

PROGRAMA PRESUPUESTARIO 16-SISTEMA MODULAR I  
Auditoría de gestión

**EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LA DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD RESPECTO DE LA GESTIÓN DE OBRAS EJECUTADAS MEDIANTE SISTEMA MODULAR (SM) Y EN PARTICULAR SI LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS DE MANTENIMIENTO POR SM FUE GESTIONADA EN FORMA EFICAZ Y EFICIENTE, EN RELACIÓN AL AVANCE DE OBRA Y RESPECTIVOS PAGOS.**

**DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD –**

**Período auditado: 01/01/2016-31/12/2017**

**Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos  
Departamento de Control del Sector Infraestructura**

**NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE**

**Leyes:** 11.658, 13.064, 16.920, 19.549, 24.156, 27.198, 27.341.

**Decretos:** 505/58, 1759/72, 333/85, 616/92, 894/17, 976/01, DNU1295/02, 1344/07, 54/09, 13/15, DNU 691/16, DNU 975/16, 133/16, 336/17.

**Decisiones Administrativas:** 488/96, 10/16, 12/17, 1112/17.

**Resoluciones:** AGN 26/15, 186/16; DNV 1514/17, 2200/17; SH 71/03.

**Notas Circular DNV:** AG- 01/03, AG-03/12.

**ACLARACIONES PREVIAS**

Se describen a continuación aclaraciones y responsabilidades que hacen al objeto de auditoría:

La Dirección Nacional de Vialidad (DNV), el ente auditado, fue creada por la Ley 11.658, modificada por el Decreto Ley 505/58 - ratificado por Ley 14.467- que se encuentra vigente a la fecha de fin de tareas de campo. Es un organismo descentralizado que depende del Ministerio de Transporte de la Nación, conforme lo establecido por Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 13/15 (B.O. 11/12/15) que modifica la Ley de Ministerios. La conducción de la DNV es desempeñada por un Administrador General con la asistencia de un Subadministrador, de acuerdo a lo dispuesto por las Leyes 16.920 (B.O. 18/08/66) y 17.072 (B.O. 26/12/66). Durante el período auditado la titularidad del cargo fue ejercida únicamente por un Administrador General.

La DNV tiene a su cargo la administración de la Red Troncal Nacional de Caminos y la Red Federal de Autopistas que la integra, mediante la ejecución de tareas de mantenimiento, mejoramiento y construcción, con la finalidad de brindar a los usuarios seguridad en el tránsito, economía de transporte y confort. Asimismo, entre los objetivos definidos en la estructura organizativa aprobada por el Decreto 616/92 (B.O. 20/04/92) se encuentran:

- Consolidar una Vialidad Nacional que planifique globalmente sobre trazados, obras y operaciones en la Red Troncal Nacional y la Red Federal de Autopistas; asigne, supervise y audite el uso de recursos.
- Ejecutar las políticas nacionales en materia de obra y servicios viales, elevando planes plurianuales estructurados con los criterios de sistema, red y corredor y la Programación presupuestaria anual.
- Ejercer la propiedad y jurisdicción sobre la Red Troncal Vial Nacional, conservando y mejorando el patrimonio vial.
- Transferir en forma racional y progresiva a las provincias las acciones y operaciones sobre la Red Troncal Nacional.

La estructura orgánica de la DNV, durante el período auditado, estuvo regulada por lo establecido en la Decisión Administrativa de Jefatura de Gabinete de Ministros (DA) 488/96 (B.O. 13/01/97), siendo complementada y/o modificada parcialmente, y en distintas oportunidades, por normas emanadas de autoridad competente de la DNV.

Las tramitaciones administrativas respecto de los procesos internos de la DNV estuvieron reguladas por directivas internas (por ej. Circulares) hasta la aprobación de la Resolución DNV 1514/17 (04/07/17), mediante la cual se implementaron nuevos procesos como parte del "Proyecto Vialidad Siglo XXI- Primera Fase Reingeniería de Procesos". Entre los procesos que aprueba la Resolución DNV 1514/17 se encuentran: Proceso 19 (Emitir certificados de Obra), Proceso 22 (Realizar pagos de certificados), Proceso 23 (Realizar Modificaciones de Obra y Ajustes Menores de Obra), Proceso 24 (Definir, programar y ejecutar necesidades de conservación por administración y proponer necesidades de obra de mantenimiento)

**Obra Pública**

La ley 13.064 define como obra pública nacional a "...toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios, que se regirán por ley

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

**Presidente**

Lic. Jesús Rodríguez

**Auditores generales**

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. María Graciela de la Rosa

Dr. Miguel A. Pichetto

**Contacto**

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

*especial, y las construcciones militares...*”, establece, entre otros:

- Los requisitos y procedimientos exigidos para las licitaciones y/o contrataciones de obras públicas, en las que el Estado Nacional resuelva su realización por intermedio de personas o entidades no oficiales, desde la etapa de proyecto hasta la adjudicación y formalización del contrato respectivo.
- Las obligaciones y responsabilidades vinculadas a la ejecución de las obras, tanto en lo que respecta al Estado Nacional como al contratista (por ej.: respecto al inicio y realización de los trabajos, modificación de los trabajos definidos inicialmente, multas por demoras por responsabilidad de la contratista, suspensiones de obra).
- Las limitaciones, derechos y prohibiciones relativas a las alteraciones de las condiciones del contrato.
- Las condiciones y mecanismos para el pago de los trabajos realizados, así como los relacionados al derecho al cobro de intereses por incumplimientos de los plazos convenidos, cuando no mediare culpa de la contratista.
- Las formalidades requeridas y las obligaciones asociadas a la rescisión contractual.

### **Sistema Modular**

Según la DA distributiva de la Ley de Presupuesto Nacional para el Ejercicio 2017, para asegurar el mantenimiento y rehabilitación cíclica de la Red Troncal Nacional, posee tres programas que son: “Concesiones por peajes”, “Sistema de Rehabilitación y Mantenimiento” y “Mantenimiento por Administración, por Contratos o por Convenios”.entre los cuales el “Sistema Modular” (SM) forma parte integrante del programa 16 que comprende el Mantenimiento por Contratos o por Convenios.

De acuerdo a lo informado por la DNV, el SM responde, entre otras, a las siguientes características generales:

- Es un tipo de gestión utilizada para tramos de bajo tránsito, cuando la capacidad operativa de conservación de rutina por administración de un Distrito de la DNV (programa Mantenimiento por Administración) se ve superada.
- Se encuentra incluido dentro de los Sistemas de Gestión de Mantenimiento, donde el objetivo principal es atender la conservación de rutina, preservando el estado de transitabilidad y operación de la ruta con adecuadas condiciones de seguridad para los usuarios viales, abarcando en consecuencia sólo tareas de mantenimiento, tales como Los trabajos de rutina previstos consisten principalmente, según el tipo de calzada, en perfilados de la calzada, banquina, cunetas, taludes y contra taludes; enripiados parciales; bacheo de la calzada; reparación de fisuras y/o toma de juntas; limpieza de conductos; reparación y pintado de obras de arte; colocación y reposición de señales verticales; entre otros, y no de recuperación.
- Para determinar la factibilidad de gestión de los tramos por este sistema, la DNV indicó que “...no existe una normativa que defina este Sistema...” y que se basa en criterios tales como la experiencia sobre la implementación en la red durante los últimos 25 años, la solicitud del tránsito en los tramos y el estado inicial del sector involucrado. No obstante, en determinados casos, emplea otros criterios basados en razones “*singulares y coyunturales*”, para optar aplicar SM durante un determinado período de tiempo, hasta tanto se implemente en dicho sector un Sistema de Gestión más apropiado, atento la envergadura de la obra.
- En los contratos de SM, el contratista se hace cargo del mantenimiento periódico y rutinario de la ruta, quedando para otros tipos de procesos licitatorios la realización de las intervenciones necesarias para reposición de la capacidad estructural de la calzada.
- El plazo de duración contractual previsto para las obras por SM es de 2 (dos) años, con la posibilidad de extensión por un plazo adicional de 2 (dos) años.
- En el SM la DNV determina un “precio módulo” de referencia para cada grupo de tareas en base a la más significativa de ellas, la cual se utilizará como parámetro de valuación para el resto de las tareas que componen cada grupo. En tal sentido, el monto a ser abonado por la DNV como retribución por los trabajos realizados es el resultado de la multiplicación de las cantidades ejecutadas para cada una de las tareas, transformadas a unidad modular, y el precio unitario del módulo correspondiente.
- En el caso de existir una variación en los costos de los factores principales que componen los precios, correspondientes a la parte faltante de ejecutar, la contratista podrá solicitar su readecuación, conforme la Metodología de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública, aprobada por Decreto 1295/02 (B.O. 22/07/02 y modificatorios).

Las respectivas DA de las leyes de presupuesto del período auditado, exponen las obras de mantenimiento gestionadas por SM dentro del Programa 16, en los sub-Programas 03 y 06 (créditos asignados y metas presupuestarias definidas para el ejercicio).

Conforme la información brindada por la DNV, las fuentes de financiamiento (FF) con las que abonaron, en el período auditado, las obras gestionadas a través de SM fueron: fondos del Tesoro Nacional (FF11), transferencias internas (FF14) y crédito interno (FF15). En lo que refiere a FF14 los fondos provienen del Fideicomiso Sistema Vial Integrado (SISVIAL) creado por Decreto 976/01 (B.O. 01/08/01), por Decreto 54/09 (B.O. 03/02/09) se autoriza a la DNV a ejecutar en forma directa o a través de convenios con entes nacionales, jurisdicciones provinciales y/o municipales, obras con afectación al fideicomiso precitado, considerando a la DNV como beneficiaria del mismo.

Las Cuentas de Inversión de los Ejercicios 2016-2017, emanadas de la CGN, dan cuenta del detalle de las obras ejecutadas en cada año, del grado de avance de las obras previstas en cada DA inicial, así como de la incorporación

de otras obras a lo largo de cada Ejercicio, y de la no realización de las aprobadas en las leyes de presupuesto, atento modificaciones producidas.

### **Modalidades del Sistema Modular (SM)**

Las obras realizadas mediante SM, según lo informado por el auditado, han sido gestionadas mediante contratos con terceros a través de Licitación Pública en forma directa por la DNV, o mediante Convenios celebrados por ésta con las Direcciones Provinciales de Vialidad (DPV).

#### Sistema Modular por Contratos en forma directa por la DNV

En los contratos de SM, las tareas de mantenimiento de rutina son adjudicadas a una empresa contratista mediante Licitación Pública realizada por la DNV de acuerdo a la Ley 13.064 y a los pliegos tipo utilizados por el Ente denominados "Pliego de bases y condiciones generales y particulares para la licitación de obras viales con fondos del tesoro de la Nación" (Edición 1997). No obstante ello, la DNV considera como habitual la incorporación de trabajos de mejoramiento distribuidos a lo largo del plazo contractual, que consisten por ejemplo, en carpetines con mezcla bituminosa tipo concreto asfáltico, microaglomerados, lechadas y sellados bituminosos, reconstrucción de base, enripiados extensivos, reconformación del terraplén, etc,

En este tipo de obras, las tareas de control de la DNV son materializadas mediante la emisión de órdenes de servicio a la contratista, que se utilizan para comunicarle a la contratista que se llevó adelante una inspección, entre otras cuestiones. Luego, las mediciones mensuales realizadas se trasladan a los certificados de obra, para su posterior pago. Por su parte, las solicitudes de la contratista son efectuadas a través de notas de pedido.

#### Sistema Modular por Convenios

El mantenimiento llevado a cabo por Convenios mediante SM se efectúa a través de Transferencia de Funciones Operativas (TFO), consistente en un convenio renovable entre la DNV y la Dirección Provincial de Vialidad (DPV) pertinente, para la ejecución de tareas de mantenimiento y conservación de rutina de las trazas.

En esta modalidad de gestión, la diferencia relevante se centra en que las tareas de conservación de la calzada, banquetas, estructuras y señalamiento vertical previstas en su proyecto, para mantener la transitabilidad general del tramo, son ejecutadas por una DPV, en base al Convenio TFO pertinente que regula la obra transferida.

La certificación mensual de los trabajos, así como la supervisión por parte de la DNV es similar, respecto de los tramos gestionados por contrato.

La facultad para celebrar Convenios entre la DNV y los organismos viales provinciales para la realización de obras se encuentra prevista en el Decreto Ley 505/58 (arts. 37 y 38).

## **HALLAZGOS**

### **En el marco de la auditoría se detectó:**

- La estructura orgánica de la DNV y su normativa interna no conforman textos ordenados que permitan individualizar en un período determinado, la vigencia de las funciones asignadas a cada área.
- Las registraciones obrantes en la DNV, respecto de las obras gestionadas por Sistema Modular presentan inconsistencias entre sí, o frente a la información proporcionada por el Auditado para su análisis.
- Las metas para las obras gestionadas a través de Sistema Modular por parte de la DNV, tal como se encuentran definidas presupuestariamente en el período, dificultan la adecuada verificación y evaluación del grado de cumplimiento, para cada obra y Ejercicio.
- Se detectaron obras gestionadas por Sistema Modular, que fueron afectadas inicialmente a fondos del Tesoro Nacional y que luego fueron abonadas con fondos provenientes de otras fuentes de financiamiento.
- La obtención de crédito presupuestario por parte del auditado, para la realización de obras por Sistema Modular en los Ejercicios 2016 y 2017, resulta en algunos casos extemporánea, dando lugar al incumplimiento de lo establecido por el art. 7 de la Ley 13.064 de Obra Pública, que establece que se debe contar con crédito previo.
- La DNV autoriza prórrogas de los plazos de obras gestionadas por Sistema Modular, en discordancia con las previsiones contractuales.
- Las variaciones introducidas por la DNV mediante modificaciones de obra (MO), que alteran en algunos casos el proyecto e inversión prevista contractualmente, desvirtúan al Sistema Modular como modalidad de gestión.
- Se evidencian demoras en los pagos de los certificados de obra de acuerdo a los plazos previstos contractualmente.

- La documentación incorporada a los expedientes relacionados a obras gestionadas por Sistema Modular, no permite evaluar adecuadamente si la gestión administrativa de la DNV responde a la normativa aplicable. Al mismo tiempo se evidencian demoras en la ejecución de los procesos administrativos.
- Se evidencian multas por demoras en la ejecución de trabajos, que son facturadas por la DNV y que no son luego aplicadas a las contratistas, situación que desvirtúa la naturaleza y efectos del proceso sancionatorio, tornándolo ineficiente.
- De la visita a la obra “Mantenimiento de rutina para puentes sobre el Riachuelo – Sistema Modular – Puente Pueyrredon (Antiguo) – Puente Victorino de la Plaza – Puente General Uruburu (Ex Alsina) – Límites Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Provincia de Buenos Aires (Expte. Madre N° 11405/13)”, surge que en este caso, la gestión de obras por esta modalidad no resultó la más adecuada, dado que se requerían obras estructurales.

## **CONCLUSIÓN**

El presente informe tuvo por objeto realizar una auditoría de gestión en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), a fin de verificar si la ejecución de trabajos de mantenimiento por Sistema Modular (SM) fue gestionada por la DNV en forma eficaz y eficiente, en relación al avance de obra y respectivos pagos, en el período comprendido entre 01/01/2016 – 31/12/2017.

Del trabajo de auditoría surge que tanto la inversión prevista como el proyecto de obra original se vieron alterados por las variaciones introducidas por la DNV mediante modificaciones de obra y desvirtuaron, en algunos casos, al SM como modalidad de gestión.

Se evidencian obras que, si bien fueron afectadas en el proceso licitatorio a fuente de financiamiento con fondos del Tesoro Nacional, posteriormente se abonaron con fondos provenientes de otras fuentes financieras, así como casos en que la obtención de crédito presupuestario por parte del auditado, para la realización de obras por SM, resultó extemporánea, lo que dio lugar al incumplimiento de lo establecido por el art. 7 de la Ley 13.064 de Obra Pública.

La documentación incorporada a los expedientes relacionados a obras, no permite evaluar adecuadamente si la gestión administrativa de la DNV respondió a la normativa aplicable; no obstante se evidenciaron demoras en la ejecución de los procesos administrativos, a la vez que los pagos de los certificados de obra exceden los plazos previstos contractualmente.

La DNV autorizó prórrogas de los plazos de obras, en discordancia con las previsiones contractuales. En lo referente al régimen sancionatorio, se detectó la liquidación de multas por parte de la DNV, que no fueron aplicadas a las contratistas, lo que desvirtúa la naturaleza y efectos del proceso sancionatorio, tornándolo ineficiente.

Asimismo, se constató que la estructura orgánica de la DNV así como su normativa interna, no contaron con textos ordenados en el período auditado, y que las registraciones obrantes en las áreas de la DNV respecto de las obras gestionadas por SM presentaban inconsistencias entre sí o frente a la información proporcionada por el Auditado y la obrante en la Cuenta de Inversión, emanada de la Contaduría General de la Nación.

Las metas para las obras gestionadas a través de SM por parte de la DNV, tal como se encontraban definidas presupuestariamente en el período, dificultan la adecuada verificación y evaluación del grado de cumplimiento, para cada obra.

Como resultado de la verificación in situ efectuada se detectó que las labores que se encararon por SM no resultaron, en estos casos, eficaces ni eficientes, toda vez que esta forma de gestión de obras no cubrió la real necesidad de los puentes, por requerir obras estructurales que la exceden.