

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Abril de 2019.
Código del Proyecto	2.18.09
Denominación del Proyecto	Dirección General de Mantenimiento Escolar – Proyecto N° 2.18.09 “Sistema Global de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de las Escuelas - SIGMA”.
Período examinado	Año 2017
Programas auditados	N° 57 – Administración de Mantenimiento. Inc. 4.2.1. Construcciones en Bienes de Dominio Privado
Unidad Ejecutora	N° 9764 – Dirección General de Mantenimiento Escolar.
Objetivo de la auditoría	Verificar el cumplimiento de lo establecido en los pliegos en lo que respecta al mantenimiento edilicio.
Presupuesto (expresado en pesos)	\$ 582.297.708,00.
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.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	01 de Julio al 16 de Octubre 2018.
Limitaciones al alcance	No hubo limitaciones al alcance.
Aclaraciones previas	Las acciones de la DGMESC para la gestión auditada responden al Plan General de Acción de Gobierno 2017-2019. En cuanto a la descripción del Servicio Público en el Presupuesto, son los siguientes: 1) Planificar y programar las actividades de mantenimiento de edificios escolares; 2) Diseñar e implementar las acciones destinadas a la conservación y mejora de la infraestructura escolar. Mediante la ejecución de los planes aprobados de mantenimiento preventivo y correctivo y de atención y resolución prioritaria de las demandas en crisis y emergencias que se declaren; 3) Administrar los contratos con terceros a cargo de la ejecución de actividades de mantenimiento, en forma conjunta con la Dirección General de Administración de Recursos y la Dirección General de Coordinación Legal e Institucional; 4) Priorizar y programar las actividades de

	mantenimiento de infraestructura de edificios escolares a realizar por personal del Ministerio; Intervención Desconcentrada de Mantenimientos; 5) Implementación del mantenimiento (Correctivo, preventivo, atención de Emergencias y tareas menores de mantenimiento) en: 97 edificios en 2 Comunas a través de personal propio del Ministerio, con administración de sus recursos humanos, materiales, herramientas y vehículos. 675 edificios en 13 Comunas a través de contratos con terceros, agrupados en: 21 Planes Comunales (con sus respectivas ampliaciones) y 4 Planes Integrales. En cuanto al criterio adoptado por el equipo de auditoria para llevar a cabo el examen legal, técnico y financiero de la Dirección General Mantenimiento Escolar para el período 2017, está inscripto dentro de los términos de eficiencia, eficacia y economía¹. En este sentido, el proyecto se fundamenta y estructura en los siguientes procedimientos realizados y operaciones examinadas: a) El Marco Normativo que regula el accionar de la Unidad Ejecutora auditada, así como su interacción con las empresas prestatarias de los servicios de mantenimiento. Dicho marco se plasma en un Anexo en el que se citan las mismas. b) Un punto denominado Presupuesto Financiero que permite visualizar aspectos Contables y Presupuestarios del programa, incluye gastos y su imputación, como así también la representación del impacto de los diferentes incisos respecto del universo, en particular el 4.2.1. "Construcciones en Dominio Privado" que contiene las acciones en materia de mantenimiento escolar en cumplimiento de los pliegos. c) Un acápite llamado "Muestra" que se obtuvo del universo auditable de contrataciones con Empresas para el servicio de mantenimiento enviado a la AGCBA por la Dirección General Mantenimiento Escolar. A partir de su compulsa se extrajeron las unidades de análisis o casos/muestra sobre los que se aplicaron los procedimientos. En el punto 4.2.
--	---

¹ Entendiendo estas últimas como: a) **ECONOMÍA**: Se refiere a la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos financieros como humanos, materiales, informáticos, tecnológicos, etc. con oportunidad y al más bajo costo y al grado en que los servicios y bienes producidos satisfacen las necesidades para las cuales fueron dirigidos.; b) **EFICACIA**: Corresponde al logro de las metas previstas en planes, programas, proyectos, operaciones y actividades, así como la adecuación de los mismos a los objetivos del organismo auditado; c) **EFICIENCIA**: Se refiere al uso productivo de los recursos tendiendo a maximizar el producto por recurso utilizado o minimizar los recursos empleados por cantidad y calidad de producto obtenido.

	c) Un apartado en el 4.2.1. denominado “Expedientes” donde se efectúa una síntesis descriptiva del análisis legal correspondiente a los expedientes electrónicos examinados y que fueron solicitados por Nota AGCBA N° 1531/18. d) El ítem “Edificios Escolares” en el 4.2.2. Que corresponde a las visitas realizadas por el equipo auditor a los edificios de la muestra que albergan establecimientos escolares con el fin de registrar y verificar in situ el alcance y las metas de mantenimiento ejecutados por las contratistas. Se aplicó en todos los casos el check points. e) El punto 4.2.3. “Órdenes de trabajo” donde se verifica el proceso de trabajo de obra de mantenimiento (T.O.M.) como adicional al mantenimiento preventivo y correctivo ejecutados durante el año 2017. A cada T.O.M. le corresponde una orden de trabajo. f) Un párrafo en el 4.2.4. Denominado “Legajos de Pago”, donde se desarrolla el procedimiento realizado por la auditoría en el Grupo Liquidador de la Dirección General de Contaduría General de la Ciudad compulsando legajos de pago de las obras y facturas pagadas a las empresas prestatarias en el período 2017. g) El acápite “Penalidades” en el punto 4.2.5. Con la finalidad de efectuar seguimiento de las penalidades aplicadas por la Unidad Ejecutora a las empresas prestatarias de mantenimiento, conforme los lineamientos previstos en el Pliego de Condiciones Generales (1.11.4 “Multas”)².
Observaciones principales	a). Al Pliego de Condiciones Particulares: 1. El mecanismo establecido por los pliegos de condiciones particulares para acreditar la capacidad técnica del oferente no resulta por sí solo suficiente. Consiste en la presentación de declaraciones juradas respecto del equipamiento y maquinaria a afectar a la obra³, cantidad y características del personal a afectar a la obra con la que cuenta, trabajos realizados en los últimos 5 años, obras en ejecución, etc. (Anexo IV Aspectos Técnicos y

² PBYCG: Las multas se aplicarán por mora en el cumplimiento de Órdenes de Servicio, de plazos parciales o del plazo total. La multa diaria por mora en el cumplimiento de órdenes de servicio será del uno por diez mil (1/10.000) del monto del contrato o la indicada en el P.C.P. si ésta fuera mayor.

El sistema de aplicación de las multas y el monto de las mismas por incumplimiento de plazos parciales y totales se indicará en el P.C.P., debiéndose tener en cuenta que las multas deberán ser progresivas y acumulativas en proporción a las demoras producidas y el monto del contrato. A los efectos del cálculo de multas, se entenderá por monto del contrato al monto original del mismo más los importes de las modificaciones aprobadas.

³ PCP 5.3. DOCUMENTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA OFERTA: ... 9) La documentación requerida a los efectos de acreditar la capacidad técnica del oferente según los ítems detallados en el Anexo N° IV. 21) Un listado completo de todo el herramental y/o equipamiento que el oferente ofrece utilizar en la ejecución del servicio y cualquier otro dato que permita establecer con exactitud la metodología y los recursos técnicos, materiales y humanos que utilizará el postulante para la ejecución de los servicios.

	Formulario N° 6), máxime teniendo en cuenta que es optativo para la Comisión Evaluadora⁴ comprobar la capacidad declarada en la oferta y que la mayoría de los oferentes resultan adjudicatarios en varias comunas y en otras jurisdicciones.⁵ b). A los Expedientes: EE 2015-04547587-LP 918/15:⁶ 2. Se preadjudicó el servicio a un oferente que no cumplía con los requisitos exigidos por el pliego al momento de presentar su oferta, entre otras cosas no contaba con el contrato de constitución de UTE⁷ firmado y certificado por Escribano Público.⁸
--	--

⁴ PCP. 6.2. INFORMACION COMPLEMENTARIA. El texto del Art. 1.4.1. del PCG se complementa con lo siguiente: - La Comisión Evaluadora, o el personal que ésta designe, podrá visitar las oficinas, depósitos, equipos, obras realizadas, etc., que los oferentes declaren a efectos de comprobar "de visu" su capacidad para dar acabado cumplimiento a las prestaciones objeto del contrato.

⁵ A modo de ejemplo la empresa Mejoramiento Hospitalario SA realiza el mantenimiento en 4 comunas, Ses S.A. en 5 comunas, 2 de ellas conformando una UTE con Mig SA, y en el caso de Mejoramiento Hospitalario también realiza obras de mantenimiento en distintos hospitales (ver orden 156 en el EE-2015-06036507, "Tareas similares realizadas en los últimos 5 años").

⁶ En oportunidad del descargo con fecha 10 de enero 2019, el auditado informó a esta AGCBA que el Expediente observado se completó.

⁷ PCP - 4.3. PARTICIPACIÓN EN CASOS DE UNIONES TRANSITORIAS DE EMPRESAS. Cuando se trate de una Unión Transitoria de Empresas y ésta aún se encuentre en trámite de inscripción ante el RIUPP se deberán presentar los documentos a los que se refiere en el Anexo III al presente Pliego. Anexo III. Cuando se trate de una UTE deberá presentar: a.- Acta de directorio o acto similar donde surja la decisión social de presentarse en la licitación. b.- Representación legal unificada mediante poder y con los mismos alcances establecidos en el apartado d. c.- Documentación que acredite el compromiso (acta de acuerdo o convenio) de constitución y modalidades de la Unión Transitoria de Empresas, en la que deberá establecerse como mínimo lo siguiente: -Domicilio especial único en la Ciudad de Buenos Aires (Teléfono y Fax) -Grado de participación de cada integrante -Compromiso expreso de asumir la responsabilidad solidaria de todas las obligaciones contractuales emergentes del contrato en todos sus aspectos, como así también el compromiso irrevocable de constituir en forma definitiva e inscribir en el organismo registrar competente la unión transitoria de empresas o la sociedad anónima en caso de resultar adjudicatarios, previo a la firma de la contrata. d.- Copia de las actas de cada una de las empresas autorizando la formación de la Unión Transitoria de Empresas, con el compromiso de mantenerlo en vigencia por un plazo no menor del fijado para la terminación de las obras y la extinción de las obligaciones emergentes del contrato. Nota: La Documentación indicada en los ítems a., b., c. y d. deberá ser certificada por escribano público.

PCG - 1.2.4 Uniones Transitorias de Empresas: En el caso en que dos o más sociedades comerciales se presenten asociadas a la convocatoria, deberán hacerlo en forma conjunta, mancomunada y solidaria, dando cumplimiento a los requisitos exigidos para las Uniones Transitorias de Empresas (UTE) por la Ley Nacional de Sociedades Comerciales, para su presentación a licitaciones. Una vez presentadas a la licitación, las Uniones Transitorias no podrán modificar su integración, es decir cambiar las empresas que las componen ni aumentar o disminuir su número, ante ninguna situación relacionada con la licitación y en caso de ser contratadas no podrán hacerlo hasta el cumplimiento total de las obligaciones emergentes del mismo, salvo que durante la ejecución del contrato lo autorice previamente el organismo comitente de la obra. El representante legal de las sociedades y de la UTE deberá acompañar constancia de estar facultado para contratar en su nombre. Las Empresas Asociadas deberán cumplir los siguientes requisitos: 1. Constituir domicilio especial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2. La UTE deberá tener por estatuto una duración superior al tiempo que demande la obra, incluido el plazo de garantía, y que los trabajos a realizar se encuentren comprendidos dentro de su giro comercial.

⁸ El 15/09/15 se realiza la apertura de ofertas y en el acta se informa que se presentaron tres ofertas (orden 105). Se requiere a los oferentes mediante cédula que presenten documentación requerida por el pliego que no acompañaron en la oferta (orden 128, 129, 131, 134, 137, 139). La Comisión de Evaluación de Ofertas con fecha 16/05/16 elabora un informe técnico y considera a Seyma Escuelas Riva-Mantelectric UTE como el oferente mejor calificado (Orden 156). Se notifica por cédula el 18/05/16 que debe presentar documentación requerida por el pliego que no acompañó en la oferta (orden 157). Ambas empresas adjuntan: certificado de capacidad de contratación expedido por el RMCOP, Certificado de empleador en IERIC (Orden 158). El 27/05/16 se preadjudica a Seyma Escuelas Riva S.A.I.I.C.F.A-Mantelectric I.C.I.S.A. (UTE) por tratarse de la oferta más conveniente (Orden 167). El contrato de constitución de UTE es agregado

	EE 2015--06036507-MGEYA-DGAR - LP 848/15: 3. El acta de inicio suscripta el 01/06/16, es agregada al expediente dos años después (al Orden 242, con fecha 04/07/18). 4. El acta de inicio suscripta el 01/06/16, es agregada al expediente dos años después (al Orden 242, con fecha 04/07/18) 5.-Se advierte una demora de 7 meses entre la fecha de apertura de ofertas (septiembre 2015) y la preadjudicación (abril de 2016) en razón de que los oferentes no acompañaron en la oferta la totalidad de la documentación requerida por el pliego y se les otorgan plazos para hacerlo que no están previstos en éste⁹. EX-2015-04584653 - LP 915/SIGAG/15:¹⁰ 6.- No se encuentra agregado al expediente el acta de inicio y la publicación en el B.O. del acto administrativo que aprueba la adjudicación. 7.-Se advierte una demora de 6 meses entre la fecha de apertura de ofertas (septiembre 2015) y la preadjudicación de las mismas (abril de 2016) en razón de que los oferentes no acompañaron en la oferta la totalidad de la documentación requerida por el pliego y se les otorgan plazos para hacerlo que no están previstos en éste¹¹ (el certificado fiscal para contratar de Dalkia Argentina S.A. es de fecha 26/05/16). EX-2015-03578934 - LP 26/15:¹² 8.- No se encuentra agregado al expediente el acta de apertura de ofertas¹³ realizada el 21/09/15. El acta de inicio, suscripta el
--	---

el 03/06/16, celebrado el 08/09/15 y certificado por escribano público el 11/02/16 (orden 169). La inscripción en la IGJ es del 15/03/16 bajo el N° 21 del Libro 2 (Orden 169).

⁹ Pliego de Condiciones Particulares. 6.2. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA. El texto del Art.1.4.1. del P.C.G. se complementa con lo siguiente: ... Asimismo, para una mejor evaluación de las ofertas, la Comisión Evaluadora podrá requerir de los oferentes la información *complementaria* que estime necesaria para el cumplimiento de su cometido sin que ello afecte el derecho de igualdad entre ellos, ni altere los términos de las ofertas presentadas.

¹⁰ En oportunidad del descargo con fecha 10 de enero 2019, el auditado informó a esta AGCBA que el Expediente observado se completó.

¹¹ PCP - 6.2. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA. El texto del Art.1.4.1. del P.C.G. se complementa con lo siguiente: Asimismo, para una mejor evaluación de las ofertas, la Comisión Evaluadora podrá requerir de los oferentes la información *complementaria* que estime necesaria para el cumplimiento de su cometido sin que ello afecte el derecho de igualdad entre ellos, ni altere los términos de las ofertas presentadas. Circular Sin Consulta N° 1. ... Asimismo se les hace saber que, las ofertas-en su totalidad- deberán ser presentadas, al momento de la apertura, en soporte papel (original, duplicado y triplicado) y en soporte magnético, debiendo contener este último toda la documentación original suscripta por el representante técnico y el representante legal. La falta de presentación de la oferta-en su totalidad- en soporte magnético acarreará la descalificación de la misma sin más trámite. sin que ello afecte el derecho de igualdad entre ellos, ni altere los términos de las ofertas presentadas.

¹² En oportunidad del descargo con fecha 10 de enero 2019, el auditado informó a esta AGCBA que por Resolución 3883/MEGC/2017 tramitado por Expte. EX2017-15297605-DGMANT, se aprobó la cesión presentada por la empresa Planobra S.A.

¹³ Según señala la PG en su dictamen agregado en el Orden 193 el acta de apertura se encontraría en el orden 141, cuando allí hay un pase de DGAR de fecha 19/11/15.



	03/06/16 se agregó al expediente once meses después (el 28/07/17, en el orden 252). 9.- Se advierte una demora de 7 meses entre la fecha de apertura de ofertas (septiembre 2015) y la preadjudicación (abril de 2016) en razón de que los oferentes no acompañan en la oferta la totalidad de la documentación requerida por el pliego y se les otorgan plazos para hacerlo que no están previstos en éste¹⁴. c). Presupuesto: 13. Se observó una subejecución presupuestaria del programa auditado equivalente a \$ 6.903.840,37. 14. Se detectó una persona contratada bajo la modalidad Locación de Obra que aportara el Organismo en el Listado solicitado, que no tiene reflejo en el ejecutado del Programa auditado conforme lo aportado por la Dirección General Contaduría General de la Ciudad.¹⁵ d). Administrativa: 18. No hay constancia de Informes trimestrales por parte del Organismo auditado.¹⁶ 19. El Organismo no cuenta con un Manual de procedimiento conforme lo establece la normativa. 20. No hay constancia de Informe de Gestión Anual por parte del Organismo auditado. 21. Aún queda conformar la documentación del proceso T.O.M. en las escuelas, con la totalidad de la documentación respaldatoria.¹⁷ e). Técnica: 24.- Las observaciones técnicas a los edificios de la muestra se encuentran en el propio cuerpo de cada Ficha Técnica obrante en Anexo VI "Observaciones al edificio".
--	---

¹⁴ PCP - 6.2. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA. El texto del Art.1.4.1. del P.C.G. se complementa con lo siguiente: Asimismo, para una mejor evaluación de las ofertas, la Comisión Evaluadora podrá requerir de los oferentes la información *complementaria* que estime necesaria para el cumplimiento de su cometido sin que ello afecte el derecho de igualdad entre ellos, ni altere los términos de las ofertas presentadas. Circular Sin Consulta N° 1. ... Asimismo se les hace saber que, las ofertas-en su totalidad- deberán ser presentadas, al momento de la apertura, en soporte papel (original, duplicado y triplicado) y en soporte magnético, debiendo contener este último toda la documentación original suscripta por el representante técnico y el representante legal. La falta de presentación de la oferta-en su totalidad- en soporte magnético acarreará la descalificación de la misma sin más trámite. sin que ello afecte el derecho de igualdad entre ellos, ni altere los términos de las ofertas presentadas.

¹⁵ Weinstein, Martín. En el listado proporcionado por DGMESC figura como Auxiliar Administrativo en Privada desde 01/03/17 al 31/12/2017.

¹⁶ Art. 23 Ley 70.

¹⁷ Ver punto 4.2.3. Ordenes de Trabajo "análisis".

	Al Ministerio de Educación 25.- Se observaron en los edificios que albergan Establecimientos educativos, muebles y útiles en desuso, añosos, que en algunos casos, atenta contra el mantenimiento.¹⁸ A la Dirección General Administración de Recursos 26.- A la fecha no se completó el proceso de cobro de multas a las prestatarias por incumplimiento de las obligaciones contractuales. 27.- No hay constancia de comunicación al Registro de Constructores de Obra respecto a los incumplimientos de las Empresas en el mantenimiento de los Establecimientos escolares. A la Dirección General de Contaduría General 28.- El Organismo rector no aportó el Reporte resumido del Inventario de Bienes de Dominio Privado con cargo a la Unidad Ejecutora auditada.¹⁹ 29. Se constató en la ejecución presupuestaria de la U.E. pagos por el Expte. 3578934/15 y N° de obra 10502, a favor de Planobra S.A. desde Febrero de 2017 a Marzo del año 2018, siendo que hay una suspensión contractual²⁰ y posterior cesión a Mig S.A. 30. Aún quedan por efectivizarse 11 (once) penalidades aplicadas por la DGMESC a la empresa Planobra S.A. siendo que desde 08/2017 se ratificó el acta de suspensión contractual.
Conclusiones	Conforme las evidencias, resultado de la aplicación de pruebas de control y procedimientos sustantivos implementados por el equipo auditor al Programa y Unidad Ejecutora objeto de auditoría, se concluye que conforme las metas definidas en los pliegos respecto a preservar en buen estado y mejorar la infraestructura edilicia y el adecuado funcionamiento de las instalaciones, debe mejorarse en algunos aspectos las acciones en materia preventiva y correctiva respecto a las construcciones por parte de las empresas prestatarias. El deterioro de los edificios sede de los establecimientos educativos visitados por la AGCBA y suficientemente

¹⁸ Av. Rivadavia 9799; Laferrere 3624; Av. Escalada 2890 y Dellepiane; Gregorio de Laferrere 3624 y La Porteña 54; etc.

¹⁹ Solicitado por Nota AGBCA N° 1497/18.

²⁰ Resolución 3370/17 del 23/08/2017 ratifica el Acta de suspensión contractual suscripta entre la DGM y Planobra S.A. hasta tanto se formalice la cesión de trámite.

	documentados en el cuerpo del Informe, algunos de larga data, indican que es necesario perfeccionar el sistema de control interno de la DGMESC y su Cuerpo Inspectivo de la GOIM en campo para el logro de los objetivos ya descriptos. Caso contrario, se entraría en un círculo vicioso de constantes intervenciones por medio de T.O.M. (Trabajos de Mantenimiento de Obra Menor) que podrían ser evitados con acciones de preservación y mejoras preventivas y correctivas. En cuanto a los expedientes electrónicos de las contrataciones/licitaciones, atento que se entiende en igualdad de condiciones y eficacia jurídica al expediente en soporte papel, se debe atender su integralidad. Es de destacar, la rápida reacción del Organismo auditado ante las observaciones formuladas por el equipo auditor, que en su descargo manifiesta la adopción de acciones con vista a mejorar los desvíos detectados. Esta modificación de conducta positiva enunciada, es el objetivo de la auditoría externa en el camino a promover la mejora de las operaciones de gobierno. Para evaluar el cumplimiento de lo manifestado por la Unidad Ejecutora auditada, este equipo auditor recomienda llevar a cabo más adelante, una auditoría de seguimiento.
Implicancias	La no corrección del actual sistema de control de la Administración hacia las empresas prestatarias con la finalidad de que cumplan efectivamente con el mantenimiento preventivo y correctivo, implicará erogaciones extras del presupuesto a afrontar por el Estado. Esta situación contribuye notablemente al envejecimiento estructural de los edificios escolares. Al mismo tiempo, impacta negativamente desde lo institucional en una de las variables más sensibles de la Política Pública Educativa llevada adelante por el Ministerio de Educación e Innovación: Los edificios escolares.