

- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN -

Índice del Informe de Auditoría

- Actuación AGN N°102/06 -

INFORME DE AUDITORÍA	1
1 OBJETO DE AUDITORÍA:	1
2 ALCANCE DEL EXAMEN:	1
2.1 RECATEGORIZACIÓN DE TRAMOS	2
2.2 PLANES DE OBRA Y GESTIÓN DE CONTROL	3
2.3 OBRAS MEJORATIVAS	3
2.4 MANUAL DE AUTOCONTROL DE CALIDAD (MSAC).....	4
2.5 INDICADORES DE ESTADO.....	4
2.6 PENALIDADES	5
3 ACLARACIONES PREVIAS:	5
3.1 RECATEGORIZACIÓN DE TRAMOS	5
3.2 PLANES DE OBRA Y GESTIÓN DE CONTROL	7
3.2.1 PLANES DE OBRA	7
3.2.2 GESTIÓN DE CONTROL	8
3.3 OBRAS MEJORATIVAS	10
3.4 MANUAL DE AUTOCONTROL DE CALIDAD.....	10
3.5 INDICADORES DE ESTADO	11
3.6 PENALIDADES	12
4 COMENTARIOS Y OBSERVACIONES:	13
4.1 RECATEGORIZACIÓN DE TRAMOS	13
4.2 PLANES DE OBRA Y GESTIÓN DE CONTROL	17
4.2.1 PLANES DE OBRA	17
4.2.2 GESTIÓN DE CONTROL	23
4.3 OBRAS MEJORATIVAS	26
4.4 MANUAL DE AUTOCONTROL DE CALIDAD.....	32
4.5 INDICADORES DE ESTADO.....	34
4.6 PENALIDADES	39
5 COMUNICACIÓN DEL INFORME:	43
6 RECOMENDACIONES:	43
OBRAS MEJORATIVAS	44
PLANES DE OBRA.....	44
GESTIÓN DE CONTROL.....	44

MANUAL DE AUTOCONTROL DE CALIDAD	45
INDICADORES DE ESTADO	45
PENALIDADES	45
<u>7 CONCLUSIONES:</u>	<u>46</u>
<u>8 LUGAR Y FECHA DE EMISIÓN DEL INFORME:.....</u>	<u>50</u>
<u>9 FIRMA:</u>	<u>50</u>

Gerencia de Control Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de

Servicios Públicos

Departamento de Control del Sector Infraestructura

Año 2007

INFORME DE AUDITORÍA

Al Director Ejecutivo del
Órgano de Control de Concesiones Viales
Ing. Ema ALBRIEU
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN procedió a efectuar un examen en el ámbito del Órgano de Control de Concesiones Viales, con el objeto que se detalla en el apartado 1.

1 Objeto de Auditoría:

Examinar la gestión del OCCOVI en el control de calidad de la prestación de las concesiones viales adjudicadas por Decreto N°1007/03.

Periodo auditado: Desde el inicio de la concesión (1° de noviembre de 2003). La fecha de corte, para cada uno de los temas, está en función de la documentación remitida por el organismo.

2 Alcance del examen:

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la Resolución N° 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso b) de la Ley N° 24.156, con el alcance que se detalla a continuación:

- ✓ La muestra: Se ponderó la magnitud de la obligación en cada uno de los seis corredores concesionados bajo el Decreto N°1007/03 y la cantidad de incumplimientos en que

incurrió cada uno. Con este criterio se seleccionaron los Corredores Viales N°3¹ y N°5.²

- ✓ El análisis: Se circunscribió a los aspectos de calidad de las calzadas de rodamiento, fundamentalmente a los trabajos y obras de mantenimiento realizadas por los Concesionarios y a los controles que implementa el OCCOVI para verificar las exigencias en esta materia. Asimismo se analizó el grado de avance de las obras mejorativas a cargo del Concedente, por entender que tienen incidencia directa sobre la calidad del Corredor.

A continuación se describen el objetivo y el procedimiento aplicado para cada uno de los temas abordados:

2.1 Recategorización de Tramos

Evaluar el criterio utilizado para recategorizar los tramos (A o B) en los Pliegos Técnicos Particulares definitivos³ (en adelante PTP definitivo), respecto de la clasificación original de los Pliegos Técnicos Particulares provisorios⁴ (en adelante, PTP provisorio).

Se comparó la configuración final de los tramos según su categoría (A o B) plasmada en los PTP definitivos de cada corredor vial con la clasificación original contenida en los PTP provisorios.

Limitaciones al alcance: no fue posible acceder a los documentos técnicos que sustentan la respuesta del OCCOVI referida a los criterios y metodología empleada para la recategorización de tramos en las concesiones analizadas. Los procedimientos tendientes a

¹ Adjudicado al Consorcio DECAVIAL SAICAC (accionista del ex concesionario Nuevas Rutas S.A.)- VIALCO S.A. e integrado por tramos de las RN 9, A-012, 11, A-009, 19, 188 y AU Rosario-Armstrong, con una longitud total de 1500,13 km.

² Adjudicado a la UTE. formada por Covico Concesionario Vial S.A., Estructura SACICIF, Glikstein y CIA SACIAM, ICF S.A., Noroeste Construcciones S.A. (todos ellos accionistas del ex concesionario COVICO UTE) y Coprisa S.A. e integrado por tramos de la RN 9 y 34, con una longitud total de 1514,19 km.

³ Aprobados por Resol. SOP N° 148/03.

⁴ Aprobados por Resol. MPFIPyS N° 60/03.

obtener dicha información resultaron infructuosos debido a la falta de cooperación del Organismo auditado.

2.2 Planes de Obra y Gestión de Control

Evaluar el grado de cumplimiento de las tareas de mantenimiento planificadas, tanto en unidades físicas como en montos, y la correspondiente gestión de control ejercida por el OCCOVI.

Se compararon los Planes de Trabajo correspondientes al Primero y Segundo año de concesión (obra planificada) con los Informes mensuales de avance de obra desde el inicio de la concesión y hasta mayo de 2006⁵ (obra ejecutada), tanto en unidades físicas como en montos (cantidades por precio unitario). Con el propósito de evaluar la gestión de control del Organismo, se analizaron los Informes de la Supervisión de los corredores de la muestra elaborados durante el presente año, relacionados con el desarrollo y control de las obras de mantenimiento y conservación.

2.3 Obras Mejorativas

Verificar el grado de avance de las Obras Mejorativas a cargo del Concedente y su impacto en la calidad de prestación del corredor.

Se confrontó el listado de obras mejorativas remitido por el OCCOVI⁶ con su correspondiente cronograma (planillas contenidas en los PTP definitivos, donde se detallan, para cada tramo, el tipo de obra a realizar y el año programado para ejecutarla).

⁵ Séptimo mes del tercer año de concesión.

⁶ Se solicitó el listado completo de las obras ejecutadas, en ejecución, en proceso de licitación y/o planificadas, desde el inicio de la Concesión.

2.4 Manual de Autocontrol de Calidad (MSAC)⁷

Verificar que estén incluidas en los manuales de los concesionarios las exigencias previstas en el Numeral 2 y 4 del PCP y evaluar las consideraciones tenidas en cuenta por el organismo para declararlas admisibles, así como el trámite administrativo correspondiente.

Se analizaron los MSAC vigentes, conforme a la obligación que prevé el Pliego de Condiciones Particulares en el Capítulo 1. Se tomó vista de los Exptes. OCCOVI N° 5992/03 para el CV N°5 y N° 5998/03 para el CV N°3 y se consultó la página Web oficial de la OEA⁸ con el propósito de acceder a una referencia en el tema de análisis. Asimismo se analizaron los documentos “Control de los procesos constructivos de mezclas asfálticas” y “El concepto de control de calidad en las obras de carreteras”, Posgrado Ingeniería de Transportes, Orientación vial-Facultad de Ingeniería de la UBA.

2.5 Indicadores de estado

Analizar la evolución de los indicadores de estado de los pavimentos en el transcurso de la concesión y la relación con su nivel de prestación.

Limitaciones al alcance:

1-El 15/03/06⁹ se le requirieron al OCCOVI sus mediciones de las condiciones técnicas de la calzada. Tras reiterados reclamos, esa información fue remitida oficialmente y en forma completa, el 26/12/06¹⁰ contemporáneamente al cierre de las tareas de campo. Ello imposibilitó ahondar en el análisis de la evolución de los indicadores.

2.- La información suministrada por el OCCOVI no es confiable.

⁷ Documento en el que el Concesionario debe establecer sus propios procedimientos de autocontrol de calidad.

⁸ http://www.science.oas.org/OEA_GTZ/LIBROS/CTM/ctm.htm

⁹ Nota N° 6/06-AG4- Pto. 6.

¹⁰ Nota OCCOVI 3019/2006

La documentación remitida correspondiente a la evaluación de estado del año 2005 (2ª versión), es *contradictoria* con la suministrada originalmente por el Órgano de Control (1ª versión). Asimismo, la segunda entrega contiene mayor cantidad de tramos evaluados, lo que evidencia que la primera versión además de errónea era incompleta.

2.6 Penalidades

Verificar la respuesta de los concesionarios en subsanar los incumplimientos detectados y la correspondiente gestión del Organismo.

Del listado de Propuestas de Penalidades, se seleccionaron los incumplimientos ocurridos en los corredores de la muestra. Se solicitó tomar vista de 48 expedientes (19 correspondientes al CV 3 y 29 del CV 5) de los cuales fueron proporcionados 36.

Limitaciones al alcance: No se pudo tomar vista de 12 actuaciones de la muestra por no haber sido puestas a disposición de esta auditoría.

Tareas de campo: Se desarrollaron entre el 10 de mayo y el 28 de diciembre de 2006.

3 Aclaraciones previas:

3.1 Recategorización de Tramos

Las concesiones adjudicadas bajo el Decreto N°1007/03, a diferencia de las anteriores¹¹, no contemplan que el Concesionario ejecute un plan de obras mejorativas, sino que lo limita a mantener el corredor con un determinado nivel de calidad. Específicamente para los pavimentos, mantener sus parámetros superficiales dentro de valores admisibles.

Al momento de la adjudicación, cada corredor presentaba tramos con diferentes estado de mantenimiento y en función de éste fueron clasificados: para aquellos que se

¹¹ En referencia a las adjudicadas por Decreto N°2039/90 cuyo plazo contractual expiró el 31/10/03.

encontraban en mejor estado se estimaba que sólo con tareas de mantenimiento y conservación podrían mantenerse, durante el plazo de cinco años de la Concesión, dentro de los parámetros exigibles (son los llamados TRAMOS A); en cambio, aquellos que presentaban un mayor deterioro necesitarían, dentro del mismo plazo, recibir una determinada obra mejorativa (son los denominados TRAMOS B).

El sistema contempla que las obras mejorativas serán programadas y ejecutadas por el Concedente, mediante un Contratista seleccionado en una licitación pública. De esta forma, el Concedente interviene en forma directa en la gestión de la calidad: planificando el tipo de obra y el momento oportuno para ejecutarla, seleccionando al Contratista, solicitando la disponibilidad de fondos para financiarla, programando el proceso licitatorio para lograr que la obra se ejecute en tiempo, y, por último, implementando una adecuada inspección para lograr la calidad requerida en los Pliegos.

Como se ve, la gestión del Concedente influye notoriamente en la calidad del corredor, ya que si bien la obligación del Concesionario de mantener las rutas en determinadas condiciones alcanza también a los TRAMOS B, es indiscutible que la mayor injerencia es del Concedente, puesto que la mejora en las condiciones de transitabilidad vendrá únicamente con las obras; por el contrario, la demora en ejecutarlas en un tramo de avanzado deterioro repercutirá negativamente en su calidad de prestación, aun cuando se realicen en él tareas de mantenimiento intensivo.

La definición de lo que se entiende por Tramo A y Tramo B se documenta en el PTP aprobado por la Res. N°60/2003¹²; para calzadas de concreto asfáltico, es la siguiente:

TRAMOS A: *se definen como aquellos tramos que se encuentran en muy buenas condiciones, con Índices de Estado mayor o igual a 7,5 y valores de IRI¹³ inferior o igual a 2,4 (BPR=1,8), de acuerdo a la última evaluación disponible, realizada por el Órgano de Control.*

TRAMOS B: se definen como aquellos tramos que se encuentran con Índices de Estado menor a 7,5 y/o valores de IRI superiores a 2,4 (BPR=1,8) de acuerdo a la última evaluación disponible, realizada por el Órgano de Control.

Por otra parte, las calzadas de hormigón (mucho menos frecuentes) se consideran, en todos los casos, Tramos A.

3.2 Planes de Obra y Gestión de Control

3.2.1 Planes de obra

El PCP prevé (Capítulo I, inc. 6) que dentro de los 15 días posteriores a la Toma de Posesión, la Concesionaria deberá presentar el plan de trabajos e inversiones de conservación y mantenimiento correspondiente al primer año de la Concesión. Para los años siguientes, 20 días antes de finalizar cada año de la Concesión, deberá presentarlo para el año que se inicia, el que deberá ser desagregado mensualmente, conforme al formato que establezca el Órgano de Control.

Además de esa información, la Concesionaria deberá, durante el transcurso de la concesión, entregar al Órgano de Control dentro de los primeros 15 días de cada mes, los siguientes informes:

- ✓ Informe mensual de los trabajos y obras de conservación y mantenimiento realizadas en el Corredor, indicando las cantidades ejecutadas, los precios unitarios incurridos y los sistemas de control de calidad implementados.
- ✓ Informe de avance de obras (con cómputo de lo realizado en el período comprendido en el informe respectivo) y de los controles de calidad implementados.

¹² PTP provisorio que fue modificado por el PTP aprobado por la Res.148/2003.

¹³ Índice de Rugosidad Internacional.

Estos informes deberán contener los datos medidos hasta el último día del mes anterior al de la fecha de presentación. La información deberá ser entregada en medios magnéticos y en el formato que establezca el Órgano de Control (conf. PCP-Capítulo I, num. 25).

3.2.2 Gestión de Control

El control de las tareas de mantenimiento, se puede resumir en:

a) Con respecto a la calidad de las obras, el PCP dispone (Cap. I, numeral 3) que el Órgano de Control está facultado a efectuar ensayos y/o pruebas selectivas de materiales para satisfacer sus inquietudes en cuanto a la calidad de los trabajos ejecutados, ejerciendo el contralor del sistema de autocontrol implementado por los concesionarios, fiscalizando de este modo los resultados.

b) Con respecto a la cantidad de obra ejecutada, el Pliego establece (Cap. V- numeral 5.1) que en caso de que el Concedente no ejecute alguna de las obras mejorativas de las calzadas listadas en el PTP en los plazos allí indicados, la Concesionaria deberá ejecutar las obras necesarias para el mantenimiento del Corredor, reconociendo el Concedente el mayor gasto de mantenimiento en que incurra la Concesionaria en ese tramo, únicamente en los siguientes conceptos: bacheo, sellado de fisuras, relleno de huellas, fresado, microaglomerado en frío y señalización horizontal, siempre que previamente las cantidades de cada uno de estos ítem sean aprobadas por el Órgano de Control.

A fin de poner en práctica los controles señalados, la GT confeccionó un Instructivo a los Supervisores¹⁴, del cual se destaca la Tarea A20 (Información Mensual), que prevé:

1.- La Supervisión recibirá los informes que debe elaborar la Concesionaria para cada periodo mensual sobre

¹⁴ Plan de actividades de los supervisores de los Corredores Viales Nacionales (I-TCO-06).

- ✓ Trabajos y obras de conservación y mantenimiento realizadas, indicando cantidades ejecutadas y precios unitarios incurridos y sistemas de control de calidad implementados.
- ✓ Avance de obras (con cómputo de lo realizado en el periodo comprendido en el informe respectivo) y de los controles implementados.

2.- La Supervisión tomará conocimiento del informe presentado por la Concesionaria, y en caso de que tuviera observaciones que formular, elevará sus comentarios y recomendaciones a la Coordinación General Técnica para su consideración y demás efectos.

De acuerdo a lo informado por el OCCOVI¹⁵ “...*Los Supervisores generales informan a la Gerencia Técnica mediante Memorandums respecto a los controles realizados, resultados de los mismos, comunicaciones remitidas a la Concesionaria, Actas de Constatación realizadas, planillas indicativas del estado de mantenimiento, etc. Todo esto es informado por Memorandums para cada tema...*”.

El Supervisor General del CV N° 3 remitió a la Gerencia Técnica (GT) lo requerido por esta auditoría¹⁶, aclarando que adjunta “*la totalidad de los informes elaborados por esta Supervisión General y por los demás supervisores, durante el presente año (desde Enero a Mayo 2006)*”¹⁷.

Los correspondientes al CV N°5¹⁸ (de enero a octubre de 2006) están conformados por 26 memos, de los cuales 17 son notas de elevación al área técnica de Actas de Constatación labradas por los Supervisores.

¹⁵ Memorándum GT-T N°65/2006 del 14/09/06.

¹⁶ Por MEMORANDUM CV N°3-N°012/2006.

¹⁷ Se presenta un informe conjunto para la rutas 9, A-012 y Autopista Rosario-Amstrong, y tres informes más: para la ruta 19, para la ruta 11 y para la ruta 188.

¹⁸ Entregados el 7/11/06.

3.3 Obras Mejorativas

El Pliego de Condiciones Particulares prevé que *“la Concesionaria deberá ejecutar los trabajos y labores necesarios para que las rutas objeto del Contrato mantengan siempre las condiciones exigidas por este Pliego, es decir que sus características y condiciones físicas deben responder permanentemente a exigencias mínimas que garanticen la seguridad vial y la comodidad al usuario. Será, por lo tanto, responsabilidad únicamente de la misma que las rutas bajo su Contrato respondan a las condiciones exigidas, y deberá arbitrar las medidas necesarias para que ellas se cumplan, respondiendo de ello ante el Órgano de Control y los usuarios”*.

“Las actividades de conservación y mantenimiento que deba ejecutar comprenden todas aquellas operaciones que deben realizarse a lo largo del año, cualquiera sea el nivel de tránsito o las condiciones climáticas, de acuerdo a las solicitudes que tengan los caminos, con el objetivo de cumplir con las condiciones exigidas”.

“Asimismo, el CONCEDENTE licitará obras mejorativas de las calzadas en tramos del Corredor, a su único y exclusivo juicio, según listado adjunto en el PLIEGO TÉCNICO PARTICULAR. El CONCEDENTE podrá licitar obras mejorativas de las calzadas, adicionales a las incluidas en ese listado”.

En otras palabras, el Contrato de Concesión (CC) contempla la intervención del Concedente en la ejecución de las obras mejorativas listadas en el PTP de cada Corredor, en los tramos denominados B. No obstante, el Concesionario deberá mantener el estado de los pavimentos en la totalidad del Corredor, según las condiciones técnicas establecidas en el Contrato.

3.4 Manual de Autocontrol de Calidad

La responsabilidad del control de la calidad de los trabajos y obras de mantenimiento durante el plazo de la Concesión corresponde a la Concesionaria, quien

debe establecer sus propios procedimientos de autocontrol y documentarlos en un “Manual de Autocontrol de Calidad siguiendo los lineamientos del PETG de la DNV¹⁹ –Edición 1998-...” (PCP, Cap. 1, Numeral 2). Para especificar cómo espera cumplir con dichos objetivos, el Manual incluirá la metodología que va a usar, las acciones que llevará a cabo y los elementos con que cuenta para su implementación, todo lo cual deberá ser declarado admisible del OCCOVI²⁰, que además podrá verificar en cualquier momento de la Concesión que la Concesionaria aplica lo especificado en el Manual.

3.5 Indicadores de Estado

El PCP establece (Cap. I, numeral 8 -Medición de las condiciones técnicas de las calzadas de rodamiento) que para controlar el estado de las calzadas pavimentadas, el Órgano de Control efectuará, cuando lo considere conveniente -por lo menos una vez por año- y en toda la longitud del Corredor concesionado, las mediciones necesarias para evaluar las condiciones técnicas de las calzadas.

En cuanto a los equipos a utilizar en las mediciones, deberán ser, preferentemente, de alto rendimiento, entendiéndose por tales a los que efectúan un gran número de pruebas “in situ” produciendo la menor molestia posible al tránsito, los que deberán ser provistos por la Concesionaria.

Respecto del Índice de Estado (IE) e Índice de Serviciabilidad Presente (ISP) se prevé que el Órgano de Control determinará periódicamente los valores característicos de ambos indicadores, al solo efecto de evaluar el estado general del Corredor, sin que ello implique la aplicación de medidas correctivas o punitivas.

¹⁹ Pliego de Especificaciones Técnicas Generales de la Dirección Nacional de Vialidad.

²⁰ Declarar admisible un documento significa manifestar aceptación, hacer pública la decisión de aceptar voluntariamente el mismo, por parte de quien tiene autoridad para ello (Real Academia Española).

Se entiende como Índice de Estado e Índice de Serviciabilidad Presente característico, el percentil 80 de las mediciones de cada uno de los parámetros para cada sección de evaluación.

3.6 Penalidades

El CC remite a las sanciones previstas en el PCP, a las restantes cláusulas del propio contrato y al Reglamento de Infracciones y Sanciones que dicte la Autoridad de Aplicación (AA) (Cláusula Vigésima –Sanciones por Incumplimientos). Hasta que se dicte ese Reglamento, se aplicará el Régimen de Infracciones y Sanciones aprobado por Resol. MEyOSP N°1151/99. A continuación, el CC determina la fecha a partir de la cual se deberá aplicar la sanción correspondiente, discriminando los incumplimientos de obligaciones según tengan o no un plazo determinado: en las primeras, el día en que el mismo hubiere vencido; en las segundas, cuando el Órgano de Control constate la infracción mediante el Acta de Constatación pertinente.

El PCP (Cap. VII –Incumplimiento de las obligaciones de la Concesionaria-Penalidades-numeral 3) prevé, para el caso de incumplimientos en la ejecución de tareas de conservación o de mantenimiento o de otras obligaciones contractuales, que la mora se producirá a partir de labrada el Acta de Constatación o del plazo expresamente establecido para cada caso particular y se extenderá hasta que la Concesionaria haya subsanado la causa que originó la penalidad. Para el supuesto de determinados incumplimientos²¹, el PCP ha previsto la aplicación de la penalidad una vez superado el plazo taxativamente establecido en el mismo cuerpo, contado a partir de la “Comunicación” a la Concesionaria, de la deficiencia detectada o verificada por el Supervisor.

La Resol. SOP N° 111/99, aprobatoria del Régimen de Infracciones y Sanciones a aplicarse a las Concesionarias de la Red de Accesos a Buenos Aires, ratificada por Resol. MEyOySP

²¹ Banquinas de suelo, conservación de obras de arte mayores y menores, deficiencias en desagües, semáforos, pastos de altura mayor al máximo admisible, etc.

Nº 1151/99, constituye el sistema aplicable²², considerando tres niveles de infracciones (simples, leves y graves) y determinando para cada grupo la sanción correspondiente (apercibimiento y multas equivalentes a determinada cantidad de Unidades de Penalización (UP).

Los documentos I-TCO-06, Rev.01-Vigencia 31/05/05 y I.SGTCV-04, Rev.02, Vigencia 28/06/06, relativos al Plan de Actividades de los supervisores de los Corredores Viales Nacionales (Decreto Nº1007/03) emitidos por la GT, constituyen un programa que pretende dotar a los Supervisores del OCCOVI de instrucciones para el desarrollo de sus tareas específicas, uniformando los procedimientos técnicos administrativos relacionados con sus funciones. En ambos documentos se sistematizan las tareas o actividades; se les asigna un código, se las describe, se consignan la frecuencia y la norma de origen, y se prevé que, si la Supervisión detecta problemas vinculados a los trabajos que debe realizar el Concesionario, “instruirá” a éste para que proceda a cumplir²³, o efectuará un Comunicado al Concesionario²⁴ antes de labrar el Acta de Constatación²⁵.

4 Comentarios y Observaciones:

4.1 Recategorización de Tramos

4.1.1 La recategorización²⁶ redujo significativamente la longitud de tramos en los cuales la gestión de calidad recae exclusivamente en el Concesionario.

En los PTP provisorios²⁷ se listan la totalidad de los tramos homogéneos con su respectivo Índice de Estado característico²⁸. Si este indicador es mayor a 7,5, se lo clasifica como Tramo A; si es menor a 7,5 como Tramo B²⁹.

²² La AA no ha dictado, al término de las tareas de campo, el Reglamento de Infracciones y Sanciones.

²³ Tarea A3, A11.

²⁴ Tarea A10, A20, A21, A24.

²⁵ Tarea A4, A8, A9.

²⁶ Aprobada por Res. SOP Nº 148/03 (publicada el 6/10/03).

²⁷ Aprobados por Res. MPFIPyS Nº 60/2003 (publicada el 21/8/03).

En el PTP definitivo³⁰, la división en Tramos A y B es diferente. La única fundamentación encontrada en el Pliego sobre los cambios es que *“la división... se ha realizado teniendo en cuenta fundamentalmente, las condiciones técnicas actuales y las esperadas durante el plazo de la concesión de las calzadas de rodamiento y, en algunos casos, a razones operativas por su magnitud”*³¹.

En definitiva, durante el proceso de Data Room³² se redujeron significativamente la cantidad de TRAMOS A:

- ✓ En el CV N° 3, al momento del llamado a licitación los TRAMOS A alcanzaban el 37% de la longitud total, pero cuando se adjudicó representaban el 19%.
- ✓ En el caso del CV N° 5, al momento del llamado a licitación los TRAMOS A representaban el 77% de la longitud total y al ser adjudicado, el porcentaje se redujo al 26%.

En otras palabras, en el caso del Corredor 3 los TRAMOS A se redujeron un 47%, y en el Corredor 5 la reducción es del 66%.

Una primera consecuencia de estos cambios es la disminución de los costos a cargo del Concesionario, puesto que el costo total de mantenimiento se compone del costo unitario [\$/km.año] por la cantidad de kilómetros.

Con relación a la motivación o justificación de los cambios realizados, se observa, en primer término, que el Concedente se apartó del criterio de clasificación de tramos utilizado en el Pliego provisorio³³.

²⁸ Determinados por el OCCOVI en la última evaluación de pavimentos (primer semestre de 2003).

²⁹ se aclara que tiene carácter de provisorio y puede ser ajustado durante el proceso de Data Room.

³⁰ Aprobado por la Res. 148/2003.

³¹ Textual del 4° párrafo del punto 19 y 16 de los PTP de los CVN° 3 y N°5, respectivamente.

³² Data Room técnico obligatorio: Reuniones técnicas, jurídicas, económico-financieras convocadas por la Comisión de Concesiones entre el 01/09/03 y el 05/09/03. Las propuestas efectuadas durante este período debían ser evaluadas por la Comisión para introducir, de considerarlo pertinente, las modificaciones al momento de elaborar el Texto Definitivo.

A pesar de los reiterados requerimientos por obtener la justificación técnica o fundamento de los cambios operados, no se ha podido acceder a ello, por lo que no fue posible evaluar el nuevo criterio empleado (ver Limitaciones al Alcance).

De todas formas, es posible analizar la clasificación definitiva de tramos en función de las premisas técnicas utilizadas originalmente³⁴, esto es, en función de sus condiciones superficiales. Bajo estas premisas, la recategorización de tramos presenta las siguientes inconsistencias:

- ✓ La existencia de tramos que, a pesar de su estado próximo a “regular”³⁵, se adjudicaron como TRAMOS A, es decir, no se prevén para ellos obras mejorativas durante toda la concesión. Estos tramos presentaban en la última evaluación un estado deficitario (ver valores de IE en la última columna), por ej.:

Corredor	Ruta	Progresivas (km a km)	Tipo de Tramo s/Resol. 60/03	Tipo de Tramo s/Resol. 148/03	IE s/Evaluación de Estado 2005
3	19	193-204	B	A	5,4 y 6
5	9	1374-1408	B	A	5,7

Debe destacarse que en tramos con un IE menor a 7, es aconsejable planificar en corto tiempo obras de refuerzo para detener el proceso de deterioro del pavimento. Sin embargo en estos tramos no se prevén obras.

- ✓ Contrariamente, algunos tramos que presentaban un estado superficial bueno e incluso muy bueno³⁶, pasaron a ser TRAMOS B y por ende se les efectuará alguna obra en el plazo de concesión. A juzgar por los últimos Indicadores obtenidos (ver valores de IE en la última columna), los tramos presentaban muy buenas condiciones y las obras resultarían innecesarias:

³³ Basado en las condiciones superficiales de los pavimentos.

³⁴ Utilizar un valor prefijado del Índice de Estado (indicador del estado superficial de los pavimentos).

³⁵ Con valores de IE entre 6,1 y 7,7 (en su mayoría originalmente clasificados como Tramos B).

³⁶ Índice de Estado entre 7,6 y 9,2 (por ende originalmente clasificados como Tramos A).

Corredor	Ruta	Progresivas (Km a Km)	Tipo de Tramo s/Resol. 60/03	Tipo Tramo s/Resol. 148/03	IE s/Evaluación de Estado 2005
3	188	218-283	A	B	9,2
5	9	640-660	A	B	9,2

En cuanto al cronograma de ejecución de Obras Mejorativas, se destacan las siguientes inconsistencias³⁷:

- ✓ obras programadas en el año 1 de la Concesión en tramos con buenos parámetros superficiales³⁸:

Corredor	Ruta	Progresiva	Obra prevista para el año:	IE s/Res. 60/03
3	9	77-106	1	8,4
3	188	416-449	1y2	8,0 y 9,2
5	9	1168-1178	1	8,8
5	34	96-158	1y2	8,8

- ✓ y, contrariamente, obras programadas recién para el 4° y 5° año en tramos con valores límite³⁹:

Corredor	Ruta	Progresiva	Obra prevista para el año:	IE s/Res. 60/03
3	188	113-123	5	6,7
3	11	661-675	5	6,3
5	9	1513-1531	4	5,4
5	9	1478-1488	4	5,8

4.1.2 Se ha reducido el nivel de exigencias para deformaciones longitudinales en desmedro de las condiciones de transitabilidad.

³⁷ Siempre en función de las premisas utilizadas inicialmente, es decir, de las condiciones superficiales.

³⁸ IE superiores a 8.

³⁹ Ejemplo un IE de 6.5

Otro cambio operado en los PTP definitivos es la reducción de exigencias para las deformaciones longitudinales de los pavimentos en los Tramos A.

En los PTP provisorios, la rugosidad debía ser igual o inferior a 3m/km (IRI)⁴⁰. En cambio, en los PTP definitivos el valor máximo admisible es de 3,2 m/km⁴¹, lo que se traduce en admitir mayor deformación longitudinal, en desmedro del confort del usuario⁴².

Para los Tramos B no se exigen valores máximos de rugosidad.

4.2 Planes de Obra y Gestión de control

4.2.1 Planes de Obra

4.2.1.1 Los planes presentados carecen de uniformidad y no contienen las cantidades previstas para las distintas tareas de mantenimiento, lo que dificulta, cuando no imposibilita, el seguimiento de las obligaciones.

Es de hacer notar que, a pesar que la normativa indica que el Órgano de Control establecerá los formatos de la información, su presentación difiere según los distintos concesionarios.

Para los Planes Anuales, si bien el itemizado es uniforme para los dos concesionarios, no se brinda la misma cantidad y/o calidad de información:

En el Corredor 5, por ejemplo, las cantidades consignadas son para todo el corredor, sin especificar las correspondientes a cada ruta.

El Plan presenta, para la mayoría de los ítem⁴³, indefinición de cantidades y/o montos; las cantidades previstas son reemplazadas por la leyenda “de acuerdo a las

⁴⁰ Índice de Rugosidad Internacional.

⁴¹ PCP – Cap. I - punto 9.1.1.1.

⁴² Ver Observación 4.3.3.4 (Obras Mejorativas).

⁴³ En los ítem: fisuras, relleno de huellas, texturizado, fresado, micro aglomerados, conservación de banquetas y puentes, alcantarillas, semáforos, barandas, alambrados, pasarelas, forestación, etc.

necesidades”. En otros ítem, se consignan importes globales sin la correspondiente apertura en subítem.

En cuanto al control, no hay evidencia de que el OCCOVI haya observado a Vial 5 estas deficiencias en el contenido de los planes anuales. Tampoco el Supervisor observa, en su informe de evaluación del Plan, que en la mayoría de los ítem las cantidades no están determinadas, lo que impide controlar las tareas comprometidas.

4.2.1.2 Los informes mensuales de obra ejecutada carecen de la información indispensable para establecer los desvíos al Plan.

Así, en el CV N° 3 sólo se informa lo ejecutado en el mes; no se incluyen valores acumulados ni la planilla resumen con el total del Corredor. En cambio, en el CV N° 5 se informan montos y cantidades ejecutadas en el mes y los acumulados.

En el CV N° 3 la información se presenta desagregada por ruta, pero sin especificar el tramo o sector de la intervención. En el CV N° 5 la información es aun más global, no se identifican rutas ni tramos.

Cabe recordar que estas concesiones tienen la particularidad de presentar las rutas divididas en tramos homogéneos de tipo A y de tipo B, con obligaciones contractuales diferenciadas. Por la imprecisión de la información⁴⁴, se desconoce si lo contenido en los avances mensuales está referido sólo a lo ejecutado en los tramos A, o si también incluye lo ejecutado en los tramos B. Según informó el OCCOVI⁴⁵, incluye a todo el corredor.

4.2.1.3 Las cantidades y frecuencias de las tareas previstas son insuficientes para el grado de deterioro existente en los Corredores.

En el CV N° 5, a pesar de no contar con información de todos los ítem, la insuficiencia de las cantidades planificadas por el Concesionario en bacheo, lechada

⁴⁴ De los sectores donde se ejecutan las tareas.

asfáltica y conservación de banquetas de suelo (únicos ítem que exponen cantidades en el Plan) queda claramente reflejada por el Supervisor en su informe⁴⁶ “...y atendiendo a los valores obtenidos en los parámetros de evaluación de estado, que marcan en algunos tramos un avance importante en el deterioro de las condiciones de calzada, se considera exiguas las cantidades previstas ...”.

También del mismo informe surge el estado de deterioro de algunos tramos y su rápido avance, denotando una ineficaz gestión técnica del Concesionario, manifestada no sólo en su incapacidad de programar las tareas de acuerdo a las necesidades del Corredor, sino también en la no concreción de los trabajos suficientes para garantizar las condiciones de confort y seguridad a las que se comprometió.

No consta, en la documentación recibida, la acción emergente de la evaluación hecha por el Supervisor al Plan presentado por el Concesionario, a pesar de las importantes observaciones documentadas en su informe.

En el caso del CV N° 3, la documentación proporcionada no contiene ninguna intervención del OCCOVI sobre la presentación de los planes de obra. No obstante, los informes de la Supervisión⁴⁷ dan cuenta de importantes deficiencias “Con relación a las necesidades de la RN N° 19 y en correspondencia a los requerimientos contractuales se puede observar en los trabajos de bacheo, un déficit importante ya que, cotejando el valor propuesto realizar en el mes de mayo de 500 Tn y el valor realmente ejecutado de 28,1 Tn, dicha comparación revela un incumplimiento significativo por parte de la Concesionaria. Esto trae aparejado el progresivo deterioro de la calzada, llevando la situación a un estado límite, sin respuestas hasta la fecha a pesar de las distintas Actas de Constatación confeccionadas por esta Supervisión”.

⁴⁵ Reunión del 22 de noviembre con los responsables del área técnica del OCCOVI.

⁴⁶ MEMO Superv. Gral. Corredor 5 – N°019/2005 a la Gerencia Técnica del OCCOVI.

⁴⁷ Supervisor de la Ruta 19: Memo 138/06 y coincidentes: 117/06, 101/06, 112/06 y 054/06.

4.2.1.4 En el Corredor 5 se destina a tareas de conservación y mantenimiento, más de tres veces el monto presupuestado.

En base a información de Vial 5 se pudo establecer un significativo incremento de los montos ejecutados en relación a los planificados; la diferencia acumulada representa el 225%:

Corredor Vial N° 5: Total planificado y ejecutado (en \$ acumulado al mes 7 del 3er.año de Concesión)⁴⁸ y detalle principales ítem.

	Planificado	Ejecutado	Desvío (Ejec/Plan)
Total	28.998.683	94.374.010	225%
Principales ítem			
Mantenimiento carpeta asfáltica	7.834.163	9.578.610	22%
• Bacheo con mezcla asfáltica en caliente	2.274.100	2.094.668	-8%
• Bacheo con mezcla asfáltica en frío	140.916	837.196	494%
• Toma de fisuras en pavimento asfáltico	559.536	1.374.370	146%
• Señalamiento horizontal por pulverización	1.973.834	2.095.937	6%
• Lechada asfáltica	2.885.776	3.176.439	10%
Corte de pasto/ malezas, limpieza y mantenimiento bosquesillos	13.365.344	59.829.679	348%

A su vez, los desvíos entre lo planificado y lo ejecutado se han ido incrementando, año a año, como se muestra en el siguiente cuadro en el que se detallan algunos ítem:

CV N° 5: Total planificado y ejecutado por año de concesión y detalle principales ítem (en \$).

Año Concesión	Año 1		Año 2		Año 3 ⁴⁹	
	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado
Corredor 5						
1-Bacheo con mezcla asfáltica en caliente	1.769.491	1.693.624	384.464	318.865	120.145	82.179

⁴⁸ última información disponible.

⁴⁹ Al séptimo mes del año 3 de Concesión.

Año Concesión	Año 1		Año 2		Año 3⁴⁹	
Corredor 5	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado
2-Bacheo con mezcla asfáltica en frío	52.191	353.829	52.191	310.041	36.534	173.326
3-Toma de fisuras en pavimento asfáltico	279.686	822.423	193.000	411.926	86.850	140.022
4-Señalamiento horizontal por pulverización	1.691.834			1.423.671	282.000	672.266
5-Lechada asfáltica	1.553.776	1.496.403	971.250	1.317.764	360.750	362.272
Mantenimiento carpeta asfáltica (1 a 5)	5.346.979	4.366.280	1.600.905	3.290.228	886.279	1.430.065
Corte de pasto/malezas, limpieza y mantenimiento de bosquesillos	4.735.070	14.400.769	4.904.419	23.664.595	3.725.855	21.764.315
Total	13.420.012	29.307.158	9.459.817	35.594.051	6.118.854	29.472.801
Desvío Ejecutado/Planificado	118%		276%		382%	

En consecuencia, el costo de mantenimiento anual por km⁵⁰ se incrementó abruptamente, como se expone en el cuadro siguiente:

Año Concesión	Año 1		Año 2		Año 3⁵¹	
	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado⁵²
Costo [\$/km.año]	8.388	18.317	5.912	22.246	6.119	29.473

Debe remarcarse que a pesar del fuerte incremento registrado en los costos de mantenimiento, la calidad de prestación del corredor ha caído.

⁵⁰ Expresado en pesos por kilómetro por año y calculado por esta auditoría como el monto total anual de las tareas (planificadas o ejecutadas) dividido por la longitud total del Corredor.

⁵¹ Al séptimo mes (última información disponible).

Esto se refleja en la evaluación de pavimentos donde los Índices de Estado presentan una variación mayoritariamente descendente, inclusive en tramos tipo A (tramos A de las Rutas 9 y 34). Además, durante la campaña de Evaluación de Estado 2004 se constató que extensos sectores de pavimento presentaban fisuración generalizada, deficiencia que con el tiempo se agravó con la aparición de desprendimientos y baches⁵³ (ver Observac. 4.6.3). Según lo informado por el Concesionario, los sectores que se encuentran afectados por esta problemática pertenecen a tramos que suman una longitud de 224 km para la RN 9 y 192 km de la RN 34.

Si se están realizando erogaciones que superan ampliamente lo planificado y las condiciones del corredor han desmejorado, todo indica que se debe proceder rápidamente a un cambio de estrategia de conservación.

4.2.1.5 Se ha producido una fuerte distorsión en la incidencia relativa de los distintos ítem, acentuando aún más los desvíos ya señalados.

En el CV N° 5, además de la marcada brecha entre los montos planificados y los denunciados como ejecutados, se observa que del total del monto ejecutado (\$94.374.010), gran parte se consumió en limpieza, corte de pasto y mantenimiento de bosquesillos (\$ 59.829.679), y sólo se destinaron \$9.578.610 a los ítem directamente relacionados con el mantenimiento de la carpeta asfáltica. En la planificación, la incidencia de ambos ítem sobre el total es muy diferente:

Ítem	Incidencia s/Planificado	Incidencia s/Ejecutado
Mantenimiento de la carpeta asfáltica	27%	10%
Corte de pasto y malezas, limpieza y mantenimiento de bosquesillos	46%	63%

En el CV N° 3, los desvíos globales son más atenuados, pero se mantiene la distorsión entre los pesos relativos de los distintos ítem.

⁵² En el Corredor 5 los precios unitarios no se han modificado desde el inicio de la Concesión.

⁵³ Memorando N° 32 de la Gerencia Económico Financiera del 30/3/06 (Expte. OCCOVI 3755/04).

Si tenemos en cuenta que el Concesionario presenta la planificación anual de las tareas pocos días antes de empezar el respectivo año⁵⁴, los referidos desvíos evidencian un desconocimiento del estado del corredor y su evolución, factor indispensable para una adecuada gestión de conservación.

4.2.2 Gestión de control

4.2.2.1 Los informes de los supervisores⁵⁵ no reflejan el cumplimiento del Instructivo, en cuanto a cantidad y calidad de información.

Los informes de los supervisores presentan las siguientes deficiencias:

- ✓ No contemplan todos los rubros de conservación, ni siquiera los más representativos, limitándose a ítem menos importantes (por ej. corte de pastos y malezas, recolección de papeles, residuos y basura, pintura, etc.);
- ✓ no especifican los tramos afectados por las tareas;
- ✓ no se hace mención alguna a los sistemas de control de calidad implementados por el Concesionario o, en su defecto a la ausencia de éstos;
- ✓ no es posible establecer, salvo excepciones, el estado general del corredor.

En los Memorándum del Supervisor General a la GT, se observan importantes demoras entre la fecha de elevación de los informes y la fecha de ejecución de las tareas, que oscilan entre un mínimo de 32 y un máximo de 107 días a contar desde la finalización del mes de referencia.

Por su parte, también los memos remitidos por los Supervisores de cada ruta al Supervisor General, registran demoras de entre uno y tres meses con respecto al periodo que se informa.

⁵⁴ 20 días antes de finalizar cada año de concesión, debe presentarlo para el que se inicia.

Esto da como resultado que, finalizando septiembre de 2006, la GT del OCCOVI registre como última información relativa al CV N° 3, la situación correspondiente a mayo del mismo año.

Como ya se dijo, los informes correspondientes al CV N° 5, consisten mayoritariamente, en la elevación de Actas de Constatación que no incluyen información alguna sobre el estado del corredor ni sobre las actividades desarrolladas en el mes de referencia. En efecto, las Actas no resultan ser “informes” del Supervisor, de manera que el 65% de ellas no aporta conocimiento alguno acerca del desempeño del Concesionario.

4.2.2.2 Las tareas de supervisión no incluyen la verificación de las cantidades de obra ejecutada.

De los informes de los supervisores surge un reconocimiento expreso de la falta de control. Se transcriben algunos ejemplos:

- ✓ La Supervisión Técnica del CV N° 3 reitera en sus distintos informes que “...por no estar al alcance de ésta supervisión general realizar una inspección diaria debido a lo extenso del tramo del corredor no se pueden constatar cantidades de obra efectivamente ejecutadas por la Concesionaria...”⁵⁶.
- ✓ El Supervisor de la Ruta 19 informa⁵⁷ que “en relación con los avances de obra del mes de mayo de 2006 en el Corredor N°3, RN N°19, informo que trabajos de las características indicadas en las planillas fueron ejecutados por la Concesionaria, pero no pueden ser evaluadas las cuantías ya que la Supervisión no realiza, por las características de su trabajo, una medición sistemática de las distintas tareas que se llevan a cabo en el extenso recorrido que tiene el Corredor, que permitan efectuar un

⁵⁵ Correspondientes al periodo de enero a mayo de 2006.

⁵⁶ Memos N° 347/06, 349/06, 170/06, 408/06 y 293/06).

⁵⁷ Memo N° 138/06.

cómputo de las cantidades”. En idéntica forma, otros informes⁵⁸ dan cuenta de las mismas limitaciones para otras rutas y períodos.

- ✓ En forma coincidente, se expresa: *‘No se pueden determinar en forma exacta las cantidades computadas debido a que no está al alcance de esta Supervisión realizar una inspección diaria y completa sobre los diferentes frentes de tareas de mantenimiento a lo largo de los 475 kilómetros de ruta supervisados’* (Memos N° 034/06, 087/06, 104/06, 065/06 y 086/06).
- ✓ Del mismo modo, en los informes de avance de obras de la Ruta 188⁵⁹ se aclara que *“...Para las cantidades correspondientes al resto de los ítems no es posible tener una verificación de los valores especificados...”*; en realidad, no sólo faltan las cantidades en el “resto de los ítem” sino también en los informados. Así, el informe no contiene más que una mera enumeración de ciertas tareas, sin mayores precisiones.

A pesar de estas indeterminaciones, el Supervisor informa (en los mismos memos) que *“...En general, la Concesionaria ha cumplimentado las tareas de conservación y mantenimiento descritas en los distintos ítems...”*, validando montos de inversión sin los correspondientes procedimientos de verificación.

En el mismo sentido, cuando la Supervisión determina el grado de avance de las tareas⁶⁰, toma las cantidades denunciadas por el propio Concesionario en sus informes de avance. Es decir, toda referencia o comparación de cantidades se realiza únicamente en base a información del Concesionario, pues la Supervisión no realiza tareas propias o independientes.

Debe destacarse especialmente que en caso de que el Concedente no ejecute alguna de las obras mejorativas en los plazos previstos (situación que se ha producido

⁵⁸ Memos N° 112/06, 101/06, 117/06, 138/06 y 054/06.

⁵⁹ Memos N° 038/06, 082/06, 071/06, 063/06 y 069/06 (de enero a mayo de 2006).

⁶⁰ Memos N° 086/06, 065/06, 087/06 y 104/06.

reiteradamente), el Concesionario deberá ejecutar las obras necesarias para el mantenimiento del Corredor. El Concedente reconocerá el mayor gasto de mantenimiento en que incurra el Concesionario en ese tramo, *siempre que previamente las cantidades de cada uno de los ítems ejecutados sean aprobadas por el Órgano de Control*. Según los informes de los supervisores, la limitación de sus tareas también alcanza a estos procedimientos.

4.3 Obras Mejorativas

4.3.1 Es altamente significativo el retraso registrado en el desarrollo del cronograma de obras mejorativas a cargo del Concedente, atraso que afecta las etapas de programación, licitación y ejecución. Desde el inicio de la Concesión hasta la actualidad⁶¹, no se ha ejecutado ninguna obra en el plazo previsto en los Pliegos Técnicos.

Avanzado ya el año 3 de Concesión (finaliza el 31/10/06), no se ha podido completar el plan de obras previsto para el año 1, sólo se han iniciado algunas obras programadas para el año 2, y aún no se han programado casi ninguna de las obras del 3°. La situación de cada corredor puede resumirse como sigue:

Corredor 3:

- ✓ No se han concretado todas las obras previstas para el año 1 de Concesión; si bien hay varias en ejecución, otras recién se encuentran en proceso de preadjudicación.
- ✓ De las obras planificadas para el año 2, sólo algunas se encuentran en ejecución; en otras se están evaluando las ofertas, y varias están sujetas a disponibilidad presupuestaria.

⁶¹ Esto es, al mes 8 del año 3 de Concesión (junio de 2006).

- ✓ En las obras programadas para el año 3 de Concesión (en curso), se observa que sólo un par de ellas se encuentran en ejecución.

Corredor 5:

- ✓ Ninguna de las obras del año 1 está concluida, y las que están en ejecución, en su mayoría, fueron iniciadas recién en el año 3.
- ✓ Las obras planificadas para el año 2 de la concesión se encuentran, en su mayoría, en proceso licitatorio o sujetas a disponibilidad presupuestaria.
- ✓ De las obras previstas para el año 3, sólo una se encuentra en ejecución (con un mínimo de avance). Las restantes obras previstas para este año ni siquiera están programadas.

El avance de las obras mejorativas se resume en el siguiente cuadro comparativo, destacándose los bajos porcentajes de obra terminada en relación con la prevista:

Corredor	Obra prevista ⁶²	Obra ejecutada o en ejecución ⁶³		Obra terminada	
	Total (en km)	Total (en km)	Vs. obra prevista (en %)	Total (en km)	Vs. obra prevista (en %)
3	1144	651	56.90	187	16.35
5	743	375	50,47	159	21,40

El desarrollo del cronograma de obras mejorativas adquiere significativa relevancia en los Corredores de la muestra, puesto que involucra gran parte de su extensión: la longitud de los Tramos B representan para los CV N° 3 y N° 5, aproximadamente un 80% y un 75% de su longitud total, respectivamente.

⁶² En los 3 primeros años de la Concesión.

⁶³ Al 15/06/06, fecha de corte de la información suministrada por el OCCOVI.

Debe remarcarse que el tipo de obra y su programación temporal (año de concesión en que se ejecutará) no son datos estimativos; por el contrario, su definición requiere de estudios específicos basados en el comportamiento estructural de los pavimentos y en modelos de deterioro de los que surgen el tipo de obra necesaria y el momento en que se deberá efectuar. Estos estudios, realizados por técnicos del OCCOVI⁶⁴, demandaron recursos materiales y humanos cuyos objetivos están siendo desvirtuados por el propio Concedente, pues condiciona la realización de las obras a una inadecuada gestión del proceso licitatorio que no garantiza, al menos, la disponibilidad presupuestaria para afrontar las obras.

4.3.2 Este nuevo sistema de cogestión tropieza, al igual que el anterior⁶⁵, con serias dificultades a la hora de garantizar el plan de obras, objetivo clave para su éxito.

Promediando el plazo de la Concesión, se hace evidente que este nuevo sistema (con obras a cargo del Concedente) tropieza con las mismas dificultades que condicionaron el normal desenvolvimiento de las anteriores concesiones, caracterizadas por innumerables incumplimientos de los planes de obras obligatorias (en ese entonces a cargo de los concesionarios), lo que imposibilitó cumplir los objetivos trazados por el Concedente: entre otros, lograr una mejora sostenida de los pavimentos para entregar, al final de la concesión, los corredores en muy buen estado de conservación. Como las obras previstas no se ejecutaron, al finalizar el plazo de Concesión los corredores se entregaron con numerosos tramos en estado deficitario⁶⁶, lo que motivó que el Estado optara por un nuevo sistema en el que asume la ejecución de las obras para garantizar su éxito. Estas nuevas concesiones, sin embargo, se muestran como un nuevo ciclo de aquéllas.

⁶⁴ Nota OCCOVI N° 2206/2006, de fecha 15/9/06.

⁶⁵ Concluidas el 31/10/03.

⁶⁶ En Informe de Auditoría aprobado por Resol. AGN N° 54/06, se menciona la deuda informada por el OCCOVI a la UNIREN, actualizada al 31-10-03, en concepto de Obras pendientes de ejecución en sus distintas categorías (complementarias, mejorativas y adicionales) por \$794.206.075 y en concepto de Índices de Estado por \$5.370.408. La longitud de los tramos en buen estado (Índices de Estado igual o superior a 7,5) representaban sólo un 25% y 20% de la longitud total de los Corredores 3 y 5, respectivamente.

4.3.3 El atraso en la ejecución del plan de obras mejorativas trae aparejadas las siguientes consecuencias:

1. Mayores gastos en mantenimiento

Está contemplado en el Pliego que, en el caso de que el Concedente no ejecute alguna de las obras mejorativas de las calzadas en los plazos previstos, el Concesionario debe ejecutar las tareas necesarias para el mantenimiento, y que el Concedente reconoce el mayor gasto de mantenimiento en que incurre el Concesionario.

Es decir, el costo real de mantenimiento en los Tramos B con obra mejorativa sin ejecutar resulta mayor: al gasto ordinario de mantenimiento previsto se le suma el gasto extra en que incurre el Concesionario por tareas adicionales.

Si bien el mecanismo previsto en el Pliego, puede ser adecuado para retrasos eventuales, se muestra técnicamente insuficiente para demoras significativas como las registradas en los cronogramas de obras de ambos corredores. Debe advertirse que cuando los tramos alcancen un cierto grado de deterioro (al no ejecutarse la obra adecuada y en el tiempo oportuno), las tareas de mantenimiento previstas dejarán de ser eficaces, tornándose en paliativos que, además de ser antieconómicos, no garantizarán adecuadas condiciones de transitabilidad.

Con relación a los mayores gastos de mantenimiento que se le reconocen al Concesionario, se observa que la Supervisión del OCCOVI no controla las cantidades denunciadas por los Concesionarios por este concepto. (Ver Observación 4.2.2.2).

2. Un mayor deterioro de los tramos que torne necesario ejecutar una obra de mayor envergadura que la prevista

La demora en ejecutar la obra mejorativa puede traer aparejada (en función del deterioro del tramo) la necesidad de ejecutar una obra de mayor jerarquía que la prevista

originalmente, por ejemplo, una obra de refuerzo en lugar de una obra de corrección superficial. Esto implica, necesariamente, mayor costo y tiempo de ejecución.

Por otra parte, debe destacarse el significativo incremento de tránsito registrado en las rutas nacionales, compuesto por un porcentaje importante de tránsito pesado. Este tránsito genera solicitudes dinámicas que son determinantes en la degradación de los caminos, fenómeno que puede verse potenciado por los insuficientes controles de las cargas máximas permitidas⁶⁷, en la medida en que la circulación de camiones excesivamente cargados acentúa notoriamente el proceso de deterioro de los pavimentos y acorta su vida útil.

3. Demoras en transferir al Concesionario los tramos para su mantenimiento con mayores exigencias que mientras permanecen como Tramos B

El Pliego prevé que los Tramos B en los que el Concedente haya ejecutado la obra prevista, una vez terminada ésta, serán considerados tramos A (es decir, les serán aplicables las exigencias estipuladas para dichos tramos⁶⁸).

Se destaca que en los Tramos B no se exigen valores admisibles de rugosidad (deformación longitudinal); no obstante tener una influencia determinante en el confort (en particular el usuario argentino es sensible a deformaciones en el perfil longitudinal del camino). En efecto, la rugosidad es el parámetro de mayor peso en la fórmula para determinar el Índice de Serviciabilidad Presente⁶⁹ (indicador de las condiciones de transitabilidad).

4. Incremento de costos para el usuario

⁶⁷ Informe SIGEN sobre “Procedimientos implementados para el control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios viales”, Octubre de 2005.

⁶⁸ PCP, Cap. I, pto. 9.

⁶⁹ Adaptación local del Present Serviciability Index.

Como se ha dicho, en los tramos en que no se ejecuten las obras mejorativas, aunque el Concesionario realice tareas de mantenimiento, es de esperar una prestación de inferior calidad.

Teniendo en cuenta que, al inicio de la Concesión, la mayor parte de la longitud de ambos Corredores eran Tramos B, el atraso en el cronograma de obras determina la permanencia de vastos sectores que prestan servicio en forma deficiente con el consiguiente impacto en los costos del usuario puesto que el desmejoramiento de las condiciones superficiales provoca un incremento de los costos operativos de los vehículos (desgaste de neumáticos, suspensión, etc.).

Podemos concluir entonces, que el impacto sobre el usuario es doble: por un lado transitará por tramos de calidad inferior a la prevista, desvirtuándose así la relación entre la tarifa y el servicio brindado. Por el otro, y como consecuencia del desmejoramiento de las condiciones de los pavimentos, verá incrementados los costos operativos de su vehículo.

5. Disminución del patrimonio vial

También para el Estado los costos se incrementan: el reconocimiento de los mayores gastos de mantenimiento en los tramos con obra postergada y la necesidad de obras de mayor importancia con relación a las previstas, son al menos dos elementos a considerar.

Pero la consecuencia más importante de no realizar las inversiones necesarias en el tiempo oportuno sumado a la ineficiente gestión de conservación, es la degradación de la infraestructura, lo que significa la disminución del valor del patrimonio vial del Estado.

Justamente uno de los objetivos básicos que persigue una adecuada política de conservación y explotación es preservar la infraestructura. Con ello se evitaría, además, una repercusión negativa en el costo del transporte.

4.4 Manual de Autocontrol de Calidad

4.4.1 El OCCOVI no declaró admisible el Manual del Sistema de Autocontrol de Calidad del CV N° 5, incumpliendo el Pliego de Condiciones Particulares⁷⁰.

De la vista del expte. OCCOVI N° 5992/03, se verificó que con posterioridad a las observaciones hechas al Manual presentado el 30/12/03, el Concesionario agrega nuevamente el Manual según consta a fs. 65 a 135. Interviene nuevamente la GT⁷¹ y el 23/01/06 manifiesta: *“Habiendo tomado conocimiento del tema de referencia, adjunto las presentes actuaciones para que se tramite su archivo”*.

El trámite plasmado en la actuación relevada no implica una declaración de admisibilidad del mentado manual, por no constituir una verdadera manifestación de voluntad del organismo, que por su especificidad técnica fue señalado en las normas de la Concesión como el encargado de aceptar el Manual del Sistema de Autocontrol de Calidad del Concesionario.

En cambio, la tramitación del expte. OCOVI N° 5998/03 (MSAC del CV N° 3) culmina con la Nota OCCOVI N° 961 del 16/04/04 dirigida al Concesionario, donde se le informa la aprobación.

4.4.2 Los MSAC elaborados por los concesionarios 3 y 5 no plasman un sistema de autocontrol de calidad conforme lo exige el Pliego⁷².

Del análisis de los dos MSAC de la muestra, se verifica que:

1- el objeto del manual es *“asegurar”* el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Con el título Autocontrol agrupa los capítulos de Pautas Generales, Puesta en Práctica y Laboratorio de Obra, donde describe las condiciones óptimas que deberían

⁷⁰ Cap. 1, Numeral 2.

⁷¹ Memorando CV-T N° 55/06.

⁷² PCP, Cap. 1, Numeral 2.

presentarse para materializar un efectivo control de obra, pero sin plasmar el sistema (estructura), ni el plan de calidad (prácticas, recursos y secuencias) propuesto para lograrlo.

En el capítulo denominado “Metodología” se fijan dos “ramas definidas para las tareas de autocontrol” el Laboratorio de la Empresa y el sector de Topografía y se enumeran para cada etapa de la construcción de los caminos, las especificaciones técnicas exigidas, referidas siempre al PETG de la DNV⁷³, sin incluir un sistema o estructura que desarrolle esa metodología. En cuanto a la planificación, se detallan algunas técnicas a aplicar, siempre referenciadas al PETG, aunque sin sistematización, recursos o secuencias específicas.

En *Elementos a utilizar por el Autocontrol*, se lista el equipamiento del laboratorio de obra, que estará a cargo de un laboratorista y un ayudante. No se incluye metodología, frecuencias ni rutinas de trabajo. Por último, en *Sistema de autocontrol sobre los Materiales*, se incluye una extensa descripción sobre las buenas reglas del arte de la ejecución de los pavimentos, la composición de los mismos, la selección y manipulación de los materiales y los resultados deseados. No se incluye, una vez más, el sistema y el plan para el desarrollo del autocontrol de calidad.

2- En “Sellado de Fisuras en los pavimentos” describe conceptualmente de qué va a depender la calidad de un sellado, explica cómo deben usarse los equipos, a qué temperatura y cómo deben quedar los circuitos de los mismos cuando se lo deja de utilizar, consignando que la superficie debe encontrarse seca y libre de polvo, etc. Sin embargo, no expone de qué forma pretende alcanzar la calidad deseada para esta tarea.

3- Se observa que los MSAC presentados por ambos concesionarios ante el OCCOVI son una mera adaptación de las especificaciones técnicas del PETG-DNV, y que contienen una transcripción parcial de sus párrafos.

⁷³ Pliego de Especificaciones Técnicas Generales de la Dirección Nacional de Vialidad.

4- En conclusión el Concesionario no aporta una metodología de autocontrol, no especifica las acciones que prevé desplegar para realizarlo como así tampoco determina exactamente los recursos humanos y materiales con los que cuenta para ejecutarlas.

4.5 Indicadores de estado

4.5.1 El Órgano de Control no evalúa con la periodicidad mínima el estado del pavimento en la totalidad del Corredor.

La obligación consiste en evaluar las condiciones superficiales de las calzadas *por lo menos una vez por año y en la totalidad del Corredor.*

Descontados los tramos que se encontraban en obra al momento de las campañas de evaluación de 2004 y 2005, la longitud de tramos sin evaluar es significativa:

Longitud de tramos sin evaluar⁷⁴

Corredor	2004	2005
3	36%	44%
5	25%	26%

El apartamiento de las previsiones contractuales, no permite evaluar integralmente la evolución de los indicadores de calidad de los pavimentos ni realizar un estricto seguimiento de los parámetros individuales para que en caso que sus valores admisibles sean superados, aplicar las sanciones correspondientes.

En este sentido, se desconoce el criterio de selección de los tramos de rutas a evaluar. Según el OCCOVI, no se han realizado evaluaciones de estado en algunos tramos del Corredor porque dichos tramos *se encontraban en obra al momento de la evaluación⁷⁵*. No obstante, se han constatado numerosas excepciones al argumento del Órgano de Control.

⁷⁴ En relación con la longitud total del corredor.

⁷⁵ Nota OCCOVI 3019/2006, punto 3.

En las evaluaciones se consignan tramos sin evaluar por obras mejorativas. Pero, si bien estas obras estaban contempladas en el Pliego para el año 1 de Concesión, al momento de la evaluación no estaban iniciadas y en la mayoría de los casos ni siquiera programadas. Algunos ejemplos:

Evaluación 2004

Corredor	Ruta	Tramo	Obra programada para	Situación al momento de la evaluación ⁷⁶ (oct. 04)
5	9	1462-1478	1er. año	No Iniciada (hasta abril 06)
3	9	77-106	1er. año	Sin ejecución

Evaluación 2005

Corredor	Ruta	Tramo	Obra programada para	Situación al momento de la evaluación ⁷⁷ (octubre 2005)
5	34	151-247	1er. año	Finalizada en mayo 2005
3	11	508-528	1er. año	Sin ejecución

Además, algunas rutas no fueron evaluadas, ni siquiera parcialmente, en ninguna de las dos campañas: es el caso de la Autopista Rosario-Armstrong, la RN A012 y la RN A009.

Como ya se ha dicho no se efectúan los relevamientos en la totalidad del corredor. Cualquiera que sea el motivo de esta limitación, debería esperarse que la selección de tramos a evaluar surgiera de una planificación acorde a la evolución del estado de cada tramo.

En este sentido, parecería lógico elegir los tramos más deteriorados. Por ejemplo, un criterio simple sería tomar aquellos que tuviesen un IE menor a 8 en la última evaluación y dejar de lado los demás. O, mejor aún, evaluar los tramos en base a modelos de deterioro y dar prioridad a los más críticos.

⁷⁶ según planilla de Obras Mejorativas.

⁷⁷ según planilla de Obras Mejorativas.

De esta forma los recursos se estarían empleando más eficientemente. Por el contrario, el OCCOVI ha dejado de evaluar tramos críticos o de baja prestación e induce a sus supervisores a relevar tramos recién repavimentados⁷⁸, de los cuales se espera un comportamiento satisfactorio por un periodo sustancial.

Debe destacarse que si bien el Contrato de Concesión no establece como obligación satisfacer un valor mínimo de IE, sí es obligatorio cumplir con valores admisibles de todos los parámetros individuales que lo componen (rugosidad, fisuración, etc.).

En consecuencia, la discontinuidad en las mediciones significa el no seguimiento sistemático de estas obligaciones, y eventualmente la no constatación de incumplimientos. En efecto, si la selección de los tramos a evaluar no es cuidadosa y se omiten aquellos con un cierto grado de deterioro, es probable que se desarrollen fallas que superen los límites admisibles tiempo antes de ser evaluadas, con las siguientes implicancias:

- ✓ incumplimientos que no se penalizan, y
- ✓ la caída en el nivel de prestación por debajo de los límites admisibles.

Por último, debe remarcarse que el OCCOVI sostiene que su acción se basa en el “control por resultados”, en consecuencia, un inadecuado seguimiento de importantes indicadores significa una severa limitación en su gestión.

4.5.2 La evolución del Índice de Estado del Corredor 5 muestra una marcada tendencia a la baja.

⁷⁸ Instructivo para el Relevamiento de la Evaluación de Estado del Pavimento, apartado 14 “Cuando se presente el caso de que un tramo homogéneo se encuentre en obra... si se hubiesen finalizado las tareas en la calzada principal corresponderá realizar la evaluación a los efectos de no dejar sin evaluar tramos repavimentados”.

Al comparar los valores del Índice de Estado característico que presentaba el corredor al inicio de la concesión⁷⁹, con los surgidos de la evaluación de estado 2005, que como ya se observó no abarcaba la totalidad del corredor, se constata una disminución de los valores tanto en la Ruta Nacional 9 como en la RN 34.

El índice en cuestión compila en un solo valor, la ponderación de los parámetros individuales de rugosidad, ahuellamiento, fisuración y desprendimiento, cuantificando el estado superficial de los pavimentos. Que dicho valor experimente una tendencia a la baja denota que el Concesionario ha realizado una deficitaria gestión de conservación.

A pesar de lo verificado, en este corredor el costo de mantenimiento anual por kilómetro se incrementó abruptamente⁸⁰.

4.5.3 Los Concesionarios no han provisto los equipos de alto rendimiento que optimicen las campañas de evaluación.

Algunos de los parámetros superficiales siguen siendo evaluados por métodos manuales que, además de aportar subjetividad a las mediciones (criterio del evaluador), tienen alta incidencia en el tránsito al imponer restricciones de paso para permitir un entorno medianamente seguro para el evaluador (se cierra al tránsito el carril que se evalúa).

Para ilustrar el aspecto operativo relacionado con el rendimiento, se puede mencionar que para la medición de las deformaciones transversales (ahuellamientos) el operario deberá detenerse cada 200 metros, elegir la huella más deteriorada, efectuar la medición (con regla y cuña de lectura) y anotar el resultado; esto obliga al evaluador a moverse dentro del tramo prácticamente a paso de hombre.

⁷⁹ Evaluación de 2003, documentada en el PTP provisorio aprobado por la Res.Nº 60/03.

⁸⁰ Ver Observación 4.2.1.4 (Planes de Obra y Gestión de Control).

Si se contara con un equipo de alto rendimiento⁸¹, las lecturas se realizarían con el vehículo en movimiento continuo a velocidad normal, con lo que se acortaría notablemente la duración de las campañas y se eliminarían la subjetividad y las restricciones al tránsito. Además, estos son equipos multifunción que proporcionan otras características del pavimento en forma simultánea.

4.5.4 El Órgano de Control continúa sin garantizar un adecuado seguimiento de parámetros con incidencia directa en la seguridad vial.

Entre las propiedades funcionales que debe tener un pavimento, la más importante en materia de seguridad es, sin duda, la resistencia al deslizamiento. Una inadecuada adherencia neumático-pavimento es la causa de accidentes por pérdida de control del vehículo cuando la superficie está mojada (fenómeno conocido como hidroplaneo).

La resistencia al deslizamiento (fricción) se mide con un equipo Mu Meter perteneciente a la DNV. En numerosas oportunidades este parámetro no ha podido ser evaluado, por problemas de disponibilidad o de calibración del aparato. Estos problemas son de larga data⁸², y motivaron reiteradas observaciones sobre la falta de previsión del Organismo y el hecho de que no empleara métodos alternativos para medir este indicador, máxime cuando determinaciones realizadas por la AGN en pavimentos de la red concesionada, dieron como resultado una inadecuada textura de la superficie.

Hoy, transcurridos más de diez años, la problemática persiste: durante la campaña de 2005 el OCCOVI no realizó determinaciones de fricción por no disponer del mencionado equipo, y de esa manera las mediciones tuvieron que posponerse dos años, hasta el 2006⁸³ oportunidad en que se empleó un equipo similar.

⁸¹ Generalmente utilizan sensores de rayos láser o ultrasonido.

⁸² La AGN lo viene observando prácticamente desde el inicio de las concesiones otorgadas bajo el Decreto N° 2039/90 en auditorías realizadas en 1995.

⁸³ La última evaluación data de 2004.

Como se puede apreciar, el Órgano de Control continúa sin poder garantizar un seguimiento sistemático del comportamiento friccional de la red bajo su control.

4.6 Penalidades

4.6.1 La comunicación al Concesionario del incumplimiento detectado, prevista en el Pliego, como paso previo a labrar el Acta de Constatación, dilata la corrección de las deficiencias constatadas con el consiguiente impacto en la calidad del servicio.

El PCP otorga al Concesionario, para el supuesto de determinados incumplimientos, un verdadero “plazo de gracia” previo a la constitución en mora. Esto es, una vez detectada la deficiencia simplemente se le comunica o instruye al Concesionario, quien debe repararla en el plazo determinado. De subsistir la deficiencia una vez vencido el plazo, se labra el Acta de Constatación, otorgando un nuevo plazo con idéntica finalidad. Así el procedimiento se torna burocrático e infructuoso y se desdibuja la finalidad última del régimen sancionatorio que es disuadir de la inobservancia de las obligaciones contractuales.

En este sentido el mecanismo descrito puede inducir a un comportamiento “relajado” del Concesionario a sabiendas de que, antes que se le aplique la sanción correspondiente, se le avisará y se le otorgará un plazo para remediar el problema. La comunicación de deficiencias es innecesaria: el Concesionario debería ser el primero en “enterarse”; más aún, en el marco de una correcta gestión de mantenimiento debería “adelantarse” a la falla, evitando, mediante acciones preventivas, su desarrollo (las fallas no suelen producirse en forma súbita). En definitiva, nadie (ni siquiera el supervisor) debería conocer más del corredor que el propio operador.

Por otra parte, si por una gestión deficiente o por cualquier otro motivo (hecho menos probable) una determinada falla supera los valores admisibles y es constatada por el supervisor, como primera medida corresponde una sanción (el Concesionario debe cumplir “en todo momento” con las condiciones exigibles). Luego sí, como establece el mismo

PCP, podrá otorgársele un plazo para corregirla y, en segundo lugar, sancionar la permanencia de la falla o la superación del plazo estipulado.

El mecanismo observado constituye una innovación con respecto a anteriores regímenes de penalidades, donde los plazos comenzaban a contarse a partir del labrado del Acta de Constatación, sin previa comunicación al Concesionario.

En síntesis, la normativa vigente en análisis permite:

- 1- constatar el incumplimiento/deficiencia sin su correlativa sanción,
- 2- otorgar al Concesionario tiempos adicionales (plazo de gracia) para que corrija las deficiencias, con el consiguiente impacto en la calidad del servicio prestado.

4.6.2 El Supervisor otorga al Concesionario un plazo adicional para corregir las deficiencias en situaciones no previstas por el Pliego.

En 7 de los 36 expedientes analizados, se verifica la previa “comunicación” al Concesionario. En tres casos no se corresponden con las previsiones del PCP:

Expediente OCCOVI	Falla detectada	Previsión del Pliego de Condiciones Particulares -Anexo A-Cap. VII
1773/04	Obra en zona de camino	2.4.48
280/04	Deficiencia en banquina pavimentada	2.4.10
5560/04	Desprendimiento sobre calzada	2.4.7

Se constata en las actuaciones señaladas que aunque el Pliego prevé para estos incumplimientos que la penalidad se aplicará a partir del *Acta de Constatación* respectiva, el Supervisor cursó la previa “comunicación” cuando no correspondía, otorgando así al Concesionario incumplidor un plazo de gracia (período sin penalizar) para corregir las deficiencias. Como el Concesionario persistió en el incumplimiento, se labró el Acta y se iniciaron las actuaciones administrativas en análisis⁸⁴.

⁸⁴ En los casos de los Expedientes 1773/04 y 280/04.

4.6.3. El 56 % de los expedientes con propuestas de penalidades al CV N° 5 se encuentra con el procedimiento suspendido a la espera del resultado de la pericia técnica encomendada a la Universidad de Buenos Aires.

De los 25 expedientes relevados se constató que, al momento de su análisis, 14 se encuentran involucrados en la situación observada.

En la campaña de Evaluación de Estado de 2004 se constataron numerosas secciones de evaluación con problemas de fisuración generalizada, por lo que el OCCOVI impulsó la aplicación de penalidades.

La Concesionaria Vial 5 S.A., en su descargo, alude a un informe técnico de la Consultora Tecnología Vial Aplicada S.A. por ella contratada y argumenta razones “extraordinarias e imprevisibles” surgidas a los 30 días de la Toma de Posesión; la existencia de “vicios ocultos” en la calzada que provocan deterioros que a su juicio, exceden el mantenimiento de rutina obligatorio, invocando como defensa razones de “fuerza mayor” que la eximirían de responsabilidad ante los incumplimientos detectados.

En las actuaciones tenidas a la vista no están desarrolladas las razones “extraordinarias e imprevisibles” a que alude el Concesionario, sólo se mencionan causas “estructurales y climáticas” en forma genérica. Estas causas fueron rechazadas por la Supervisión General⁸⁵ al expresar “...que no se deben incluir las deficiencias indicadas en el acta de constatación en la espera de la validación de los datos incluidos en el estudio realizado para el corredor 5 por Tecnología Vial Aplicada S.A., ya que no tienen ninguna relación con los parámetros estudiados en dicha consultora técnica...”

A pesar de la opinión del funcionario más directamente ligado al conocimiento del corredor, el OCCOVI hace lugar al descargo procediendo a la apertura a prueba de las

⁸⁵ Exptes. OCCOVI N° 1773/04, fs. 30 y N° 280/04, fs.49.

actuaciones, en cuyo marco propone contratar a la UBA para que determine, mediante pericia, el origen de las fallas detectadas.

Como se observa, el tema central es determinar si las fallas se deben a causas “extraordinarias e imprevisibles” que eximirían de responsabilidad al Concesionario.

Ahora bien, el PCP, numeral 29 prescribe que la presentación de la oferta por los postulantes calificados implica que:

- ✓ han examinado los documentos que integran el legajo para la licitación,
- ✓ han recorrido los corredores viales y han recogido en el terreno, en el Data Room o donde corresponda, la información necesaria sobre todos los elementos indispensables para formular su oferta con pleno conocimiento de los costos que incidirán en el precio cotizado (Anexo VI del PBCG-Conocimiento del corredor).

En el mismo sentido el OCCOVI⁸⁶ expone que poco meses antes de la adjudicación “...se realizaron importantes estudios de las calzadas pavimentadas y un relevamiento exhaustivo y completo del estado superficial de las mismas... y de las evaluaciones estructurales realizadas por el Órgano de Control de los pavimentos en servicio... La medición de deflexiones fue realizada con tecnología de alto rendimiento tipo F.W.D. (Kuab y Dynatest). Para la evaluación geotécnica se realizaron sondeos exploratorios hasta nivel de subrasante, uno por tramo homogéneo de evaluación deflectométrica...”.

Asimismo y del Expediente OCCOVI N° 2600/03⁸⁷ se desprende que la GT elevó a la Comisión de Concesiones (Memo 30/09/03) las modificaciones a los PTP provisorios, entre las que se encuentra la recategorización de tramos. La GT detalla los estudios técnicos que permitieron arribar a un conocimiento exhaustivo del estado de las calzadas.

⁸⁶ Nota N° 2206 del 15/9/06 informando sobre los fundamentos técnicos que motivaron la recategorización de los Tramos A y B.

Es decir que al momento de la adjudicación de los corredores viales, el Concesionario debía tener un conocimiento acabado del corredor y en caso contrario, asumir sus consecuencias.

Es claro que, con los argumentos de hecho y de derecho reseñados, el OCCOVI pudo haber desestimado el descargo interpuesto.

Para el supuesto que la UBA valide el diagnóstico del informe técnico de la consultora contratada por el Concesionario -que concluye que las fallas se deben a problemas del ligante contenido en la mezcla asfáltica en un determinado rango térmico-, el Concedente deberá determinar el grado de responsabilidad del Concesionario anterior, que ejecutó la carpeta asfáltica en los sectores involucrados, y de los responsables del control de su calidad.

Es de destacar que el tema excede la mera aplicación de las sanciones, puesto que la falta de resolución implica que los sectores afectados presten servicio en condiciones deficitarias desde hace más de tres años.

5 Comunicación del informe:

El Informe fue puesto en conocimiento del MPFIPyS y del OCCOVI por Notas N°111 /07-AG2 y N° 112/07-AG2, respectivamente (ambas del 11/05/07) a fin de que presenten las consideraciones que estimen pertinentes. En respuesta se recibió la Nota OCCOVI N° 1681/07 (20/07/07), cuyo análisis consta como Anexo al presente informe. Las consideraciones vertidas por ese Organismo en respuesta, no ameritaron realizar modificaciones al Proyecto de Informe trasladado en vista.

6 Recomendaciones:

Al Concedente:

⁸⁷ Cuerpo XXXVIII, fs.1771 y ss.

Obras Mejorativas

1. Arbitrar los medios y recursos financieros que permitan ejecutar las obras en los tiempos planificados, evitando así mayores costos para los usuarios, caída del nivel de confort y de seguridad y fundamentalmente, la disminución del valor del patrimonio vial del Estado. (corresp. a Obs. 4.3.1/4.3.2/4.3.3)

Al OCCOVI:

Planes de Obra

2. Instar a los Concesionarios a presentar la información contenida en los planes de obra en un mismo formato y exponiendo, en forma desagregada para cada una de las rutas que integran el corredor, las cantidades previstas de cada uno de los ítem y subítem, para posibilitar el seguimiento de las tareas comprometidas. (corresp. a Obs. 4.2.1.1)
3. Exigir que en los avances mensuales de obra ejecutada los Concesionarios precisen los tramos y sectores en que se han realizado las tareas, e informen sobre las cantidades y montos ejecutados en el período y sus acumulados. (corresp. a Obs. 4.2.1.2)
4. Instar a los Concesionarios a que las cantidades y frecuencias previstas en la programación anual de obras se correspondan con las necesidades del corredor y ejecutarlas en consecuencia. (corresp. a Obs. 4.2.1.3/4.2.1.4/4.2.1.5)

Gestión de control

5. Indicar a los Supervisores que sus informes se ajusten al Instructivo vigente de manera que releven todos los ítem de conservación, informando si el Concesionario implementa o no el sistema de control de calidad de las obras y que especifiquen los tramos en los que se realizan las tareas y su apreciación sobre el estado general del corredor. Asimismo, dichos informes deberán ser remitidos a la Gerencia Técnica en tiempo oportuno, de manera que el área cuente, oportunamente, con los datos necesarios para desplegar la actividad que le incumbe. (corresp. a Obs. 4.2.2.1)
6. La Gerencia Técnica deberá arbitrar la medición, con métodos propios, del avance de las tareas de conservación, especialmente para validar las cantidades ejecutadas en aquellos

tramos en que el Concedente no haya ejecutado la obra mejorativa. (corresp. a Obs. 4.2.2.2)

Manual de Autocontrol de Calidad

7. Reconsiderar la admisibilidad de los manuales presentados y exigir que plasmen un verdadero sistema de autocontrol de calidad, conteniendo la metodología, prácticas, secuencias y recursos humanos y materiales para llevarlo a cabo. (corresp. a Obs.4.4.1/4.4.2)

Indicadores de estado

8. Cumplir con su obligación de efectuar las evaluaciones de estado anualmente en toda la extensión de los corredores, para realizar el seguimiento integral de la evolución de los indicadores. (corresp. a Obs. 4.5.1)
9. Extremar las medidas a su alcance para revertir la deficitaria gestión de Vial 5, materializada en el proceso de deterioro experimentado en vastos sectores del corredor. (corresp. a Obs. 4.5.2)
10. Exigir a los Concesionarios la provisión de los equipos de medición de alto rendimiento de modo tal de acortar notablemente la duración de las campañas y eliminar la subjetividad y las restricciones al tránsito. (corresp. a Obs. 4.5.3)
11. Arbitrar los medios necesarios para contar en tiempo y forma con los equipos, a fin de garantizar el conocimiento de las características superficiales de los pavimentos con directa incidencia en la seguridad vial. (corresp. a Obs. 4.5.4)

Penalidades

12. La Gerencia Técnica deberá ordenar a sus Supervisores, que no concedan plazos de gracia no previstos, pues dilatan la corrección de los incumplimientos detectados. (corresp. a Obs. 4.6.2)
13. Instar a Vial 5 a corregir en forma urgente las fallas detectadas hasta tanto se determinen las responsabilidades en la materia, para evitar mayor degradación en los sectores afectados. (corresp. a Obs.4.6.3)

7 Conclusiones:

En julio de 2003 se resolvió que los 13 corredores de la Red Vial Nacional, que habían sido concesionados bajo el Decreto N°2039/90 y cuyos contratos expiraban en octubre de 2003, serían nuevamente licitados (Dec. N°425/03).

Las Concesiones fueron adjudicadas por un plazo de cinco años (vencimiento en 2008) mediante el Decreto N°1007/03 bajo un nuevo modelo regulatorio que se distingue, en lo que hace al presente trabajo, por ser un sistema de cogestión: se delegó en el Concesionario el mantenimiento y conservación de las rutas (esto es, mantener el corredor en determinado nivel de calidad), en tanto que las inversiones en obras mejorativas quedaron a cargo del Estado Nacional.

Al momento de la adjudicación, cada corredor presentaba tramos con diferentes estados de mantenimiento, en función de los cuales fueron clasificados en Tramos A (sólo se realizarían tareas de mantenimiento y conservación a cargo exclusivo del Concesionario), y Tramos B, que presentaban un mayor deterioro por lo que requerirán de una obra mejorativa, a cargo del Concedente.

Es de señalar que durante el proceso de Data Room se **recategorizaron los tramos** (A y B), reduciéndose significativamente la longitud de aquéllos en los cuales la gestión de calidad recae exclusivamente en el Concesionario (Tramos A) y además disminuyó el nivel de exigencias para deformaciones longitudinales en desmedro de las condiciones de transitabilidad.

No se ha podido determinar el criterio finalmente empleado para la recategorización, ya que existen tramos que presentando estado deficitario se adjudicaron como Tramos A; en tanto, pasaron a ser Tramos B otros, con estado superficial bueno o muy bueno. Por su parte, se han programado para el primer año de concesión obras mejorativas en tramos con buenos parámetros superficiales y para el fin de la concesión obras en tramos con valores límite.

El nuevo sistema contempla que las obras mejorativas serán programadas y ejecutadas por el Concedente, mediante un Contratista seleccionado en una licitación pública.

Como se ve, la gestión del Concedente influye notoriamente en la calidad del corredor, puesto que la mejora en las condiciones de transitabilidad vendrá únicamente con las obras; por el contrario, la demora en ejecutarlas en un tramo de avanzado deterioro impactará negativamente en su calidad de prestación, aun cuando se realicen en él tareas de mantenimiento intensivo.

Los Planes de Obra presentados por el Concesionario no contienen las cantidades previstas para las distintas tareas de mantenimiento, hecho que dificulta, cuando no imposibilita, el seguimiento de las obligaciones. Además, las tareas previstas son insuficientes para el grado de deterioro existente en los Corredores. Esto evidencia un desconocimiento del estado y su evolución, factores indispensables para una adecuada gestión de conservación.

En el caso del Corredor 5, se destina a tareas de conservación y mantenimiento más del triple del monto presupuestado. No obstante, la calidad de prestación ha decaído, señal de que se debe cambiar rápidamente la estrategia de conservación.

Se ha producido una marcada brecha entre los montos planificados y denunciados como ejecutados, y una fuerte distorsión en la incidencia relativa de cada ítem, destacándose Corte de pastos y malezas, limpieza y mantenimiento de bosquecillos, que llega a representar el 63% del gasto en mantenimiento, mientras que los ítem de mantenimiento de la carpeta asfáltica representan sólo el 9%.

Los **Manuales de Autocontrol de Calidad** presentados por los Concesionarios no reflejan un verdadero sistema de autocontrol, no contienen la metodología, prácticas, secuencias y recursos materiales y humanos necesarios para llevarlo a cabo.

Con relación a la **Gestión de control**, los informes de los supervisores son deficientes en cuanto a oportunidad, cantidad y calidad de información, constatándose que las tareas de supervisión no incluyen la verificación de las cantidades de obra ejecutada, lo que constituye una notoria limitación.

En el desarrollo del cronograma de obras mejorativas a cargo del Concedente, se registran atrasos altamente significativos, que involucran las etapas de programación, licitación y ejecución; estos atrasos traen aparejados mayores gastos en mantenimiento. Asimismo, un mayor deterioro de los tramos podría requerir una obra de mayor envergadura a la prevista además de ocasionar un incremento de costos para el usuario, puesto que el desmejoramiento de las condiciones superficiales provoca un aumento de los costos operativos de los vehículos.

Pero la consecuencia más importante de no realizar las inversiones necesarias en el tiempo oportuno, es la degradación de la infraestructura, lo que significa la disminución del valor del patrimonio vial del Estado; con ello se evitaría además, una repercusión negativa en el costo del transporte.

Se ha observado que el OCCOVI no mide con la periodicidad mínima, el estado del pavimento en la totalidad del Corredor, lo que impide evaluar integralmente la evolución de **los indicadores** y realizar un estricto seguimiento de los parámetros individuales.

No se pudo verificar el criterio de selección de los tramos de rutas a evaluar. Se constató que, descontados los tramos en obra al momento de las campañas, las evaluaciones no superaron, en el mejor de los casos, el 44% de la longitud total del corredor. El ente ha dejado de evaluar tramos críticos o de baja prestación e induce a sus Supervisores a relevar tramos recién repavimentados, de los cuales se espera un comportamiento satisfactorio por un periodo sustancial.

Si las mediciones son discontinuas, si la selección de los tramos a evaluar no es cuidadosa y se omiten aquellos con un cierto grado de deterioro, es probable que se desarrollen fallas que superen los límites admisibles tiempo antes de ser evaluadas.

Por su parte, los Concesionarios no han provisto los **equipos de alto rendimiento** que optimizarían las campañas de evaluación; los métodos manuales, además de aportar subjetividad a las mediciones (criterio del evaluador), imponen restricciones al paso del tránsito.

En numerosas oportunidades el parámetro de **fricción** no se ha evaluado, por problemas de disponibilidad o de calibración del aparato específico. A pesar que estos problemas son de vieja data (observados por esta AGN desde 1995) se continúa sin garantizar un adecuado seguimiento de parámetros con incidencia directa en la seguridad, ya que la resistencia al deslizamiento es una de las propiedades funcionales más importantes en materia de seguridad.

En relación a la **aplicación de penalidades**, se observó que la comunicación al Concesionario de determinados incumplimientos como paso previo al labrado del Acta de Constatación, otorga un verdadero “plazo de gracia”, dilatando la corrección de las deficiencias constatadas con el consiguiente impacto en la calidad del servicio.

Por otra parte, está suspendido el procedimiento de un significativo número de actuaciones con propuestas de penalidades al CV N°5, a la espera del resultado de una pericia técnica. El tema excede la mera aplicación de las sanciones, puesto que la falta de resolución significa que los sectores afectados prestan servicio en condiciones deficitarias desde hace más de tres años.

Debe destacarse que en este sistema el OCCOVI ejerce, además de sus funciones inherentes al seguimiento de los contratos de concesión, un rol determinante en la ejecución de las obras, lo que podría implicar situaciones de controversia en materia de responsabilidades. En el mismo sentido, al cogestionar la explotación del corredor con el Concesionario, pierde la necesaria imparcialidad que debe gobernar sus acciones.

Se puede concluir que, promediando el plazo de la Concesión, es evidente que este sistema adolece de las mismas dificultades que condicionaron el normal desenvolvimiento de las anteriores concesiones, caracterizadas por los innumerables incumplimientos de los planes de obras (en ese entonces a cargo de los Concesionarios) lo que imposibilitó cumplir los objetivos trazados por el Concedente: entre otros, lograr una mejora sostenida de los pavimentos. Sin embargo, al finalizar las concesiones los corredores se entregaron con numerosos tramos en estado deficitario, lo que motivó que el Estado optara por el actual sistema en el que asume la ejecución de las obras para garantizar su éxito. Estas nuevas concesiones, sin embargo, se muestran como un nuevo ciclo de aquéllas.

8 Lugar y fecha de emisión del Informe: Buenos Aires, 28 de febrero de 2007

9 Firma:

1.

Anexo I - Respuesta al descargo del OCCOVI

Análisis de las consideraciones efectuadas por el OCCOVI al Proyecto de Informe de Auditoría “Examinar la gestión del OCCOVI en cuanto al control de calidad en la prestación de las concesiones viales adjudicadas por Decreto N° 1007/03 ”.

El OCCOVI da respuesta al Proyecto de Informe, a través de la Nota OCCOVI N°1681/07 (20/07/07), con las consideraciones sobre algunos aspectos de los acápites Alcance, Comentarios y Observaciones y Recomendaciones, cuyos términos se transcriben.

A continuación se reproducen el Alcance, Observación o Recomendación objeto de comentario seguido de la consideración efectuada por el OCCOVI y por último, el comentario que dicha consideración merece de esta AGN.

Cabe anticipar que no se han realizado modificaciones al Proyecto de Informe trasladado en vista, por no resultar conmovidas ninguna de las observaciones, recomendaciones y/o conclusiones vertidas. En este orden se destaca que el OCCOVI ha señalado en su nota de descargo:

[...] Se han tomado en cuenta y analizado cada una de las recomendaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación. En la próxima reunión de coordinación que se llevarán a cabo con los Supervisores de los Corredores, serán abordados los temas de las recomendaciones con el fin de establecer pautas para mejorar la gestión y los controles.

Yendo al análisis del descargo y con relación a la Limitación al Alcance, punto 2.5 Indicadores de estado, del Proyecto de Informe de auditoría el Organismo expresa:

DESCARGO OCCOVI

PUNTO 2.5:

Con relación a la información proporcionada, primeramente se entregó en versión digitalizada relacionada con la evaluación de las calzadas, en la cual por error del operador que debió gravarlos, faltaban algunos tramos de evaluación. Al detectarse esta falencia, se volvió a enviar un archivo digitalizado con los datos completos de todos los tramos que habían sido evaluados.

Los datos del archivo digital enviado, son tomados y extraídos de las planillas originales y con los datos de base se calcularon los Índices de Estado. Los datos en original (Planillas de Relevamiento completadas por los Supervisores) de las evaluaciones están completos y a vuestra disposición, a efectos de verificar que efectivamente las mediciones se han realizado en cada año de concesión.

Comentario AGN

La respuesta no revierte lo señalado en el Proyecto de Informe puesto que el Organismo relata los hechos sin consignar las fechas y la calidad e integridad de la documentación entregada durante el desarrollo de la tarea de campo, que son precisamente los que sustentan la limitación al alcance de auditoría. Se ratifica lo expresado en el Alcance.

OBSERVACION AGN

4.1.1 La recategorización redujo significativamente la longitud de tramos en los cuales la gestión de calidad recae exclusivamente en el Concesionario.

DESCARGO OCCOVI

PUNTO 4.1.1:

Respecto a la recategorización de los Tramos A y B, la Comisión Licitatoria estableció dentro del Cronograma del proceso una instancia importante conocida como "DATA ROOM", cuyo principio consistió en mejorar y enriquecer el proceso licitatorio. Esta etapa que para los Postulantes fue obligatoria, conformó un espacio de participación para todos aquellos interesados: usuarios, organismos públicos (nacionales, provinciales, municipales), asociaciones intermedias, y público en general) con el objeto de aportar ideas, sugerencias, propuestas con el fin de lograr una optimización de todos los aspectos de índole: técnica, jurídica y financiera. También durante esta etapa se realizaron importantes estudios de las calzadas pavimentadas y un relevamiento exhaustivo y completo del estado superficial de las mismas.

Todo ello produjo que se originara una base de datos de gran utilidad dio origen a los diversos ajustes de los Textos de los Pliegos Preliminares y del Contrato, según lo adopta este sistema para abordar la respectiva redacción de la documentación definitiva.

Con relación a las cuestiones técnicas, los cambios mencionados se dieron fundamentalmente a partir de los estudios deflectométricos realizados, de las evaluaciones superficiales efectuadas en las calzadas y de los aportes técnicos que se realizaron en la etapa del "DATA ROOM".

Si no se hubieran efectuado las modificaciones basadas en los estudios citados y que surgieron en la etapa denominada "DATA ROOM", hubiese habido mayor incertidumbre en la preparación de la propuesta económica por parte de los oferentes.

Como se dijo, la recategorización de los tramos se realizó tomando en cuenta los datos de las Evaluaciones de Estado y de las Evaluaciones Estructurales realizadas por el Órgano de Control de los pavimentos en servicio. Estas tareas comprendieron la medición de las deflexiones y la realización de estudios geotécnicos las calzadas. Se realizó la medición de deflexiones con tecnología de alto rendimiento tipo F.W.D. (Kuab y Dynatest) cada 300 y 500 metros. Estas mediciones se ejecutaron sobre el carril más deteriorado a 90 centímetros del borde del pavimento en calzada de 2 carriles, con carga normalizada de 4.000 kg registrándose la deformación que sufre el pavimento mediante siete sensores ubicados a distancias especificadas, controlándose la temperatura de medición.

Para la evaluación geotécnica se realizaron sondeos exploratorios hasta nivel de subrasante, uno por tramo homogéneo de evaluación deflectométrica, localizados en el lugar donde la deflexión se acerca a la característica del tramo. En el estudio se registraron espesores y clasificaron los materiales de las diferentes capas del pavimento y se ejecutó posteriormente el ensayo de Penetrómetro Dinámico de Cono.

Con los datos de las mediciones y con la metodología de AASHTO'93 se retrocalculó el módulo resiliente, y con los espesores del pavimento se determinó el número estructural efectivo.

Con esos datos los profesionales del OCCOVI, utilizando el método de diseño AASHTO'93, estimaron las necesidades estructurales en los distintos tramos homogéneos, para lo cual se utilizaron datos de los estudios geotécnicos y los parámetros de diseño compuestos por el número de ejes equivalentes a 8,2 toneladas, la serviciabilidad inicial y final, la desviación estándar y la confiabilidad, considerando un período de análisis de 5 años, equivalente al plazo de Concesión.

De dicho cálculo surgieron tramos que requieren obras de refuerzo estructural, estimándose el año en el cual sería necesaria esa intervención.

Entre los meses de Julio y Septiembre de 2003, se realizó una nueva Evaluación de Estado en gran parte de los Corredores, midiendo rugosidad por kilómetro, y ahuellamiento, hundimiento, grado de fisuración y porcentaje de áreas con bache cada 500 m en cada trocha.

Con las nuevas mediciones y la información disponible en el OCCOVI, se identificaron tramos que cumplen con las siguientes condiciones:

- a) Según la metodología descrita y los estudios deflectométricos y geotécnicos realizados, no requerirían refuerzos estructurales durante el plazo de Concesión;
- b) Ahuellamiento (percentil 80) menor o igual a 7mm;
- c) Rugosidad (percentil 80) menor o igual a 2,4 (IRI);
- d) Fisuración (percentil 80) menor o igual a grado 2.

Los tramos que cumplen con las condiciones anteriormente indicadas se consideraron como tramos tipo A, y los restantes tramos tipo B.

Por otra parte también se realizó una verificación respecto a la evolución durante el período de Concesión, en cada sección de evaluación, de los parámetros rugosidad y ahuellamiento (Percentil 80), haciendo uso de ecuaciones de deterioro extraídas del modelo HDM, con ajustes realizados para tener en cuenta los datos de ingreso disponibles y las características de las calzadas tratadas. En base a la evolución del deterioro de estos parámetros y al grado de fisuración actual se realizó

un posterior ajuste de tramos A y B y se determinó el año indicativo de la Obra de Corrección superficial (OCS) necesaria en los tramos B.

Finalmente, y teniendo en cuenta razones prácticas y operativas, se realizó un nuevo ajuste de tramos A y B (secciones de corta longitud de tramos B, o los pequeños tramos de hormigón en las estaciones de peaje), y de fechas tentativas de ejecución de obras mejorativas.

Todo esto dio origen a una nueva recategorización de tramos que se volcaron en las planillas de los Textos Definitivos de los Pliegos Técnicos Particulares.

Como se ha descrito, en el PTP provisorio se realizó una división de tramos A y B en forma provisoria y con los datos que se tenían en ese momento. Posteriormente. Cuando se contó con todos los datos de los estudios realizados y con la ayuda de un modelo de deterioro se realizó una mejor clasificación de los tramos para determinar cuales de ellos iban a necesitar obras de refuerzo o corrección superficial.

Por lo tanto las modificaciones realizadas se basaron en estudios técnicos y en la proyección del comportamiento de los pavimentos en el plazo de la concesión, de manera tal de aproximarse lo más posible al comportamiento que estos iban a tener durante el plazo de la concesión.

En los pavimentos la clasificación debe hacerse tomando en cuenta las características superficiales y el comportamiento estructural, debido a que superficialmente puede presentar un buen estado pero el paquete estructural no tener la capacidad suficiente para absorber el número de ejes que va a circular durante el plazo de la concesión.

Las diferencias que cita el informe de la auditoría con relación a los tramos A y B se pasan a analizar cada caso en el mismo orden que presenta el informe de marras:

1 - Corredor - 3 Ruta N N° 19 - km 193 a km 204

2 - Corredor - 5 Ruta N N° 9 - km 1374 a km 1408

En el caso 1 las secciones de evaluación 13.3; 14 Y 15.1 abarcan desde el km. 193 hasta el km. 206, todos ello catalogados como tramos "A". - La Ruta N N°9 describe las secciones de evaluación 28; 29.1; 29.2 y 30.1 las que abarcan en su conjunto desde el km. 1374 hasta el km 1410.

Los Índices de Estado expresados en el informe se registraron en el año 2005. Al recordar que la identificación y distribución original operó a mediados del año 2003, se desprende que la evolución de los deterioros avanzó mas allá de las previsiones tomadas en consideración, haciendo ingresar las cifras en márgenes inferiores a los límites para catalogar ambas categorías dispuestas en el pliego.

3 - Corredor 3 - Ruta N N°188 - km. 218 a km 283

4 - Corredor 5 - Ruta N N°9 - km 640 a km 660

En el caso N° 3 se extrae de las previsiones que van desde el km 219 hasta el km 283 contemplan obras a ser ejecutadas en los años 3 y 5 de concesión, con la excepción del sector de km 256 a km 259 con una intervención en el año 1.

De igual forma, el tramo de la Ruta N N°9 desde el km 640 al km 659 prevé la ejecución de una obra para el año 5 de concesión

El primer aspecto a destacar lo constituye la ubicación en el tiempo de las previsiones de las obras. En efecto la diagramación en los últimos períodos de la concesión indica un buen estado inicial que permitió trasladar en el tiempo (año 5) las reparaciones a encarar y donde el Concedente puede evaluar en ese año si es necesaria la ejecución de la obra.

La segunda cuestión que se desprende, es que estos sectores, a diferencia de lo explicitado en los casos anteriores, el comportamiento y respuesta de los mismos hasta el año 2005 mostró un grado de conservación mucho mas efectivo que las estimaciones que se realizaron al momento de concretar la elaboración de los pliegos de licitación.

5 - Corredor 3 - Ruta N N° 9 - km 77 a km 106

6 - Corredor 3 - Ruta N N° 188 - km 416 a km 449

7 - Corredor 5 - Ruta N N° 9 - km 1168 a km 1178

8 - Corredor 5- Ruta N N° 4 - km 96 a km 158

La situación de estos casos obedece a las mismas fundamentaciones mencionadas en los casos anteriores con las siguientes salvedades:

Caso 5 - en el tramo aludido se ejecutó la Obra Mejorativa N° 1 y las mediciones se realizaron con posterioridad a los trabajos ejecutados.

A su vez en la Ruta N N° 188 se ejecutó la Obra Mejorativa N° 18; en la Ruta N N° 9, tramo km 1168 a km 1178 se ejecuta la Obra Mejorativa N° 24 A 1, y en la Ruta N N° 34 la Obra Mejorativa N° 25; todas ellas pertenecientes al año 1 de concesión y las mediciones consideradas en el informe corresponden al período posterior a las obras mejorativas, motivo por el cual da índices de estado altos.

9 - Corredor 3 - Ruta N N° 188 - km 113 a km 123

- 10 - Corredor 3 - Ruta N N° 11 - km.661 a km 675
- 11 - Corredor 5 - Ruta N N° 9 - km 1513 a km 1531
- 12 - Corredor 5 - Ruta N N° 9 - km 1478 a km 1488

En los dos primeros casos se previeron intervenciones en el año 5 de concesión, mientras que en los dos últimos en el año 4. Obviamente la evolución nuevamente muestra desplazamientos que conducen a registrar deterioros anticipados a las establecidas estimativamente en su origen, cuyas causales resultan de difícil determinación, atento a la numerosa cantidad de variables que intervienen, muchas de las cuales resultan de imposible evaluación anticipada.

Comentario AGN

La observación AGN refiere a que en los Pliegos Definitivos se redujeron significativamente los Tramos A respecto de los que aparecían en los Pliegos Provisorios.

Por su parte, la Gerencia Técnica –OCCOVI- reproduce en el descargo, la información que entregó oportunamente a la AGN¹, sin agregar en esta instancia, datos o conceptos que pongan en crisis la observación o comentario.

De todos modos y con referencia al análisis particularizado que efectúa de los distintos tramos, corresponde efectuar algunas precisiones:

Tramos indicados en el descargo como 1 y 2: El auditor observó que habiendo sido categorizados inicialmente como Tramos B (según Resol. N°60/03) fueron, adjudicados, luego del proceso de “DATA ROOM”, como Tramos A y por ende sin previsión de obra mejorativa durante toda la concesión cuando, presenta un IE inferior a 7, según la Evaluación de Estado 2005. El OCCOVI argumenta que la evolución de los deterioros avanzó más allá de las previsiones, dejando dudas entonces, sobre la eficacia de los “modelos de deterioro” aplicados. En este caso, de haberse mantenido los tramos en su clasificación original (Tramo B), se habrían proyectado las obras correctivas necesarias.

Tramos indicados en el descargo como 3 y 4: Corresponde similar comentario. También en este caso, las previsiones técnicas distan del real estado de los tramos por cuanto un IE = 9,2 en la evaluación de 2005 (como lo expresa el informe) indica una baja probabilidad de que resulte necesario ejecutar obras en el período de la Concesión.

Tramos indicados en el descargo como 5, 6, 7 y 8: Se señaló en el Proyecto de Informe que a pesar de tratarse de tramos con buenos parámetros superficiales, se habían proyectado obras mejorativas para los años 1 y 2 de la Concesión. En el descargo el OCCOVI alude erróneamente, a que los valores de IE corresponden a mediciones efectuadas con posterioridad a las obras mejorativas cuando en realidad, se trata de valores de IE relevados con anterioridad a la adjudicación.

Tramos indicados en el descargo como 9, 10, 11 y 12: En este caso, y en forma similar al anterior, a pesar de exhibir un IE inferior a 7, las obras mejorativas se planificaron para los años 4 y 5.

Por todo lo expuesto se ratifica la observación y sus comentarios.

OBSERVACIÓN AGN

4.1.2 Se ha reducido el nivel de exigencias para deformaciones longitudinales en desmedro de las condiciones de transitabilidad.

DESCARGO OCCOVI

¹ Por Nota OCCOVI N° N°2206/06 (15/09/06) de respuesta al requerimiento de la AGN cursado por Nota 14/06-GCERyP -19/07/06.

4.1.2:

Las exigencias de rugosidad que se adoptaron para los Corredores son similares a las utilizadas en los Contratos de concesión de la Red de Accesos a Buenos Aires. Entendemos que la calidad exigida para las calzadas debería tender a las de una Autopista, pero no ser mayores. Por ejemplo en el contrato del Acceso Norte se exige que la rugosidad debe ser BPR 2,3 m/Km. Los contratos de los Corredores establecen que la rugosidad debe ser IRI 3,2 m/Km.

La relación entre BPR (89) e IRI (índice de Rugosidad Internacional) es la siguiente:

$$\text{BPR (89)} = 0,6921 + 0,4571 \times \text{IRI} + 2,95 \text{ E}^{-3} \times \text{IRI}^2 + 5,76 \times \text{E}^{-4} \times \text{IRI}^4$$

Reemplazando IRI = 3,2 en la formula:

$$\text{BPR (89)} = 0,6921 + 0,4571 \times 3,2 + 2,95 \text{ E}^{-3} \times (3,2)^2 + 5,76 \times \text{E}^{-4} \times (3,2)^4$$

$$\text{BPR (89)} = 2,25$$

Por lo tanto en los contratos de los Corredores se está exigiendo un valor límite de rugosidad similar al de las calzadas de las Autopistas de la Red de Accesos. Evidentemente en el texto preliminar de los Pliegos ha habido un error de cálculo al pasar de BPR a IRI que fue subsanado en el texto definitivo.

Comentario AGN

La observación apunta a cambios operados entre el Pliego Provisorio (rugosidad igual o inferior a 3m/km (IRI) y el Definitivo (valor máximo admisible 3.2m/km). Como en otros casos observados en el informe, se trata de cambios, en desmedro del nivel de exigencias técnicas, sin abrir opinión sobre si las exigencias estipuladas son más o menos adecuadas para las carreteras concesionadas.

No obstante, con relación al nivel de exigencias el descargo menciona que para los *corredores* se adoptaron exigencias de *rugosidad* similares a las especificadas en los Contratos de la Red de Accesos a Buenos Aires, criterio que no exhibe la documentación licitatoria consultada para esta auditoría. Sin embargo, el criterio de tomar como referencia un nivel de exigencias de aplicación en otras carreteras similares, parecería razonable.

Corresponde mantener la Observación y sus comentarios.

OBSERVACIÓN AGN

4.2.1.1 Los planes presentados carecen de uniformidad y no contienen las cantidades previstas para las distintas tareas de mantenimiento, hecho que dificulta, cuando no imposibilita, el seguimiento de las obligaciones.

DESCARGO OCCOVI

4.2.1:

Los planes de obra han sido presentados y tienen las cantidades establecidas para cada uno de los ítems que lo integran. Téngase presente que en estos contratos son pocas las obras nuevas que tienen que -como obligación- ejecutar los concesionarios, se tratan principalmente de concesiones para tareas de mantenimiento.

Con relación a los planes de mantenimiento, la empresa concesionaria debe presentarlos como parte de la información que deben brindar al organismo, pero las Supervisiones deben efectuar el control del estado del corredor y el cumplimiento de las exigencias del contrato independientemente de las cantidades que de cada ítem deba ejecutar la concesionaria. Por ejemplo, si había previsto una determinada cantidad de mezcla asfáltica para bacheo en un mes, y cumple con la ejecución de esa cantidad pero existen baches en el Corredor, se encuentra incumpliendo con una exigencia contractual, con las consecuencias que ello acarrea.

Comentario AGN

Lo expresado en el descargo no contaría lo observado en cuanto a la falta de uniformidad y las dificultades que conlleva para el control. Pero además, es oportuno aclarar que parecería que el OCCOVI relativiza los controles del caso, criterio que no se comparte ya que esas verificaciones están previstas en el Pliego e Instructivos a los Supervisores (I-TCO-06).

Según se señaló en la Observación 4.2.1.2 del Proyecto de Informe (no comentada en el descargo) toda información sobre la ejecución de obras resulta esencial habida cuenta que debe conocerse fehacientemente si está referida a los tramos A o B, ya que una mayor erogación en estos últimos podría originar, con los alcances previstos en la normativa, el derecho a un reconocimiento tarifario y debe evitarse la eventualidad de litigio con el Concesionario. .

Corresponde mantener la Observación y su comentario.

OBSERVACIÓN AGN

4.2.1.3 Las cantidades y frecuencias de las tareas previstas son insuficientes para el grado de deterioro existente en los Corredores.

DESCARGO OCCOVI

4.2.1.3:

El Supervisor advierte en base a su experiencia que algunos tramos están deteriorados en forma importante y que por lo tanto las cantidades previstas en los planes no son suficientes. Esto lo llevará a intensificar los controles en los tramos deteriorados y a proceder a la confección de las actas correspondientes en el caso de detectar incumplimientos.

La acción del Supervisor estuvo dada en las Actas de Constatación que le fueron realizadas al concesionario por incumplir con las exigencias técnicas establecidas para las calzadas.

Los incumplimientos del Corredor N° 3 dieron origen a un significativo número de Actas de Constatación que se confeccionaron como consecuencia del estado de la calzada.

Comentario AGN

El argumento del OCCOVI no confronta lo observado (las cantidades previstas en los planes anuales son insuficientes).

No obstante, al señalar que “la acción del Supervisor estuvo dada en la confección de Actas de Constatación”, está circunscribiendo la actividad del funcionario a la última de las acciones que puede desplegar, cuestión que ocurre cuando ya existe un grado de deficiencias que imponen el labrado de la referida acta. Ahora bien, el sentido de la evaluación de las cantidades previstas en los Planes es justamente, la de evitar que, en el caso de resultar insuficientes, actuar anticipadamente para evitar el desarrollo del deterioro de los tramos. De esta forma la experiencia del Supervisor se ve potenciada reflejándose en la calidad del servicio.

Corresponde mantener la Observación y su comentario.

OBSERVACION AGN

4.2.1.4 En el Corredor 5 se destina a tareas de conservación y mantenimiento, más de tres veces el monto presupuestado.

DESCARGO OCCOVI

4.2.1.4:

Efectivamente, en el Corredor 5 se realizó un incremento de las cantidades ejecutadas respecto a las previstas, tal como lo había advertido la Supervisión. Esto denota los controles llevados a cabo por la Supervisión que obligaron al concesionario a realizar una inversión mayor para no ser multado.

Comentario AGN

El auditado comparte lo observado. Corresponde mantener la Observación y su comentario.

OBSERVACION AGN

4.2.1.5 Se ha producido una fuerte distorsión en la incidencia relativa de los distintos ítems, acentuando aún más los desvíos ya señalados.

DESCARGO OCCOVI

4.2.1.5:

La alta incidencia de los montos limpieza de la zona de camino, corte de pasto y mantenimiento de bosquesillos respecto a los trabajos de mantenimiento de la calzada, se debe a los altos precios unitarios que consideró la concesionaria para estos ítems, precios que no son avalados por el órgano de Control. El Órgano de Control tiene para dichos ítems precios de referencia muy inferiores a los considerados por la Concesionaria.

Comentario AGN

En esta observación, la AGN destaca los desvíos entre los montos planificados y ejecutados por los concesionarios, especialmente en ítem no relacionados directamente al mantenimiento de la carpeta asfáltica.

El auditado, por su parte, se limita a señalar que los precios unitarios de limpieza de zona de camino, corte de pasto y mantenimiento de bosquesillos considerados por el concesionario “no son avalados” por el Órgano de Control, sin explicitar las implicancias de esta falta de reconocimiento de erogaciones en la regulación. Debe destacarse que la circunstancia expuesta por el OCCOVI no tiene efecto sobre la Observación, aunque podrá ser verificado en una próxima auditoría.

OBSERVACION AGN

4.2.2.1 Los informes de los supervisores no reflejan el cumplimiento del Instructivo, en cuanto a cantidad y calidad de información.

Los informes de los supervisores presentan las siguientes deficiencias:

- ✓ No contemplan todos los rubros de conservación, ni siquiera los más representativos, limitándose a ítems menos importantes (...);
- ✓ no especifican los tramos afectados por las tareas;
- ✓ no se hace mención alguna a los sistemas de control de calidad implementados por el Concesionario o, en su defecto a la ausencia de éstos;
- ✓ no es posible establecer, salvo excepciones, el estado general del corredor.

DESCARGO OCCOVI

4.2.2.1:

En los informes mensuales las Supervisiones indican los rubros que han sido observados por comunicación o aquellos que por falta de mantenimiento dieron origen a un Acta de Constatación. La información respecto al estado de las calzadas surge de las evaluaciones anuales que se realizan de todo el Corredor, campaña exhaustiva que requiere de un período de no menos de 3 meses de inspecciones y mediciones en la cual participan todos los profesionales que integran la Supervisión.

En estas mediciones y controles que se realizan en las calzadas, en cada planilla se indica el tramo, progresiva y carril donde se midió con el resultado obtenido.

Se redujo el tiempo de demora en la presentación de los informes mensuales, no superando en la actualidad los 30 días.

Se tomará en cuenta la observación respecto a especificar los tramos en los cuales se han detectado deficiencias respecto al mantenimiento de rutina y se incluirá en el informe una planilla al respecto.

Comentario AGN

Los informes mensuales de los Supervisores tienen como objeto, entre otros, describir el estado del corredor en base a la tarea diaria, semanal o mensual que el mismo efectúa. La actividad del Supervisor se supone constante; es fundamentalmente preventiva, permite corregir en tiempo las fallas que detecte en sus recorridos de rutina y en toda la extensión del corredor. En cambio, las evaluaciones anuales, a las que no nos referimos en esta observación, constituyen un procedimiento lento, sin efectos inmediatos de las que se observó que no cubren la totalidad de los tramos y que no cumplen la periodicidad anual (ver Obs. 4.5.1).

Cuando el OCCOVI señala que “La información respecto al estado de las calzadas surge de las evaluaciones anuales que se realizan de todo el Corredor...” se contradice con lo expresado en el descargo al punto 4.2.1 “...las Supervisiones deben efectuar el control del estado del corredor”, puesto que el estado del corredor incluye el estado de la calzada.

Por otra parte, en el descargo no se abordan algunas de las falencias señaladas en el informe ya que quedan sin responder aspectos de importancia; vgr. que se omita incluir los informes de gestión del concesionario y el respectivo sistema de control de calidad implementado.

Es de destacar que el OCCOVI señala en el descargo que “...tomará en cuenta la observación respecto a especificar los tramos en los cuales se han detectado deficiencias...” y que se ha reducido la demora de los Supervisores en presentar los informes mensuales. Estos aspectos serán verificados en futuras auditorías.

Corresponde mantener la Observación y sus comentarios.

OBSERVACIÓN AGN

4.2.2.2 Las tareas de supervisión no incluyen la verificación de las cantidades de obra ejecutada.

DESCARGO OCCOVI

4.2.2.2:

Las Supervisiones no realizan control real de las cantidades ejecutadas con relación a los trabajos de mantenimiento de rutina ya que se controla por resultados, independientemente de las cantidades del ítem que el concesionario deba ejecutar. Los Supervisores realizan estimaciones respecto a si las cantidades informadas están dentro del orden de lo ejecutado. En cambio si se verifican cantidades en aquellos casos en los cuales la concesionaria debe ejecutar mayores tareas de mantenimiento en un tramo B donde el Concedente no ha ejecutado la obras mejorativas. En estos casos la concesionaria informa al Supervisor los trabajos que realizará y el Supervisor realiza la medición de las cantidades ejecutadas.

Se informa que a la fecha el Concedente no ha reconocido mayor gasto de mantenimiento a los concesionarios de los Corredores 3 y 5 por obras mejorativas no ejecutadas en dichos Corredores.

Comentario AGN

El OCCOVI reconoce que “Las Supervisiones no realizan control real de las cantidades ejecutadas ...”, pero luego menciona que “Los Supervisores realizan estimaciones respecto a si las cantidades informadas están dentro del orden de lo ejecutado”, afirmación que confronta con el resultado de los procedimientos desarrollados durante la auditoría y que es

contradictoria con las limitaciones que exponen los propios Supervisores (y explicitadas en la respectiva observación).

Luego destaca: “En cambio sí se verifican cantidades en aquellos casos en los cuales la concesionaria debe ejecutar mayores tareas de mantenimiento en un tramo B donde el Concedente no ha ejecutado las obras mejorativas. En estos casos la concesionaria informa al Supervisor los trabajos que realizará y el Supervisor realiza la medición de las cantidades ejecutadas.” Y agrega que “...a la fecha el Concedente no ha reconocido mayor gasto de mantenimiento a los concesionarios de los Corredores 3 y 5 por obras mejorativas no ejecutadas en dichos Corredores.” Respecto a esta manifestación y atento que no se ha dado el supuesto, no se hace comentario.

Corresponde mantener la Observación y sus comentarios.

OBSERVACION AGN

4.3.1 Es altamente significativo el retraso registrado en el desarrollo del cronograma de obras mejorativas a cargo del Concedente, atrasos que involucran las etapas de programación, licitación y ejecución. Desde el inicio de la concesión a la actualidad, no se ha ejecutado ninguna obra en el plazo previsto en los Pliegos Técnicos.

DESCARGO OCCOVI

4.3.1:

Por el estado general de las calzadas que presentaban los Corredores al inicio de la concesión, la mayoría de las obras mejorativas se previeron en los primeros 3 años de concesión, lo cual involucra una importante cantidad de obra e inversión a realizar, principalmente en el primer año de concesión.

La cantidad de obras previstas para el año 1 para todos los Corredores fue de: 28 Obras Mejorativas y 37 Obras de Seguridad Vial. Hay que tener en cuenta que debieron elaborarse todos los proyectos ejecutivos de las mismas, realizar los llamados a licitación y organizar las inspecciones de las obras. Todos los proyectos correspondientes al año 1 se realizaron con personal propio de la Dirección Nacional de Vialidad y de este Órgano de Control, como así también las inspecciones de obra estuvieron a cargo de personal de la Dirección Nacional de Vialidad con la participación de coordinadores del OCCOVI.

Con referencia a las obras del Año 2, a efectos de acelerar el inicio de las mismas el OCCOVI también comenzó a elaborar proyectos ejecutivos, a realizar llamados a licitación e inspeccionar las obras mejorativas.

Como ocurre a veces en las licitaciones y en las obras, se presentaron algunos inconvenientes que retrasaron su inicio y ejecución, como ser ofertas muy superiores al presupuesto oficial los cuales se desestimaron y debieron licitarse nuevamente También se produjeron atrasos en algunas obras por causas de los contratistas y rescisiones de contrato por culpa del contratista.

Comentario AGN

La respuesta confirma la observación.

No obstante, el descargo menciona entre las causales de las demoras, circunstancias previsibles en los procesos licitatorios y atrasos por culpa del contratista, sin mencionar las originadas por culpa del Concedente (vg. la falta de previsión presupuestaria). Es de señalar que con la no ejecución de las obras en el momento óptimo han resultado en buena medida desaprovechados los exhaustivos estudios sobre el estado de los pavimentos, realizados previo a la adjudicación.

OBSERVACION AGN

4.3.3 El atraso en la ejecución del plan de obras mejorativas trae aparejado las siguientes consecuencias:

1. mayores gastos en mantenimiento

- 2. un mayor deterioro de los tramos que torne necesario ejecutar una obra de mayor envergadura a la prevista**
- 3. demoras en transferir al Concesionario los tramos para su mantenimiento con mayores exigencias que mientras permanezcan como tramos B**
- 4. incremento de costos para el usuario**
- 5. disminución del patrimonio vial**

DESCARGO OCCOVI

4.3.3:

1. El concesionario debe hacerse cargo de los gastos de mantenimiento de los tramos B inclusive de aquellos que tienen previstas obras mejorativas cuando el Concedente aún no las ejecutó. Sólo se le reconoce el mayor gasto de mantenimiento cuando las cantidades para los ítems previstas en el pliego son superadas y además dichas cantidades son aprobadas por el Supervisor.
2. En los Corredores 3 y 5 si bien las concesionarias han realizado trabajos de mantenimiento en los tramos B donde el Concedente aún no ha ejecutado obras, las cantidades ejecutadas están dentro de los límites establecidos como a cargo de la concesionaria, por lo tanto a la fecha a las concesionarias de los corredores 3 y 5 no se les ha reconocido mayor gasto de mantenimiento.
3. Esta Gerencia ha realizado todos los esfuerzos a su alcance para que las obras mejorativas se ejecuten a la brevedad. Ha colaborado en la elaboración de los proyectos ejecutivos en las obras del año 1 y participado en el proceso licitatorio de las obras del año 2 que estuvieron a cargo del OCCOVI.

Comentario AGN

La respuesta no desvirtúa lo observado ya que la AGN señala las consecuencias negativas de los retrasos de obra.

Corresponde mantener la Observación y su comentario.

OBSERVACION AGN

4.5.1 El Órgano de Control no evalúa, con la periodicidad mínima, el estado del pavimento en la totalidad del Corredor.

DESCARGO OCCOVI

4.5.1:

El OCCOVI ha evaluado las calzadas con la periodicidad exigida en el Pliego. Muestra de ello son las planillas originales de evaluación de cada año que se ponen a vuestra disposición para verificarlo.

Se evaluó en cada año la totalidad de las calzadas y en toda su extensión; excepto aquellos tramos donde se estaban ejecutando obras mejorativas durante el periodo de la evaluación. Las mediciones se realizaron de acuerdo a lo establecido en los Pliegos.

Para el OCCOVI la evaluación de estado es sumamente importante porque es donde el Supervisor recorre y releva en forma completa los tramos, deteniéndose cada 200m procediendo a inspeccionar el lugar. Esto le da una idea y toma de conocimiento acabado del estado de la ruta y cuando detecta incumplimientos confecciona las actas de constatación correspondiente.

Comentario AGN

Lo vertido en el descargo no concuerda con las verificaciones que surgieron de los procedimientos de auditoría, basados en la información y documentación provista por el Organismo.

Consiguientemente, no se comparte lo esgrimido por el OCCOVI en cuanto a que las evaluaciones se realizan conforme lo exige el Pliego, por cuanto de la documentación que obra en los papeles de trabajo, surge claramente lo contrario.

OBSERVACIÓN AGN

4.5.3 Los Concesionarios no han provisto los equipos de alto rendimiento que optimicen las campañas de evaluación.

DESCARGO OCCOVI

4.5.3

Las mediciones de los parámetros superficiales se efectúan de la siguiente manera:

Rugosidad: con equipos de alto rendimiento.

Fricción: con equipos de alto rendimiento.

Fisuración: en forma manual.

Ahuellamiento: en forma manual.

Desprendimientos: en forma manual.

Esta Gerencia Técnica analizó con los profesionales del plantel técnico - con amplia experiencia en el tema- la forma más conveniente de realizar las mediciones dentro de las alternativas previstas en los Pliegos llegando a la conclusión de realizar las mediciones en la forma que se mencionó precedentemente. Los motivos principales son los siguientes:

-Fisuras: se analizaron distintas fotografías que producían las cámaras de los equipos de alto rendimiento y se optó por relevar a través de un técnico idóneo o un profesional, para no solo determinar el grado de fisuración sino también verificar insitu el origen de las posibles causas. Hay que tener en cuenta que el Concedente debe proyectar las obras mejorativas a realizar.

-Ahuellamiento: se optó por determinarla en forma manual. Se dio instrucciones al Supervisor para que conjuntamente con la fisuración determine el ahuellamiento.

-Desprendimientos: se releva la presencia de desprendimientos cada vez que los Supervisores salen a realizar las recorridas rutinarias.

Los Supervisores de esta forma tienen un cabal conocimiento del estado de la calzada ya que en el lugar determinan estos 3 parámetros y pueden observar también estado de las banquetas, desagües, taludes, integridad de la señalización horizontal, barandas de defensa, etc.

Coincidió con la observación de que la medición manual representa una molestia para los usuarios y se hace imposible medir en forma manual en la Autopistas por el alto tránsito, pero en el caso de los Corredores que tienen un menor tránsito, sumado a la experiencia de los Supervisores para realizar las mediciones, las molestias son mínimas.

Comentario AGN

Según los Pliegos las mediciones deben realizarse con equipos de alto rendimiento, por lo que corresponde su aplicación. Por otra parte, esta decisión supone un proceso previo de evaluación de alternativas para finalmente optar por la conveniencia de utilizarlos como lo hacen en otros países desde hace largo tiempo. Por tal motivo, es cuestionable lo expresado en el descargo de que los profesionales del plantel técnico - con amplia experiencia en el tema- arribaron a que la forma más conveniente es la medición manual de determinados parámetros.

Si bien es correcto que una apreciación visual de las fisuras aporta elementos para determinar el origen de las fallas, no necesariamente tiene que efectuarse durante la campaña anual de evaluación, toda vez que el Supervisor recorre periódicamente el corredor y parecería más razonable que ante la presencia de un tramo con desarrollo de fisuras, analice en ese momento las fallas para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos para elaborar la respuesta técnica necesaria en el menor tiempo posible .

Por último, no se comparte la opinión del Organismo respecto a que las molestias son mínimas durante las evaluaciones en forma manual. Si bien es lógico que los corredores, cuando son rutas convencionales soportan un tránsito de menor intensidad que las autopistas, también es cierto que buena parte de los mismos están integrados por autopistas (ej. Autopista Buenos Aires-Rosario). También debe destacarse el significativo incremento del tránsito registrado en éstos y no desmerecerse el impacto sobre el nivel de servicio y los aspectos de seguridad asociados a las referidas restricciones.

Corresponde mantener la Observación y su comentario.

OBSERVACION AGN

4.5.4 El Órgano de Control continúa sin garantizar un adecuado seguimiento de parámetros con incidencia directa en la seguridad vial.

“[...] En numerosas oportunidades este parámetro no ha podido ser evaluado, ya sea por problemas de disponibilidad o de calibración del aparato (equipo Mu Meter). Estos problemas son de larga data, y motivaron reiteradas observaciones sobre la falta de previsión del Organismo [...] durante la campaña de 2005 el OCCOVI no realizó determinaciones de fricción por no disponer del mencionado equipo [...]

DESCARGO OCCOVI

4.5.4:

Tomando en cuenta las observaciones que en su oportunidad realizó la AGN respecto a la disponibilidad de equipos tipos Mu Meter para medir fricción, se comenzó a gestionar con el Distrito San Luis de la Dirección Nacional de Vialidad la utilización del equipo Mu Meter que ellos habían reparado. Se verificó el estado y calibración del mismo y se lo incorporó para realizar mediciones en los Corredores.

De esta forma en la actualidad se cuenta con 2 equipos tipo Mu Meter para medir en los Corredores, uno del Distrito Buenos Aires y otro del Distrito San Luis, ambos pertenecientes a la Dirección Nacional de Vialidad.

Comentario AGN

Lo señalado por el OCCOVI en el descargo será verificado en futuras auditorías. No obstante, corresponde mantener la Observación y su comentario.

OBSERVACION AGN

4.6.1 La comunicación al Concesionario del incumplimiento detectado, prevista en el Pliego, como paso previo al labrado del Acta de Constatación, dilata la corrección de las deficiencias constatadas con el consiguiente impacto en la calidad del servicio.

DESCARGO OCCOVI

4.6.1:

La Comunicación previa en los Pliegos está prevista para algunos incumplimientos y no para otros, dependiendo de la gravedad de los mismos.

Para algunas tareas de mantenimiento, en la práctica, se ha encontrado que la concesionaria espera a recibir la Comunicación del Supervisor para realizarla. Se tendrá en cuenta esta observación cuando se elaboren nuevos Pliegos de Licitación.

Comentario AGN

El OCCOVI recoge la Observación por lo que corresponde mantenerla así como su comentario.

OBSERVACION AGN

4.6.2 El Supervisor otorga al Concesionario un plazo adicional para corregir las deficiencias en situaciones no previstas por el Pliego.

DESCARGO OCCOVI

4.6.2

El hecho de haber realizado una comunicación en lugar del labrado de la respectiva Acta de Constatación se debe evidentemente a un error de interpretación del Pliego. Esta Gerencia observó estas situaciones y organizó posteriormente reuniones con los Supervisores Generales de cada tramo para corregir estas y otras cuestiones del Contrato.

Comentario AGN

El OCCOVI recoge la Observación por lo que corresponde mantenerla así como su comentario.

OBSERVACION AGN

4.6.3. El 56 % de los expedientes con propuestas de penalidades al CV 5 se encuentra con el procedimiento suspendido a la espera del resultado de la pericia técnica encomendada a la Universidad de Buenos Aires.

DESCARGO OCCOVI

Respecto de las afirmaciones realizadas por la AGN en el citado punto, corresponde en primer término señalar que mediante el Memorándum CV - T N° 1205 de fecha 1° de abril de 2005 (se adjunta copia) emitido en el Expediente OCCOVI N° 374612004, por el que tramitara una propuesta de penalidad por fisuras tipo cuatro parcialmente selladas en las progresivas km 1436.2 y 1448 de la Ruta Nacional N° 9, la entonces Gerencia Técnica de este Organismo manifestó textualmente que : " ... teniendo en cuenta que el informe técnico presentado por Vial Cinco S.A. excede de los lineamientos técnicos básicos, esta Gerencia Técnica considera muy valioso, el aporte de la Universidad de Buenos Aires (U.B.A)/, la que cuenta con personal idóneo en el tema, para hacer un análisis pormenorizado del estudio en cuestión (...) Por lo expuesto, solicito: J. Se ordene la apertura a prueba en los términos del Artículo 23 del Régimen de Infracciones y Sanciones aplicable, suspendiendo el procedimiento sancionatorio hasta la conclusión del estudio correspondiente. (...) 2. Se requiera la anuencia del Señor Director Ejecutivo, a fin de que disponga la contratación de la Universidad de Buenos Aires para hacer un análisis del informe técnico que presentara la Concesionaria realizado por la empresa Tecnología Vial Aplicada S.A., que resulta la base de su planteo defensivo en el presente sumario en trámite ". (El remarcado me pertenece).

Teniendo en cuenta lo esgrimido en el citado Memorándum CV - T N° 1205/2005, y tal como surge de los informes de los Instructores Sumariantes que actuaran en los expedientes donde tramitaran propuestas de penalidades en atención a la existencia de secciones de evaluación con problemas de fisuración generalizada en el Corredor Vial N° 5 - expedientes a los que tuviera acceso la AGN en su oportunidad - se requirió a la ya mencionada Gerencia Técnica se pronuncie respecto al criterio a adoptar en cada una de las respectivas actuaciones (ya sea respecto de la continuación del trámite sumarial, o bien ordenando la apertura a prueba y suspendiendo el procedimiento sancionatorio hasta la conclusión del estudio a que hiciera referencia la mencionada Gerencia en el Memorándum CV - T N° 120512005), quien consideró pertinente, en cada uno de los casos, se proceda en forma análoga a la indicada en el referido Memorándum CV - T N° 1205/2005.

Para mayor ilustración se acompaña copia de las Providencias GAJ N° 1210 del 02/06/05, N° 1643 Y N° 1644, ambas del 26/07/05; del Memorándum C.v. - T N° 2562 del 29/06/05; y de la Nota OCCOVI N° 3331 del 23/11/05, todas del expediente OCCOVI N° 1937/2004.

En atención a lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Subgerencia no comparte la valoración efectuada por la AGN cuando sostiene que "A pesar de la opinión del funcionario más directamente ligado al conocimiento del corredor, el OCCOVI hace lugar al descargo procediendo a la apertura a prueba de las actuaciones ... ", toda vez que fue la propia Gerencia Técnica quien manifestó la conveniencia de la intervención de la Universidad de Buenos Aires sobre la base de considerar que la citada casa de estudios cuenta con personal idóneo para efectuar el análisis pormenorizado para evaluar si el estudio invocado por Vial Cinco S.A. es correcto y si representan los fenómenos que se invocan en el mismo; y si bien los informes de esta área no son obligatorios, el jurídico debe tener en cuenta el del área técnica por su especificidad.

Asimismo, el Artículo 23° "APERTURA A PRUEBA" del Régimen de Infracciones y Sanciones, aprobado por Resolución de la SECRETARÍA DE OBRAS PUBLICAS N° 111 de fecha 21 de mayo de 1999 y ratificada por Resolución N° 1151 de fecha 22 de septiembre de 1999 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, prescribe textualmente que "Presentado el descargo, el instructor, en su caso, deberá ordenar la producción de la prueba ofrecida en el plazo que el mismo determine, y desestimar fundadamente aquélla que considere improcedente ".

Así, al constituir la prueba una actividad procedimental destinada a dar certeza al instructor

sumariante sobre los hechos discutidos, indispensables para fundar el acto administrativo, durante la etapa instructoria éste goza de una amplia discrecionalidad para determinar las diligencias que deben cumplirse para dilucidar el hecho o hechos, efectuando una tarea insoslayable para el desarrollo del sumario, pues su realización le va a permitir emitir opinión sobre la existencia o inexistencia de los hechos invocados.

Por dicho motivo, no existe inconveniente en escuchar a la sumariada en los términos del Artículo 23° del Reglamento citado, ya que dicha norma admite expresamente la posibilidad de realizar la producción de la prueba para el correcto esclarecimiento de la situación que se plantea en consideración al principio de verdad material que rige el procedimiento administrativo, a través de un análisis pormenorizado y exhaustivo de todas las cuestiones y aristas -fácticas y jurídicas-, implicadas en la instrucción sumarial

Comentario AGN

La observación destaca que, con los argumentos de hecho y de derecho señalados, el OCCOVI pudo haber desestimado el descargo interpuesto en pos de la protección al usuario constitucionalmente prevista (art. 42) y receptada en la norma que le atribuye misiones y funciones al organismo -Anexo II del Decreto N° 1414/05, puesto que la falta de resolución significa que los sectores afectados presten servicio en condiciones deficitarias desde hace más de 3 años. La función del OCCOVI no es tan sólo el control técnico del sistema concedido, sino principalmente la protección de los derechos e intereses de los usuarios actuales y futuros.

