

MANTENIMIENTO POR ADMINISTRACIÓN.
Auditoría de gestión

EVALUAR LA GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD (DNV) RESPECTO DE LAS TAREAS DE CONSERVACIÓN DE RUTAS EJECUTADAS MEDIANTE EL SISTEMA DE “MANTENIMIENTO POR ADMINISTRACIÓN”.

Período auditado: 01/01/2017 – 31/03/2019.

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, 16.920, 17.072, 22.520, 24.156, 27.341, 27.431, 27.467.

Decretos: 505/58, 616/92, 1023/01, 1344/07, 133/16, 1030/16, 55/18, 651/18, DNU 13/15, DNU 7/19.

Decisiones Administrativas: 488/96, 12/17, 1112/17, 6/18, 12/19.

Resoluciones: AGN 26/15, 186/16, DNV 1514/17, 2409/17, 633/18, 1029/18, 1131/18, 1923/18, 2489/18, 920/19, Min. Transporte 127/19, SH 87/14, 101/17, 48/18.

Disposiciones: ONC 62-E/16, 63-E/16, 64-E/16, 65-E/16, DNV 101/17

Nota Circular DNV: 106/13.

ACLARACIONES PREVIAS

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

Organismo auditado.

La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) fue creada por la Ley 11.658, derogada y sustituida por el Decreto Ley 505/58 -ratificado por Ley 14.467-, que se encuentra vigente a la fecha de fin de las tareas de campo. Es un organismo descentralizado que, en el período objeto de auditoría, se desempeñó en la órbita del Ministerio de Transporte. Cabe señalar que, desde la modificación de la Ley de Ministerios dispuesta por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 7/19 (B.O. 11/12/19), la DNV pasó a depender del actual Ministerio de Obras Públicas.

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 en el Anexo II del 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; investigue y promueva nuevos desarrollos tecnológicos en materiales, equipos, obras y operaciones en las rutas, con amplio respaldo informático.
- 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, con el objeto de planificar y programar obras de mejoras con fines de vinculación social y económica; completar la Red Troncal para favorecer la ocupación de todo el Territorio Nacional; analizar y replantear los accesos a las grandes ciudades y los desvíos y conexiones a las demás localidades y promover proyectos para caminos de fomento agropecuario, minero, forestal, industrial y turístico.
- Instrumentar el marco regulatorio sobre las acciones, obras y operaciones para garantizar al usuario seguridad, economía y confort.

De acuerdo a lo dispuesto por las Leyes 16.920 (B.O. 18/08/66) y 17.072 (B.O. 26/12/66), la conducción de la DNV es desempeñada por un Administrador General con la asistencia de un Subadministrador General. Durante el período auditado la titularidad del cargo fue ejercida por un Administrador General y, parcialmente, por un Subadministrador General.

En el período objeto de examen, la estructura orgánica de la DNV estuvo regulada, en primer término, por lo establecido en la Decisión Administrativa de Jefatura de Gabinete de Ministros D.A. 488/96 (B.O. 13/01/97), la cual fue complementada y/o modificada parcialmente, en distintas oportunidades, por normas emanadas de autoridad competente de la DNV. Posteriormente, mediante D.A. 1112/17 (B.O. 28/12/17) se aprobó una nueva estructura del primer nivel organizativo de la DNV.

Las tramitaciones administrativas respecto de los procesos internos de la DNV estuvieron reguladas por directivas

internas 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”. Esta fue dejada sin efecto mediante la Resolución DNV 2409/17 (29/09/17) que aprobó el rediseño de los Procesos de la Cadena de Valor de Vialidad Nacional.

Entre los procesos aprobados por el auditado, se encuentran:

- Proceso 25 (Relevar y controlar parámetros de estado de las rutas): en este flujograma se normativiza el procedimiento para el relevamiento y control de las calzadas, el cual abarca desde la etapa de planificación hasta la elaboración del “informe anual de evaluación de estado de la red pavimentada” y su respectiva comunicación interna a toda la DNV. Entre los parámetros que deben planificarse y constatare se encuentran fisuración, ahuellamiento, rugosidad, deflexión, macrotextura y fricción.
- Proceso 26 (Definir, programar y ejecutar necesidades de mantenimiento por administración): el procedimiento interno se corresponde con las responsabilidades y obligaciones de los Distritos respecto a las tareas de MxA.
- Según lo establecido, el proceso se inicia con la inspección visual de la calzada, ancho de coronamiento y zona de camino mediante recorridos periódicos (semanales) a los efectos de identificar necesidades de trabajos de conservación, las que deberán ser ingresadas en “planillas de gestión de Mantenimiento” (PGM).

Una vez analizadas las solicitudes de trabajo, se prevé que deberá darse prioridad a las tareas buscando la máxima eficiencia en la utilización de los recursos de personal y maquinaria disponible, así como el grado de importancia.

Confirmada la decisión de realizar una tarea de MxA, el distrito debe gestionar los recursos disponibles y procurar la obtención de aquellos que no se hallaren disponibles, mediante las contrataciones que resultasen necesarias, para así poder planificar y ejecutar los trabajos.

Cabe señalar que, a lo largo de todo el proceso 26, la PGM cargada inicialmente se actualiza conforme la etapa de evolución de la labor. En tal sentido, se cargará el detalle de los recursos necesarios para el trabajo (planificación) y del trabajo ejecutado (ejecución). Asimismo, como paso final se determina que el trabajo deberá ser controlado por el jefe de sección de mantenimiento y completado en la PGM que la tarea fue verificada.

Contrataciones

El Decreto 1023/01 (B.O. 16/08/01), así como su Decreto Reglamentario 1030/16 (B.O. 16/09/16) y normas complementarias, regulan el Régimen general de las contrataciones para la adquisición de equipamiento e insumos, que el auditado requiere para llevar adelante las tareas de conservación de rutina mediante MxA.

Los procesos de contrataciones proyectados y llevados a cabo en el período auditado se gestionaron y registraron en el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Pública Nacional (COMPR.AR).

En lo relativo a las compras y pagos efectuados mediante el Régimen de Caja Chica y Fondo Rotatorio, respectivamente, se encontraron vigentes para el período auditado distintas normas, las cuales regularon, para cada Ejercicio, aspectos relacionados a montos, modalidades y requisitos para su aprobación.

Mantenimiento por Administración

La DNV, según lo descrito en las Decisiones Administrativas distributivas de las Leyes de Presupuesto Nacional para los Ejercicios 2017, 2018 y 2019, posee tres programas para garantizar el mantenimiento y rehabilitación cíclica de la Red Troncal Nacional, entre los cuales el “Mantenimiento por Administración” forma parte del programa que comprende el “Mantenimiento por Administración, por Contratos o por Convenios”.

El MxA responde, entre otras, a las siguientes características generales:

- Se encuentra incluido dentro de los Sistemas de Gestión de Mantenimiento, donde el objetivo principal es atender estrictamente la conservación de rutina, lo que excluye obras relacionadas a construcciones mejorativas, reposiciones y reconstrucciones.
- El objetivo general del programa de MxA de la DNV consiste en proporcionar un aceptable nivel de conservación de los caminos, a efectos de mantener las condiciones de seguridad y confort del usuario, mantener en rangos aceptables el deterioro de la infraestructura, diferir inversiones en tareas de rehabilitación y disminuir la necesidad de inversiones imprevistas.
- Las tareas de mantenimiento son realizadas en un sector de la red vial definido por la DNV que, según lo indicado por el auditado, resulta la red nacional de caminos de menor tránsito o uso, salvo excepciones.
- Esta modalidad de MxA de la DNV se efectúa en tramos de la red vial cuyas tareas de conservación no se encuentren trasladadas a terceros, ya sea por contratos (Concesión con peaje, CReMa, Sistema Modular) o Convenios de Transferencia de Funciones Operativas (suscriptos con las DPV). Es decir, todos aquellos tramos de rutas que no se gestionen mediante alguna otra modalidad de conservación, ya sea por elección o por finalización del contrato o convenio respectivo, deben ser gestionados por la DNV a través de MxA, con personal, equipamiento e insumos propios.

Tramos de rutas gestionados a través de Mantenimiento por Administración

El sector de la red vial nacional conservado por MxA, en el período auditado, osciló en promedio anual entre 14.115 km. y 21.098 km.

Cabe señalar que, durante el transcurso de cada ejercicio, se incluyen o excluyen, de forma total o parcial, tramos de

rutas que dejaron o pasaron a estar mantenidos por otra modalidad de conservación (Ej. Sistema Modular por Contratos, Convenios TFO, CReMa, etc.).

Recursos afectados a las tareas de Mantenimiento por Administración

Las tareas de conservación por MxA son ejecutadas por la DNV a través de los Distritos Jurisdiccionales, con personal, equipamiento (equipos viales, vehículos y herramientas) e insumos disponibles y/o adquiridos al efecto.

En consonancia con lo previamente explicitado, las tareas de MxA se realizan en base a evaluaciones efectuadas sobre las rutas, a partir de las condiciones que la DNV denomina como exigibles y no exigibles. Por su parte, según éste indica, pueden programarse o no en función de las disponibilidades presupuestarias.

Para la gestión de conservación por MxA, la DNV se vale del "Índice de Estado" (IE), herramienta que se emplea para evaluar el estado general de un pavimento dado, o bien para detectar la conveniencia y el grado de urgencia de los trabajos a realizar, y así determinar la/s obra/s necesaria/s correspondiente/s.

Adicionalmente, el auditado utiliza el "Índice de Servicialidad Presente" (ISP) como un elemento más de análisis, el cual permite mensurar el confort que brinda el camino al usuario.

Ahora bien, para la realización de la conservación de rutina la DNV emplea:

a) Recursos presupuestarios: Las respectivas D.A. distributivas de las leyes de presupuesto del período auditado (Ejercicios 2017, 2018 y 2019), exponen los recursos destinados a las tareas de conservación mediante MxA dentro del Programa 16, en el sub-Programa 01 (créditos asignados y metas presupuestarias definidas para el ejercicio). En el período auditado se informa se asignaron inicialmente créditos por un monto total de \$17.157.329.418 del cual se ejecutó por un total de \$13.143.657.292,82.

b) Recursos Humanos: Se refiere a los agentes de la DNV de Planta Permanente, Planta Transitoria y otras modalidades de contratación, que realizan sus tareas en las cuadrillas de los 130 campamentos que la DNV posee, distribuidos en los 24 Distritos jurisdiccionales. En el período auditado, el personal afectado por la DNV a MxA fue de 4.296 personas.

Cabe señalar que el auditado emplea el "Índice Operadores" y el "Índice Obreros" para definir la cantidad de agentes que requiere una cuadrilla tipo para efectuar tareas de MxA. Para su cálculo, la DNV considera como aceptable un índice óptimo igual a 10 y estima que el personal necesario (cantidad óptima) por cada 180 km. de ruta a mantener es de nueve (9) operadores de equipos viales y vehículos pesados ("Índice de Operadores") y seis (6) obreros de cuadrilla ("Índice Obreros").

c) Equipamiento: Abarca los equipos viales, vehículos y herramientas propias con identificación patrimonial en los Distritos Jurisdiccionales o en la sede Central de la DNV, así como los contratados para el desarrollo de la labor.

Para la gestión de los equipos viales, el auditado cuenta con el Sistema de Mantenimiento y Control de Equipos (SIMCE).

Asimismo, utiliza el "Índice de Operatividad de Equipamiento Vial" (IOEV) para analizar, comparar y examinar el uso de la maquinaria vial en la conservación de la red vial nacional. Al respecto, la DNV asume que un equipo tipo, con un IOEV igual a diez (10), puede conservar por administración 180 km. de camino, de manera óptima

Registración y seguimiento de tareas de Mantenimiento por Administración

En el período auditado, la labor efectuada bajo esta modalidad de conservación se valió del SIMCE y de informes cuatrimestrales de mantenimiento por administración elaborados por los Distritos Jurisdiccionales para la Gerencia Ejecutiva de Operación y Mantenimiento (sede central de la DNV), en base a las directivas de la Nota Circular SGMYE 562/13 (13/05/13) y su modificatoria, Nota GEOyM NO-2018-34828303-APN-OYM#DNV (20/07/18).

HALLAZGOS

En el marco de la auditoría se detectó:

- La normativa interna de la DNV vigente para el Mantenimiento por Administración no permite verificar si las áreas previstas en su estructura orgánica tomaron efectiva y oportuna intervención en la gestión de Mantenimiento por Administración, ni conforma un texto ordenado.
- Las registraciones obrantes en la DNV en aspectos relacionados a la gestión de Mantenimiento por Administración, presentan falta de carga de datos o inconsistencias frente a la información proporcionada por el auditado, lo que afecta la confiabilidad de la misma y los análisis realizados a partir de ella.
- Las metas para las tareas de conservación realizadas por la DNV a través de Mantenimiento por Administración, tal como se encuentran definidas presupuestariamente, dificultan la correcta verificación y evaluación del grado de cumplimiento para cada Ejercicio.
- El modo en que la DNV registra y rinde periódicamente las tareas efectuadas por Mantenimiento por Administración no cumple la normativa interna dictada al efecto y no permite evaluar su gestión.
- La DNV no cumplió con lo previsto en la normativa interna, respecto a la elaboración de las Planillas de Gestión de Mantenimiento requerida en el Flujograma de Procesos N° 26, para su posterior utilización como una herramienta de gestión eficaz y efectiva.

- Los Distritos Jurisdiccionales de la DNV elaboraron informes cuatrimestrales de mantenimiento por administración que no cumplen con la normativa interna aplicable.
 - Los Distritos Jurisdiccionales no han presentado los informes cuatrimestrales por lo que no hay evidencia que hayan sido elaborados en los plazos y períodos precisados en la Circular SGMMyE 562/13, situación que imposibilita una planificación integral de las tareas de conservación en sus distintas modalidades, en la red vial nacional.
 - Los informes elaborados en el período auditado no incorporan completamente los documentos, cuadros y anexos requeridos por la Circular SGMMyE 562/13, y modificatoria.
 - La registración heterogénea e inapropiada de las tareas de Mantenimiento por Administración no permite evaluar si la gestión de la DNV fue eficaz en el período auditado.
- La DNV no documentó adecuadamente los controles implementados por los funcionarios de las áreas responsables, respecto a la gestión de conservación a través de Mantenimiento por Administración lo que derivó en control ineficaz de la gestión durante el período auditado.
- Los indicadores conformados por la DNV, al no efectuarse en la periodicidad requerida, no permiten evaluar si Mantenimiento por Administración es la modalidad de conservación adecuada y si la labor planteada y ejecutada mediante ésta resulta eficaz y efectiva.
- El Índice de Estado (IE) no pudo ser calculado apropiadamente por la falta o incompleta evaluación de la deformación longitudinal de la red vial nacional.
 - De las evaluaciones y registraciones provistas por la DNV sobre el estado de los tramos de la red vial, no resulta posible evaluar si Mantenimiento por Administración es la modalidad de conservación conveniente y si la labor realizada fue eficaz.
- Los Distritos Jurisdiccionales de la DNV gestionaron de manera ineficaz el personal necesario para la ejecución de las tareas de conservación mediante Mantenimiento por Administración ya que los distritos analizados no contaron, en su mayoría, con la disponibilidad de agentes acorde a los km de ruta a conservar en cuanto a cantidad y perfil requerido.
- La DNV no dispuso, en algunos de sus Distritos, de la cantidad y proporción óptima de Equipamiento, lo que ocasionó paralizaciones en las tareas por encima de lo aceptado.
- La DNV no efectuó un plan de tareas de Mantenimiento por Administración que permita evaluar adecuadamente lo ejecutado respecto a lo proyectado registrando parcial y extemporáneamente las tareas de conservación

CONCLUSIÓN

En el presente informe se evaluó si las tareas de conservación llevadas a cabo en las rutas por la DNV mediante Mantenimiento por Administración fueron realizadas de forma eficaz y efectiva, en el período comprendido entre el 01/01/17 y el 31/03/19.

Del trabajo de auditoría surge que el auditado no cumplió la normativa interna vinculada al registro y rendición de las tareas ejecutadas por MxA, en cuanto al modo, forma y plazos. En consecuencia, la registración heterogénea e inapropiada de la labor, por parte de la DNV, evidencia una debilidad de control interno y no permite, a su vez, evaluar si la gestión realizada desde sus distritos jurisdiccionales fue eficaz, en el período objeto de examen.

La DNV no documentó adecuadamente los controles implementados por los funcionarios responsables, lo que derivó en un control ineficaz de la gestión de MxA, como así tampoco efectuó un plan de tareas que permita evaluar adecuadamente lo ejecutado respecto a lo proyectado registrando parcial y extemporáneamente las tareas de conservación.

Respecto de los indicadores conformados por la DNV, al no efectuarse en la periodicidad requerida, no permiten evaluar si MxA es el sistema de conservación adecuado y si la labor planteada y ejecutada mediante ésta resulta eficaz y efectiva. Ello se debe a que, por un lado, el Índice de Estado no pudo ser calculado apropiadamente por la falta o incompleta evaluación de la deformación longitudinal de la red vial nacional por parte del auditado y, por el otro, los parámetros no resultan confiables por su conformación con datos recabados de modo contrario a la normativa interna.

En lo relativo a la labor de MxA, la DNV no dispuso, en algunos de sus Distritos, de la cantidad y proporción óptima de Equipamiento, lo que ocasionó paralizaciones en las tareas por encima de lo aceptado.

En concordancia, los distritos jurisdiccionales gestionaron de manera ineficaz el personal necesario para la ejecución de las tareas de conservación mediante Mantenimiento por Administración ya que los distritos

analizados no contaron, en su mayoría, con la disponibilidad de agentes acorde a los km de ruta a conservar en cuanto a cantidad y perfil requerido.

En otro orden, la normativa interna de la DNV vigente para el MxA no permite verificar si las áreas previstas en su estructura orgánica tomaron efectiva y oportuna intervención en la gestión de Mantenimiento por Administración, ni conforma un texto ordenado.

Además, las registraciones obrantes en la DNV en aspectos relacionados a la gestión de MxA, presentan falta de carga de datos o inconsistencias frente a la información proporcionada por aquel, lo que afecta la confiabilidad de la misma y los análisis realizados a partir de ella.

Por último, cabe destacar que las metas para MxA, tal como se encontraban definidas presupuestariamente en el período, dificultan la correcta verificación y evaluación del grado de cumplimiento para cada Ejercicio.

En definitiva, los hallazgos detectados dan cuenta de debilidades significativas en el marco de la gestión de conservación de rutas mediante el sistema de Mantenimiento por Administración por parte de la DNV, sin que deba soslayarse la importancia de la tarea asignada, vinculada con el mantenimiento de condiciones de seguridad en el tránsito, confort del usuario y diferimiento de inversiones

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr. Juan Manuel Olmos

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar