

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Diciembre de 2012
Código de Proyecto	2.12.02
Denominación del Proyecto	Dirección General de Infraestructura y Equipamiento del Ministerio de Educación
Período examinado	Año 2011
Programa auditado	Programa 53-Partida 4.2.1
Unidad Ejecutora	573
Objeto de la auditoría	Legal, técnica y financiera del programa 53- Partida 4.2.1.
Objetivos de la auditoría	Controlar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras a los requisitos contractuales y relevar las condiciones edilicias de los establecimientos educativos del periodo 2011.
Alcance	Se realizaron los siguientes procedimientos: a) recopilación y análisis del encuadre normativo vigente (Anexo I); b) relevamiento de: ✓ la estructura orgánica; ✓ los circuitos administrativos; c) entrevistas con funcionarios de diferentes áreas; d) análisis de las partidas presupuestarias del período 2011; e) evaluación de: ✓ expedientes de contrataciones adjudicadas y ejecutadas; ✓ carpetas de pago; ✓ tiempos del certificado que transcurren en la Dirección General de Contaduría ; f) examen de documentación respaldatoria; g) estudio de Pliegos de Especificaciones Técnicas Particulares (P.E.T.P.) y verificación de su concordancia con los Presupuestos Oficiales correspondientes;

h) análisis de la consistencia del cómputo métrico y precios, entre Presupuestos Oficiales y los certificados de obra aprobados;
i) estudio del presupuesto de ofertas presentadas por las empresas adjudicatarias;
j) verificación de los proyectos de obra; análisis de las necesidades
k) análisis de los planos pertenecientes a las obras visitadas, verificación del cumplimiento de la normativa vigente.
l) lectura y control de Libros de Órdenes de Servicio y de Notas de pedido;
m) inspecciones oculares en obras, análisis de las necesidades que originó el contrato y verificación de la ejecución de los trabajos obrantes en los Pliegos correspondientes;
n) relevamiento fotográfico.

✓ Análisis de las contrataciones. Criterios de selección de la muestra.

De un universo de 226 contrataciones informadas (\$481.961.953,48), se procedió a seleccionar una muestra de 14 expedientes por un total de \$ 126.492.829,18; siendo la misma representativa de un 26,25% del universo. El criterio de selección de la muestra se efectuó en función de su significatividad económica y criterio del auditor. Para éste último se tuvo en cuenta:

1. Desvíos encontrados durante el análisis del universo entregado. A modo de ejemplo: Contrataciones informadas que no tienen reflejo presupuestario en el periodo bajo análisis.
2. Por fuente de financiamiento.
3. Modalidad de contratación (que dentro de la muestra seleccionada estén representadas todas las modalidades de contratación utilizadas en el período bajo análisis: Licitación Pública, Privada, Orden de Compra, Decreto 556/10, BID, fondos Catalinas, etc.)
4. Representatividad de diferentes distritos escolares (de los 21 distritos escolares existentes, se seleccionaron contrataciones en 14 de ellos).
5. Objeto de la contratación.
6. Seguimiento de obras ya analizadas en otras auditorias.
7. Estado de situación de la contratación (Adjudicada, en ejecución o terminada).

Presupuesto
auditado

Unidad Ejecutora 573 Programa 53 Obras Ministerio de Educación (Partida 4.2.1)				
	Código	Crédito de Sanción	Crédito Vigente	Devengado
AÑO 2011	FF11 Tesoro de la Ciudad	\$ 124.460.000,00	\$ 257.464.061,00	\$ 249.569.323,59
	FF13 Recursos con afectación específica	\$ 235.310.000,00	\$ 195.286.313,00	\$ 92.121.652,16
	FF14 Transferencias Afectadas	\$ 2.840.000,00	\$ 2.840.000,00	\$ 0,00

Año 2012 – Año del Bicentenario de la Creación de la Bandera Argentina”

		FF22 Financiamiento Externo	\$ 93.330.000,00	\$ 102.663.924,00	\$ 62.979.393,93
		TOTAL	\$ 455.940.000,00	\$ 558.254.298,00	\$ 404.670.369,68
		Fuente: Elaborado por AGCBA con datos extraídos de la ley de Presupuesto para el año 2011 y de los datos obtenidos de la OGESE para el año 2011.			
Período de desarrollo de tareas auditoría	de de	Las tareas de campo se realizaron desde el 29 de febrero de 2012 hasta el 18 de Julio de 2012, iniciándose las visitas de obra el 17 de mayo de 2012 y finalizando el 18 de julio de 2012			
Limitaciones al alcance	al	No se ha podido determinar el universo de obras ejecutadas por la Dirección General de Infraestructura Escolar durante el ejercicio 2011 No se ha podido analizar ¹ (\$ 2.349.235,17) de las 14 contrataciones seleccionadas (\$126.492.829,18) para el análisis técnico-legal lo que representa un 1,86 % de la muestra, por no haber sido puesto a disposición el expediente respectivo. No se ha podido validar el universo de Obras 2011 en relación al SIGAF, debido a que la Auditoria General de la Ciudad no tiene acceso al Listado Parametrizado de Gestión del cual se obtiene el detalle de cada Obra.			
Aclaraciones Previas		Fuente de financiamiento 13. Contrataciones efectuadas con fondos provenientes de la venta de terrenos propiedad de la CABA, identificados como terrenos Catalinas, transferidos al Tesoro de la Ciudad. Por Ley 3232 sancionada (15/10/2009)², se desafectó del dominio público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los inmuebles que se detallan a continuación: ❑ Avenida Eduardo Madero 1014/20 (Nomenclatura catastral: Circunscripción 20, Sección 3, Manzana 62 D, Parcela 4) ❑ Avenida Eduardo Madero 1180 (Nomenclatura catastral: Circunscripción 20, Sección 3, Manzana 62 D, Parcela 5 a) ❑ Avenida Leandro N. Alem 815 (Nomenclatura catastral: Circunscripción 20, Sección 3, Manzana 62 B, Parcela 3). Asimismo, se declararon innecesarios los inmuebles, propiedad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, detallados precedentemente y se dispuso su enajenación. También se aprobó su venta en subasta pública, en la que solo se aceptarán ofertas en moneda de curso legal, no admitiéndose compensaciones de ningún tipo. Los ingresos provenientes de estas enajenaciones deberán ser AFECTADOS ESPECÍFICAMENTE a los incisos de Gastos 4.1 Bienes Pre- existentes y 4.2 Construcciones del Ministerio de Educación. Se dejó expresamente establecido que las imputaciones efectuadas al inciso 4.2			

¹ Decreto 556 N° de Operatoria 155/10. Proveedor Obras y Servicios.

² BO N° 3294

serán para *Obras Nuevas cuyo comienzo tenga como origen el ejercicio 2009 y siguientes*.

Los fondos producidos de la venta de estos terrenos no podrán ser reasignados a otro destino que el establecido por la ley.

De la muestra seleccionada, las obras financiadas por esta fuente de financiamiento son:

- ✓ Expediente N° 1.064.046/2010 “Trabajos de remodelación” Esmeralda 285.
- ✓ Expediente N° 532.364/2011 “Trabajos de Adecuación a normativa y refacciones varias en el Edificio de la Escuela” Caseros 734.
- ✓ Expediente N° 477.263/2011 “Trabajos de tendido de instalación eléctrica para los armarios de conexión y carga para computadoras notebooks y netbooks”

Obra Nueva

A fin de analizar las obras financiadas por fuente 13, se considera oportuno aclarar el concepto de “Obra Nueva”: toda obra que se inicia desde cero, ya sea construida en un terreno vacío o en un predio con otras construcciones, debiendo ser una obra en si misma, sin conformar un anexo o una ampliación de otra preexistente.

Agrupamiento de obras bajo una misma contratación.

Durante el período auditado, se pudo verificar la modalidad de agrupar, bajo una misma contratación y por un idéntico objeto, obras a efectuarse en diversos establecimientos educativos pertenecientes a determinados DE.

Para su análisis se consideró las 2 contrataciones informadas en el universo por el organismo auditado, seleccionando las de mayor monto de cada distrito. Ver *comentarios generales*.

- Licitación Pública N° 843/SIGAF/11 (20/11)
Expediente N° 416.767/11
Objeto: Trabajos de impermeabilización de cubiertas
Varios establecimientos correspondientes a los DE N° 3, 4, 7, 8 y 9.

³ Expte. N° 67.344/04.

⁴ Presupuesto Oficial

⁵ Las Actas de Inicio que se hallaron en la actuación corresponden a los exptes. N° 16.152/02; 56.974/04; 532.364/11 y 67.344/04.

⁶ Exptes. N° 56.974/04; 67.344/04; 16.152/02; 14.028/08; 416.767/11; 288.963/11 y 477.263/11.

⁷ Sub-Ejecución Presupuestaria en términos financieros.

⁸ Por fuente de financiamiento las sub-ejecución alcanza los siguientes porcentajes: (cod 11) tesoro de la ciudad es de 9,88%; (cod 13) Recursos con afectación específica 54,02%; (cod 14) transferencias afectadas 100%, (cod 22) financiamiento externo es de 38,65%.

⁹ Exptes N° N° 1.064.046/2010, 532.364/2011, 477.263/2011

¹⁰ Requisitos establecidos para utilizar la fuente 13: serán para obras nuevas cuyo comienzo tenga como origen el ejercicio 2009 y siguientes.

¹¹ Expediente N° 155/10 Otero 271: Presupuesto adjudicado:\$23.239,90.

¹² De acuerdo a la información suministrada por la DGIES se encuentran en trámite redeterminaciones de precios correspondientes al expte. N° 14.028/08 (Expediente N° 1144152 /DGIES/12). Sin embargo, pudo verificarse en la Dirección Gral. de Contaduría que en la carpeta de pago correspondiente al certificado N° 24 constan dos redeerminaciones de precios aprobadas. (Res. N° 462-MEGC-2010 y Res N° 2217-MEGC.2011).

¹³ Comparando estos tiempos de demoras con los observados en los análisis de periodos anteriores, puede afirmarse que hay una mejora considerable: Informe 2.09.03 (68 días) y 2.11.02. (54 días).

Cabe aclarar que la demora promedio total que hay desde que la contratista presenta el certificado en la DGInfraestructura, hasta la fecha de aprobación de su pago, es de 54 días en el periodo 2011.

	Licitación Pública N° 846/SIGAF/11 (27/11) Expediente N° 477.263/11 Objeto: Trabajos de tendido de instalación eléctrica para los armarios de conexión y carga para computadoras notebooks y netbooks. Plan Sarmiento BA. Varios establecimientos correspondientes a los DE N° 8, 11, 19 y Escuelas Especiales de dichos Distritos. El procedimiento licitatorio de estas contrataciones que agrupan a varios establecimientos educativos se efectúa como cualquier otra licitación Pública, con la salvedad de que se elabora para cada establecimiento educativo a intervenir, su correspondiente informe técnico, planilla de presupuesto oficial y Acta de Inicio de Obra. Bajo esta modalidad de contratación, la empresa adjudicataria ejecuta durante un determinado plazo, la misma obra en diversas escuelas; agilizando los tiempos y economizando los gastos que implica toda licitación.													
Comentarios	✓ <u>Presupuesto:</u> La ejecución del Inciso 4.2.1 respecto el Crédito Vigente es la siguiente: <table><tr><th rowspan="2">INCISO 4.2.1</th><th colspan="3">MONTO (expresado en pesos)</th><th rowspan="2">SUBEJECUCION</th></tr><tr><th>CREDITO SANCIONADO</th><th>CREDITO VIGENTE</th><th>DEVENGADO</th></tr><tr><td>2011</td><td>455.940.000,00</td><td>558.254.298,00</td><td>404.670.369,68</td><td>27.51%</td></tr></table> Fuente: Elaborado por AGCBA con datos extraídos de la cuenta de inversión 2011. Del análisis efectuado a los gastos devengados se visualizaron transacciones efectuadas hasta el 27 de abril del 2012, estos fueron de \$19.478.955,95 que representa un 4,81% del total del crédito devengado en el período 2011.	INCISO 4.2.1	MONTO (expresado en pesos)			SUBEJECUCION	CREDITO SANCIONADO	CREDITO VIGENTE	DEVENGADO	2011	455.940.000,00	558.254.298,00	404.670.369,68	27.51%
INCISO 4.2.1	MONTO (expresado en pesos)			SUBEJECUCION										
	CREDITO SANCIONADO	CREDITO VIGENTE	DEVENGADO											
2011	455.940.000,00	558.254.298,00	404.670.369,68	27.51%										
Observaciones principales	➤ De control interno. La Dirección General de Infraestructura y Equipamiento no cuenta con manuales y normas de procedimientos. Se verificó la inexistencia de un registro único centralizado con información certera, dentro del organismo auditado, que determine el universo de obras ejecutadas durante el ejercicio 2011. ➤ Aspectos Legales. Del análisis legal se observó lo siguiente No consta en la actuación: El informe técnico que argumente el deterioro o problemática existente en el establecimiento educativo y por ende justifique la necesidad de ejecutar la													

	obra. En el 17 % (2 casos) de 12 aplicables. • El Acta de Inicio de obra, en el 67 % (8 casos) de 12 aplicables. • La notificación de la empresa contratista del acto administrativo que aprueba la ampliación de los plazos solicitados. • Los actos administrativos que justifiquen la demora que hubo en el procedimiento licitatorio. • Las Actas de Recepción Provisoria de las obras. • Acto administrativo que registre la rescisión de la contratación.³ Se verificó que en el 8 % (1 caso) de 12 aplicables, el acto administrativo del llamado no se encuentra firmado por ninguna autoridad competente. Se verificó que en el 25 % (3 casos) de 12 aplicables, no coincide el monto de la contratación informado por el organismo auditado con el relevado en la actuación .Se verificó que en el 8 % (1 caso) de 12 aplicables, no coinciden los datos detallados en el Pliego de Condiciones Particulares con lo mencionado en los restantes documentos de la actuación; en lo que respecta al monto del PO⁴ y al plazo de obra. No se verificó la constancia de devolución de la garantía de oferta a los oferentes que no resultaron adjudicatarios: En el 70 % (7 casos) de 10 aplicables Se verificó que en el 8 % (1 caso) de 12 aplicables, no coincide el monto detallado en el acto administrativo de adjudicación con el suscripto en el contrato. De los 10 casos en que pudo verificarse las Actas, ya sea por hallarse la misma en la actuación⁵ o por haber sido suministrada posteriormente por el organismo auditado, en el 90 % (9 casos) no se cumplió con el plazo previsto en los Pliegos, determinándose un exceso promedio de 45 días. En el 50 % (1 caso) de 2 aplicables, existe una demora de 98 días por parte de la Administración en dictar el acto administrativo aprobatorio de la ampliación del plazo de obra solicitado por la empresa contratista. En el 100% (7 casos) de 7 aplicables, se observaron demoras en la finalización de la obra sin acto administrativo que lo justifique⁶. ➤ Aspectos Técnicos En el 23% (4 casos) de 17 aplicables se verificó una inadecuada planificación de las obras, constatándose que: En el 59 % (10 casos) de 17 aplicables se verificaron deficiencias en la elaboración del proyecto motivadas por diferentes causas a) Proyecto inadecuado. b) Falta de relevamiento previo. A modo de ejemplo: c) Falta de cumplimiento de la Ley 962 “Accesibilidad para todos”. En el 41 % (7 casos) de 17 aplicables se verificaron deficiencias en la elaboración del
--	--

Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares. A modo de ejemplos: No condice lo detallado en la documentación gráfica con lo descripto en los pliegos, se solicitan tipos de materiales inapropiados, etc.

En la contratación que tuvo como objeto “Trabajos de tendido de instalación eléctrica para los armarios de conexión y carga para computadoras “netbooks” en diversos establecimientos de los DE N° 8, 11, 19 y en las Escuelas Especiales de dichos distritos, se verificó que la documentación que conformó el llamado a licitación, detalló aspectos generales, careciendo de especificaciones gráficas necesarias para su ejecución y control.

La documentación licitatoria, carece de un modelo de Certificado de Obra que detalle en forma clara y precisa cómo se debe presentar y la información que debe contener un certificado de avance de obra. A modo de ejemplo: En la obra de la Escuela N 7 DE 5, “Juan de Garay”, ubicada en Caseros 734, aparecen los ítems sin coincidencia con los ítems del PETP, además están uno a continuación del otro, sin subdivisión en rubros generales, dificultando la lectura y desorientando la detección de la tarea certificada.

En el 76% (13 casos) de 17 aplicables se verificó falta de cumplimiento de lo solicitado en el Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares. Se destacan como incumplimientos, la falta de:

- a) Ejecución de trabajos conformes a lo detallado en los pliegos respectivos.
- b) Cumplimiento de reiteradas Órdenes de Servicio
- c) Cumplimiento de normas básicas de seguridad en lo que respecta al sectorizado de las áreas en obra

En el 65% (11 casos) de 17 aplicables se verificaron trabajos efectuados en forma deficiente, que se encuentran detallados en Anexo VI Análisis técnico.

Se verificó que en dos establecimientos, Escuela de Música “Juan Pedro Esnaola” y Auditorio DE 15 y Escuela Nacional de Danzas DE 1, un lento ritmo de obra durante el periodo auditado.

➤ Aspectos Presupuestarios y contables

Se verificó en el inciso 4.2.1. (Construcciones), una sub-ejecución presupuestaria⁷ 27,51% (\$153.583.928,32) del crédito vigente en el ejercicio 2011⁸.

Se verificó en el 100% (3 casos)⁹ de 3 aplicables un incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 3232, para ser financiadas a través de la fuente 13. Recursos con afectación específica para obra nueva.¹⁰

Se verificó que la información suministrada por la Dirección General de Infraestructura Escolar no coincide con la relevada en la Dirección General de Contaduría en lo que respecta a: montos del contrato¹¹, Redeterminaciones Provisorias de Precios aprobadas¹².

Se verificó que, en el 100% de las carpetas de pago seleccionadas para este análisis, existe una demora promedio de 39 días desde que el certificado es presentado por la contratista a la Dirección General de Infraestructura Escolar hasta

	la fecha que es enviado a la Dirección General de Contaduría para su posterior pago. ¹³
Conclusiones	La Dirección General de Infraestructura y Equipamiento no tiene Manuales de Normas y Procedimientos que establezcan circuitos administrativos que permitan un seguimiento de las obras desde el inicio del procedimiento de selección del contratista y la obra hasta su finalización. Esto trae como consecuencia que existan inconsistencias en los aspectos legales, técnicos y económicos de las contrataciones objeto de la muestra. Un mayor control de las diferentes áreas y la existencia de procedimientos asignados a cada una, permitiría un rendimiento más eficiente, eficaz y económico de los recursos utilizados.