

PERÍODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 18

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 4 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 15 de febrero de 2010

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría de gestión referente a Programa 22 - Construcciones, ejercicio 2004 y a la auditoría de gestión ambiental respecto de la evaluación ambiental en la obra pública, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad. (115-S.-2009.)

Buenos Aires, 18 de noviembre de 2009.

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

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 en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría de gestión referente a Programa 22 - Construcciones, ejercicio 2004 y a la auditoría de gestión ambiental respecto de la evaluación ambiental en la obra pública, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN J. B. PAMPURO.
Juan H. Estrada.

FUNDAMENTOS

Expediente O.V. 231/07 - Resolución AGN 111/07

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV). El objeto de dicho examen fue evaluar el Programa 22 Construcciones, analizando la ejecución física y financiera del Proyecto 47 Ruta Provincial 6, Tramo Campana - La Plata, incluido en el Subprograma 04 Mejoramiento y Reposición de Rutas correspondiente al ejercicio 2004.

La tarea realizada por la AGN arrojó los comentarios y observaciones que a continuación se detallan:

– Falta de representatividad del criterio adoptado por el organismo para evaluar la ejecución física del programa a través del Sistema de Metas Presupuestarias.

– Falta de representatividad de la unidad de Medida adoptada para efectuar la medición del programa (km; km construido).

– Escaso grado de implementación de un sistema informático de seguimiento físico y financiero de las obras que permita obtener datos on line, necesarios para unificar información y mejorar los procesos de toma de decisiones en tiempo y forma.

– Falta de integridad y suficiencia de la información que surge de los registros trimestrales de Evolución del Plan de Trabajos Públicos para el ejercicio 2004.

– Falta de constancias de la intervención que le cupo a la DNV como organismo responsable de supervisar la ejecución de la obras, en relación con la no aplicación de multas o penalidades por parte del comitente como consecuencia de los atrasos producidos durante la ejecución de los trabajos.

– Incorrecta imputación presupuestaria (inciso 4) del crédito necesario para la ejecución de las obras incluidas dentro del Proyecto 47 Ruta Provincial 6.

– Falta de apertura presupuestaria de las distintas obras que integran un mismo proyecto, impidiendo su correcta identificación y seguimiento en particular.

– Falta de implementación de un circuito administrativo de pago de certificados entre los distintos organismos intervinientes en la ejecución de obras por convenio y/o financiadas a través de fondos fiduciarios, a fin de permitir su cancelación en debido tiempo y forma, así como también para determinar las responsabilidades emergentes por el pago de intereses por mora.

– Diferencias entre las fechas indicadas en los registros de pago implementados por la DNV y la información suministrada por la unidad de coordinación de fideicomisos respecto a los mismos.

– Existencia de diversos reclamos formulados por las firmas contratistas solicitando el reconocimiento de intereses por mora como consecuencia de atrasos registrados en el pago de la mayoría de los certificados de obra.

– Ausencia de constancias de los estudios de factibilidad económico-financiera o técnica que eventualmente hayan sido elaborados por las áreas competentes a fin de evaluar la conveniencia de incluir las obras de remodelación de la ruta provincial 6 dentro del Sistema Vial Integrado (Sisvial).

– Carencia de instructivos elaborados por las áreas técnicas centrales de la DNV que definen cuál es el alcance de las tareas de supervisión y las responsabilidades que le competen a dicho organismo en el caso de ejecución de obras por convenio con provincias, cuando éstas conservan el carácter de organismo comitente de las obras.

– La supervisión de obra a cargo de la DNV no realiza la medición de los trabajos ejecutados, sólo deja constancia de que los trabajos certificados en el mes resultan acordes a la realidad observada en obra. En todos los casos, señala la AGN, se deja constancia de que la supervisión de obra no se encuentra en condiciones de precisar la cantidad de obra medida por la inspección de la DVBA, ni la calidad de las tareas ejecutadas.

– Inexistencia de constancias que acrediten que la supervisión de obra haya participado en la ejecución de ensayos o mediciones puntuales de los trabajos.

– Las observaciones formuladas por la supervisión de obra en ningún caso impidieron la prosecución del trámite de aprobación y pago de certificados. En tal sentido, señala la AGN, el costo real de inversión de las obras en ejecución al cierre del período auditado con esta modalidad de gestión asciende a \$806.577.000.

Informa la AGN que, en oportunidad de formular su descargo, el organismo auditado manifestó que ha desarrollado acciones tendientes a cumplimentar la mayor parte de las recomendaciones efectuadas en el Informe de Auditoría. En ese marco, señala la AGN

que la culminación de aquellos procesos aún en ejecución, así como el desarrollo de las acciones todavía no encaradas, podrán ser objeto de análisis en futuros proyectos de auditoría.

Atento ello la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

1. Relevamiento del Programa 22 Construcciones:

1.1. La unidad ejecutora del auditado en forma consensuada con la Oficina Nacional de Presupuesto, deberá reformular los criterios de medición de la gestión física del Programa 22 Construcciones a efectos de poder vincular las metas alcanzadas con el crédito asignado en el ejercicio y con el gasto devengado y, a su vez, medir la gestión anual del citado programa.

1.2. Instrumentar en el menor tiempo posible la implementación del Sistema Informático de Gestión de Obras (SIGO), de manera de posibilitar un único circuito administrativo que permita contar con medidas de control interno debidamente documentadas, lograr un cronograma de actividades entre las áreas usuarias del sistema, y su interrelación, así como la obtención de información en tiempo real, imprescindible para unificar la información y mejorar la toma de decisiones en tiempo y forma, y a su vez cumplimentar la decisión administrativa 669/04 en cuanto establece en su artículo 5° que es responsabilidad de las máximas autoridades de los organismos asegurar las funciones relativas a la seguridad de sus sistemas de información.

1.3. Implementar controles automáticos al sistema de registro de gestión física de los proyectos y obras que permitan el ingreso de información consistente y que exijan el registro de valores en todos los campos.

2. Proyecto 47 Ruta provincial 6 Campana -La Plata:

Teniendo en cuenta que el organismo titular de la jurisdicción y comitente de las obras que integran el Proyecto 47 es la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, las recomendaciones formuladas, señala la AGN, se efectúan exclusivamente en relación con los aspectos presupuestarios y con las funciones de supervisión asignadas a la Dirección Nacional de Vialidad en el marco del Convenio Integral para el Reordenamiento Vial.

2.1. Los créditos necesarios para financiar la ejecución de obras cuyos comitentes pertenezcan a jurisdicciones provinciales deben imputarse a las partidas presupuestarias correspondientes al inciso 5, "Transferencias", toda vez que su ejecución no incrementa el patrimonio de la Dirección Nacional de Vialidad sino el de la jurisdicción comitente de las obras.

2.2. La apertura presupuestaria de los proyectos integrados por más de una obra debe efectuarse en forma desagregada a fin de permitir su identificación por separado dentro de la ley de presupuesto y efectuar el seguimiento de la ejecución física y financiera de cada una de las mismas en forma individualizada.

2.3. Teniendo en cuenta que el fondo fiduciario instituido por decreto 976/01 fue creado como un instrumento de crédito destinado a disminuir los costos del mercado financiero y a asegurar los derechos de cobro de quienes contraten contra los recursos del fideicomiso operando como una reserva de liquidez que asegure la disponibilidad de fondos, los convenios interjurisdiccionales destinados a la ejecución de proyectos de infraestructura deberían prever un circuito administrativo de pago entre las áreas u organismos intervinientes, que establezca el plazo asignado a cada uno de ellos para permitir la cancelación de los certificados de obra dentro de los plazos previstos en el llamado a licitación o, en su caso, asignar las responsabilidades por la atención de los intereses por mora.

2.4. Los convenios que se suscriban con entidades provinciales a los fines de financiar la ejecución de obras pertenecientes a distintas jurisdicciones locales deben establecer en forma clara y precisa el alcance de las funciones y facultades asignadas a la Dirección Nacional de Vialidad como organismo encargado de supervisar la ejecución de las obras.

Expediente O.V.-237/07 - Resolución AGN 115/07

La Auditoría General de la Nación realizó un examen en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad. El objeto de dicho examen de la AGN fue realizar una evaluación ambiental en las obras públicas. El período auditado fue: enero de 2000 a agosto de 2006.

Por nota 40/07 A05 la AGN remitió en vista a la Dirección Nacional de Vialidad su Informe en etapa de proyecto a fin de que el organismo efectuara las consideraciones pertinentes. Con fecha 24/5/07, por nota 707/AG, la Dirección Nacional de Vialidad remite sus comentarios, los que no modificaron la redacción final del informe de la AGN.

La tarea realizada por la AGN arrojó los comentarios y observaciones que a continuación se detallan:

1. Sobre la actualización del Manual de evaluación y gestión ambiental de obras viales (MEGA):

– No se cumplieron los plazos estipulados en el contrato.

– No hay registros respecto al cumplimiento de la presentación de informes mensuales ni de avance.

– No se encontró documentación referida a la aplicación de sanciones (multas) estipuladas en el contrato ante el incumplimiento de los plazos de entrega.

– No se encontró ningún acto administrativo (resolución, disposición) designando la Comisión de Coordinación, establecida por contrato, entre la consultora y la DNV.

– No hay registro de las reuniones con el equipo de trabajo de la consultora.

– No hay constancia escrita de modificación de los términos de referencia (TdR).

– La documentación correspondiente a la etapa de prestación de servicios de la consultora no obra en un

expediente único ni se encuentra foliada ni ordenada de manera que permita inferir que se trata de material completo y confiable.

2. Sobre la División Gestión Ambiental de la Dirección Nacional de Vialidad:

– No hay un mecanismo institucionalizado que permita a la división tener certeza de que toda licitación (proyecto u obra) cuenta con su intervención.

– No cuenta con herramientas que le permitan obtener información en tiempo y forma de los distritos.

– No cuenta con los recursos humanos necesarios para realizar tareas de control en las obras en curso.

– De la documentación analizada no surge que haya un plan de capacitación para los agentes de la división y para los distritos.

3. Sobre el recorrido:

– No se encontró documentación de que se hayan realizado observaciones del estado del área de despacho de combustible del obrador de la contratista, próximo a la ciudad de San Carlos de Bariloche.

– No se encontró documentación referida a observaciones a la contratista por incumplimientos de obligaciones en cuanto a seguridad e higiene del trabajo (principalmente utilización de equipos de seguridad) en el obrador de la empresa contratista.

– No se encontraron documentos de líneas de base ambiental antes de comenzar con la utilización de sal en los “operativos nieve”.

Atento ello la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

1. Sobre la actualización del Manual de evaluación y gestión ambiental de obras viales (MEGA):

– Ajustarse a los plazos estipulados en el contrato.

– Reclamar el cumplimiento de la presentación de informes mensuales y de avance.

– Ejecutar las sanciones (multas) estipuladas en el contrato ante el incumplimiento de los plazos de entrega.

– Designar, de manera fehaciente, la Comisión de Coordinación, establecida por contrato, entre la consultora y la DNV.

– Llevar registro de las reuniones con el equipo de trabajo de la consultora.

– Registrar de manera escrita, la modificación de los términos de referencia (TdR.).

– Unificar la documentación correspondiente a la etapa de prestación de servicios de la consultora y foliarla.

2. Sobre la División Gestión Ambiental de la Dirección Nacional de Vialidad:

– Establecer un circuito administrativo que permita a la división tener certeza de que toda licitación (proyecto u obra) cuenta con su intervención.

– Otorgar herramientas que le permitan obtener información en tiempo y forma de los distritos.

– Disponer los recursos humanos necesarios para realizar tareas de control de las obras en curso.

– Diseñar de un plan de capacitación tanto para los agentes de la división como para los distritos.

3. Sobre el recorrido:

– Verificar en los obradores el cumplimiento de la normativa referida al almacenamiento y despacho de combustible.

– Controlar el cumplimiento por parte de los contratistas de las normas de seguridad e higiene del trabajo.

– Realizar gestiones con la Administración de Parques Nacionales a fin de dimensionar el posible impacto ambiental producido por el uso de sal para mantenimiento de rutas en época invernal, especialmente en las que cruzan por áreas naturales protegidas.

La AGN concluyó en lo siguiente: si bien la DGA cumple razonablemente con sus misiones y funciones, sería recomendable que la DNV arbitre los medios para que dicha división tenga la certeza de que interviene en todo proyecto y obra encarada por dicho organismo. Asimismo y dada la cantidad de obras en curso, sería aconsejable asignarle más recursos humanos a fin de poder recorrer y controlar el cumplimiento de la normativa ambiental en las obras.

*Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro.
– Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.- 231/07,

Auditoría General de la Nación (AGN) comunica resolución 111/07, sobre auditoría de gestión - Programa 22 - Construcciones, ejercicio 2004 y O.V. 237/07, AGN comunica resolución 115/07, sobre auditoría de gestión ambiental, en el ámbito de la 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 nacional solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría de gestión referente a Programa 22 - Construcciones, ejercicio 2004 y a la auditoría de gestión ambiental respecto de la evaluación ambiental en la obra pública, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad.

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, 30 de octubre de 2008.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans. – María L. Leguizamón.

2

Ver expediente 115-S.-2009.

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