

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, diciembre de 2010			
Código de Proyecto	1.08.08 B			
Denominación del Proyecto	Mejoramiento Infraestructura de la Red Pluvial – Arroyo Maldonado			
Período examinado	2007			
Programa auditado	Programa N° 51 – Jurisdicción 60			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial; hasta diciembre de 2007, actualmente Dirección General de Crédito Público-Subdirección General de Relaciones con el Banco Mundial, y la Dirección General Obras de Ingeniería dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano			
Objetivo de la Auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos de la Licitación Pública Internacional N° LPI-N° 1/07 y de las obras complementarias ejecutadas en el programa 51, como también su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	51	\$ 1.485.844,00	\$ 1.446.436,01	97,35%
Alcance	Examen específico sobre las obras del A° Maldonado–Crédito BIRF			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	23/06/2008 y el 21/11/2008			
Aclaraciones Previas	Durante el año 2004 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires inició gestiones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) para obtener su apoyo técnico y financiero, a efectos de poner en marcha el Programa de Gestión de Riesgo Hídrico (PGRH). Las acciones a desarrollar y el financiamiento del BIRF fueron aprobados mediante la Ley N° 1660/CABA/05, el 17 de marzo de 2005 por parte de la Ciudad y posteriormente, el 05 de abril del mismo año por parte del Banco Mundial denominándolo Préstamo N° 7289-AR, con Garantía del Estado Nacional. Las obras se describen en el Anexo I de la Ley N° 1660/CABA/05, por lo cual, el PGRH constituye la continuación del PPI. El financiamiento otorgado por el BIRF asciende a € 98.000.000,00, equivalente a U\$S 130.000.000,00 conforme consta en el Manual Operativo.			

	Se efectuó un análisis del contrato de préstamo vigente tomando como documentación el Modelo de Contrato de Préstamo aprobado por Decreto N° 314/GCBA/06 de fecha 23 de marzo de 2006. El 18 de mayo de 2006 se firmó el Contrato de Préstamo entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (el Banco) y la Ciudad de Buenos Aires (el Prestatario). En la misma fecha se celebró el Contrato de Garantía entre la República Argentina (el Garante) y el Banco. El Programa objeto de auditoría se encuentra integrado por los siguientes componentes (Manual Operativo. Capítulo VII): 1. Medidas No Estructurales. 2. Medidas Estructurales. El componente de Medidas Estructurales concentra la ejecución de obras en la cuenca del Arroyo Maldonado y la preparación de proyectos ejecutivos en el resto de las cuencas de la Ciudad. 3. Asistencia Técnica y Auditoría. El Estudio de Impacto Ambiental¹ de las obras de Mitigación de Inundaciones en la Cuenca del Arroyo Maldonado se efectuó en base al Proyecto, denominado “PROYECTO EJECUTIVO”, de la obra de los Túneles Aliviadores del Emisario Principal del A° Maldonado, en el cual se tuvo en cuenta para su elaboración los resultados de los estudios geotécnicos que integran uno de los anexos del Plan Director de Ordenamiento Hidráulico de la Ciudad de Buenos Aires – Año 2004, financiado por el Banco Mundial a través del Proyecto de Protección contra Inundaciones (Préstamo 4117-AR). Fue elaborado por el consorcio de firmas consultoras Harza-Halcrow-Iatasa-Latinoconsult. Con fecha 25 de abril de 2005 se extiende el Certificado de Aptitud Ambiental N° 2405 correspondiente a la obra Túneles Aliviadores del Emisario Principal del A° Maldonado. La Audiencia Pública fue convocada, en segunda instancia para el 29 de junio de 2005, por el Subsecretario de Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Resolución N° 37-SSMA-05 de fecha 13 de mayo de 2005 y dejando constancia que la Ley CABA N° 93 aprobaba la ejecución de los estudios y el anteproyecto y que la Ley CABA N° 1.660 aprueba la confección y ejecución del proyecto de la Obra Aliviador del Emisario Principal del A° Maldonado.
--	--

¹ Ley CABA N° 123, modificada por Ley CABA N° 452 (Procedimiento Técnico Administrativos de Evaluación de Impacto Ambiental) y su Decreto Reglamentario 1120/2001.

	Se enuncian a continuación los temas que se analizaron y examinaron, respecto a este componente del Programa de Gestión del Riesgo Hídrico: a) Proceso Licitatorio de la Obra: “Aliviadores del Emisario Principal del A° Maldonado” Por Decreto 2345/GCABA/06, del 28 de diciembre de 2006, el GCBA aprueba la Precalificación con la cual se llamará a la Licitación de las Obras de los Túneles Aliviadores del Emisario Principal del Arroyo Maldonado y Obras Complementarias, Convenio de Préstamo BIRF 7289-AR. El proceso de la licitación tuvo una duración de dos (2) años un (1) mes y doce (12) días, esto es desde el 24 de mayo de 2005, fecha de inicio de la etapa de precalificación hasta el 06 de julio de 2007 cuando se produjo la apertura de las propuestas. La adjudicación se aprobó por Decreto N° 121/08 de fecha 14 de febrero de 2008. En consecuencia el tiempo insumido en el desarrollo de esta etapa fue de dos (2) años, ocho (8) meses y veinte (20) días. b) Evaluación del estado actual de las obras. La Inspección de Obra está a cargo de terceros por una condición exigida por el Banco Mundial para el otorgamiento del préstamo. La adjudicación de los servicios de Inspección de Obra se efectuó por Decreto N° 542/08 de fecha 13 de mayo de 2008 a la Consultora Geodata SPA - Consultores Argentinos Asociados S.A. (CADIA). Además, una vez iniciados los trabajos, el GCBA designó al Director de Obra, ya que dicho cargo no se encontraba contemplado en los documentos que estipulan las condiciones del préstamo, incluida la documentación de la licitación. Desde el 21 de mayo de 2008 hasta la fecha del último Certificado de Obra aprobado, correspondiente al período septiembre de 2008 (30 de septiembre de 2008), el avance de obra se encuentra en un 0,08% respecto al monto consolidado a esa misma fecha (\$ 454.298.837,72).
	Este avance muestra que la obra logró una materialización equivalente al 0,08 % en lugar del 22,57% estimado, conforme al Plan de Trabajo aprobado. Para el análisis que la AGCBA debía efectuar a la estrategia financiera del préstamo llevada a cabo por el GCBA, era imprescindible conocer: 1. Las condiciones pactadas entre las partes (Banco Mundial y Ciudad de Buenos Aires). 2. Las modificaciones a las condiciones pactadas. 3. Las condiciones accesibles a los prestatarios del BIRF, en general. 4. La elegibilidad del prestatario para las condiciones

	anunciadas por el BIRF. 5. Las razones por las que el prestatario adoptó cada una de las decisiones relacionadas con las opciones que las cláusulas del Préstamo le asignaban. Para ello le fue requerida formalmente la información al Director General de Crédito Público. Además se tuvo acceso a la siguiente documentación²: • Términos y Condiciones Generales Aplicables al Contrato de Préstamo y al Contrato de Garantía respecto de Préstamos de Margen Fijo (General Conditions for Loans Dated July 1, 2005). • Modelo de Contrato de Préstamo (Loan Agreement L7289-AR). • Lineamientos para Conversión de Términos del Préstamo para Préstamos a Tasa Fija (Guidelines for Conversion of Loans Terms for Fixed-Spread Loans). • Minutas Acordadas en Discusiones/Negociaciones Técnicas entre la Ciudad de Buenos Aires, el Gobierno de Argentina y el BIRF (Agreed Minutes if Technical Discussions/Negotiations among the City of Buenos Aires, the Government of Argentina and the IBRD). También se accedió a la página web del Banco Mundial donde se consultaron las publicaciones del BIRF referidas al préstamo objeto de auditoría.
Observaciones Principales	▪ Al 31 de diciembre de 2007, el GCBA financió el 79,66% del costo del Programa de Gestión de Riesgo Hídrico debido a los atrasos producidos en la ejecución de la obra, situación que provocó el no desembolso por parte del BIRF. Tener presente la modalidad del Pari Passu estipulada en el Contrato de Préstamo para las erogaciones del programa. ▪ Ineficacia en la ejecución del Programa de Gestión del Riesgo Hídrico. ▪ Habida cuenta que la Administración Financiera consiste en una evaluación permanente de las consecuencias económicas del contrato, la misma no fue efectuada en forma eficiente. ▪ Existen contradicciones y omisiones en los Documentos de la Licitación³ que generan

² A lo largo del desarrollo de este análisis existen referencias reiteradas a los documentos que conforman la base documental del Préstamo BIRF N° 7289-AR, los cuales se identifican por su denominación en idioma Inglés.

³ En la cláusula 4.2 de las Condiciones Especiales del Contrato se determina el orden de prioridades de los documentos que constituyen el Contrato sin especificar el orden de prioridad que se le asigna a la Ley N° 1660 y a las normas vigentes en la Ciudad de Buenos Aires y por otro lado en la cláusula 51.1 “Ley Aplicable”, del mismo documento del contrato, se estipula que se aplica la Ley N° 1660 y demás Normas de la Ciudad de Buenos Aires y de la República Argentina. Además, en muchos aspectos las objeciones

	incertidumbre jurídica en el contrato de la Obra de los Túneles Aliviadores del Emisario Principal del A° Maldonado y sus obras complementarias. ▪ No se encuentran definidos en la documentación de la licitación los denominados “Trabajos del día” por lo cual se habilita la ejecución de trabajos que están fuera del objeto de la licitación. ▪ Falta de claridad en la prelación de las normas a aplicar por parte de la Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial (ex Unidad Ejecutora Ciudad de Buenos Aires). ▪ La Administración incumplió el Art. 4° de la Ley Nacional N° 13.064⁴ al llamar a licitación con un proyecto inconcluso de la obra. ▪ Se vulneró el principio de Igualdad y Concurrencia cuando la Comisión Mixta de Evaluación de las Ofertas no dispensa el mismo trato al evaluar la oferta de GHELLA S.p.A. respecto a las propuestas de las restantes empresas participantes de la Licitación. ▪ El Estudio de Impacto Ambiental de las Obras de Mitigación de Inundaciones en el Arroyo Maldonado que se encuentra vigente, contiene imperfecciones. ▪ Incumplimiento del Art. 30 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y de la Ley CABA N° 123, toda vez que la audiencia pública se convocó y realizó con posterioridad a la fecha de emisión del certificado de Aptitud Ambiental. ▪ No consta en los registros del GCBA (Dirección General de Coordinación Legal de la Secretaría Legal y Técnica dependiente de la Jefatura de Gobierno) la versión original del Contrato de Préstamo tanto en idioma inglés como su traducción al español. ▪ No existe cláusula alguna, en el Modelo de Contrato de Préstamo, que contemple las consecuencias financieras (aumento del costo del crédito por las comisiones de compromiso y de préstamo) que producen las demoras del Banco Mundial en otorgar
--	---

efectuadas por el Banco Mundial y aceptadas por los funcionarios del GCBA, son contrarias a la normativa vigente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. (ver ANEXO VIII).

⁴ Ley N° 13.064, art. 4° “Antes de sacar una obra pública a remate o de contratar directamente su contratación, se requerirá la aprobación del proyecto y del presupuesto respectivo, por los organismos legalmente autorizados, que deberá ser acompañado del pliego de condiciones de la ejecución, así como de las bases del llamado a licitación a que deban ajustarse los proponentes y el adjudicatario, y del proyecto de contrato en caso de contratación directa. La responsabilidad del proyecto y de los estudios que le han servido de base, caen sobre el organismo que los realizó. En casos excepcionales y cuando las circunstancias especiales lo requieran, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la adjudicación, sobre la base de anteproyectos y presupuestos globales, los que tendrán el carácter provisional por el tiempo necesario para que se preparen y aprueben los documentos definitivos. Se podrá llamar a concurso para la elaboración de proyectos y acordar premios que se consideren justos y estimulantes, así como contratar los proyectos directamente en casos especiales...”

	las aprobaciones de la “no objeción” prevista en las condiciones contractuales. ▪ El GCBA ejecutó, durante el período 2007, el 4% del crédito sancionado para el Programa Presupuestario, objeto de auditoría.
Conclusiones	En cuanto a la ejecución de las actividades contenidas en las Medidas Estructurales del PGRH podemos concluir que las circunstancias halladas impiden justificar el atraso que se registró al 31 de diciembre de 2007. Respecto a la construcción de los dos aliviadores del emisario principal del Arroyo Maldonado se pueden citar tres aspectos distintivos que marcan lo acontecido, a saber: a) Estudio de Impacto Ambiental insuficiente; b) presentación extemporánea de la modificación del proyecto original, y c) deficiente justificación de dicha modificación. En cuanto a la administración financiera del préstamo, la misma se ha realizado de manera ineficiente durante el año 2007. La utilización de las herramientas estipuladas en el préstamo BIRF 7249-AR, que otorgan ventajas financieras si la Prestataria evalúa y cumple ciertos requisitos en la ejecución del contrato, no ha sido correctamente evaluada. Cabe aclarar que la administración financiera de operaciones de esta magnitud requieren de un monitoreo constante, como norma general de una buena gestión.