

**SESIONES ORDINARIAS**  
**2000**  
**ORDEN DEL DIA N° 1030**

---

---

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS  
DE LA ADMINISTRACION**

**Impreso el día 11 de octubre de 2000**

Término del artículo 113: 23 de octubre de 2000

**SUMARIO:** **Dirección** Nacional de Vialidad. Adopción de medidas necesarias a los fines del efectivo cumplimiento de las tareas de control que competen a la misma, en materia de obras y servicios viales, asegurando que cumpla y persiga el cumplimiento por los concesionarios de redes viales de la normativa correspondiente, y otras cuestiones conexas. (125-S.-2000.)

Buenos Aires, 13 de septiembre de 2000.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1° – Dirigirse al Poder Ejecutivo, manifestando la urgente necesidad de que:

- a) Se adopten las medidas necesarias a los fines del efectivo cumplimiento de las tareas de control que competen a la Dirección Nacional de Vialidad en materia de obras y servicios viales, asegurando que cumpla y persiga el cumplimiento por los concesionarios de redes viales de la normativa correspondiente;
- b) Atento los gravísimos riesgos para la seguridad de las personas y el patrimonio nacional que pueden derivarse de la constatación de los defectos señalados por la Auditoría General de la Nación en los trabajos de fiscalización objeto de sus resoluciones 32/98, 97/98, 105/98, 119/98, 46/99, 47/99 y 52/99,

se ordenen las instrucciones sumariales que resulten menester en el seno del organismo citado en el apartado precedente, a los fines de que se determinen y efectivicen las responsabilidades que correspondan;

- c) Se adopten las medidas conducentes a lograr el total cumplimiento de la normativa que rige las concesiones que constituyen objeto de las resoluciones de la Auditoría General de la Nación detalladas en el inciso que antecede y en su caso se accione oportunamente con las concesionarias, en orden a obtener el resarcimiento correspondiente por los daños y perjuicios que se deriven de los incumplimientos en que incurran, así como las sanciones que por derecho correspondan.

2° – Solicitar al Poder Ejecutivo se sirva informar sobre las medidas adoptadas en función de la materia objeto de la presente, dentro de los 60 días de efectivizada la comunicación que se dispone en el artículo siguiente.

3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ GENOUD.  
*Mario L. Pontaquarto.*

## FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a las auditorías realizadas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, referentes a los siguientes puntos: *a)* Análisis de actuaciones relacionadas con contratos de obra pública; *b)* Análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales del concesionario de control interno del corredor vial 18 y su control por parte del organismo de control; *c)* Examen del cumplimiento de las obligaciones de la concesionaria del corredor vial 13 y fiscalización del control ejercido por el organismo de control; *d)* Contratación de servicios de consultoría; *e)* Funcionamiento de los mecanismos de control interno del circuito de liquidación, pago y registración de retribuciones; *f)* Programa de corredores viales nacionales; *g)* Verificación de los programas 21 y 22, incorporados en los cuadros de la Cuenta de Inversión del ejercicio 1996.

### *Resolución 32/98 - AGN*

La Auditoría General de la Nación informa que realizó un examen especial de Contratos de Obra Pública, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, para el análisis de actuaciones relacionadas con la ejecución de contratos de obra pública vial correspondiente al ejercicio 1994.

El examen se realizó en la sede central del organismo auditado. En razón de su significatividad económica y grado de avance, se seleccionaron los contratos correspondientes al expediente 0311/93-DNV - ruta nacional 18 - provincia de Entre Ríos y expediente 0399/93-DNV - ruta nacional 16 - provincia de Salta.

La auditoría practicada por la AGN, se tradujo en observaciones y recomendaciones, pero el informe no expresa las conclusiones del órgano auditor sobre el trabajo realizado.

Es de desear que en los próximos informes, la Auditoría General de la Nación señale las conclusiones correspondientes al examen practicado.

El informe de la AGN se desarrolla de la siguiente manera: observación, opinión del ente auditado, recomendación.

La AGN señala que el informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado que ha hecho conocer su parecer, el cual no altera el alcance de las observaciones formuladas.

Las principales observaciones de la Auditoría General de la Nación que surgieron del análisis espe-

cial sobre contratos de obra pública vial son las siguientes:

– Deficiencia en el sistema de registraciones porque cada etapa de la totalidad de actuaciones de una misma obra, da lugar a un número de expediente distinto, circunstancia que dificulta relacionarlos entre sí.

– Errores en la publicación de llamados a licitación.

– Inadecuado estudio de los antecedentes previos al llamado a licitación o desconocimiento de las características reales en que se encuentra la obra (desconocimiento de características topográficas y geográficas del terreno, ubicación de elementos de infraestructura y equipos existentes en el lugar de emplazamiento de la obra, cálculo erróneo de los volúmenes correspondientes a movimiento de suelos, indefinición de los perfiles tipo de obra para taludes y contrataludes, etcétera).

– Falta de constancia de que se haya efectuado la publicación del aviso ordenado para el llamado a licitación en Salta y publicación de un “aviso notable” en cuatro diarios de la Capital Federal.

– Diferencia en el monto del presupuesto oficial consignado en el aviso publicado (\$ 2.500.000) y en la resolución 047/93 DNV (\$ 4.070.000).

– Falta de definición de los términos “supervisor de obra” e “inspector de obra”, determinando si la figura de inspector es reemplazada por la de supervisor, si las funciones de inspector son ejercidas total o parcialmente por el supervisor, si se complementan o se excluyen, o si se trata del ejercicio de distintos tipos de controles.

### *Resolución 97/98 - AGN*

La Auditoría General de la Nación informa que procedió a auditar el cumplimiento de las obligaciones contractuales del concesionario (Caminos del Río Uruguay S.A.) del corredor vial 18, respecto del mantenimiento del Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo; fiscalizar el control de dichas obligaciones a cargo del órgano de control de concesiones viales (Dirección Nacional de Vialidad) y evaluar las actuaciones de los organismos que tuvieron participación a partir de la rotura de un obenque (tensor) del puente sobre el río Paraná Guazú.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d)*, de la ley 24.156.

La AGN en su informe realiza una reseña de la concesión y de las principales características del Complejo Zárate-Brazo Largo.

El trabajo de auditoría demostró la existencia de innumerables fallas y omisiones del concesionario, del órgano de control y del concedente.

El mantenimiento del puente estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad hasta la toma de

posesión por parte de Caminos del Río Uruguay S.A., concesionario del corredor vial 18 donde se encuentra ubicado el Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo, hecho que se produjo el 1° de noviembre de 1990, previa adjudicación mediante licitación.

El contrato fue aprobado por decreto 2.039 del 26-9-90 y renegociado posteriormente en dos oportunidades, a través de los decretos 1.817/92 y 1.019 del 6-9-96.

La última renegociación no modifica, amplía o altera los términos originales referidos a las "Condiciones exigibles para el mantenimiento de los grandes puentes", establecidas en el anexo II del pliego técnico particular.

Con la renegociación se amplió el plazo original de la concesión de 12 a 28 años, sin que se haya tomado en cuenta los diversos incumplimientos del concesionario.

El examen realizado por la AGN dio lugar a los siguientes comentarios y observaciones:

– El concesionario no realizó los ensayos para determinar el estado inicial de los obenques denominado informe de estado "O", que debía haber efectuado conforme a lo establecido en el pliego técnico particular.

– El concesionario no realizó los ensayos previstos en el pliego, sobre todo los cables que debió realizar cada año, para determinar si existen deterioros progresivos.

– Los incumplimientos del concesionario habilitaban al órgano de control a aplicar las penalidades previstas en el pliego técnico particular, hecho que no se produjo.

– El órgano de control no evaluó conveniente y eficazmente en sus inspecciones, las graves omisiones del concesionario, por lo cual no adoptó las medidas urgentes para implementar los estudios adecuados que permitieran resolver los problemas con la mayor celeridad posible.

– El órgano de control actuó ineficazmente en el seguimiento de las obligaciones del concesionario, al no haber utilizado las herramientas contractuales adecuadas intimando al mismo para el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

– El órgano de control omitió la aplicación de penalidades por los incumplimientos del concesionario, omisión que se torna más grave aún, considerando que en la nueva renegociación se estableció en uno de sus puntos que quedan definitivamente zanjadas por las partes todas las cuestiones planteadas con anterioridad o no, que no conste su solución en el nuevo contrato, no dando derecho a reclamo posterior alguno.

– Al producirse la rotura del obenque, se creó una comisión "ad hoc", dentro de cuya competencia se destacaba la de determinar las responsabilidades emergentes del hecho y la de verificar el cabal cumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario. Sobre ambos puntos no se produjeron los avances deseados.

– Con respecto a la determinación de las responsabilidades en que pudieran haber incurrido los agentes de la administración pública, se está suscitando un sumario administrativo instruido por la Dirección de Sumarios de la Secretaría de Coordinación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que determinará las responsabilidades del caso. En cambio con respecto al cabal cumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario, nada ha hecho la comisión "ad hoc".

– La rotura del obenque se produjo el día 20 de septiembre de 1996, contratándose a la consultora dinamarquesa COWI para realizar un análisis y propuesta de rehabilitación del complejo. Los estudios realizados por la consultora tendientes a determinar el estado de los alambres de los cables en la denominada zona del cuello de los anclajes, conforma la tarea incumplida por el concesionario, lo cual pone en evidencia la inoperancia del mismo en el tratamiento del tema.

– Los elevados importes de los contratos para estudio (\$ 2.200.000) y reparación de los obenques (\$ 4.800.000), hubieran resultado sensiblemente menores, si se hubieran podido realizar fuera de la situación de emergencia creada por la no ejecución de los controles por parte del concesionario.

Como consecuencia de los comentarios y observaciones de la actuación del concesionario y del órgano de control, la AGN recomienda al concedente, implementar las siguientes acciones:

– Exigir al concesionario el cumplimiento de un efectivo programa de mantenimiento, basado en las mismas cláusulas contractuales y adecuadas a las actuales condiciones estructurales.

– El programa de mantenimiento, desarrollado por personal experto debería encuadrarse dentro de las mismas previsiones económicas contractuales (sin modificar las tarifas del peaje) que consideran el mantenimiento integral de los puentes del complejo, particularmente en lo que concierne al aspecto estructural, debiendo el concedente aprobar y fiscalizar el cumplimiento de dicho programa.

– Las erogaciones que se están realizando por el contrato con COWI, originadas en la carencia de estudios y controles que debía realizar el concesionario, como asimismo el mayor costo del cambio de los obenques motivado por la situación de emergencia, debería ser justipreciado por el concedente y soportado por el concesionario.

Del trabajo realizado, la Auditoría General de la Nación, llegó a las siguientes conclusiones:

1. El concesionario no realizó los ensayos iniciales ni anuales de los obenques que se exigen en el pliego técnico particular.

2. Durante los seis primeros años de la concesión, el concesionario no produjo intervenciones técnicas oportunas y adecuadas, ni propuso medidas tendientes a determinar el origen de los problemas observados desde el inicio de la concesión.

3. El órgano de control no evaluó convenientemente los daños surgidos en los anclajes, ni intimó al concesionario a cumplir con sus obligaciones en tiempo y forma.

4. El órgano de control no aplicó las penalidades previstas en el pliego por incumplimiento en las tareas de control y mantenimiento de los puentes.

5. La comisión ad hoc no determinó las responsabilidades emergentes a raíz de la rotura del obnque.

6. El concesionario no se ajustó a los requerimientos del pliego respectivo y tampoco acreditó su aptitud para llevar adelante un plan de acción y control que garantice al Estado el mantenimiento de una obra de la importancia económica y estratégica como lo es el Complejo Ferrovial Zárate-Brazo Largo.

Cabe agregar que el concedente procedió a la renegociación del contrato de concesión y, pese a los incumplimientos del concesionario, amplió el plazo original de la concesión de 12 a 28 años.

#### *Resolución 105/98-AGN*

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría referente a “VICOV S.A.-Virgen de Itatí S.A-Concesionaria del corredor vial 13-Verificar el cumplimiento de las inversiones en obras prioritarias en tiempo y forma de acuerdo a un cronograma cuyo incumplimiento es penalizable y auditar el cumplimiento de las condiciones exigibles a la calzada de rodamiento y su relación con la tarifa de peaje”.

Dado que en el considerando y en la parte resolutive de la resolución 105/98 se menciona como sociedades auditadas a VICOV S.A. y a Virgen de Itatí S.A y, en cambio en el informe del auditor de la misma resolución sólo se menciona a VICOV S.A., se requirió aclaración a la Auditoría General de la Nación.

La Auditoría General de la Nación informa que “la empresa concesionaria del corredor vial 13 es Virgen de Itatí Concesionaria Obras Viales S.A.”, pero que “debido a lo extenso del nombre la empresa utiliza corrientemente su sigla VICOV S.A.”.

La AGN informa que efectuó un examen en el ámbito del corredor vial 13 con el objeto de auditar el cumplimiento de las obligaciones de la empresa concesionaria VICOV S.A., referidas a la ejecución de obras y fiscalizar el control de dichas obligaciones a cargo del órgano de control de las concesiones viales (Dirección Nacional de Vialidad).

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa, aprobadas por la resolución 145/93 de la Auditoría General de la Nación, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la ley 24.156.

Para la selección de obligaciones del concesionario, se aplicó el criterio de mayor significatividad económica, correspondiendo las principales inversiones en obras.

Se analizó el cumplimiento del cronograma de obras hasta el sexto año de concesión (31-10-96) y algunas obras correspondientes al séptimo año, esbaltenciendo el grado de incumplimientos.

También la AGN evaluó la gestión del órgano de control de las concesiones viales en materia de fiscalización de las obligaciones auditadas.

El corredor vial 13, objeto del estudio, se ubica en las provincias del Chaco, Corrientes y Misiones y abarca las rutas nacionales 12 y 16 con una extensión total de 946 kilómetros.

Los contratos fueron aprobados por decreto 2.039 del 26-9-90 y posteriormente renegociados por el decreto 1.817 del 29-9-92 y se encuadran dentro de los contratos de concesión de obra pública, para la mejora, ampliación, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración de los corredores.

La concesión fue onerosa desde el inicio hasta el 31-3-91 y, a partir del 1º-4-91 mediante decreto 527/91 se deja el régimen oneroso, eliminándose en consecuencia la percepción de los cánones oportunamente establecidos y subsidiándose en más las concesiones como consecuencia de la reducción tarifaria establecida en dicho decreto.

El acuerdo de renegociación de los contratos, fija el tipo de subsidio por medio de la denominada compensación indemnizatoria que se materializa mediante el pago por parte de la autoridad concedente de cuotas mensuales iguales y consecutivas que se devengarán desde el 1º de enero de 1992 hasta la extinción de la concesión el 31 de octubre del 2003.

El trabajo de auditoría realizado por la Auditoría General de la Nación, se tradujo en comentarios y observaciones sobre el accionar de la concesionaria y en recomendaciones al órgano de control de las concesiones viales que se indican a continuación:

Con relación a obras, la AGN señala que de conformidad al acuerdo de renegociación que fijó un cronograma para todo el período de concesión, confeccionó un cuadro conteniendo todas las obras hasta el 6º año de concesión y algunas del 7º año. De dicho cuadro surgen los siguientes incumplimientos:

- Incumplimiento en 3 obras de la fecha última de inicio.

- En otras 3 obras se verificó incumplimiento de la fecha última de terminación.

- En varias obras se utilizó el recurso de la franquicia.

La AGN manifiesta que los incumplimientos detallados más arriba, habilitan al concedente a aplicar las penalidades previstas en el pliego de condiciones particulares, destacando que se iniciaron los trámites de penalización correspondiente, pero a la fecha de la auditoría, no se había efectivizado co-

bro alguno de las multas, hecho este que ha resultado ser una constante a lo largo de toda la concesión (se inicia el trámite de penalidad pero nunca se arriba a su cobro efectivo).

Con relación a la conservación de rutina, las mismas se encuentran sujetas en su mayoría a necesidades puntuales de intervención que puedan surgir a lo largo de la concesión. Esto hace una necesidad el control estricto de dichas tareas, en especial de los volúmenes ejecutados.

Sobre este particular, se ha verificado que la Dirección Nacional de Vialidad no efectúa ningún control de las tareas realizadas y sólo se cuenta con la información suministrada por el concesionario.

Con relación al estado del corredor, se observaron muchas deficiencias que se indican:

- En algunos tramos de la ruta 16 se observaron algunos sectores con ahuellamientos y principalmente una fuerte exudación.

- También se observaron reparaciones tipo parche en tramos donde se ejecutó carpeta y obra nueva sin señalizar y pésimo estado de las banquetas.

- Respecto a la ruta 12, los principales inconvenientes observados están relacionados con el estado de las banquetas, que en gran parte de su longitud presentan erosiones, ahuellamientos importantes y en algunos tramos una excesiva pendiente con hombros caídos.

- Con respecto a la carpeta de rodamiento, presenta en sectores la aparición prematura de baches en una carpeta de reciente ejecución y también, fisuras de distinto grado, algunas de grado 8.

- En varios kilómetros, la empresa efectuó trabajos correctivos con el único fin de mejorar el índice de estado, ya que dichos trabajos se realizaron exclusivamente en los sectores de medición de los parámetros.

- Insuficiente mantenimiento de los puentes (oxidación en rodillos de apoyo, socavación de pedraplén y talud, barandas con desprendimientos y hierros al descubierto en sector peatonal del puente).

A raíz de las deficiencias comprobadas, la AGN hace las siguientes recomendaciones al órgano de control de las concesiones viales:

- Determinar en forma perentoria si existió una distorsión sustancial de la ecuación económico-financiera que le haya impedido al concesionario ejecutar las obras penalizadas en los tiempos correspondientes.

- De no haber existido la distorsión, efectivizar las penalidades con la mayor celeridad posible.

- Impedir al concesionario realizar prácticas que alteren la representatividad del kilómetro en las mediciones de los parámetros que componen el índice de estado.

- Determinar la razonabilidad de las inversiones declaradas por el concesionario a través de los costos de cada una de las obras ejecutadas, mediante

valores de referencia generados por la Dirección Nacional de Vialidad.

- Verificar los volúmenes de ejecución declarados por la concesionaria en concepto de conservación de rutina, mediante muestras selectivas de estas tareas, estableciendo el grado de confiabilidad de los datos suministrados por la concesionaria.

- Instar al concesionario a implementar un plan de mantenimiento y control estructural de puentes.

Las conclusiones a las cuales arribó la AGN con las tareas realizadas, son las siguientes:

- Incumplimientos de la concesionaria en tres obras de la fecha de inicio.

- Incumplimientos de la concesionaria de la fecha última de terminación en tres obras.

- Con respecto a los incumplimientos, si bien se inician los trámites de penalidad, nunca se efectiviza el cobro de las mismas, hecho este que ha resultado una constante a lo largo de la concesión y para todos los concesionarios ya auditados por la AGN.

- Siendo recurrente el descargo por parte del concesionario, sobre la demora o falta de pago de los subsidios por parte del concedente, el órgano de control de las concesiones viales (Dirección Nacional de Vialidad) que tiene una división cuya misión principal es realizar el seguimiento de la ecuación económico-financiera nunca se pronunció al respecto y menos aún lo hizo sobre la razonabilidad de los montos declarados por el concesionario en concepto de inversión.

- No se efectúa ningún control de volúmenes de obra ni montos de inversión en concepto de conservación de rutina, a pesar de que para este corredor el concesionario declaró haber invertido durante los primeros cuatro años un monto de \$ 31.373.000 representando esto un 52% del total invertido en este período.

- Finalmente, la AGN concluye que el control ejercido por el órgano de control de las concesiones viales, en el mejor de los casos fue ineficiente, cuando no inexistente.

#### *Resolución 119/98-AGN*

La AGN informa que realizó un informe especial, relacionado con la obtención de información actualizada y sistematizada sobre la contratación de servicios de consultoría para la ejecución de tareas vinculadas al proceso constructivo de las obras y al fortalecimiento institucional suscritos entre 1993 y 1997, en jurisdicción de la Dirección Nacional de Vialidad.

El examen realizado por la AGN dio lugar a comentarios y observaciones que se tradujeron en las siguientes recomendaciones para el organismo auditado:

- Los expedientes principales deben contener los antecedentes que reflejen la metodología utilizada para la aprobación de la “lista corta” (concurso privado).

– El procedimiento de selección para la contratación de firmas consultoras financiadas con fondos del Tesoro nacional debería regirse también, como principio general, por el procedimiento de concurso público conforme lo establece el artículo 12 de la ley 22.460.

– El organismo debería contar con manuales de procedimiento o instructivos que permitan efectuar el seguimiento y control del circuito administrativo de contratación y pago de los servicios de consultoría.

– Los actos administrativos que se emitan e involucren erogaciones, deberán contener la partida presupuestaria a la que se habrá de asignar el gasto.

– En oportunidad de efectuarse la recepción final de los trabajos, el organismo auditado debería confeccionar el acta correspondiente, en la que conste la fecha de terminación de los trabajos, conformidad de los mismos, atrasos o ampliaciones de plazos, stancias de devolución de garantías, etcétera.

– De generarse atrasos imputables a las empresas consultoras, deberán aplicarse las penalidades previstas en el pliego de bases y condiciones para la contratación de servicios de consultoría.

– El organismo auditado debería extremar los recaudos, a fin de evitar que el plazo transcurrido entre la finalización del proyecto y el inicio de las obras dé lugar a eventuales desactualizaciones de proyecto.

#### *Resolución 46/99-AGN*

La Auditoría General de la Nación informa que realizó un examen especial en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, con el propósito de determinar el funcionamiento de los mecanismos de control interno que operan sobre el circuito de liquidación, pago y registración de las retribuciones correspondientes al personal que presta servicios en la referida entidad.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGN, aprobadas por la resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por la ley 24.156.

Las pruebas de procedimiento fueron extraídas del padrón de personal permanente que percibió haberes del mes de enero de 1998.

El trabajo realizado por la AGN dio lugar a comentarios y observaciones sobre los siguientes rubros: estructura orgánica, situaciones de revista, circuito de liquidación de haberes (circuito administrativo, liquidación de haberes, liquidación de comidas resolución 754/95-DNV, liquidación de desarraigo, legajos y control de asistencia) y circuito de pago y registración.

El informe de la AGN señala las observaciones de cada uno de los rubros examinados y los descargos por parte del ente, haciendo las siguientes recomendaciones para perfeccionar el sistema de funcionamiento del control interno sobre los circui-

tos de liquidación, pago y registración de las remuneraciones:

– Continuar hasta finalizar las gestiones tendientes a la instauración de la organización funcional.

– Normalizar los aspectos observados al tratar la situación de revista (designaciones interinas, asignación de niveles escalafonarios, subrogancias, renovación de contratos del personal, movilidad, viáticos, etcétera).

– Disponer las acciones necesarias para que la carga de los códigos móviles se efectúe en el ámbito de la subgerencia de recursos humanos y se subsanen las dificultades que evidencia el sistema liquidador.

– Normalizar la liquidación del concepto “comidas resolución 754/95-DNV” y de la compensación por desarraigo.

– Completar los legajos en los aspectos que aún están pendientes.

– Perfeccionar el control de asistencia, uniformando además, el formato de la información que emiten los distritos y optimizando la comunicación con la división medicina laboral.

Finalmente, la Auditoría General de la Nación expresa que de los procedimientos practicados sobre el circuito de control interno de liquidación, pago y registración de remuneraciones del personal que presta servicios en la Dirección Nacional de Vialidad, se concluye que el mismo expone un razonable grado de eficiencia, con las salvedades formuladas en los aspectos que se recomiendan rectificar.

#### *Resolución 47/99-AGN*

La AGN informa que realizó una auditoría de gestión del Programa de Corredores Viales Nacionales, préstamo BID 795/OC-AR, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, centrando el análisis en los resultados obtenidos y los procesos implementados por el programa a fin de alcanzar sus objetivos, desde su puesta en marcha hasta el 31 de marzo de 1998.

El examen fue realizado de acuerdo con las normas de auditoría externa, dictadas por la AGN en virtud de las facultades conferidas por la ley 24.156.

El programa de corredores viales nacionales comprende a siete corredores viales, cuya longitud total es de 10.700 kilómetros aproximadamente.

Para la ejecución del programa, se suscribió el contrato de préstamo 795/OC-AR entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, con fecha 21 de marzo de 1994, siendo el plazo para desembolsar los recursos del financiamiento de cuatro años, con vencimiento en marzo de 1998, fecha que fue prorrogada por dos años a pedido del solicitante, o sea que la fecha del último desembolso será el 31 de marzo del 2000.

Los objetivos del programa fueron otorgar financiamiento para la racionalización del transporte vial

en la Argentina, reducir los costos del transporte y mejorar las condiciones de seguridad de las carreteras, así como también lograr el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de la Dirección Nacional de Vialidad para que pueda cumplir el rol planificador, administrativo y normativo que le ha sido asignado.

El financiamiento comprometido por el BID es de u\$s 340 millones, mientras que el monto de recursos adicionales que el prestatario se compromete a aportar como contrapartida local para la ejecución del programa fue estimado en el equivalente de u\$s 378 millones, que incluye además de los fondos del Tesoro nacional, recursos provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco Europeo de Inversiones. El BID podrá reconocer como parte de la contrapartida local, los gastos efectuados en el programa a partir del 1º de diciembre de 1993 hasta la fecha del contrato de préstamo.

El enfoque del trabajo de auditoría se basó en el análisis de los riesgos inherentes al programa, entendiendo como “riesgo” al conjunto de factores que pueden afectar el cumplimiento de los resultados esperados.

El trabajo de campo consistió en la auditoría de las áreas que en la etapa de planeamiento se identificaron como áreas en las cuales podrían llegar a verificarse riesgos potenciales que pudieran impedir el logro de los resultados esperados por el programa.

El examen efectuado por la AGN incluye muestras seleccionadas para las distintas fuentes de financiamiento del programa: BID, Banco Europeo de Inversión, BIRF y Tesoro nacional.

El grado de ejecución del programa de acuerdo a los estados financieros al 31-12-97 alcanza al 51% del monto total del préstamo.

Las conclusiones de la AGN sobre la auditoría de gestión del Programa de Corredores Viales Nacionales, efectuada en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, son las siguientes:

– Considerando los tiempos insumidos en la contratación y ejecución de las obras, el programa sufrió un atraso de 24 meses con respecto a las pautas previstas en el contrato de préstamo. Esta situación generó un pedido de prórroga autorizado por el BID que extendió el plazo para efectuar el último desembolso hasta marzo del año 2000. Asimismo, el plazo para la iniciación efectiva de la totalidad de las obras, que era de 42 meses contados a partir de la vigencia del contrato, fue ampliado a 66 meses.

– Es de destacar que debiendo haber concluido el programa el 31-3-98, su grado de avance al 31-12-97, medido a través de los desembolsos, alcanzaba sólo al 51%. Por otra parte, dada la restricción presupuestaria para el año 1998 mencionada en el punto 5.2.6., la ejecución de las obras BID del tercero y cuarto año se vería dificultada y compro-

metida la finalización de las obras BID y BEI del segundo año.

– En caso de concluirse las obras BID que se hallan en ejecución, la meta física alcanzada sería sólo de 700,61 kilómetros, que representan el 37,9% de los 1.850 kilómetros previstos originalmente en el contrato de préstamo y el 52,9% de los 1.325 kilómetros de las metas físicas redefinidas. Por lo tanto el programa financiará una cantidad significativamente menor de kilómetros con el mismo costo presupuestado originalmente.

– El costo promedio por kilómetro de obra financiada por el BID, en las ocho obras terminadas, superó al estimado en el documento preparatorio del proyecto, habiéndose incrementado en un 88%.

– Del total de obras terminadas financiadas por el BID el 50% no cumplió el plazo contractual previsto y el 69,2% de las que se hallan en ejecución presentan atrasos.

– Habiéndose acordado anticipos financieros con el objeto de reducir los plazos de ejecución, seis de las doce obras que recibieron anticipos no cumplieron los nuevos plazos contractuales. No surge de la documentación analizada que se hayan aplicado penalidades relativas a dicho incumplimiento. Asimismo, no se detectó un criterio uniforme en el mecanismo de devolución de los mencionados anticipos.

– A marzo de 1998, el 27,3% del total de obras financiadas por fuente BID registró modificaciones contractuales. Las financiadas por fuente BEI no sufrieron modificaciones de obra. Con respecto a los contratos de fuente BIRF y FTN no fue posible cuantificar el monto de sus modificaciones. La información sobre estas obras que recopila la UC-BID carece del grado de detalle necesario para efectuar su análisis, ya que no contempla los datos relevantes de la totalidad de las obras financiadas desde el inicio del programa. Asimismo, se han detectado diferencias entre informaciones provenientes de distintas fuentes referidas a idénticos aspectos.

– Con respecto a las adquisiciones de equipos e instrumentos, a la fecha de la auditoría se aplicó sólo el 27,2% del monto asignado a dicho rubro y el resto de los fondos aún no pudo ser ejecutado debido a inconvenientes en el proceso licitatorio.

– Con relación a la *addenda* suscrita con la consultora que realiza el apoyo a la unidad coordinadora del BID, se deberían haber respetado las reglamentaciones pertinentes, esto es, practicado una licitación o concurso de precios en lugar de una contratación directa. El procedimiento realizado incumple lo establecido en el contrato de préstamo, por lo cual el banco manifestó que no es posible reconocer el costo que surge de la *addenda* como contrapartida local del préstamo. Asimismo, se considera que el monto pagado excede los valores normales de mercado.

– Los estudios y diseños contratados para la ejecución de las obras BID correspondientes al ter-

cer y cuarto año que insumieron una inversión de \$ 7.811.194 podrían no ser utilizados durante el presente programa. Dicho monto incluye el costo de la *addenda* para la revisión de los estudios cuya financiación fue objetada por el banco de acuerdo a lo expresado en la conclusión anterior.

Como consecuencia de las observaciones puntualizadas en las conclusiones, la Auditoría General de la Nación efectuó las siguientes recomendaciones:

- Gestionar la disponibilidad de los fondos necesarios para que las obras ya iniciadas con fuente de financiamiento BEI y las obras BID del primero y segundo años puedan ser concluidas durante el período que resta hasta la finalización del programa.

- Evitar que el recurso de la modificación de obra que no responda a causas imprevisibles se convierta en una alternativa corriente a la que fácilmente pueda acudir para subsanar eventuales defectos de previsión o de pericia técnica, en la confección de los estudios y proyectos de las obras, toda vez que dichas modificaciones ocasionan demoras y suspensiones innecesarias hasta su aprobación con el consiguiente perjuicio económico para el Estado y comprometen el cumplimiento de los objetivos del programa.

- Acelerar el proceso de adquisición y contratación de los equipos e instrumentos de medición con cargos al financiamiento del programa.

- Definir y solucionar prontamente la situación por la que atraviesa la obra de la ruta 231 en la provincia del Neuquén financiada con fondos BID, ya que dicha ruta constituye la única vía de comunicación transitable durante todo el año a través del paso internacional Puyehue con la vecina República de Chile.

- Consignar en un mismo registro la totalidad de los datos relevantes de las obras comprendidas en el programa desde su inicio, con el objeto de proveer información integral sobre el universo de obras financiadas por el mismo. De esta forma se evitarían diferencias entre informes provenientes de distintas fuentes y referidos a idénticos aspectos.

#### *Resolución 52/99-AGN*

La Auditoría General de la Nación informa que efectuó un examen en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, relacionado con la verificación de los programas 21 y 22 –Conservación mejorativa, mejoramiento y reconstrucción y Construcciones–, incorporados en los cuadros de la cuenta de inversión del ejercicio 1996, y su relación con las metas ejecutadas en ese ejercicio por el organismo auditado.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGN, aprobadas por la resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por la ley 24.156.

El Programa 21 se titula “Conservación mejorativa, mejoramiento y reconstrucción”, y tiene como ob-

jetivo el restablecimiento de una adecuada condición de transitabilidad, con carácter preventivo, y el aumento de los estándares de las rutas existentes para que paulatinamente se alcancen condiciones óptimas, permitiendo recomponer la capacidad estructural de las vías, prolongándose su vida útil, y dotar de las condiciones de comodidad y seguridad necesarias.

El Programa 22 titulado “Construcciones”, se refiere a construcciones de obras nuevas (rutas y/o puentes), para permitir mantener recorridos que optimicen la operación de los vehículos, tendiendo a alcanzar costos de transportes mínimos.

El principal esfuerzo se halla dirigido a resolver soluciones de continuidad que presenta la red vial, lo que permitirá completar corredores, en algunos casos, y en otros, iniciar los trabajos en igual sentido. En el caso de puentes, se construirán obras nuevas que reemplazarían estructuras cuya vida útil se hubiera agotado o aquellas que han registrado un aumento de demanda que excede su capacidad de prestación.

Como consecuencia del examen realizado, surgieron una serie de observaciones, verificándose diferencias entre las planillas de avance emitidas por el organismo auditado y los consignados en la cuenta de inversión.

Las conclusiones de la AGN sobre el resultado del relevamiento son las siguientes:

1. Del análisis de los objetivos planteados en función de los conceptos que definen el manual para la formulación del presupuesto como metas y producción terminal, se deduce que las metas tienen vinculación directa con la producción operada en el mismo período anual en el que se mide la evolución del crédito necesario para la consecución de los objetivos programados.

Sin embargo, a los efectos de reflejar las metas a través de los kilómetros terminados en el ejercicio en que se tratan, se considera la totalidad de kilómetros ejecutados, contabilizados desde su inicio en períodos anteriores.

2. En la información incluida en la cuenta de inversión como metas alcanzadas por el organismo, dentro del monto total de inversión, no se encuentran discriminados los valores que corresponden a puentes, asignándoseles a éstos la cantidad en kilómetros, e incrementando así el valor de costo medio por kilómetro y, en menor proporción, la cantidad de kilómetros ejecutados.

3. Se consideraron como metas ejecutadas en el ejercicio 1996 aquellas obras que tienen asignados los códigos 7 y 8, que corresponden a las finalizadas sin recepción provisoria y con recepción provisoria respectivamente.

En los cuadros de la cuenta de inversión, además de éstas, se observaron casos en los que no hubiera correspondido su inclusión como metas del ejercicio 1996, dado que obedecen a obras oportu-

namente incluidas en las metas del ejercicio anterior (1995) y obras finalizadas en ejercicios anteriores, sin ejecución durante el período bajo análisis.

4. De acuerdo al temperamento adoptado para el reflejo de la información en la cuenta de inversión, respecto de la clasificación de las obras según el porcentaje de avance en su ejecución y la asignación de los diferentes códigos identificatorios del estado de las mismas, no se verifica uniformidad respecto de lo que se considera como obra terminada y de aquellas con alto grado de avance.

Esta situación se observa en obras con un 97% de avance que se reflejan indistintamente como finalizadas o en ejecución, así como obras con un 100% de avance en la ejecución que podrían calificarse como finalizadas pero no están incluidas como tales en dichos cuadros anexos.

5. En la presentación de la información presupuestaria relacionada con la evolución del crédito asignado a estos programas, se refleja la inversión total en obras, esto incluye tanto a las obras terminadas como las que se encuentran en ejecución durante el ejercicio, pero sólo una parte de este crédito total tiene relación con las metas que corresponden al porcentaje de obras terminadas.

Asimismo, las ejecuciones físicas y financieras responden a sistemas que difieren en el momento de registración; la primera se efectúa al momento de la confección del certificado de obra y la segunda cuando se encuentra disponible al pago, transcurriendo entre ambos un período aproximado de 90 días.

Por lo expuesto, no correspondería relacionar la evolución del crédito con las metas ejecutadas.

6. Los porcentajes de avance de las obras se miden, respecto de la inversión total, desde el inicio de las mismas y normalmente comprenden más de un ejercicio, mientras que el crédito anual utilizado refleja sólo parte de inversión total de las obras que se ejecutaron y finalizaron en ese período, sin considerar el total invertido desde su inicio.

7. No se observa por parte de los mismos un sistema de información de control de gestión que permita la integración y conciliación de la programación y ejecución física y financiera en función de la asignación de los créditos que forman parte del presupuesto de la administración nacional, a fin de determinar si las acciones desarrolladas por la unidad ejecutora han alcanzado de manera efectiva y económica los objetivos establecidos.

Finalmente, de acuerdo a las conclusiones arribadas, la Auditoría General de la Nación expresa las siguientes recomendaciones a la Dirección Nacional de Vialidad:

1. Dadas las características del organismo cuyos objetivos son plurianuales, deberían considerarse los kilómetros ejecutados respecto de las obras terminadas en el ejercicio en que se tratan, con independencia de los kilómetros ejecutados, contabilizados desde su inicio en períodos anteriores.

2. La información incluida en la cuenta de inversión como metas alcanzadas por el organismo, dentro del monto total de inversión, debería identificar los valores que corresponden a puentes, e informarlos separadamente a fin de no asignarles la cantidad en kilómetros, e incrementar así el valor de costo medio por kilómetro y, en menor proporción, la cantidad de kilómetros ejecutados.

3. A los fines de reflejar las metas ejecutadas en el período 1996, deberían excluirse aquellas obras oportunamente incluidas en las metas del ejercicio anterior (1995) y obras finalizadas en ejercicios anteriores sin ejecución durante el período bajo análisis.

4. Debería considerarse la aplicación de un criterio uniforme de lo que se reconoce como obra terminada o con alto grado de avance, teniendo en cuenta la clasificación de las obras según el porcentaje de su ejecución y la asignación de diferentes códigos, identificatorios del estado de las mismas.

5. El organismo debería implementar un sistema de información que permita relacionar la evolución del crédito con las metas ejecutadas.

6. A efectos de relacionar el crédito utilizado en el período con las metas del mismo, debería considerarse únicamente, la ejecución de esas obras durante el ejercicio 1996 y no desde el inicio de las mismas.

7. El organismo debería implementar un sistema de información de control de gestión debidamente integrado y conciliado con la programación y ejecución física y financiera en función de la asignación de los créditos que forman parte del presupuesto de la administración nacional, a fin de determinar si las acciones desarrolladas por la unidad ejecutora han alcanzado de manera efectiva y económica los objetivos establecidos.

La AGN señala que dio vista de los proyectos de informe a la Dirección Nacional de Vialidad que realizó diversas consideraciones y, tomando en consideración las recomendaciones, ha expresado su voluntad de instrumentar las sugerencias recibidas.

Tomado conocimiento de los informes de la Auditoría General de la Nación, corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo, manifestando la urgente necesidad de que: a) Se adopten las medidas necesarias a los fines del efectivo cumplimiento de las tareas de control que competen a la Dirección Nacional de Vialidad en materia de obras y servicios viales, asegurando que cumpla y persiga el cumplimiento por los concesionarios de redes viales de la normativa correspondiente; b) Atento los gravísimos riesgos para la seguridad de las personas y el patrimonio nacional que pueden derivarse de la constatación de los defectos señalados por la Auditoría General de la Nación en los trabajos de fiscalización objeto de sus resoluciones 32/98, 97/98, 105/98, 119/98, 46/99, 47/99 y 52/99, se ordenen las instrucciones sumariales que resulten menester en el seno del organismo citado en el apartado precedente, a los fi-

nes de que se determinen y efectivicen las responsabilidades que correspondan; c) Se adopten las medidas conducentes a lograr el total cumplimiento de la normativa que rige las concesiones que constituyen objeto de las resoluciones de la AGN detalladas en el inciso que antecede y en su caso se accione oportunamente contra las concesionarias, en orden a obtener el resarcimiento correspondiente y los daños y perjuicios que se deriven de los incumplimientos en que incurran, así como las sanciones que por derecho correspondan.

*Emilio M. Cantarero. – Juan I. Melgarejo.  
– Angel L. Abasto. – Raúl E. Baglini. –  
Oraldo N. Britos. – Ricardo A. Branda.  
– José L. Gioja. – Rubén O. Sala.*

## ANTECEDENTES

### 1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado los expedientes oficiales varios: 19/98, sobre examen especial sobre contratos de obras públicas; 363/98, sobre empresa Caminos del Uruguay S.A. concesionario del corredor vial 18 respecto al mantenimiento del complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo; 373/98, referente a VICOV S.A. concesionaria del corredor vial 13 sobre cumplimiento de inversiones y cumplimiento de las condiciones exigibles a la calzada de rodamiento; 427/98, sobre servicios de consultoría; 120/99, sobre funcionamiento de los mecanismos de control interno que operan sobre el circuito de liquidación, pago y registración de las retribuciones del personal; 121/99, sobre Programa de Corredores Viales Nacionales; 126/99, sobre verificación de los programas 21 y 22, incorporados en los cuadros de la cuenta de inversión del ejercicio 1996; mediante los cuales la Auditoría General de la Nación remite resoluciones referentes al ámbito Dirección Nacional de Vialidad y por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1° – Dirigirse al Poder Ejecutivo manifestando la urgente necesidad de que: a) Se adopten las medi-

das necesarias a los fines del efectivo cumplimiento de las tareas de control que competen a la Dirección Nacional de Vialidad en materia de obras y servicios viales, asegurando que cumpla y persiga el cumplimiento por los concesionarios de redes viales de la normativa correspondiente; b) Atento los gravísimos riesgos para la seguridad de las personas y el patrimonio nacional que pueden derivarse de la constatación de los defectos señalados por la Auditoría General de la Nación en los trabajos de fiscalización objeto de sus resoluciones 32/98, 97/98, 105/98, 119/98, 46/99, 47/99 y 52/99, se ordenen las instrucciones sumariales que resulten menester en el seno del organismo citado en el apartado precedente, a los fines de que se determinen y efectivicen las responsabilidades que correspondan; c) Se adopten las medidas conducentes a lograr el total cumplimiento de la normativa que rige las concesiones que constituyen objeto de las resoluciones de la AGN detalladas en el inciso que antecede y en su caso se accione oportunamente contra las concesionarias, en orden a obtener el resarcimiento correspondiente por los daños y perjuicios que se deriven de los incumplimientos en que incurran, así como las sanciones que por derecho correspondan.

2° – Solicitar al Poder Ejecutivo se sirva informar sobre las medidas adoptadas en función de la materia objeto de la presente, dentro de los 60 días de efectivizada la comunicación que se dispone en el artículo siguiente.

3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos\*.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 22 de agosto de 2000.

*Emilio M. Cantarero. – Juan I. Melgarejo. – Angel L. Abasto. – Raúl E. Baglini. – Orlando N. Britos. – Ricardo A. Branda. – José L. Gioja. – Rubén O. Sala.*

### 2

Ver expediente: 125-S.-2000.

\* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.