
SESIONES ORDINARIAS

2003

ORDEN DEL DIA N° 2418

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Impreso el día 15 de agosto de 2003

Término del artículo 113: 27 de agosto de 2003

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los fines de superar las situaciones puestas de manifiesto por la Auditoría General de la Nación, con motivo de la evaluación y análisis del cumplimiento de los objetivos previstos en el “Proyecto Sectorial de Mantenimiento y Rehabilitación de Carreteras” y otras cuestiones conexas. (93-S.-2003.)

Buenos Aires, 23 de julio de 2003.

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

S/D.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle 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 nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas a los fines de superar las situaciones puestas de manifiesto por la Auditoría General de la Nación, con motivo de la evaluación y análisis, del cumplimiento de los objetivos previstos en el “Proyecto Sectorial de Mantenimiento y Rehabilitación de Carreteras” - contrato de préstamo 3.611/AR BIRF y sobre las medidas dispuestas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones descriptas, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO E. LÓPEZ ARIAS.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a un informe de auditoría de gestión preparado por la Auditoría General de la Nación (AGN), cuyo objeto fue la evaluación y análisis del cumplimiento de los objetivos previstos en el proyecto al 30/6/98. Las tareas de campo se desarrollaron entre el 28/8/98 y el 30/12/98.

En el apartado “Aclaraciones previas”, la AGN señala que el contrato de préstamo 3.611-AR - “Proyecto Sectorial de Mantenimiento y Rehabilitación de Carreteras” fue firmado entre la Nación Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento el 1° de octubre de 1993, obteniéndose la efectividad del mismo el 30 de diciembre del mismo año.

El organismo ejecutor es la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), con la cual se firmó el acuerdo subsidiario de fecha 27 de diciembre de 1993. La función de coordinación del proyecto está a cargo de la unidad coordinadora BIRF.

El monto del proyecto original era de u\$s 756 millones, compuestos por u\$s 340 millones provenientes del préstamo (44,97%) y u\$s 416 millones de contrapartida local (55,03%). Con la redistribución del proyecto efectuada en el año 1996 el monto original se redujo a u\$s 624 millones integrados por un 54,49 % de aporte BIRF y un 45,51 % de aporte

local, correspondiendo la totalidad de la reducción a la contrapartida local que pasó a ser de u\$s 284 millones.

Se prevé que las obras finalicen el 31 de diciembre de 1999; en tanto que la fecha de cierre estimada del préstamo es el 30 de junio de 2000.

Los objetivos del proyecto consisten en:

–Contribuir en el financiamiento de los Planes de Inversión de Vialidad (PIV), desde 1993 a 1997;

–Brindar apoyo a las actividades relacionadas con el mejoramiento de la eficiencia del subsector vial, esto es mantener y rehabilitar los tramos viales que no hayan sido confiados al sector privado mediante concesiones; y

–Reparar y reemplazar los tramos viales dañados por las grandes inundaciones acaecidas en 1992 en las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Santa Fe previstos en los planes mencionados.

Señala que el proyecto no tenía previstas metas físicas de ejecución propias, esto es no se explicitaron en el contrato, documento preparatorio del préstamo ni documento similar las mallas o los kilómetros de rutas que se esperaba financiar.

El proyecto consta de las siguientes partes:

Parte A: Obras de mantenimiento y reconstrucción de rutas: realización de las obras de mantenimiento y reconstrucción vial incluidas en el Plan de Inversión Vial (PIV) desde 1993 a 1997.

Parte B: Obras de emergencia por inundaciones: realización de obras de reparación y reemplazo en las rutas y puentes dañados por las inundaciones de 1992 en las provincias ya referidas e incluidas en el Plan de Inversión Vial.

Parte C: Equipamiento: adquisición de equipos de oficina, comunicaciones y para trabajo de campo, tales como recuento de tránsito, control de peso y evaluación del estado de rutas, entre otros.

Parte D: Asistencia y capacitación técnica: realización de un programa que incluya las actividades de Asistencia y Capacitación Técnica del Proyecto (ACTP), según el cronograma de implementación.

Parte E: Reforma del sistema vial: realización de actividades correspondientes a la reforma del sistema vial previstas en el proyecto, incluyendo reformas pilotos de las provincias de La Pampa y Santa Cruz.

Con la revisión de medio plazo, se procedió a modificar tanto las categorías de gasto, creándose la categoría 5, C.RE.MA Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento, dentro del cual se encaran las obras licitadas a partir de 1996, como la composición de la matriz de financiamiento.

En el apartado “Comentarios y observaciones”, la AGN señala lo siguiente:

1. *Proceso de licitación y adjudicación de obras*

El sistema de Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento de Carreteras (C.RE.MA.) es una de las nuevas modalidades de contratación implementada por la DNV para transferir actividades de conservación, tradicionalmente realizadas por ese organismo, a la esfera privada reservándose la verificación del nivel de calidad que debe obtenerse en las obras adjudicadas.

El objeto de los C.RE.MA. consiste en la recuperación de un tramo determinado en el pliego durante el primer año del contrato y el mantenimiento de la malla durante todo el plazo de contrato (vigencia 5 años). La contratación se realiza por el sistema de ajuste alzado.

En el primer año de contrato se efectúa la reconstrucción de la carretera, lo que insume un 70 % del total del costo y el resto corresponde al mantenimiento realizado por el mismo contratista durante los cuatro años siguientes, con lo que éste no se podrá eximir de responsabilidad en cuanto al estado de la obra.

De acuerdo a la forma de pago prevista originalmente, el contratista recibiría a la finalización de las obras de recuperación (primer año) el 25 % del importe total del contrato y el saldo restante durante el período de mantenimiento (cuatro años siguientes).

Lo expuesto condujo a que tuviera marcada incidencia el componente financiero, lo que repercutió en las ofertas, superando considerablemente los presupuestos oficiales. Por ello se introdujeron modificaciones en los pliegos, para lo que se contó con la no objeción del Banco Mundial, sin perjuicio de que encuadradas dentro de las mismas se encontraban las normas sobre adquisiciones con préstamo BIRF. Dichas normas prevén que no deberán rechazarse todas las ofertas ni llamarse a una nueva licitación a efectos de obtener precios más bajos y que se podrá negociar con el licitante que haya presentado la oferta más baja, una reducción del alcance del contrato, la reasignación del riesgo y la responsabilidad, o ambas, y que en el caso de que éstas fueran considerables podría ser necesario llamar a una nueva licitación.

La AGN señala que a los fines de la selección de la muestra de las obras C.RE.MA., se definieron tres distintos períodos de licitaciones por considerar que las contrataciones producidas en los mismos reunían características comunes en función del momento de su apertura. En ese orden efectuó la siguiente clasificación.

1^{er} tramo: obras con términos negociados con posterioridad a la apertura. Licitaciones abiertas entre el 28 y 29/10/ 96.

2° tramo: obras con modificaciones en los pliegos efectuadas entre la fecha de publicación y la

fecha de apertura. Obras licitadas entre el 26/11/96 el 7/1/97.

3^{er} tramo: obras con modificaciones incorporadas a los pliegos antes de su publicación. Correspondientes a las obras con aperturas entre el 8/1/97 y el 26/3/97.

Primer tramo

Las ofertas más bajas presentadas resultaron entre el 52,96 % y el 81,30 % superiores al presupuesto oficial. Dadas las importantes diferencias entre los montos ofertados y los presupuestos estimados, la DNV procedió a modificar las condiciones establecidas en los pliegos.

Con estas nuevas condiciones se invitó a la empresa cuya oferta resultó menor, en cada licitación, a mejorar su precio, por lo que el monto de los contratos de las 4 obras adjudicadas en este 1^{er} tramo, se ubicó en un 37,73 % promedio por encima de los valores consignados en el presupuesto oficial de la DNV y originalmente previstos.

Las bases se modificaron con posterioridad al llamado en los siguientes aspectos:

- Se elevó el monto del pago establecido a la finalización de las obras de recuperación del 25 al 60 %.
- Se disminuyeron las obras de recuperación en 2 mallas (501 y 507) en un porcentaje promedio del 50 %.
- Se redujo el índice de estado a obtener y mantener en las secciones de rutas recuperadas de un valor 7 a 6, y
- Se liberó a las empresas de asumir responsabilidad sobre el índice de estado a garantizar en los tramos sujetos a mantenimiento exclusivamente.

Segundo tramo

Las mallas licitadas representan el 25 % del total. Las modificaciones resultaron similares a las introducidas en las negociaciones del tramo anterior, en lo relativo a la reducción de las condiciones exigibles en los caminos y del índice del estado a mantener en las obras de recuperación. En lo atinente al aumento de montos de pago a la finalización del primer año de la obra, se incrementó del 25 % original a un porcentaje variable entre el 40 y el 60 %. No ha detectado disminución del alcance de los trabajos previstos según pliegos originales.

No consta en el expediente de trámite la aprobación, por parte del administrador general de Vialidad Nacional, de estas modificaciones a los pliegos, aun siendo contemporáneas con las fechas de las resoluciones aprobatorias de la documentación licitatoria original.

Por otra parte, de las actuaciones analizadas surgen discrepancias entre los montos de los presupuestos oficiales consignados en la documentación licitatoria aprobada y los considerados como presupuestos oficiales en las actas de apertura de licitaciones. Considerando estos últimos como válidos, sin perjuicio de destacar que no existen en las actuaciones elementos justificativos de los cambios habidos, los montos de garantía de oferta aceptados y presentados por todos los oferentes no serían los correspondientes, dado que estuvieron calculados sobre el monto del presupuesto original publicado oficialmente. El porcentaje promedio de menor constitución de las garantías es del 14,97 %.

Tercer tramo

Estos pliegos ya incluyeron las modificaciones descriptas al momento del llamado a licitación.

En este tramo las ofertas superaron en un 25,49 % promedio los valores de los presupuestos oficiales.

Con las obras licitadas en este tramo el total de contratos C.RE.MA. asciende a \$ 642.070.125,17 lo que lleva el total comprometido del proyecto a \$ 1.086.755.000, esto es un 74,24 % por encima del monto total del proyecto aprobado.

La situación descripta resultó en un sobrecompromiso de la categoría 5) C.RE.MA. del 363.03 %.

Debe tenerse en cuenta que los proyectos C.RE.MA. se inician con una recategorización en el año 1996 del Convenio de Préstamo 3.611-AR BIRF, que no los contemplaba, creándose dicha categoría y asignándole un monto de u\$s 104 millones. A mediados de 1996 de común acuerdo con el banco y teniendo en cuenta que esta modalidad había resultado conveniente se resuelve propiciar un nuevo plan con 61 proyectos (C.RE.MA. II) y se gestiona un nuevo crédito (que sería el 4.295). Señala que la tramitación de este nuevo préstamo se atrasó casi un año, por lo cual de acuerdo con el banco se efectuó una recategorización en el Convenio de Préstamo 3.611, llevándose la categoría 5 de 104 a 117 millones de dólares.

Finalmente, el 20 de octubre de 1998, se firmó el nuevo contrato de préstamo BIRF 4.295-AR que tiene como objetivo primordial financiar los compromisos asumidos en las obras C.RE.MA. iniciadas con el presente proyecto lo cual permitió superar la situación descripta.

Sobre el particular, señala que los pagos realizados al 30 de junio de 1998 alcanzaron el 75,47 % del total del proyecto, con un monto pendiente de pago a los contratistas y en mora a esa fecha de \$61,7 millones. Esta última cifra representa un 37,7 % del total certificado en la categoría C.RE.MA. al 31/12/98.

La disponibilidad de fondos se vio afectada porque a septiembre de 1998 se habían agotado los fon-

dos de la categoría C.RE.MA. del préstamo 3.611, debido a los cambios en las condiciones financieras de los contratos, así como también por la reducción en los ingresos de los fondos presupuestarios del período.

2. Proceso de ejecución y supervisión

El proceso de ejecución de las obras correspondientes a los planes 1993 y 1994 abarca todas las tareas realizadas desde la fecha de inicio hasta la finalización de las mismas.

A la fecha de corte de la auditoría (30/6/98), las obras incluidas en dichos planes se encontraban en el siguiente estado de situación:

Estado	Plan 1993	Plan 1994
Terminadas	101	24
En ejecución	2	5
Rescindidas	7	-
Desestimadas	3	2
Transferidos al Plan/94	5	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la UCP-BIRF.

a) Plazo de ejecución de las obras terminadas

De las 125 obras terminadas correspondientes a ambos planes, un total de 69, es decir el 55,2 %, tuvieron atrasos respecto del plazo establecido por contrato.

El atraso promedio de las obras para su finalización fue de 2 meses y 20 días.

Comparativamente los planes 1993 y 1994 presentaron similitudes en cuanto a la cantidad de obras con atraso, correspondiéndole el 56,44 % al Plan 1993 y el 50 % al Plan 1994.

Con respecto al promedio de atraso en meses, mientras que el Plan 1993 arrojó un promedio de 3 meses y 4 días, el Plan de 1994 presenta una sensible mejora, ya que el indicador señala un promedio de 20 días de demora por obra, por lo que dada la magnitud de las mismas carece de significatividad.

A efectos de una mejor ponderación señala los siguientes parámetros que son los tomados en cuenta por la Dirección Nacional de Vialidad para considerar los avances de obra: se considera atraso cuando éste supera el 20 % respecto del plan de trabajos o cuando se ha vencido el plazo. En dichos casos se aplican penalidades. Se considera adelanto cuando la obra tiene más del 20 % de anticipación en su ejecución y se considera en fecha cuando la obra está entre el 20 % menos y el 20 % más que lo indicado en el plan de trabajos.

b) Modificaciones del monto contractual

Del total de obras terminadas y en ejecución (132) que integraron los planes 1993 y 1994, el 49,24 %

(65 obras) sufrieron modificaciones del monto del contrato, correspondiendo un 50,48 % al Plan 93 y un 44,83 % al Plan 94.

Con respecto a los valores involucrados, el Plan 93 tuvo modificaciones que aumentaron un 7,96 % los montos contractuales, mientras que el Plan 94 sufrió aumentos del orden del 2,37 %. Tomados en su conjunto, los planes 93 y 94 registraron modificaciones que derivaron en un aumento del A.

c) Diferencia entre los precios adjudicados y los presupuestos oficiales

Señala que de las 110 obras contratadas del PIV 1993 la fecha de la auditoría, 58 (52,7 %) lo fueron por sobre el presupuesto oficial, en tanto las 52 restantes (47,3 %) se contrataron a precios inferiores a los presupuestados oficialmente. De todas maneras, en el total de las obras los valores de contrato fueron un 2,82 % menores que la suma de los presupuestos oficiales. Esta situación varía más favorablemente con respecto a las obras del Plan 1994, ya que en este caso, de las 29 obras contratadas 7 (24,1 %) lo fueron por sobre el presupuesto oficial, mientras por las 22 (75,9 %) restantes se obtuvieron contratos por valores inferiores a los presupuestados. La consecuencia fue que el total de las obras insumió \$ 8.902.897,94 menos que los presupuestos oficiales, es decir, un 19,4 % por debajo de los mismos.

3. Proceso de seguimiento del proyecto

Señala que la unidad de coordinación coordina las tramitaciones referidas al Banco Mundial y los aspectos contables administrativos que este organismo exige; principalmente el de llevar en cuentas separadas de la Dirección Nacional de Vialidad los movimientos contables exclusivos del proyecto, en tanto la ejecución del mismo está a cargo de la citada dirección, que debe suministrar toda la información a la unidad coordinadora en tiempo y forma a efectos de un mejor seguimiento de la ejecución del proyecto.

La unidad coordinadora registra la información una vez que la Dirección Nacional de Vialidad se la ha suministrado lo cual, en ciertos casos, se produce con demoras, por lo que resulta inoportuna. Así, se han constatado varias modificaciones de contrato para las cuales debería haberse solicitado la "no objeción" al banco cofinanciante, pero el BIRF recién tomó conocimiento de ellas luego de haberse ejecutado las obras. Esto motivó que debieran ser financiadas con recursos de la DNV porque el banco no consideró elegible el gasto.

A manera de ejemplo cita las siguientes obras:

- Formosa ruta 86 empalme ruta provincial 4 Palmasola Laguna Blanca (Expediente 325/93).

- Corrientes ruta 12 acceso a Maruchas Para-
je Batel (Expediente 275/93).
- Corrientes empalme ruta nacional 117 empal-
me ruta provincial 40 (Expediente 277/93).

En el apartado “Conclusiones”, la AGN señala lo siguiente:

1. A la fecha de corte de la presente auditoría se encontraban finalizadas 125 obras con los fondos del proyecto correspondientes a los Planes de Inversión Vial (PIV) 1993 y 1994, de acuerdo a la información suministrada por la Unidad Coordinadora BIRF.

Durante el proceso de ejecución de las obras verificó que un porcentaje significativo de las mismas sufrieron prórrogas de plazo y modificaciones del monto de los contratos. La tramitación de su resolución provocó demoras en la ejecución, si bien los fondos involucrados no fueron significativos.

Con respecto al promedio de atraso en meses, mientras que el Plan 1993 arrojó un promedio de 3 meses y 4 días, el Plan 1994 presenta una sensible mejora, ya que el indicador señala un promedio de 20 días de demora por obra lo que, dada la magnitud de las mismas, carece de significatividad.

2. Como consecuencia de demoras en la tramitación del convenio de préstamo que financiaría lo que se dio en llamar “Proyecto C.RE.MA. II”, destinado a financiar las obras licitadas en el “Proyecto C.RE.MA. I” dado el agotamiento de las partidas financieras correspondientes a la categoría respectiva en el préstamo 3.611, no obstante la reasignación de fondos, así como también que los recursos provenientes del aporte local de fuente 11 no se correspondieron con los montos autorizados y solicitados, durante este lapso el proyecto asumió compromisos frente a terceros por montos superiores a sus recursos. A la fecha de corte de la auditoría los montos de los Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento de Carreteras - C.RE.MA. ascendían a \$ 642.070.125,17, importe que si bien se encontraba devengado por un monto menor, superaba en un 74,24 % el monto total del proyecto a esa fecha. El 20 de octubre de 1998 se firmó el contrato de préstamo 4.295-AR que provee el financiamiento necesario para atender esos compromisos.

3. Durante el proceso de licitación de los Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento de Carreteras (C.RE.MA.) se efectuaron modificaciones de las condiciones contenidas en los pliegos; en algunos casos con posterioridad a la apertura de las licitaciones, en otros con posterioridad al llamado a licitación. Las nuevas condiciones fueron negociadas directamente con las empresas que ha-

bían ofertado el menor precio en el primero de los casos, habiéndose obtenido una reducción o promedio del orden del 37,73 % sobre las ofertas presentadas originalmente. Las modificaciones incluyeron eliminación de trabajos de rehabilitación de pavimento, modificación del índice de calidad a obtener y del índice de estado a mantener en las obras de recuperación, liberación a las empresas de la responsabilidad sobre el estado a garantizar en los tramos sujetos a mantenimiento y un incremento en los pagos parciales a las empresas a ser realizadas durante el primer año con la consiguiente disminución del costo financiero de las contratistas.

4. Señala que en las distintas misiones del monitoreo, los funcionarios del Banco Mundial han dejado constancia de manifestar su acuerdo “en cuanto a los avances de ejecución física del programa, así como también de los costos promedio del kilómetro y en algunos casos visitados la calidad de los servicios ejecutados”.

Debe señalarse, además, que la AGN resolvió poner en conocimiento del señor fiscal nacional de Investigaciones Administrativas el informe en análisis.

Atento cuanto antecede, corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas a los fines de superar las situaciones puestas de manifiesto por la Auditoría General de la Nación, con motivo de la evaluación y análisis del cumplimiento de los objetivos previstos en el “Proyecto Sectorial de Mantenimiento y Rehabilitación de Carreteras”, contrato de préstamo 3.611/AR BIRF y sobre las medidas dispuestas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones descriptas, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

*Oscar S. Lamberto. – Miguel A. Pichetto.
– Gerardo R. Morales. – Raúl E.
Baglini. – José A. Vitar. – Ricardo C.
Quintela.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 181/01, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre una auditoría de gestión del “Proyecto Sectorial de Mantenimiento y Rehabilitación de Carreteras”, contrato de préstamo 3.611/AR BIRF 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 nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas a los fines de superar las situaciones puestas de manifiesto por la Auditoría General de la Nación, con motivo de la evaluación y análisis del cumplimiento de los objetivos previstos en el “Proyecto Sectorial de Mantenimiento y Rehabilitación de Carreteras”, contrato de préstamo 3.611/AR BIRF y sobre las medidas dispuestas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones descriptas, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional 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, 17 de junio de 2003.

Oscar S. Lamberto. – Miguel A. Pichetto.

– José L. Gioja. – Gerardo R. Morales.

– Raúl E. Baglini. – José A. Vitar. –

Ricardo C. Quintela.

2

Ver expediente 93-S.-2003.

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