuales de procedimientos, ni instructivos internos, que establezcan una modalidad para el archivo de la documentación de obra en los "Legajos Técnicos"², a cargo de la Dirección de Obra, ni controles para resguardar su integridad. (Índices, foliaturas, registros,) ✓ Se pudo verificar en el 100% de los 9 casos analizados ³ la existencia de tramitaciones de un mismo Expediente, que circulan por un número de Registro/Carpeta/Expte, distinto e independiente al Expediente principal, no registrándose en el mismo, ninguna constancia de éstos. Planificación ✓ Se verificó que el 100% de las 9 obras analizadas como muestra técnica-legal, presentan atrasos significativos respecto al tiempo planificado. a) Cuatro de ellas, 44%, que ya cuentan con el Acta de Recepción Provisoria, tuvieron un atraso promedio de 437 días en la ejecución de los trabajos. (Ver Anexo VI Gráfico Temporal) b) Las Cinco obras restantes, 56%, se encontraban aún en ejecución al momento de ser visitadas. Lo cual permite establecer que en principio, presentan un atraso promedio en la ejecución de 630 días. Análisis técnico <i>Confeción de los proyectos</i> ✓ En el 89 % (8 casos) de 9 obras visitadas, se detectaron deficiencias en la realización del proyecto. Estas deficiencias se deben a: - o Falta de cumplimiento de la ley 962, y su Decreto reglamentario en lo referente a la Accesibilidad física para todos (Ver Anexos técnicos) - o Falta de un relevamiento previo exhaustivo y de una planificación adecuada. <i>Ejecución de la obra</i> ✓ En el 67% (6 casos) de las 9 obras visitadas, se verificaron trabajos realizados con deficiencias Cabe destacar que el estado

² Se denomina "Legajos Técnicos", al archivo de toda la documentación técnica originada durante la ejecución de la obra. A modo de ejemplo en Legajo técnico contiene copia de las Órdenes de Servicio, Notas de pedido, Modificaciones de Proyecto, Certificados, Actas, Manuales de uso, etc.

³ Expte N° 79.164/98; Expte N° 6.953/03; Expte N° 64.437/04; Expte N° 76.571/04; Expte N° 64.411/04; Expte N° 71.854/04; Expte N° 43.818/05; Expte N° 60.332/05; Expte N° 19.713/05

"2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	de las obras al momento de la visita era el siguiente: - o 1 cuentan con Acta de Recepción Definitiva - o 1 cuenta con Acta de Recepción Provisoria - o 4 están aún en ejecución <i>Se verificó falta de cumplimiento de lo solicitado en los pliegos en lo que respecta a:</i> Cumplimiento de los plazos de obra / Aplicación de penalidades. ✓ En el 89 % (8 casos) de 9 obras visitadas, se verificó que existe una demora promedio de 197 días entre la finalización de la ultima prórroga aprobada y el Acta de Recepción Provisoria y/o fecha de la visita efectuada por este equipo auditor, en la ejecución de los trabajos, la cual no se halla justificada por la inspección de obra. Dicho incumplimiento no se encuentra sancionado con la aplicación de penalidades. Presupuestarias <i>Ejecución presupuestaria</i> ✓ Se verificó en el inciso 4.2.1. (Construcciones), una sub-ejecución presupuestaria del 18,19% (\$5.781.727,02) en el ejercicio 2006 y del 5,26% (\$2.582.104,34) en el ejercicio 2007. <i>Redeterminación de precios</i> ✓ No existen procedimientos preestablecidos para la presentación de pedidos de redeterminación de precios por parte de los contratistas, lo que dificulta su control posterior, y dilata los tiempos de aprobación <i>Certificados de obra – Análisis del circuito administrativo de pago-</i> ✓ Se verificó que, en el 100% de las carpetas de pago seleccionadas para este análisis, existe una demora promedio de 68 días desde que el certificado es presentado por la contratista hasta la fecha que es enviado a la Dirección General de Contaduría para su posterior pago.
Conclusiones	De la evaluación de los aspectos significativos relativos al control interno, existente en la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Cultura, como así también del análisis legal, técnico y financiero de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras a los requisitos contractuales, se han detectado las siguientes deficiencias que merecen ser destacadas: No existe un manual de normas y procedimientos que permita formalizar y mejorar los circuitos definidos para el seguimiento y control de las obras que lleva a cabo. Las falencias encontradas en la planificación, evidencian que entre los ejercicios 2006/07 se dejaron de llevar a cabo en

"2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	promedio el 47% de las obras planificadas a ejecutar. Por otro lado, sobre las obras efectivamente ejecutadas, se han extendido los plazos previstos en la planificación en el 100% de las obras analizadas. Si se tiene en cuenta las que ya tienen Acta de Recepción Provisoria, (4 obras) presentan 437 días promedio de atraso, respecto de lo planificado, y, si se tienen en cuenta las obras que aún se encontraban en ejecución (5 obras) al momento de ser visitadas por parte de este equipo de trabajo, las mismas, presentan en principio, un atraso promedio de 630 días. Si bien se encuentra justificado el atraso en el 67% de los días promedio, existe 33% de días adicionales que no cuentan con el otorgamiento de prórroga ni con la sanción prevista en los pliegos. Los atrasos señalados ocasionaron entre otros perjuicios, un incremento de lo previsto a abonar, del orden del 16,42%, si se tienen en cuenta las 4 obras que tienen Acta de Recepción Provisoria. En la elaboración de los proyectos, se detectaron deficiencias por falta de un relevamiento previo exhaustivo que trajeron como consecuencia entre otras cosas el incumplimiento de la normativa vigente (Ley N° 962) referida a accesibilidad física para todos. Asimismo, la falta de especificaciones claras y precisas de los trabajos a realizar detectada en los pliegos de especificaciones técnicas, dificulta el control y seguimiento de los trabajos contratados. Con respecto a la calidad de las obras visitadas, cabe destacar, que lo verificado in situ no se corresponde con las exigencias solicitadas por el pliego, verificándose trabajos ejecutados en forma deficiente en el 67% (6 casos) de las 9 obras visitadas, siendo importante lograr el total cumplimiento lo allí establecido. Asimismo se detectaron demoras en la aprobación de los certificados de obra por parte del organismo auditado. Se verificó una sub-ejecución presupuestaria del orden del 18,19% en el ejercicio 2006 habiendo disminuido la misma al 5,26% para el ejercicio 2007. Por todo lo expuesto, surge la necesidad de adoptar las medidas tendientes a subsanar las falencias detectadas, tomando en cuenta nuestras recomendaciones.
--	---