

**AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
INFORME DE AUDITORÍA DE FONDOS NACIONALES TRANSFERIDOS  
A JURISDICCIONES BENEFICIARIAS FIDEICOMISO 976/2001  
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA**

-Actuación AGN N° 293/2013-

**Contenido**

Ítem	Descripción	Pág.
	<b>Glosario</b>	2
<b>1.</b>	<b>Objeto de la auditoría</b>	3
<b>2.</b>	<b>Alcance del Examen</b>	4
2.1.	A Nivel Nacional	5
2.2.	A Nivel de las Jurisdicciones Beneficiarias	6
2.3.	Determinación de la muestra	6
<b>3.</b>	<b>Aclaraciones previas</b>	10
3.1.	Antecedentes y Marco Legal del “Programa”	10
3.2.	Definición de los Objetivos y Metas del Programa	14
3.3.	Convenios Específicos	15
3.4.	De la Unidad Ejecutora del Programa	21
3.5.	Recursos del FIDEICOMISO	27
3.6.	Rendición de cuentas	33
3.7.	Seguros	34
3.8.	Intervención de Organismos de Control	35
3.9.	De la Muestra	35
<b>4.</b>	<b>Comentarios y observaciones</b>	44
<b>5.</b>	<b>Descargo del Auditado</b>	86
<b>6.</b>	<b>Recomendaciones</b>	87
<b>7.</b>	<b>Conclusiones</b>	91
	<b>ANEXOS</b>	
<b>ANEXO I</b>	<b>Planificación Específica y Procedimientos de Auditoría</b>	95
<b>ANEXO II</b>	<b>Aspectos metodológicos de la muestra. Plan de muestreo</b>	100
<b>ANEXO III</b>	<b>Marco Legal Nacional del PROGRAMA</b>	105
<b>ANEXO IV</b>	<b>Convenios de la Muestra: Listado de Obras</b>	107
<b>ANEXO V</b>	<b>Fotografías de las Obras</b>	111
<b>ANEXO VI</b>	<b>Descargo del Auditado</b>	122
<b>ANEXO VII</b>	<b>Análisis del Descargo del Auditado</b>	125

**GERENCIA DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES  
DEPARTAMENTO DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS  
A MUNICIPIOS, C.A.B.A. Y SECTOR PRIVADO**

## GLOSARIO

BNA: Banco de la Nación Argentina.-

FIDEICOMISO: Fondo Fiduciario constituido por Decreto 976/2001.-

DNV: Dirección Nacional de Vialidad.-

MDS: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.-

MEyFP: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.-

MiyV: Ministerio de Infraestructura y Vivienda de la Nación.-

MPFIPyS: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.-

NOF: No Objeción Financiera, acto administrativo dictado por la SSDUYyV a los fines de autorizar un Proyecto colocándolo como Financiable, para un futuro convenio.-

NOT: No Objeción Técnica, acto administrativo dictado por la SSDUyV a los fines de convalidar el proyecto desde la faz técnica para un futuro convenio.-

P.E.N.: Poder Ejecutivo Nacional.-

SCyMIDS: Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.-

SIGEN: Sindicatura General de la Nación.-

SINEP: Sistema Nacional de Empleo Público.-

SISFER: Sistema Ferroviario Integrado.-

SISTRANS: Sistema Integrado de Transporte Automotor.-

SISVIAL: Sistema Vial Integrado.-

SIT: Sistema de Infraestructura del Transporte.-

SOP: Secretaría de Obras Públicas de la Nación.-

SSDUyV: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.-

TCP: Tribunal de Cuentas Provincial, Provincia de Buenos Aires.-

UAI: Unidad de Auditoría Interna.-

UCOFIN: Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura.-

VRD: Valores Representativos de Deuda.-

**INFORME DE AUDITORÍA DE FONDOS NACIONALES TRANSFERIDOS  
A JURISDICCIONES BENEFICIARIAS FIDEICOMISO 976/2001  
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA**

**Señor Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda**

**Lic. Rogelio Frigerio**

**S / D**

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 de los fondos transferidos para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al Fideicomiso creado por el Decreto N° 976/2001, cuyo beneficiaria y ejecutora nacional es la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (en adelante SSDUyV), dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación (en adelante SOP), exMinisterio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (en adelante MPFIPyS) actual Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. Período a auditar: Ejercicios 2009, 2010, 2011 y el Primer Cuatrimestre de 2012.

**1. Objeto de Auditoría**

Examinar las transferencias de fondos realizadas por el Estado Nacional a Entes Nacionales, Jurisdicciones Provinciales y/o Municipales, para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al FIDEICOMISO creado por el Decreto N° 976/2001, con cargo al SISTEMA VIAL INTEGRADO (en adelante SISVIAL) incluido en el SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE (en adelante SIT), creado por Decreto N° 1377 de fecha 1 de noviembre de 2001, según Decreto N° 54/2009, cuyo beneficiario original es la SSDUyV y que fueran cedidos a jurisdicciones municipales para su ejecución.

Las tareas de campo se desarrollaron entre los meses de mayo de 2013 y noviembre de 2015.

## 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 Resolución N° 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo N° 119, inciso d) de la Ley N° 24.156.

El trabajo abarcó la operatoria del PROGRAMA FEDERAL DE OBRAS VIALES URBANAS, PERIURBANAS, CAMINOS DE LA PRODUCCIÓN, ACCESO A PUEBLOS Y OBRAS DE SEGURIDAD VIAL, (en adelante el PROGRAMA) de la SSDUyV, desde la vigencia del Decreto N° 54/2009 que la designa beneficiaria del FIDEICOMISO, abarcando el análisis desde la recepción de la demanda con la aprobación de los proyectos de obra, la firma de los convenios, la ejecución de las obras hasta la rendición de los fondos transferidos a los municipios y el cierre de las actuaciones.

La operatoria gestionada por la SSDUyV cuenta con el financiamiento proveniente del Fideicomiso de Infraestructura del Transporte, Decreto N° 976/2001, cuyo análisis pormenorizado se realiza en el punto 3.5. del presente Informe.

La presente auditoría se estructuró en tres áreas de interés para dar respuesta a la pregunta clave: *¿Las transferencias efectuadas en el marco del Programa financiado con el fondo fiduciario del cual es beneficiaria la SSDUyV fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica?*

Las áreas de interés definidas son<sup>1</sup>:

Legal
Técnico
Gestión

<sup>1</sup>Ver ANEXO I Planificación Específica y Procedimientos de Auditoría

## **2.1. Procedimientos de auditoría a Nivel Nacional:**

**2.1.1.** Análisis de la normativa aplicable establecida por el Decreto N° 54/2009 en el ámbito de la SSDUyV e instrumentada a través de convenios con las Jurisdicciones Beneficiarias, de la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora Nacional y del rol de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (en adelante la UCOFIN), en la ejecución de los convenios.

**2.1.2.** Relevamiento de los circuitos administrativo-contables de las transferencias y/o cesión de derechos fiduciarios de la Nación a los Municipios, de aprobación, liquidación y pago de los certificados de obra y de rendiciones de cuenta por los fondos transferidos.

**2.1.3.** Relevamiento del circuito administrativo de registro, seguimiento y control de la Unidad Ejecutora Nacional, la SSDUyV.

**2.1.4.** Análisis de la ejecución financiera del Programa a partir de la información registrada en la UCOFIN, el Banco de la Nación Argentina (en adelante BNA) y lo informado por la SSDUyV.

**2.1.5.** Consulta a la Sindicatura General de la Nación (en adelante SIGEN) y a la Unidad de Auditoría Interna del MPFIPyS sobre antecedentes de controles practicados por esos organismos relacionados con el objeto de esta auditoría.

**2.1.6.** Aplicación de procedimiento muestral. -Ver 2.3. Determinación de la Muestra.

**2.1.7.** Análisis de los expedientes de las obras seleccionadas en la muestra, en lo que concierne a:

- el cumplimiento de la normativa aplicable;
- las certificaciones de las transferencias efectuadas en el periodo auditado;
- los avances físicos según certificación;
- la documentación respaldatoria de los pagos efectuados por los municipios que conforman las pertinentes rendiciones de cuentas.

**2.1.8.** Remisión de Notas y realización de entrevistas con funcionarios nacionales del MPFIPyS y el Coordinador de la UCOFIN.

## **2.2. Procedimientos de auditoría a Nivel de las Jurisdicciones Beneficiarias:**

- Se visitaron los catorce (14) municipios del primer y segundo cordón de la Provincia de Buenos Aires, integrantes de la muestra.
- Se entrevistó a los funcionarios responsables de la ejecución de los Convenios suscriptos.
- Se relevó el circuito administrativo adoptado para la recepción y aplicación de los fondos nacionales transferidos: registros contables, extractos bancarios y órdenes de pago, facturas, certificaciones y la documentación de licitaciones, aspectos técnicos y actos administrativos vinculados a las obras.
- Se verificó la aplicación de los fondos nacionales transferidos a las obras convenidas.
- Se visitaron las obras seleccionadas para constatar realización, grado de avance y estado de las mismas, acorde a lo expuesto en los certificados respectivos y actas de medición.

## **2.3. Determinación de la muestra**

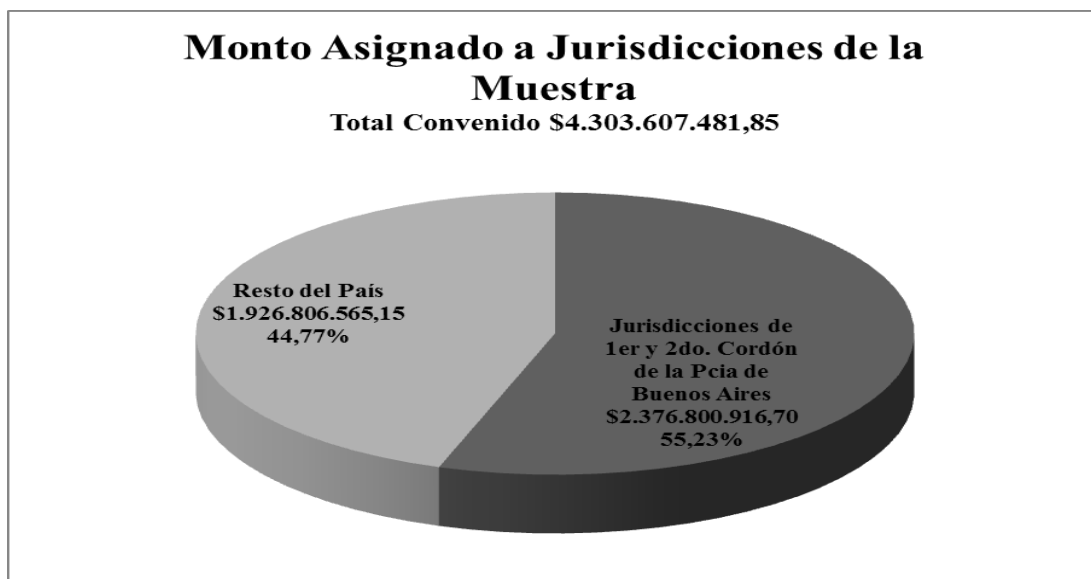
### **2.3.1. Obras incluidas**

Se definió como universo sujeto a auditoría, a las veintitrés (23) jurisdicciones beneficiarias correspondientes al 1er y 2do cordón de la Provincia de Buenos Aires<sup>2</sup>.

El monto asignado a dichas jurisdicciones es de \$ 2.376.800.916,70 en el período a auditar, representando el 55,23%, de los fondos convenidos del total país que ascendieron a \$4.303.607.481.85.

---

<sup>2</sup> Ver ANEXO II: Aspectos Metodológicos de la Muestra. Plan de Muestreo. Antecedentes.



Se suscribieron ochenta y siete (87) convenios entre la SSDUyV y los veintitrés (23) municipios del universo definido, registrando un total transferido de \$2.171.959,40 al inicio de la presente auditoría<sup>3</sup>.

Se definieron los siguientes criterios para seleccionar las jurisdicciones que compusieron la muestra:

- a. Mayores montos devengados por jurisdicción;
- b. Mayores montos devengados por habitante según Censo Nacional año 2010 ;
- c. Mayor cantidad de hogares sin pavimento según Censo Nacional año 2001;
- d. Mayor incidencia de “la obra ejecutada - cuadras asfaltadas” en relación a la planta urbana de la misma.

Teniendo en cuenta los criterios expresados, se seleccionaron catorce (14) jurisdicciones a auditar, que se exponen a continuación en el Cuadro N° 1, indicando cantidad de convenios, montos convenidos y lo efectivamente transferido en cada caso.

### **Cuadro N° 1: Muestra Seleccionada: Composición. Montos Convenidos y Devengados**

<sup>3</sup> Datos elaborados a la fecha del Informe -s/datos UCOFIN, SSDUyV-

No. Orden	Jurisdicción	Cantidad de Convenios	Monto Convenido En pesos	Monto Transferido En pesos
1	Lomas de Zamora	8	339.502.458,19	278.694.955,04
2	La Matanza	1	215.525.256,52	208.477.319,16
3	Lanús	6	193.196.449,05	193.196.147,69
4	Ezeiza	4	137.597.040,49	96.835.215,53
5	José C. Paz	4	152.689.994,00	152.687.293,04
6	Ituzaingó	4	76.086.271,04	75.623.619,30
7	Florencio Varela	3	107.060.498,12	104.242.302,87
8	Malvinas Argentinas	1	67.799.981,70	67.799.992,36
9	Merlo	4	129.701.280,88	111.663.338,30
10	Almirante Brown	5	147.000.000,00	134.165.214,79
11	Tres de Febrero	2	53.238.597,66	53.238.597,66
12	Avellaneda	7	112.824.212,68	111.330.270,83
13	Tigre	3	88.053.420,04	87.739.845,07
14	San Miguel	6	87.867.444,72	85.762.221,51
<b>TOTAL JURISDICCIONES DE LA MUESTRA</b>		<b>58</b>	<b>1.908.142.905,09</b>	<b>1.761.456.333,15</b>

Fuente. Elaboración propia a la fecha del presente sobre datos UCOFIN y SSDUyV

La representación de la muestra respecto del universo sujeto a auditoría se sintetiza a continuación, expresada sobre montos convenidos y transferidos.

<b>Montos Convenidos:</b>		
<i>Total Muestra</i>	<i>% Sobre Total Universo a auditar</i>	<i>% Sobre Total País</i>
\$ 1.908.142.905,09	80,28%	44,34%
<b>Montos Transferidos:</b>		
<i>Total Muestra</i>	<i>% Sobre Total Universo a auditar</i>	<i>% Sobre Total País</i>
\$ 1.761.456.333,15	81,10%	46,72%

**2.3.2. Determinación de los convenios a abordar en cada Jurisdicción de la muestra.**



De los cincuenta y ocho (58) convenios vistos que alcanzaron la suma de \$1.908.142.905,09 se seleccionaron veintidós (22) cuyo monto total convenido ascendió a \$831.832.977,75, tomando como mínimo un convenio para cada una de las jurisdicciones.<sup>4</sup>

Los Convenios relevados se exponen en el Cuadro N°2.

**Cuadro N° 2: Convenios Seleccionados de la Muestra**

N° Orden	Convenio y Jurisdicción	Monto Convenido
1	Almirante Brown Etapa 3	\$ 16.500.000,00
2	Almirante Brown III	\$ 22.400.000,00
3	Avellaneda 3	\$ 8.990.735,00
4	Avellaneda 6	\$ 38.898.731,00
5	Ezeiza 3	\$ 71.462.944,77
6	Florencio Varela 2	\$ 26.224.729,29
7	Malvinas Argentinas	\$ 67.799.981,70
8	Ituzaingó 3	\$ 12.578.711,48
9	Ituzaingó S1	\$ 10.513.465,80
10	José C. Paz 4	\$ 50.000.000,00
11	La Matanza 1	\$ 215.525.256,52
12	Lanús 2	\$ 34.862.628,28
13	Lanús 3	\$ 6.586.800,00
14	Lomas de Zamora 2	\$ 21.990.253,86
15	Lomas de Zamora 7	\$ 32.169.222,03
16	Lomas de Zamora S1	\$ 26.398.264,41
17	Merlo 3	\$ 27.561.282,38
18	Merlo 4	\$ 15.705.231,96
19	San Miguel 1	\$ 14.000.000,00
20	San Miguel S1	\$ 14.961.311,04
21	Tigre 1	\$ 46.803.428,23
22	Tres de Febrero 2	\$ 50.000.000,00
<b>Total Convenios Seleccionados</b>		<b>\$ 831.932.977,75</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la fuente de UCOFIN al inicio de las tareas de auditoría

<sup>4</sup> Criterio aprobado por la CSTFN

### **3. Aclaraciones Previas**

#### **3.1. Antecedentes y Marco Legal del “PROGRAMA”<sup>5</sup>**

El marco normativo que dio origen a los recursos y reguló su transferencia y aplicación, fue el siguiente:

##### **3.1.1.: Decreto del P.E.N. N° 976/2001:**

El Decreto N° 976/2001<sup>6</sup> estableció una tasa a la venta de gasoil de PESOS CERO COMA CERO CINCO (\$ 0,05) por litro. Posteriormente la Ley N° 26.028/2005<sup>7</sup>, reemplazó el Título I del mencionado decreto estableciendo en igual sentido una alícuota del veintidós por ciento (22%)<sup>8</sup>, denominada Tasa sobre el Gasoil con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes.

En su Título II, Capítulo I el Decreto 976/2001 incorpora la “Constitución del FIDEICOMISO”, por el cual se firma un contrato entre el BNA como FIDUCIARIO y el ESTADO NACIONAL como FIDUCIANTE comprometiéndose a transferir la propiedad fiduciaria de los bienes fideicomitidos con destino exclusivo e irrevocable al cumplimiento del contrato para su administración por el FIDUCIARIO designado en los términos de la Ley N° 24.441 y su modificatoria.

---

<sup>5</sup> Ver ANEXO III: Marco Legal del “Programa”. Sintético de las normas

<sup>6</sup> Decreto 976/2001- Art. 3.- ART. 3.- Establécese en todo el territorio de la Nación, con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes en los términos del artículo 1, apartado II, inciso c) de la Ley N° 25.414 [28] y de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación, una tasa sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, cuyo valor será de PESOS CERO COMA CERO CINCO (\$ 0,05) por litro, denominada Tasa sobre el Gasoil.

<sup>7</sup> Ley N° 26.028 Art. 1° — Establécese en todo el territorio de la Nación, con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes, a hacer efectivas las compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transportes de pasajeros por automotor, a la asignación de fondos destinados a la mejora y profesionalización de servicios de transporte de carga por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga, de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación, un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, que regirá hasta el 31 de diciembre de 2024.

<sup>8</sup> Ley N° 26.028 ART. 5° — La alícuota del impuesto será del veintidós por ciento (22 %). (Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 26.454 B.O. 16/12/2008)

Las partes del contrato establecidas en el Decreto N° 976/2001 son:

- a) FIDUCIANTE: ESTADO NACIONAL
- b) FIDUCIARIO: BNA

El Decreto 976/2001 en su Artículo 14° establece los beneficiarios del FIDEICOMISO:

- a) Los concesionarios viales en autopista concesionadas;
- b) Los contratistas, concesionarios y/o encargados de proyecto de obras y servicios de infraestructura ferroviaria en la medida y con el alcance que le sea comunicado por el MIyV.
- c) Otros que determine el PODER EJECUTIVO NACIONAL a propuesta del MIyV<sup>9</sup> en relación con la creación del sistema de desarrollo de la infraestructura vial conforme lo establecido en el artículo 11 del Decreto N° 802 de fecha 15 de junio de 2001.

El decreto citado establece en su art. 12 que el FIDEICOMISO no estará alcanzado por los controles de la Ley de Administración Financiera, sin perjuicio de las facultades que dicha ley otorga, en su Art. 8 a la SIGEN y la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN en adelante la AGN.

Asimismo en lo referente al patrimonio del FIDEICOMISO, el señalado artículo establece que *“...en ningún caso constituyen ni serán considerados como recursos presupuestarios, impositivos o de cualquier otra naturaleza que ponga en riesgo el cumplimiento del fin al que están afectados, ni el modo u oportunidad en que se realice”*.

Los bienes que integran el FIDEICOMISO se transfieren al FIDUCIARIO con anterioridad a su percepción por el Estado Nacional y no se computan para el cálculo de los

---

<sup>9</sup> Reemplazado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y de Servicios y a partir del 10/12/15 por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

recursos del Presupuesto Nacional, puesto que tienen el carácter de ser extra-presupuestarios. (Ver Art. 12 del Decreto 976/2001)

En lo referente al patrimonio del FIDEICOMISO, el decreto establece que “*estará constituido por los bienes fideicomitidos, que en ningún caso constituyen ni serán considerados como recursos presupuestarios, impositivos o de cualquier otra naturaleza que ponga en riesgo el cumplimiento del fin al que están afectados, ni el modo u oportunidad en que se realice*”(ART. 20).

*Dichos bienes del Fideicomiso son los siguientes<sup>10</sup>:*

- a) Los recursos provenientes de la Tasa sobre el Gasoil.*
- b) Los recursos provenientes de las tasas viales.*
- c) El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos.*
- d) Las contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al FIDEICOMISO.*
- e) Los recursos que, en su caso, le asignen el ESTADO NACIONAL y/o las Provincias.*
- f) Otras tasas que pudieren crearse y/o recursos que pudieren asignarse en el futuro con destino al sistema vial integrado que determine el PODER EJECUTIVO NACIONAL a propuesta del MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA conforme a lo establecido en el artículo 11 del Decreto N° 802 de fecha 15 de junio de 2001.*
- g) Los ingresos provenientes de intereses y multas aplicadas a los responsables del ingreso de la Tasa sobre el Gasoil.”*

Finalmente, establece el Decreto que los bienes del FIDEICOMISO se destinarán al pago de compensaciones a los Concesionarios Viales, a la reducción de tarifas de peajes, otros tipos de compensaciones y a “*b) Otros destinos que determine el PODER EJECUTIVO NACIONAL a propuesta del MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA en relación con la creación del sistema de desarrollo de la infraestructura vial conforme a lo establecido en el artículo 11 del Decreto N° 802 de fecha 15 de junio de 2001*” (Artículo 23°).

---

<sup>10</sup> Ver también 3.5. Recursos del FIDEICOMISO

**3.1.2. Decreto del P.E.N. N° 1377/2001:** Crea el SIT que incluye el SISVIAL y el Sistema Ferroviario Integrado, en adelante el SIFER. Por otro lado, amplía los beneficiarios del FIDEICOMISO.

**3.1.3. Resolución N° 531/2001 del MIyV:** Crea en el ámbito del MIyV, la UCOFIN, con dependencia directa del titular de dicha cartera. Por Decreto N° 1359/2004 se aprueba la estructura organizativa del primer nivel operativo del MEyFP, dentro de la cual se halla la UCOFIN, determinándose su responsabilidad primaria y acciones a desarrollar por la misma, dependiendo jerárquicamente del referido Ministerio.

**3.1.4. Normas que ampliaron los recursos del FIDEICOMISO:** Decretos N° 301/04, N°564/05, N° 118/06 y N° 678/06. Así como a posteriori la Resolución 26/2009 del MEyFP por la cual se determinó que el BNA pueda otorgar créditos al FIDEICOMISO para el financiamiento de las obras, los obtenidos por ingresos de corredores viales según Decretos N° 425/03 y N° 543/10, así como otros recursos informados por la UCOFIN (Resolución N° 1976/10 del MPFIPyS y Resoluciones ST 235 y 173).

**3.1.5. Decreto del P.E.N. N° 54/2009:** Ampliación del Marco aplicable del FIDEICOMISO y creación del PROGRAMA objeto de auditoría: Aprueba la inclusión como beneficiarios del FIDEICOMISO a la SSDUyV, a la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD (en adelante DNV) y al ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES (en adelante OCCOVI) (Artículo 1°)<sup>11</sup>

Asimismo faculta a la SSDUyV a suscribir convenios con entes nacionales, jurisdicciones provinciales y/o municipales para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al FIDEICOMISO. (Artículo 2°)

También establece que los mencionados beneficiarios aprobarán los desembolsos correspondientes a la ejecución de las obras, financiadas con recursos provenientes del Fondo

---

<sup>11</sup> Decreto 54/2009.- (Ver en Anexo III – Marco Normativo)

Fiduciario, directamente a través de la UCOFIN del MEyFP. (Artículo 5º), la que instruirá directamente al BNA para que, en su carácter de fiduciario, disponga los pagos correspondientes a las certificaciones y/u órdenes de pago que se emitan (Artículo 6º).

Expresamente delega en el Secretario de Obras Públicas del MPFIPyS y/o en quienes éste designe en su reemplazo, la facultad de modificar, de ser necesario el contrato de FIDEICOMISO vigente con el FIDUCIARIO para dar cumplimiento al presente decreto. (Artículo 7º).

Finalmente, faculta a la SOP a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias a que diera lugar (Artículo 8º).

En el marco del presente Decreto, a partir de su incorporación como beneficiaria, la SSDUyV, a los efectos de la ejecución de las obras financiadas por el FIDEICOMISO, implementa el PROGRAMA, mencionado en el acápite 2. Alcance del Examen.

### **3.2. Definición de los Objetivos y Metas del Programa**

Los objetivos definidos en el Programa por la SSDUyV<sup>12</sup>, se encontraban contemplados únicamente en un proyecto de Reglamento Particular<sup>13</sup>, que establece al respecto: “a) *Mejorar la trama vial de las áreas urbanas y periurbanas a fin de facilitar la inclusión de los grupos poblacionales a través de las mejoras en la accesibilidad de los lugares de trabajo y a las áreas de establecimientos industriales, comerciales, educativos, sanitarios y de esparcimientos; b) Mejorar los accesos a los pueblos y localidades del interior del País; c) Mejorar la trama de los caminos de la industria y la producción; d) Desarrollar trabajos para el mantenimiento (mejoramiento, recuperación, restauración, mejoras progresivas) de la red vial; e) Asegurar la transitabilidad permanente de los servicios públicos de transporte; f) Promover una mayor incorporación de mano de obra local; g) Movilizar mercados locales de materiales e insumos para la industria y la construcción”.*

---

<sup>12</sup> Según entrevista con funcionarios SSDUyV

<sup>13</sup> Según respuesta a requerimiento de información de SSDUyV Nota 3738/2013

Respecto a las Metas del Programa, el Proyecto de Reglamento Particular expresaba que: *“Las metas y su correspondiente unidad de medida en el presente programa, se establecen por cantidad de cuadras terminadas y cuadras en ejecución y proyectos globales terminados y en ejecución”*.

El mencionado proyecto de reglamento fue elaborado en el ámbito de la SSDUyV al momento de ponerse en marcha el PROGRAMA, no contando a la fecha de cierre de las tareas de campo con la pertinente aprobación y debido dictado por órgano competente no pudiéndose acotar al respecto más que la falta de finalización de su debido trámite<sup>14</sup>

### **3.3. Convenios Específicos:**

#### **3.3.1. Convenio con las Jurisdicciones Beneficiarias**

A los fines del financiamiento de las obras y de acuerdo a las facultades delegadas por Decreto del P.E.N. N° 54/2009, una vez que las obras obtenían la NO OBJECCIÓN TÉCNICA (en adelante NOT) y la NO OBJECCIÓN FINANCIERA (en adelante NOF) en caso de corresponder, la SSDUyV firmaba Convenios Particulares con las Jurisdicciones Beneficiarias del PROGRAMA, es decir los municipios del primer y segundo cordón de la Provincia de Buenos Aires en el caso de la presente auditoría.

Los Convenios se enmarcaban en los lineamientos anteriormente definidos en el Decreto 54/2009, en el ya mencionado PROGRAMA, según la denominación otorgada y lo resuelto por la SSDUyV.

Se daban dos tipos de convenios según tipo de obra, contemplando asimismo distinta modalidad de contratación y ejecución:

1.- Convenios firmados entre la SSDUyV y la jurisdicción beneficiaria para la ejecución de obras de pavimento nuevo, repavimentación y en su caso otro tipo de obras viales dentro de las cuales en cuanto a la modalidad de contratación y ejecución se constataron dos formas:

---

<sup>14</sup> Según respuesta a requerimiento de información de SSDUyV Nota 3738/2013. Según entrevista con funcionarios SSDUyV  
Av. Rivadavia 1745 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina – C.P. 1033AAH – Tel.: 4124-3700

a) donde la jurisdicción beneficiaria asumía en calidad de comitente con la responsabilidad de licitar, adjudicar y contratar a empresas contratistas para la totalidad de la ejecución de la obras por los montos convenidos;

b) donde la jurisdicción beneficiaria asumía en calidad de comitente la responsabilidad de ejecución por administración;

2. - Convenios firmados entre la SSDUyV, la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional (en adelante SCyMIDS) del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MDS), y la jurisdicción beneficiaria donde esta última en su calidad de comitente designaba y contrataba a cooperativas de trabajo a los fines de ejecución de obras de mantenimiento de caminos, veredas, sendas peatonales, mantenimiento de banquetas, forestación, plazoletas, plazas, limpiezas de arroyos y otro tipo de obras.

Los aspectos más relevantes de los Convenios para obras de pavimentación<sup>15</sup> eran los siguientes:

Ítem	Descripción
PARTES FIRMANTES	<i>La SSDUyV con cada uno de las Jurisdicciones Beneficiarias</i>
SISTEMA JURÍDICO DE CONTRATACIÓN Art. 1	<i>“EL MUNICIPIO, que en carácter de comitente ha licitado y adjudicado las obras detalladas en el Anexo I que forma parte integrante del presente convenio, se compromete a ejecutar y/o hacer ejecutar las obras según los términos de la documentación licitatoria oportunamente aprobada por la “SUBSECRETARÍA”</i>
FINANCIAMIENTO DE LAS OBRAS Art. 2	<i>“La “SUBSECRETARÍA” se compromete, en función de las disponibilidades existentes, a financiar la ejecución de las Obras a través del Sistema establecido por el Decreto N° 54/2009 y la Resolución N° 26/09 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El monto de financiamiento, asciende a la suma consignada, para cada obra, en el Cronograma de Desembolsos, que como Anexo II forma parte integrante del presente Convenio...”</i>
PRECIO TOPE Art. 2	<i>“Las sumas del financiamiento comprometido tienen carácter de “precio tope”; entendiéndose por precio tope el precio Máximo que financiará por obra la “SUBSECRETARÍA”</i>
PLAZOS DE OBRA Art. 3	<i>“los Plazos de Ejecución son los fijados en el Plan de Trabajos de cada obra...”</i>

<sup>15</sup> Ver convenio tipo en Anexo III



Ítem	Descripción
FORMA DE APORTE A LOS MUNICIPIOS BENEFICIARIOS Art. 3	<i>“Antes del inicio de obra, la SUBSECRETARÍA, en función de las disponibilidades existentes, efectuará el primer desembolso, equivalente al DIEZ POR CIENTO (10%) del monto total que se financia en concepto de anticipo financiero reintegrable (Decreto N° 2236/02), el cual se descontará en forma proporcional en cada certificado de obra, de manera tal que con el último certificado quede reintegrado el anticipo financiero; pudiendo asimismo certificar, en concepto de acopio de materiales hasta un DIEZ POR CIENTO (10%) del monto total, y los restantes desembolsos contra certificación de avance de obra emitido y conformado por el MUNICIPIO, para el primer mes y subsiguientes.”</i>
CTA. RECEPTORA DE FONDOS. Art. 3	<i>“se compromete a individualizar oportunamente la cuenta única habilitada exclusivamente para la recepción de los fondos objeto del presente Convenio”.</i>
FORMA DE PAGO A LOS CONTRATISTAS Art. 3	<i>“...EL MUNICIPIO, a su vez, pagará mensualmente a las Empresas Contratistas, contra certificación de avance de obra, previa deducción de las correspondientes retenciones impositivas.”</i>
DOCUMENTACIÓN DE OBRA Art. 4	<i>“EL MUNICIPIO deberá acompañar copia autenticada de las Actas de Replanteo e iniciación de la obra en las que consten la fecha cierta de inicio de la misma, como así también, una vez finalizada el Acta de Recepción Provisoria de la Obra, celebrada en los términos y con los alcances previstos en la ley de Obra Pública aplicable”.</i>
RESCISIÓN DE CONVENIO Art. 4	<i>“Cuando hubieran transcurrido CIENTO VEINTE (120) días corridos de la fecha indicada como inicio de obra, sin que “EL MUNICIPIO” hubiera presentado al menos un certificado de avance, el presente convenio se considerará rescindido de pleno derecho, sin requerimiento o notificación previa de ninguna índole; sin que ello genere derecho a reclamo alguno a “LA SUBSECRETARÍA” por parte de “EL MUNICIPIO”, quien deberá reintegrar en forma inmediata las sumas que le hubieran sido transferidas.”</i>
GARANTÍA DE INICIO DE OBRA Art. 5	<i>“EL MUNICIPIO declara, que no existen impedimentos de orden técnico, legal, administrativo, o de cualquier otro tipo, que obstaculicen el normal inicio de las obras, de acuerdo al Plan de Trabajos acordado para la obra, dentro de los TREINTA (30) días corridos, a partir de la acreditación del pago del anticipo financiero correspondiente al DIEZ POR CIENTO (10%) del proyecto, en las cuentas de las empresas contratistas.”</i>
GARANTÍAS DE LOS CONTRATISTAS Art. 6	<i>“El MUNICIPIO, previo a la firma del correspondiente Contrato de Obra, deberá requerir a las empresas contratistas la presentación, a su entera satisfacción, de las pólizas de caución en concepto de: a) Garantía del Anticipo Financiero del DIEZ POR CIENTO (10%); b) Cumplimiento de Ejecución del Contrato que cubrirá el CINCO POR CIENTO (5%) del monto total de la obra.”</i>
MEDIDAS DE SEGURIDAD DE LAS OBRAS Art. 7	<i>“El MUNICIPIO se compromete, de acuerdo al Programa de Prevención de Daños de METROGAS S.A. y en cumplimiento de la Ley N° 24.076, la Norma NAG 100 y resoluciones complementarias emitidas por ENARGAS, a solicitar en forma previa a la realización de todo trabajo en veredas y/o calles, espacios públicos, etc. Y con un plazo no menor a TREINTA (30) días, a la empresa distribuidora de gas natural de la zona, información sobre las instalaciones existentes en la zona a afectar, para el paso de gas natural. EL MUNICIPIO, deberá presentar copia de dicho trámite a LA SUBSECRETARÍA complementando la documentación técnica del proyecto”</i>
RENDICIONES DE CUENTAS Art. 8	<i>“EL MUNICIPIO se compromete a presentar mensualmente a LA SUBSECRETARÍA los comprobantes de las retenciones efectuadas y depositadas; como así también las rendiciones de cuentas, detalladas y debidamente</i>

Ítem	Descripción
	<i>documentadas, que demuestren el uso dado a los fondos recibidos de la NACIÓN, de acuerdo a los fines previstos en el presente convenio; en cumplimiento de lo establecido en la Resolución N° 268, de fecha, de fecha 11 de Mayo de 2007, modificada por la Resolución N° 267, de fecha 11 de Abril de 2008, ambas del MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS; y en particular el “Reglamento General para la Rendición de Cuentas de Fondos Presupuestarios Transferidos a Provincias, Municipios y/u otros Entes”, que como ANEXO III forma parte integrante del presente Convenio. A los efectos de cumplimentar lo allí dispuesto, “EL MUNICIPIO” presentará las rendiciones según lo establecido a tal fin en el ANEXO IV que forma parte integrante del presente Convenio.”</i>
INCUMPLIMIENTOS RENDICIONES DE CUENTAS Art. 9	<i>“En caso de incumplimiento de lo dispuesto en el Artículo OCTAVO, LA SUBSECRETARÍA podrá suspender el financiamiento hasta tanto se regularice la situación. En caso de que “EL MUNICIPIO” no proceda a presentar la rendición de cuentas detallada y debidamente documentada, deberá restituir de forma inmediata los montos no rendidos.”</i>
DEMORAS EN LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS Art. 10	<i>“De verificarse la existencia de atrasos injustificados que superen el VEINTE POR CIENTO (20%) del avance físico acumulado que debería haberse registrado al momento de la certificación, “LA SUBSECRETARÍA” podrá suspender el financiamiento hasta que se regularice la situación.”</i>
MAYORES COSTOS Art. 11	<i>“El financiamiento otorgado por LA SUBSECRETARÍA se limita al precio tope establecido en el ANEXO II. En consecuencia, “LA SUBSECRETARÍA” no reconocerá mayores costos, variaciones de obras, y/o eventuales sobre costos por vicios ocultos, que no hubieran sido reparados en tiempo y forma por la contratista.”</i>
RESPONSABILIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LA OBRA Art. 12	<i>“EL MUNICIPIO tendrá a su cargo la totalidad de las tareas inherentes a la contratación y ejecución de la obra, asumiendo la responsabilidad exclusiva de todos los efectos que de ella resulte. Asimismo, EL MUNICIPIO se hará responsable del mantenimiento y conservación de la obra.”</i>
MODIFICACIONES A LAS OBRAS Art. 13	<i>“Toda modificación relativa a las obras..., aunque no impliquen alteraciones en el monto del contrato de obra o requerimientos adicionales de financiamiento, deberán ser previamente aprobadas por LA SUBSECRETARÍA como condición para su implementación.”</i>
FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LAS OBRAS. Art. 14	<i>“LA SUBSECRETARÍA realizará las auditorías técnicas y financieras que considere convenientes, para verificar el fiel cumplimiento del presente Convenio.</i>
COLABORACIÓN DEL MUNICIPIO Art. 14 y 15	<p><i>EL MUNICIPIO se compromete a cumplir con la obligación de poner a disposición de las jurisdicciones y entidades nacionales competentes, así como de los distintos Órganos de Control, la totalidad de la documentación respaldatoria, incluyendo los extractos de la cuenta bancaria en los cuales se encuentren reflejados los movimientos de los fondos utilizados para la ejecución de las acciones previstas, cuando éstos así lo requieran.”</i></p> <p><i>“EL MUNICIPIO se compromete a cooperar activamente con la tarea del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN, en cuanto a la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y de la seguridad social y de verificación de las condiciones de seguridad e higiene, facilitando el ingreso a las obras y a la documentación aportada por las Empresas en relación con estos temas.”</i></p>

Ítem	Descripción
GUARDA DE LA DOCUMENTACIÓN Art. 16	<i>“EL MUNICIPIO deberá cumplir con la obligación de preservar por el término de DIEZ (10) años, como respaldo documental de la rendición de cuentas, los comprobantes originales completados de manera indeleble y que cumplan con las exigencias establecidas por las normas impositivas y provisionales vigentes...”</i>

### 3.3.2. Convenios S1 - en el Marco del Programa de Inversión Social (en adelante PRIS<sup>16</sup>) del MDS.

En función del Convenio Marco de Colaboración de fecha 3 de febrero de 2009 firmado por el MDS y el MPFIPyS, la SSDUyV instrumentó convenios refrendados asimismo por la SCyMIDS a los efectos de financiar obras de mantenimiento de caminos, veredas, sendas peatonales, mantenimiento de banquetas, forestación, plazoletas, plazas, limpiezas de arroyos y otro tipo de obras.

Dichos convenios registraron cláusulas similares a los convenios para las obras de pavimentación con las siguientes modalidades particulares, donde la SSDUyV se denominaba PLANIFICACIÓN y la SCyMI, DESARROLLO SOCIAL. Allí se destacan:

- Las jurisdicciones beneficiarias se comprometieron a ejecutar las obras por Administración Municipal y de acuerdo a los cronogramas previstos en los convenios.
- DESARROLLO SOCIAL, por intermedio de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social tuvo por CLÁUSULA TERCERA a su cargo: a) Otorgar la NOT al proyecto objeto del convenio; b) Realizar, en forma periódica informes de seguimiento en donde se plasmen las inspecciones técnicas de los proyectos; c) Elevar dichos informes a PLANIFICACIÓN para gestionar los desembolsos correspondientes, conforme el detalle del Cronograma de Desembolsos acordado.
- Respecto a la obra, tanto PLANIFICACIÓN como DESARROLLO SOCIAL, no asumieron ningún tipo de responsabilidad para con: el MUNICIPIO, sus dependientes, técnicos y/o auxiliares, y las Cooperativas que se contrataron y/o sus integrantes, asociados o terceros; por cualquier daño o perjuicio que pudieron generarse por las actividades que se desarrollaron.

<sup>16</sup> Según los Convenios firmados por las jurisdicciones y los organismos nacionales SSDUyV y la SCyMIDS

- En casos de incumplimiento a la obligación de rendir cuentas en tiempo y forma, así como autorización de modificaciones y realización de auditorías técnicas y financieras, las facultades alcanzaban tanto a PLANIFICACIÓN como a DESARROLLO SOCIAL.
- El MUNICIPIO tuvo a su cargo la totalidad de las tareas inherentes a la contratación de las cooperativas de empleo, administración y ejecución de la obra, asumiendo la responsabilidad exclusiva de todos los efectos que de ella resultaran; inclusive se responsabilizaba del mantenimiento y conservación de la misma.

### **3.3.3. Convenio de Cesión a los Municipios Beneficiarios del FIDEICOMISO.**

Una vez firmado y ratificado el Convenio por la SSDUyV, ésta confeccionaba una Cesión de Derechos Fiduciarios a favor de la Jurisdicción Beneficiaria, por la cual le transfería la calidad de Beneficiario del FIDEICOMISO instituida por decreto N°54/2009 para el cobro del anticipo financiero y los certificados.

Asimismo, les otorgaba facultades para que en su nombre y representación, efectuaran los trámites para el reintegro de los pagos y la cancelación de los certificados de obra por ante la UCOFIN y el BNA.

### **3.3.4. Definición de los Costos Estándar tenidos en cuenta en la determinación de los montos de los convenios.**

A partir de la documentación remitida por la SSDUyV y lo informado en la entrevista por los funcionarios de la misma el 19/12/2014, se pudieron verificar los valores por cuadra que se exponen en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 3: Valores de referencia por cuadra**

Tipo	Fecha	Monto
Pavimento Asfáltico	Octubre 2008	\$ 118.806,93
	Septiembre 2009	\$ 149.146,56
	Febrero 2010	\$ 158.021,40
Pavimento de Hormigón	Octubre 2008	\$ 160.456,11
	Noviembre 2009	\$ 203.296,24
	Febrero 2010	\$ 195.315,71
	Febrero 2012	\$ 310.112,13

Fuente: SSDUyV

### 3.4. De la Unidad Ejecutora del Programa

#### 3.4.1. Estructura y funciones de la SSDUyV

La SSDUyV conformó un grupo de trabajo, especialmente afectado para el desarrollo del Programa con carácter de *ad-hoc*. Dicho grupo fue constituido a posteriori de ser incorporada la SSDUyV como beneficiario del FIDEICOMISO por el Decreto N° 54/2009<sup>17</sup>.

Asimismo definió a través de instructivos de carácter administrativo-operativo sin aprobación de estamento superior, la siguiente estructura organizacional<sup>18</sup> con tres Coordinaciones:

- 1) Coordinación Administrativa
- 2) Coordinación Técnica
- 3) Coordinación Pre firma Subsecretario.

1. La Coordinación Administrativa, estaba conformada por tres áreas:

a) Área de No Objeción Financiera (NOF): contaba con un administrativo que mantenía la relación con los Entes Ejecutores para la obtención de la documentación necesaria para la confección de las NOF, realizaba la evaluación y la confección de las mismas para la aprobación del Subsecretario;

<sup>17</sup> Según Respuesta SSDUYV 02/12/13-CUDAP TRI S01-0073743/2013 NOTA 3738/2013

<sup>18</sup> Ídem anterior

b) Área Certificaciones: está integrada por administrativos dedicados a la evaluación, control y seguimiento de los certificados de obra, y la relación con los Entes Ejecutores para la obtención necesaria de la aprobación de los certificados.;

c) Área Pagos: con un Coordinador Administrativo y dos administrativos estaba afectada al armado de los expedientes de Resolución, de convenios, de Anticipos financieros y de pago de los certificados sucesivos, manteniendo relación con los Entes Ejecutores para la obtención de la documentación necesaria para la confección de los mismos.

2. La Coordinación Técnica contaba con un responsable a cargo, cuatro (4) administrativos y cuatro (4) ingenieros afectados a realizar:

- Evaluación de proyectos
- Relación con los Entes Ejecutores hasta completar las carpetas técnicas, para la obtención de la NOT
- Actualización de los precios de referencia con los que se regía el programa
- Inspección de obras en caso de que fuera necesario

3. La Coordinación de Pre firma Subsecretario estaba integrada por un (1) responsable y tres (3) administrativos, sin funciones informadas.

Desde el aspecto contractual, estaban empleados a través de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público –Art. 9º- con la excepción de los responsables de área. Dos de éstos últimos estaban contratados en el marco del Decreto 1184/2001 y uno en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Asimismo no tenían dedicación exclusiva ya que atendían otros programas ejecutados en el ámbito de la SSDUyV.

Con el Reglamento Particular y el instructivo del Programa pendiente<sup>19</sup> de aprobación, la SSDUyV implementó un instructivo<sup>20</sup> “Guía para la Presentación de Proyectos” que determinaba la documentación a cumplimentar para acceder al beneficio del financiamiento y obtener la Factibilidad Técnica (NOT) requiriendo la presentación de:

<sup>19</sup> Según Respuesta SSDUYV 02/12/13-cudap TRI S01-0073743/2013 NOTA 3738/2013

<sup>20</sup> Según respuesta SSDUyV Nota 3738/2013.

- Datos de Responsable Técnico del proyecto,
- Localización de la obra en Planos;
- Certificado de No Inundabilidad;
- Especificaciones técnicas (Vialidad Nacional, Vialidad Provincial o Municipal y Dirección de Hidráulica);
- Estudio de Impacto Ambiental;
- Plan de Trabajo y curva de Inversiones;
- Memoria Descriptiva;
- Memoria Técnica;
- Planos (tipo, de detalle y generales);
- Cómputos, análisis de precios por ítem, componentes y presupuesto de obra.

### **3.4.2. UCOFIN<sup>21</sup>**

La UCOFIN fue creada por la Resolución N° 531/2001 del ex MIyV, con dependencia directa de dicha cartera. Por Decreto del P.E.N. N° 373/2002 se transfirió las actividades de la Unidad y su dependencia Jerárquica al ámbito del entonces Ministerio de Economía e Infraestructura. Por Decreto N° 1359/2004 se aprobó la estructura organizativa de MEyFP, dentro de la cual se determina la Responsabilidad Primaria y acciones a desarrollar por la UCOFIN y su dependencia jerárquica de la UNIDAD MINISTRO.

Respecto a la competencia de la UCOFIN, entre otras, intervenía en los procedimientos y transacciones cuya “Autoridad de Aplicación” era la SSDUyV, en el marco del FIDEICOMISO, en base a lo previsto en los Decretos N° 1359/2004 y N° 54/2009, como a lo previsto en el Contrato de FIDEICOMISO vigente.

Asimismo controlaba la información de cada convenio, reportando la financiabilidad de los mismos registrando los que habían sido firmados y registrando los pagos a partir de lo remitido por la SSDUyV. La información que incorporaba en su sitio web la UCOFIN, estaba excluida del SIDIF y se nutría de una base de datos propia.

---

<sup>21</sup> En base respuesta UCOFIN NOTA 0443/14 y normativa vigente.

En lo referente a la Estructura Administrativa, la Unidad Coordinadora, informó que *“La UCOFIN carece de una estructura administrativa “de jure” por cuanto el propio Decreto N° 976/2001 impide afrontar los gastos inherentes con los bienes fideicomitidos, conforme su artículo 1”*<sup>22</sup>.

Respecto a la Dotación de funcionarios y personal, se informó<sup>23</sup> que *“La Unidad está compuesta por un (1) Coordinador General (cargo extra escalafonario), por tanto único funcionario con firma autorizada, y diez (10) integrantes como personal contratado, de los cuales dos (2) se encuadran dentro del régimen de la “Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N° 25.164” y los restantes ocho (8) bajo el régimen contratos de profesionales del Decreto 2345/2008”*

### **3.4.3. BNA-Fiduciario del FIDEICOMISO**

El BNA es el Fiduciario Administrador del FIDEICOMISO, siendo asimismo el responsable de los pagos y de confeccionar el registro de los beneficiarios.

Como tal remitió el Contrato de FIDEICOMISO, firmado en fecha 13 de septiembre de 2001 y modificado el 21 de mayo de 2002, última versión ordenada y vigente del contrato que finalizará el 13 de septiembre de 2031.

Informó asimismo los aportes realizados por el Estado Nacional al FIDEICOMISO, los diversos esquemas de financiamiento de éste y los pagos realizados por el Fiduciario a los Beneficiarios de la muestra en el período de auditoría, siendo coincidente a la información brindada por la UCOFIN y la SSDUyV.

### **3.4.4. Circuito Administrativo**

---

<sup>22</sup> En base respuesta UCOFIN NOTA 0443/14

<sup>23</sup> En base respuesta UCOFIN NOTA 0443/14



El proceso administrativo se iniciaba con la solicitud de financiamiento de obras ante la SSDUyV. El PROGRAMA funcionaba por demanda espontánea<sup>24</sup>, no constando un registro de demanda o de solicitudes presentadas así como archivo de demandas no satisfechas.

Cumplida la presentación, se conformaban carpetas técnicas<sup>25</sup> con la documentación legal, técnica y económica del proyecto hasta la obtención de la NOT, quedando el municipio habilitado a iniciar la obra por Administración “previa firma del convenio” o a Licitarla. Una vez adjudicada con la presentación de la documentación respectiva, se tramitaba la NOF; obtenida ésta, quedaba facultada la Jurisdicción a firmar los contratos con las empresas constructoras, como así también el convenio particular con la SSDUyV.

Posteriormente el expediente “Antecedente” quedaba confeccionado con el dictado de un primer acto administrativo de Informe Técnico sin fecha donde se le daba impulso al trámite con copia de toda la documentación (solicitud de financiamiento, NOT, la NOF, etc.) que tramitaba por las carpetas técnicas mencionadas.

Se agregaban en el expediente las adjudicaciones realizadas por licitación de los municipios y posteriormente la nota enviada por la SSDUyV a la UCOFIN. Finalmente, se añadía la respuesta de UCOFIN y luego de incorporarse el dictamen legal de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MPFIPyS, pasaba a la firma del convenio particular.

Paso siguiente, con el convenio suscripto se confeccionaba el expediente “ACU” al que se agregaba el convenio de Cesión de Derechos Fiduciarios realizada entre la SSDUyV con el Municipio Beneficiario y el informe del BNA de cumplimiento de pago para la liquidación del anticipo financiero.

El Anticipo acreditado se descontaba posteriormente de manera proporcional (10%) en cada una de las certificaciones sucesivas posteriores. En caso de obras contratadas con

---

<sup>24</sup> Según Respuesta SSDUYV 02/12/13-cudap TRI S01-0073743/2013 NOTA 3738/2013

<sup>25</sup> Según respuesta SSDUyV NOTA 3738/2013

terceros se debía acompañar a la Planilla A2 de rendición del Anticipo, la Factura del contratista.

En cuanto al Circuito de Pago la Jurisdicción Beneficiaria presentaba el certificado acompañado de la Planilla A1 vinculada a lo certificado junto a las facturas y documentación pertinente y la Planilla A2 de rendición de cuentas del pago anterior, en la SSDUyV iniciándose el correspondiente expediente de pago. La Dirección de Coordinación de Programas de la SSDUyV, a través del área de Certificaciones, procedía a la evaluación y de existir alguna inconsistencia, se solicitaba al Ente Ejecutor la corrección del mismo antes de ser derivado al área de pagos.

De no formularse objeciones, a través de una providencia el Subsecretario autorizaba el pago y derivaba a la UCOFIN para que de corresponder transmitiera la orden de pago al BNA<sup>26</sup>. Una vez realizado el pago el banco informaba a la UCOFIN, la que lo registraba, incorporaba en los expedientes de pago y pasaba el referido expediente para archivo y resguardo de documentación a la SSDUyV<sup>27</sup>.

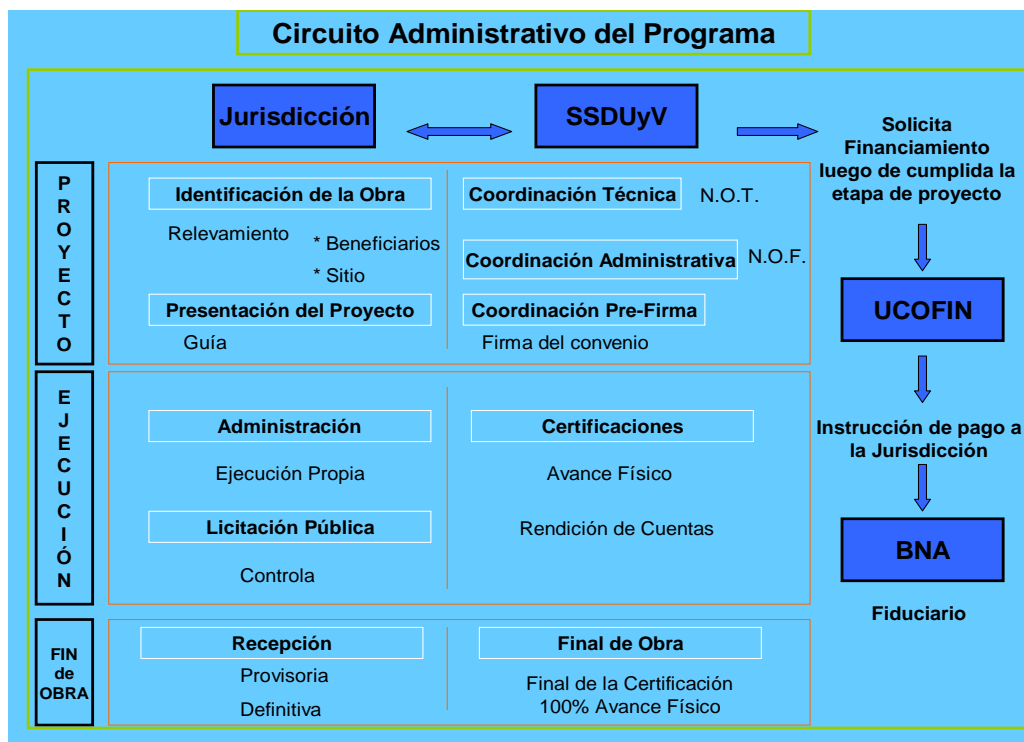
A los fines de graficar el circuito administrativo, se incorpora el siguiente esquema:

---

<sup>26</sup> Según respuesta SSDUyV Nota 3738/2013

<sup>27</sup> Se relevó en la SSDUyV los expedientes del primer y segundo cordón. En los casos de Ezeiza 3 (expediente antecedente), Ituzaingó 3 y San Miguel S1 (expediente de pago Certificado 12), la información que fue complementada por procedimiento alternativo a través del municipio en el primero de los casos y por la UCOFIN en el segundo de ellos.

**Gráfico N° 1:**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

### 3.5. Recursos del FIDEICOMISO

El PROGRAMA contaba con el financiamiento proveniente del FIDEICOMISO.

El FONDO FIDUCIARIO contaba con dos tipos de recursos. Por un lado, los denominados “Propios” y por otro, los denominados “Otros Recursos” Los mismos se analizan seguidamente.

#### 3.5.1. Recursos Propios del FIDEICOMISO

##### a) Tasa del Gasoil y modificatoria

Por Decreto N° 976/2001 se creó una tasa sobre las ventas de gasoil, generando una afectación efectiva de dichos recursos al FIDEICOMISO.

Sobre un esquema básico de recaudación y distribución del impuesto al gas oil (sin la obtención de financiamiento, sin intereses ni otras fuentes de recursos financieros), se determinó que la misma “no podrá ser disminuida, suprimida o alterada en alguna de sus modalidades, en perjuicio de los derechos adquiridos por los beneficiarios del FIDEICOMISO al que se transfiere” (Artículo N° 18).

Respecto a los Recursos propios del FIDEICOMISO, el decreto establece que “Transfiérense al FIDEICOMISO los montos provenientes de las tasas viales, creadas por el artículo N° 7° del Decreto N° 802<sup>28</sup> de fecha 15 de junio de 2001, en la oportunidad que comience su percepción” (Artículo N° 19).

En el año 2005, mediante la Ley N° 26.028 se crea el impuesto sobre el gasoil que reemplaza a la tasa del Decreto 976/2001 y a su vez la Ley N°26.454 establece la alícuota en el 22%, y que la recaudación quedaría a cargo de la AFIP. Además adicionalmente, se le fue dotando de diversos tipos de recursos, tanto para el SISVIAL, como para el SISTRANS.

Para los recursos dotados, se fueron dictando a través del tiempo un conjunto de normas como los Decretos N° 976/01, N° 1377/01, N° 301/04, N° 564/05, N° 118/06 y N° 678/06. El monto total neto efectivamente ingresado fue de \$20.077.856.792.

En el Cuadro N°4, se incorpora el resumen de Recursos Propios entre 2009 y 2012.

#### **Cuadro N°4: Recursos Propios**

<b>Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura - UCOFIN -</b>	
<b>RECURSOS PROPIOS DEL FONDO FIDUCIARIO DEL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE - 2009 a 2012-</b>	
<b>Recaudación Neta AFIP</b>	\$ 20.195.939.000
<b>Recursos pendientes de ingreso (*)</b>	\$ 18.427.790
<b>Ingresos al BNA</b>	\$ 20.078.345.370
<b>Gastos Bancarios</b>	\$ 488.578
<b>Recursos Netos</b>	\$ 20.077.856.792
<i>(*) Recursos Pendientes de Ingreso: Certificados de Crédito Fiscal \$16.363.605 - Lecop \$462.713 - Pesos 1.601.472 -</i>	
Fuentes: Elaboración Propia en bases a datos de la UCOFIN	

<sup>28</sup> Decreto 802/2001-ART. 7.- Créanse las tasas viales a abonar por los usuarios de los corredores viales, las cuales se determinarán en función de un valor base que se fija en CERO COMA SETENTA Y CINCO PESOS (\$ 0,75) por cada CIEN KILOMETROS (100 km.) de recorrido.

### b) Ingresos por Intereses Ganados.

Los mismos corresponden a intereses ganados por inversiones en activos autorizados, y a intereses ganados en cuentas fiduciarias que alcanzan a \$220.618.311.

### 3.5.2. Otros Recursos

Los mismos corresponden a otros ingresos que recibe el FIDEICOMISO: aportes del Tesoro Nacional (Transferencias) o como los provenientes de la Res. N° 26/09 del MEyFP (Decreto N° 54/09), los obtenidos por ingresos de corredores viales (Decretos N° 425/03 y N° 543/10) y otros recursos (Resolución N° 1976/10 del MPFIPyS y Resoluciones ST 235 y 173<sup>29</sup>).

#### a) Aportes del Tesoro Nacional

Los recursos previstos inicialmente, con afectación específica al SIT, se fueron incrementando con Aportes del Estado Nacional, Inciso 5: Transferencias a partir de julio de 2006 y comenzaron a tener relevancia mayor en el total de recursos a partir del año 2010, alcanzando su mayor monto en el año 2011 en el período analizado (desde el inicio hasta 2012).

Como se puede visualizar en el Cuadro N° 5 y Gráfico N° 2, el FIDEICOMISO comenzó a recibir aportes del Estado Nacional, de diverso carácter, a partir del mes de julio de 2006. Desde su creación hasta dicha fecha, se había autofinanciado (primeros cinco años).

**Cuadro N° 5: Aportes del Tesoro Nacional Período 2006 a Abril 2012 Base Pagado**

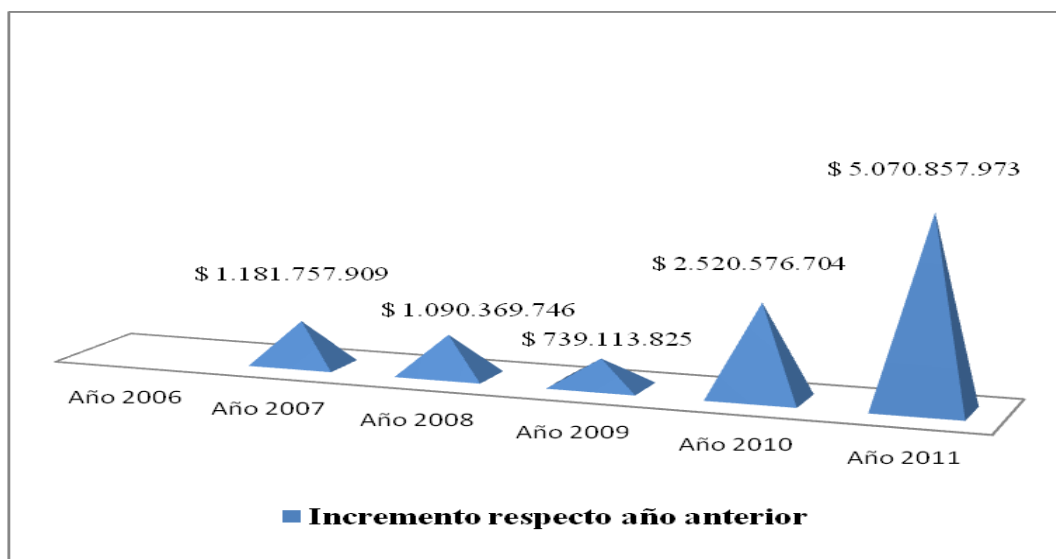
Período	Aportes del Estado Nacional En pesos	Incremento Anual	
		Monto en pesos	% s/ año anterior
Año 2006	464.042.091	--	--
Año 2007	1.645.800.000	1.181.757.909	254,67
Año 2008	2.736.169.746	1.090.369.746	66,25
Año 2009 (*)	3.475.283.571	739.113.825	27,01
Año 2010 (*)	5.995.860.275	2.520.576.704	72,53
Año 2011 (*)	11.066.718.248	5.070.857.973	84,57
Año 2012 hasta abril (*)	4.942.148.533		
<b>Total Aportes del Tesoro Nacional en el período</b>	<b>30.326.022.464</b>		

Fuente UCOFIN-SSDUyV. Base Pagado (\*) Ver detalle mensual en Cuadro N° 3

<sup>29</sup> Fuente Recursos del FIDEICOMISO UCOFIN

En el siguiente gráfico se expone la evolución de los mencionados incrementos en montos en pesos:

**Gráfico N°2: Incremento anual en montos de los Aportes del Tesoro Nacional  
Período 2006 a 2011**



A continuación se detallan los aportes mensuales del Tesoro Nacional en el período auditado, base pagado.

**Cuadro N° 6: Aportes del Tesoro Nacional: Detalle Mensual: Período 2009/Abril 2012**

Aportes del Estado Nacional. Período 2009- Abril 2012. Detalle Mensual				
	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012
<b>ENERO</b>	\$ 270.676.317	\$ 288.607.254	\$ 685.266.164	\$ 1.322.500.000
<b>FEBRERO</b>	\$ 254.000.000	\$ 277.000.000	\$ 560.000.000	\$ 1.087.788.614
<b>MARZO</b>	\$ 200.000.000	\$ 524.890.311	\$ 454.839.059	\$ 1.183.586.805
<b>ABRIL</b>	\$ 267.000.000	\$ 503.920.091	\$ 757.396.712	\$ 1.348.273.114
<b>MAYO</b>	\$ 235.000.000	\$ 509.914.468	\$ 840.044.241	
<b>JUNIO</b>	\$ 280.503.390	\$ 490.275.130	\$ 940.274.332	
<b>JULIO</b>	\$ 439.000.000	\$ 549.500.000	\$ 1.316.759.862	
<b>AGOSTO</b>	\$ 326.871.118	\$ 460.632.585	\$ 1.101.814.920	
<b>SEPTIEMBRE</b>	\$ 283.000.000	\$ 605.271.924	\$ 1.342.030.888	
<b>OCTUBRE</b>	\$ 303.840.000	\$ 530.065.930	\$ 1.200.628.708	
<b>NOVIEMBRE</b>	\$ 295.000.000	\$ 625.000.000	\$ 697.479.664	
<b>DICIEMBRE</b>	\$ 320.392.746	\$ 630.782.582	\$ 1.170.183.698	
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>\$ 3.475.283.571</b>	<b>\$ 5.995.860.275</b>	<b>\$ 11.066.718.248</b>	<b>\$ 4.942.148.533</b>

Fuente UCOFIN-SSDUyV Base Pagado

Entre los recursos aportados por el Estado Nacional fueron aplicados para el financiamiento del FIDEICOMISO, transferencia de fondos de origen presupuestario del Programa N° 44 de la SSDUyV y del Programa N° 61 de la Subsecretaría de Transporte del Automotor.

En el cuadro siguiente se expresan los montos transferidos, de los Programas 44 y 61 durante los años 2009 a 2012 considerando lo devengado en cada período fiscal:

**Cuadro N° 7: Transferencias (Inciso 5) por año al Fondo del FIDEICOMISO.  
Base Devengado**

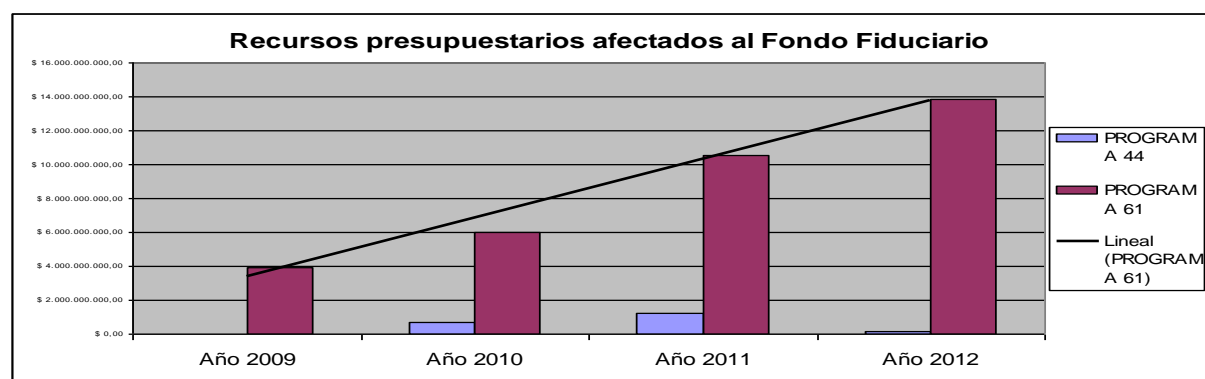
<b>RECURSOS PRESUPUESTARIOS AFECTADOS AL FONDO FIDUCIARIO. Base Devengado</b>				
	<b>Año 2009</b>	<b>Año 2010</b>	<b>Año 2011</b>	<b>Año 2012(*)</b>
<b>PROGRAMA 44</b>	<b>\$ 0,00</b>	<b>\$ 658.972.895,00</b>	<b>\$ 1.247.049.000,00</b>	<b>\$ 152.000.000,00</b>
<b>Incremento interanual</b>		--	<b>89%</b>	<b>-88%</b>
<b>PROGRAMA 61</b>	<b>\$ 3.896.010.000,00</b>	<b>\$ 5.973.963.693,00</b>	<b>\$ 10.522.979.189,00</b>	<b>\$ 13.867.408.535,58</b>
<b>Incremento interanual</b>		<b>53%</b>	<b>76%</b>	<b>32%</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos del SIDIF

(\*) Aclaración: Al 30/04/2012 los montos devengados eran de \$0 (cero) en los dos programas.

En el gráfico siguiente se expone la tendencia de crecimiento anual de los recursos presupuestarios de los programas citados aplicados al Fondo.

**Gráfico N° 3: Recursos Presupuestarios. Base Devengado**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIDIF.

**b) Res. N° 26/2009 MEyFP y Decreto N° 54/2009**

Mediante la Resolución N° 26 del 22.01.2009 el MEyFP, instruyó al BNA, en su calidad de Fiduciario, a la implementación de un Programa Global de Emisión de Valores Representativos de Deuda (en adelante VRD) por hasta la suma de v/n \$ 4.000 millones.

El Contrato de FIDEICOMISO prevé que el fiduciario puede disponer la emisión de deuda garantizada con los activos fideicomitidos, es decir puede titularizar ingresos futuros, a fin de obtener recursos para adelantar el financiamiento de obras.

Mediante la Resolución N° 875/10 del 22.12.2010 el MEyFP, dispuso la ampliación del monto del Programa Global por hasta la suma de v/n \$ 2.500 millones, totalizando entonces el monto de la emisión la suma de v/n \$ 6.500 millones.

Por ello el FIDEICOMISO puede emitir VRD en el Mercado de Capitales por un monto de seis mil quinientos millones de pesos (\$6.500 millones) vinculados al SISVIAL para llevar adelante el Plan Vial: Obras de Infraestructura Vial.

La Resolución N° 26/2009 asimismo autorizaba al BNA a gestionar uno o más préstamos puente para el FIDEICOMISO, con el objeto de viabilizar el financiamiento de las obras previstas hasta tanto se colocaran los títulos de deuda. (Artículo N° 3).

**c) Res. N° 1976/2010 MPFIPyS y Res. ST N° 235 y 133**

Los recursos provenientes de la implementación de las aludidas resoluciones ascendieron a la suma de \$ 700.000.000 para el lapso 2009-2012.

**d) Ingreso Obras Ampliación Gral Paz y Otras - Res N° 1515/12 y modificatorias**

Para el caso de las normas precedentemente mencionadas, los mismos alcanzaron un total de \$ 76.447.717 para el lapso 2009-2012.

**3.5.3. Recursos Totales:**

Los Recursos Totales del FIDEICOMISO (Propios y Otros Recursos) se detallan en el Cuadro N° 8



### Cuadro N° 8: Recursos Totales

RECURSOS TOTALES DEL FONDO FIDUCIARIO DEL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE - 2009 a 2012-	
Recursos Propios Netos	\$ 20.077.856.792
Intereses Ganados	\$ 220.618.311
Aportes del Estado Nacional	\$ 35.352.699.453
Ing.Res.N° 26/09 M.E.y F.P. - Dec. N° 54/09	\$ 7.500.000.000
Ing.Res 1976/10 MINPLAN y Res ST 235 y 173	\$ 700.000.000
Ing. Obras Ampl.Gral Paz. Y Otras - Res 1515/12 y mod	\$ 76.447.717
<b>Recursos Totales</b>	<b>\$ 63.927.622.272</b>
<i>Fuentes: Elaboración Propia en bases a datos de la UCOFIN</i>	

En el período bajo análisis, el monto aplicado para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial a través de proyectos canalizados por la SSDUyV conforme lo establecido por el Decreto del P.E.N. 54/09, se muestra en el siguiente Cuadro N° 9:

### Cuadro N° 9: Monto afectado a financiar obra pública en la SSDUyV

Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura - UCOFIN	
APLICACIÓN DEL RECURSO DEL FONDO FIDUCIARIO DEL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE - SISVIAL - 2009 a 2012-	
Monto abonado destinado a obras Decreto 54/2009 Subsecret. Des. Urb. y Vivienda	\$ 3.701.520.662,89
<i>Fuentes: Elaboración Propia en bases a datos de la UCOFIN</i>	

### 3.6. Rendición de Cuentas

Los Decretos del P.E.N. Nros. 892/95 y 225/07, regulan la rendición de los fondos transferidos, con el propósito de que se adopten “...las medidas que aseguren la intangibilidad de los fondos transferidos en orden al cumplimiento del destino específicamente acordado”<sup>30</sup>.

El MPFIPyS dictó la Resolución N° 268/07 y su modificatoria la Resolución N° 267/08 por la que aprobó el “Reglamento General para la Rendición de Cuentas de Fondos Presupuestarios Transferidos a Provincias, Municipios y/u otros Entes”, estableciendo que las

<sup>30</sup> Inciso c) Decreto del P.E.N. N°892/95

Secretarías que integran la jurisdicción deberán elevar un estado de situación respecto de las contrapartes que no hubiesen cumplido con el procedimiento de rendición de cuentas exigible a partir de su dictado.

También determinó que las Unidades Ejecutoras de Programas debían elaborar en un plazo de noventa (90) días corridos, contados a partir de la entrada en vigencia de la norma, sus reglamentos particulares. En este sentido el anexo en su artículo 2° indica que *“el reglamento deberá ser un documento que facilite, clasifique y clarifique las acciones vinculadas con la transferencia de recursos públicos a las provincias y municipios y /u otros entes”*.

A los efectos de acreditar el uso dado a los fondos transferidos por la Nación y la debida ejecución del programa, en cada convenio se incorporó como norma común, el mencionado Reglamento General para la Rendición de Cuentas de Fondos Presupuestarios transferidos de la Resolución 267/08, con el procedimiento para efectuar las mismas por parte de los Municipios con la presentación de las Planillas, certificados, avance financiero, detalle de empresas, facturas y comprobantes de cancelación, todo con carácter de declaración jurada.

### **3.7. Seguros**

Respecto a los Seguros previstos como obligatorios por los Convenios, de acuerdo a las cláusulas se estipula que: *“El MUNICIPIO, previo a la firma del correspondiente Contrato de Obra, deberá requerir a las empresas contratistas la presentación, a su entera satisfacción, de las pólizas de caución en concepto de: a) Garantía del Anticipo Financiero del DIEZ POR CIENTO (10%); b) Cumplimiento de Ejecución del Contrato que cubrirá el CINCO POR CIENTO (5%) del monto total de la obra.”*. De su relevamiento surgieron observaciones, las cuales se desarrollan posteriormente en el acápite 4.

En caso de inexistencia de este último tipo de seguro de caución, se debía proceder a la retención del 5% en concepto de fondo de reparo en el pago de cada certificado.

### **3.8. Intervención de Organismos de Control**

Se solicitó al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (en adelante TCP), a la Sindicatura General de la Nación (en adelante SIGEN) y a la Unidad de Auditoría Interna (en adelante UAI) del MPFIPyS, el suministro de documentación sobre informes generados por los mencionados organismos, con relación al Programa auditado y a los convenios incluidos en la muestra.

#### **3.8.1. TCP**

Las consideraciones informadas por el TCP se vuelcan en 4.8.1.

#### **3.8.2. SIGEN y la UAI**

La SIGEN así como la UAI, indicaron que no efectuaron auditorías referidas a la aplicación de fondos transferidos por el Gobierno Nacional durante los años 2009 al 2012 en el marco del Programa sujeto a auditoría<sup>31</sup>.

### **3.9. De la Muestra:**

#### **3.9.1. Tipos de Obras realizadas:**

Se ejecutaron los siguientes tipos de obras<sup>32</sup> acordadas a partir de Convenios celebrados por la SSDUyV con distintas jurisdicciones:

1. *Obras viales Urbanas.*
2. *Obras viales Periurbanas.*
3. *Caminos de la Producción.*
4. *Accesos a Pueblos.*
5. *Obras de Seguridad vial.*
6. *Obras Complementarias.*

#### **3.9.2. Tramitación de las solicitudes originales:**

En el Cuadro N° 10 se informan los Programas por los cuales fueron ingresadas y tramitadas inicialmente las solicitudes de financiamiento de las obras que fueron relevadas, según las constancias obrantes en sus pertinentes Expedientes Antecedentes.

Las mismas fueron luego, canalizadas y financiadas por el programa auditado:

---

<sup>31</sup> Según respuestas de los Organismos a Notas N° 53 y 54 de 2014 de RCSTFN

<sup>32</sup> Decreto No. 54/2009, Artículo 2°

**Cuadro N° 10: Ingreso de Solicitudes de Financiamiento**

Convenio	ACU	Año	Programa Original
Almirante Brown. Et.3	1334	2009	PROMHIB
Almirante Brown III	2405	2010	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Avellaneda 3	2254	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Avellaneda 6	1643	2011	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Ezeiza 3	1446	2009	PROMHIB
Florencio Varela 2	2967	2009	ACCESO A ESCUELAS
Ituzaingó 3	46	2011	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Ituzaingó S1	3809	2009	PRIS
José C. Paz 4	960	2011	PAF. PAVIMENTACIÓN AP (EX PROPASA)
La Matanza 1	3028	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Lanús 2	4290	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Lanús 3	259	2010	ACCESOS A ESCUELAS
Lomas de Zamora 2	1355	2011	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Lomas de Zamora 7	1754	2011	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Lomas de Zamora S1	3807	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA / PRIS
Malvinas Argentinas 1	1161	2009	PROPASA
Merlo 3	1792	2011	ACCESOS A ESCUELAS
Merlo 4	1651	2011	PROPASA
San Miguel 1	2622	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
San Miguel S1	3815	2009	PRIS
Tigre 1	1974	2009	PAF PAVIMENTACIÓN AP (EX PROPASA)
Tres de Febrero 2	4218	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

### 3.9.3. Características de las solicitudes de financiamiento:

El Programa operó a demanda espontánea de los potenciales beneficiarios.

En los convenios de la Muestra pudo verificarse que se propusieron para su financiamiento por parte de los municipios, obras que se caracterizaban por una alta dispersión geográfica ya que estaban distribuidas en todo el territorio de las jurisdicciones y comprendiendo poca cantidad de cuadras en cada zona, con excepción del convenio San Miguel 1.

### 3.9.4. Tipos de Convenios:

Los Convenios seleccionados se analizaron siguiendo el siguiente esquema conforme su forma de ejecución:

*i. Convenios con los Municipios como comitentes, con Contratistas adjudicados por Licitación.*

Esta modalidad se verificó en diecisiete (17) convenios de la Muestra, con la ejecución de cincuenta y cuatro (54) obras, incorporando el Municipio la documentación de las licitaciones y empresas adjudicatarias por cada obra, como anexo de cada convenio<sup>33</sup>.

En el siguiente cuadro se expone la cantidad de cuadras o superficie total intervenida<sup>34</sup> más el porcentaje de certificación discriminado por obra.

**Cuadro N° 11: Cuadras / m2 intervenidos por obra.**

Convenio	Tipo de Obra	Cuadras por Obra	Cuadras Total	m2 Total	% Certificado
Almirante Brown Etapa 3	Pavimento en Concreto Asfáltico.	95	473		100,00%
	Pavimento en Concreto Asfáltico.	96			100,00%
	Pavimento en Concreto Asfáltico.	91			100,00%
	Pavimento en Concreto Asfáltico.	95			99,47%
	Pavimento en Concreto Asfáltico.	96			100,00%
Almirante Brown III	Capa de Rodamiento en Concreto Asfáltico.	93	267		100,00%
	Capa de Rodamiento en Concreto Asfáltico.	94			100,00%
	Capa de Rodamiento en Concreto Asfáltico con Cordón Cuneta.	40			100,00%
	Capa de Rodamiento en Concreto Asfáltico con Cordón Cuneta.	40			100,00%
Avellaneda 3	Pavimentación en calles de tierra.	16	60		100,00%
	Repavimentación.	44			100,00%
Avellaneda 6	Desarrollo del Camino de la Ribera, 3a. Etapa.			42.260	98,01%
Ezeiza 3	Pavimento Asfáltico con Cordón Cuneta.	100	300		45,06%
	Pavimento Asfáltico con Cordón Cuneta.	100			35,35%
	Pavimento Asfáltico con Cordón Cuneta.	100			42,75%
Florencio Varela 2	Pavimento de Acceso a Escuelas.	46	177		100,00%
	Pavimento de Acceso a Escuelas.	42			100,00%
	Pavimento de Acceso a Escuelas.	45			100,00%
	Pavimento de Acceso a Escuelas.	44			100,00%

<sup>33</sup> Ver Anexo IV Listado de Obras Cuadro N° 1: Tipos de Obra, Adjudicatarios y Montos

<sup>34</sup> En los casos que se indican, se obtuvo la superficie intervenida.

Convenio	Tipo de Obra	Cuadras por Obra	Cuadras Total	m2 Total	% Certificado
Ituzaingó 3	Pavimentación de 49 cuadras.	49	49	39.466,00	99,59%
La Matanza 1	Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Etapa I.	200	1.200		88,31%
	Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Etapa II.	200			92,13%
	Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Etapa III.	200			100,00%
	Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Etapa IV.	200			100,00%
	Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Etapa V.	200			100,00%
	Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Etapa VI.	200			99,91%
Lanús 2	Fresado y Reencarpelado.	90	240	150.000	90,14%
	Fresado y Reencarpelado.	90			100,00%
	Bacheo de Hormigón Simple.	30		50.000	100,00%
	Bacheo de Hormigón Simple.	30			80,02%
Lanús 3	Pavimento Asfáltico.	44	44	24.000,00	100,00%
Lomas de Zamora 2	Repavimentación de Calles con Hormigón.	40	40	29.686,00	100,00%
	Repavimentación de Calles con Hormigón.				100,00%
	Acondicionamiento de Calzadas Mediante Bacheo en Hormigón.	Sin datos	Sin datos		100,00%
	Acondicionamiento de Calzada de Concreto Asfáltico.				100,00%
Malvinas Argentinas 1	Pavimentación Asfáltica con cordón cuneta.	72	458		100,00%
	Pavimentación Asfáltica con cordón cuneta.	68			100,00%
	Pavimentación Asfáltica con cordón cuneta.	71			100,00%
	Pavimentación Asfáltica con cordón cuneta.	67			100,00%
	Pavimentación Asfáltica con cordón cuneta.	65			100,00%
	Bacheo y Sellado de juntas y grietas.	41			100,00%
	Fresado, reconstrucción de pavimento y cordón cuneta.	62			100,00%
	Fresado, reconstrucción de pavimento y cordón cuneta.	12			100,00%
Merlo 3	Pavimento de Acceso a Escuelas.	70	70	56.662,00	59,47%
Merlo 4	Pavimentación de Acceso a Barrios y Redes Troncales.	29	29		87,86%
San Miguel 1	Pavimentación.	14	14		100,00%
Tres de Febrero 2	Reparación de pavimentos.	160	500		100,00%
	Reparación de pavimentos.	165			100,00%
	Reparación de pavimentos.	175			100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

## ii. Convenios suscritos con los Municipios por el Sistema de Administración.

Esta modalidad se verificó en dos (2) convenios de la Muestra, con la ejecución de diecisiete (17) obras.

Si bien las jurisdicciones de José C. Paz y Tigre, firmaron por Administración asumiendo el Municipio la responsabilidad de la ejecución de la obra, en el caso de José C. Paz se constató que se licitaron parte de las obras y se comprometieron fondos por Concursos de Precios y Licitaciones Privadas; por otro lado, en el caso de Tigre se constató que se licitaron públicamente el total de las obras con los montos previstos en el convenio, siendo ejecutadas por empresas contratistas. Ver. 4.9.10.11.

Se verificó que luego de la NOT y antes de la firma del convenio, los municipios presentaron la documentación de los adjudicatarios de las licitaciones, incorporándose luego al convenio las contratistas seleccionadas para cada obra.

En el siguiente cuadro se expone la cantidad de cuadras o superficie total intervenida y el porcentaje de certificación discriminado por obra<sup>35</sup>.

**Cuadro N° 12: Cuadras / m2 intervenidos por obra:**

Convenio	ACU	Tipo de Obra	Cuadras por Obra	m2	% Certificado
José C. Paz 4	960/2011	Pavimento Flexible de 0,07 m de espesor con Cordón Cuneta.		23.500,00	100,00%
		Pavimento Flexible de 0,07 m de espesor con Cordón Cuneta.		24.500,00	100,00%
		Pavimento Flexible de 0,07 m de espesor con Cordón Cuneta.		25.700,00	100,00%
		Pavimento Flexible de 0,07 m de espesor con Cordón Cuneta.		26.300,00	100,00%
		Obra de Hidráulica y Pavimento de Carpeta Flexible de 0,07 m de espesor con cordón cuneta y badenes de hormigón.	indeterminado	indeterminado	100,00%
		Obra de Hidráulica y Pavimento de Carpeta Flexible de 0,07 m de espesor con cordón cuneta y badenes de hormigón.	indeterminado	indeterminado	100,00%
		Provisión de 1.400 m2 de Asfalto Caliente.	No corresponde		
		Provisión de 15.254 m2 de Mano de Obra Hormigón pobre, 1.957 m2 de Mano de Obra Cordón cuneta.	No corresponde		
		Provisión de 12.500 m3 de tosca.	No corresponde		
		Provisión de 410 hs. De alquiler de Equipos excavadores sobre orugas de alto rendimiento y 210 hs de alquiler de pala cargadora sobre neumáticos de alto rendimiento.	No corresponde		
Tigre 1	1974/2009	Repavimentación.	9		100,00%
		Fresado y Reencarpetado.	21		100,00%
		Circunvalación v Acceso a Sector pista de Remo.		11.183,00	100,00%
		Fresado y Reencarpetado.		40.100,00	100,00%
		Fresado y Reencarpetado.	27		100,00%
		Repavimentación.		4.300,00	100,00%
		Fresado y Reencarpetado.	26		100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

<sup>35</sup> Ver Anexo IV Listado de Cuadro N° 2: Obras convenidas por Administración.

En el caso del Municipio de José C. Paz el monto convenido fue administrado y comprometido entre seis (6) Licitaciones Públicas adjudicando obras hidráulicas y de pavimento; un (1) Concurso de Precios para provisión de material, tres (3) Licitaciones Privadas para provisión de material, mano de obra y alquiler de equipos con algunas Compras Directas.

En el caso del Municipio de Tigre, se adjudicaron mediante siete (7) Licitaciones Públicas el total de las obras con los montos previstos en el convenio, siendo ejecutadas las mismas por empresas contratistas. Ver: 4.9.10.11

***iii. Convenios S1 ejecutados por Cooperativas contratadas por el Municipio como comitente.***

Se analizaron tres (3) convenios, San Miguel S1, Ituzaingó S1 y Lomas de Zamora S1, por los que a su vez se ejecutaron un total de trece (13) obras. Las obras se adjudicaban en forma directa a Cooperativas para su ejecución.

En el marco de los Convenios respectivos, Ituzaingó S1 participaron treinta y seis (36) cooperativas, en San Miguel S1, veintiséis (26) cooperativas y en Lomas de Zamora S1 cuarenta y dos (42) cooperativas.

Los tipos de obras que se ejecutaron fueron:

- Mantenimiento de la red vial,
- Mantenimiento de espacios públicos,
- Construcción de veredas y sendas peatonales,
- Tomado de juntas,
- Construcción de plazoletas,
- Construcción de pavimento multipropósito (destinados a centros deportivos), entre otras.



En el siguiente cuadro se exponen los tipos de obra que se ejecutaron en el marco de los respectivos convenios, vinculado con el monto contratado por Obra:

**Cuadro N° 13: Obras con Convenios S1 por administración y ejecutadas con Cooperativas**

Convenio	ACU	Tipo de Obra	Monto Convenido por obra	Monto Total por Convenio	% Certificado
Ituzaingó S1	3809/2009	Limpieza de Arroyos.	\$ 1.177.974,16	\$ 10.513.465,80	100%
		Desmalezado y Poda Correctiva.	\$ 2.553.835,20		100%
		Construcción de Veredas.	\$ 2.270.254,64		100%
		Pavimento Multipropósito.	\$ 1.251.314,52		100%
		Mantenimiento de la Red Vial.	\$ 1.052.141,04		100%
		Mantenimiento de Espacios Públicos y Sendas Peatonales.	\$ 2.207.946,24		100%
Lomas de Zamora S1	3807/2009	Veredas o Sendas Peatonales.	\$ 12.975.384,96	\$ 26.398.264,41	100%
		Tomado de Juntas.	\$ 2.299.461,12		100%
		Veredas Urbanas de Baldosas.	\$ 2.627.198,82		100%
		Mantenimiento y Parquización.	\$ 831.012,48		100%
		Plazoletas.	\$ 6.843.519,36		100%
		Pavimento Multipropósito.	\$ 821.687,67		100%
San Miguel S1	3815/2009	Veredas o Sendas Peatonales.	\$ 14.961.311,04	\$ 14.961.311,04	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

### 3.9.5. Detalle de los Convenios. Pagos. Avance Financiero.

A continuación se exhiben los montos convenidos, los pagados y el avance financiero<sup>36</sup> de los convenios de la Muestra, según lo analizado por el Equipo de Auditoría y lo registrado por la UCOFIN:

<sup>36</sup> Según documentación de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN

**Cuadro N° 14: Montos convenidos y pagados y el avance financiero. Abril 2012**

JURISDICCIÓN	MONTO CONVENIDO BENEFICIARIOS	ACU	PAGADO S/BNA FECHA CORTE 30-04-12	% Avance FINANCIERO. Abril 2012
Almirante Brown Etapa 3	\$ 16.500.000,00	1334-09	\$ 16.500.000,00	100,00%
Avellaneda 3	\$ 8.990.735,00	2254-09	\$ 8.990.735,00	100,00%
Florencio Varela 2	\$ 26.224.729,29	2967-09	\$ 26.224.729,04	100,00%
Ituzaingó S1	\$ 10.513.465,80	3809-09	\$ 10.513.465,80	100,00%
José C. Paz 4	\$ 50.000.000,00	960-11	\$ 50.000.000,00	100,00%
Lanús 2	\$ 34.862.628,28	4290-09	\$ 34.862.628,27	100,00%
Lanús 3	\$ 6.586.800,00	259-11	\$ 6.586.800,00	100,00%
Lomas de Zamora S1	\$ 26.398.264,41	3807-09	\$ 26.398.264,40	100,00%
Malvinas Argentinas 1	\$ 67.799.981,70	1161-09	\$ 67.799.992,36	100,00%
San Miguel 1	\$ 14.000.000,00	2622-09	\$ 13.999.999,99	100,00%
San Miguel S1	\$ 14.961.311,04	3815-09	\$ 14.961.311,04	100,00%
Tres de Febrero 2	\$ 50.000.000,00	4218-09	\$ 50.000.000,00	100,00%
Tigre 1	\$ 46.803.428,23	1974-09	\$ 45.699.260,40	97,64%
La Matanza 1	\$ 215.525.256,52	3028-09	\$ 194.921.694,66	90,44%
Lomas de Zamora 2	\$ 21.990.253,86	1355-11	\$ 15.693.370,26	71,37%
Ituzaingó 3	\$ 12.578.711,48	46-11	\$ 7.395.906,44	58,80%
Ezeiza 3	\$ 71.462.944,77	1446-11	\$ 37.963.948,74	53,12%
Almirante Brown III	\$ 22.400.000,00	2405-10	\$ 9.203.319,75	41,09%
Avellaneda 6	\$ 38.898.731,00	1643-11	\$ 13.722.089,72	35,28%
Merlo 3	\$ 27.561.282,38	1792-11	\$ 8.879.990,97	32,22%
Merlo 4	\$ 15.705.231,96	1651-11	\$ 4.404.280,52	28,04%
Lomas de Zamora 7	\$ 32.169.222,03	1754-11	\$ 8.885.209,05	27,62%
<b>Total</b>	<b>\$ 831.932.977,75</b>		<b>\$ 673.606.996,41</b>	<b>80,97%</b>

Fuente: Elaboración propia a la fecha del presente proyecto de informe a partir de los Convenios, Contratos y Certificación, datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

La evolución del estado de los pagos de los diez anteriores convenios con desembolsos pendientes, entre abril de 2012 y el inicio de las Tareas de Auditoría se describe en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 15: Estado de Pagos al mes de abril de 2013**

JURISDICCIÓN	CONVENIDO S/BENEFICIARIO	ACU	PAGADO S/BNA 30-04-13	% Avance FINANCIERO 2013	% Avance Abril 2013 vs. Abril 2012
Almirante Brown III	\$ 22.400.000,00	2405-10	\$ 22.399.999,98	100,00%	58,91%
Merlo 4	\$ 15.705.231,96	1651-11	\$ 15.705.231,99	100,00%	71,96%
Tigre 1	\$ 46.803.428,23	1974-09	\$ 46.803.428,16	100,00%	2,36%
Avellaneda 6	\$ 38.898.731,00	1643-11	\$ 38.159.926,90	98,10%	62,82%
La Matanza 1	\$ 215.525.256,52	3028-09	\$ 208.477.319,16	96,73%	6,29%
Ituzaingó 3	\$ 12.578.711,48	46-11	\$ 12.116.352,75	96,32%	37,52%
Lomas de Zamora 2	\$ 21.990.253,86	1355-11	\$ 19.709.698,06	89,63%	18,26%
Lomas de Zamora 7	\$ 32.169.222,03	1754-11	\$ 20.116.326,28	62,53%	34,91%
Ezeiza 3	\$ 71.462.944,77	1446-11	\$ 37.963.948,74	53,12%	0%
Merlo 3	\$ 27.561.282,38	1792-11	\$ 14.031.385,33	50,91%	18,69%
<b>Total</b>	<b>\$ 831.932.977,75</b>		<b>\$ 762.321.543,29</b>	<b>91,63%</b>	<b>10,66%</b>

Fuente: Elaboración propia a la fecha del presente proyecto de informe a partir de los Convenios, Contratos y Certificación, datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

De los cuadros precedentes, se verifica que quince (15) convenios se encontraban pagados en un 100% al mes de abril de 2013 sobre la totalidad de veintidós convenios de la muestra. Un caso particular fue el convenio modificado por adenda, Ezeiza 3 (sombreado), determinándose un nuevo monto a financiar a la fecha del traspaso a la DNV para su finalización.

Cabe señalar que a excepción de Merlo 4 que se encontraba paralizada, las obras de los restantes veinte convenios se registraban como terminadas.

#### ***4. Comentarios y Observaciones***

##### ***4.1. Antecedentes y Marco Normativo del PROGRAMA. A.P. 3.1.***

***4.1.1. El PROGRAMA no contó en el período auditado con la reglamentación exigida por el Decreto del P.E.N. 54/2009 de definición como Beneficiaria de la SSDUyV, ni con el reglamento particular según lo exigido por la Resolución MPFIPyS 267/2008.***

La incorporación de la SSDUyV como beneficiaria del FIDEICOMISO<sup>37</sup>, requería por parte del auditado el dictado de las normas para gestionar los recursos asignados. Este requisito no fue cumplimentado por la SSDUyV, como tampoco por la SOP, dependencia facultada al efecto por el art. 8 del decreto arriba mencionado.

Ello no permitió contar con el marco normativo específico, que regulara y definiera el funcionamiento del programa, las metas y objetivos, requisitos para acceder al financiamiento y demás aspectos relevantes para la gestión pública, no obstante lo establecido en el Decreto del P.E.N. 976/2001 respecto a la aplicación de los bienes fideicomitidos al “...*destino único e irrevocable que se establece en el presente decreto y de acuerdo con las condiciones que se establezcan en el contrato de fideicomiso...*” evidenciándose un incumplimiento asimismo a los requisitos esenciales que deben observarse en los actos administrativos<sup>38</sup>.

La SSDUyV no contaba con el Reglamento Particular<sup>39</sup> del programa aprobado que estableciera pautas de elegibilidad para la selección de proyectos, mecanismos de difusión y publicidad, pautas de seguimiento y control así como tampoco un manual de ejecución.

Ello significó el incumplimiento de las Res. 268/07 y 267/08 MPFIPyS en cuanto a la obligatoriedad de elaborar los reglamentos particulares<sup>40</sup> como así también el incumplimiento de la creación de los manuales de Normas y Procedimientos del PROGRAMA<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Decreto 54/2009

<sup>38</sup> Ley de Procedimientos Administrativos N° 19549. Título III

<sup>39</sup> Según lo establece el Anexo al art. 2° de Resolución 268/07, incorporada por los Convenios como obligatoria.

<sup>40</sup> Res 268/07 Art. 2 y Res 267/08 – Art 2 y 3.-

<sup>41</sup> Res 268/07 Art. 7

***4.1.2. El PROGRAMA no contó con un mecanismo institucional de comunicación que asegurara la difusión del mismo entre sus potenciales beneficiarios, ya sean Municipios o Provincias, incumpléndose con el principio de publicidad de los actos de gobierno***

Tanto en el sitio Web del MPFIPyS ([www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar)) como en los de la SOP ([www.obraspublicas.gov.ar](http://www.obraspublicas.gov.ar)), la UCOFIN ([www.ucofin.gov.ar](http://www.ucofin.gov.ar)) y la SSDUyV ([www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)), no figura la existencia del programa ni las condiciones para acceder al mismo, siendo éstas las posibles vías de acceso de los potenciales beneficiarios, generando su falta de difusión en dichos medios como en otras vías de difusión (Boletín Oficial), la imposibilidad del conocimiento de la existencia del programa, salvo el contacto directo con la SSDUyV.

El auditado en respuesta a requerimiento expuso que “*el programa trabaja por demanda presentada por los entes ejecutores*<sup>42</sup>” no aportando información sobre la existencia de una política de difusión del programa ni de cómo llega a conocimiento de los Municipios esta vía de financiamiento brindada por la SSDUyV.

Se constató el desconocimiento del PROGRAMA por parte de los entes ejecutores, dado que solicitaban el financiamiento en base a otros programas de la SSDUyV tales como PROMHIB o lo realizaban sin identificar normativa o programa alguno en la solicitud de financiamiento. Igual resultado se obtuvo de las entrevistas con los funcionarios municipales actuantes.

***4.1.3. El Contrato de FIDEICOMISO que regulaba la operatoria del PROGRAMA no contemplaba las modificaciones previstas en el ordenamiento vigente, ya que no se incorporaron los nuevos beneficiarios ni la ampliación de objeto.***

El Decreto del P.E.N. N° 54/2009, a través de su Art. 7, estableció: “*Delégase en el señor Secretario de Obras Públicas del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL*

---

<sup>42</sup> Según respuesta SSDUyV Nota 3738/2013

*INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS y/o en quienes éste designe en su reemplazo, la facultad de suscribir, en representación del ESTADO NACIONAL, la modificación del contrato de fideicomiso vigente con el FIDUCIARIO que sea menester para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente medida.”*

El BNA suministró copia fiel del Contrato<sup>43</sup> de FIDEICOMISO vigente a la fecha del cierre de las tareas de campo, no constando en su texto la incorporación de los nuevos beneficiarios del FIDEICOMISO (SSDUyV, DNV y OCCOVI) así como tampoco la ampliación del objeto del mismo (obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial)<sup>44</sup>.

Al adolecer el Contrato de las falencias descriptas en el párrafo precedente, se destinaron fondos públicos a organismos que no figuraban como beneficiarios en el contrato, incumpliendo la normativa vigente sobre fideicomisos (Ley 24.441 y concordantes) a los fines de regular las obligaciones, derechos y deberes de las partes así como el nuevo destino dado a los fondos<sup>45</sup>.

#### ***4.2. El PROGRAMA no contaba con metas y objetivos aprobados no existiendo parámetros de cuantificación de resultados. A.P. 3.2.***

Por tratarse de un Programa que resulta excluido de la Ley de Presupuesto, el mismo no debe atenerse a la normativa de formulación establecida al respecto en el Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de La República Argentina.

No obstante ello, debía cumplimentarse la formulación debida y cuantificada de sus metas y objetivos ya que así lo establece la Resolución 267/08 MPFIPyS que tiene en cuenta lo fijado en la normativa presupuestaria vigente respecto a que “...la cuantificación de los resultados de los procesos productivos, de los insumos requeridos por los mismos, la de los

<sup>43</sup> Nota GGG/N° 342 del 25/11/2014 en respuesta a Nota AGN N° 70/14 RCSTFN

<sup>44</sup> Art. 1, Dto. 54/09

<sup>45</sup> Ver Informe de Gestión: Fideicomiso Sistema Vial Integrado, aprobado por Resolución AGN N°160/2010

*bienes y servicios que produce y provee, contribuye a la adopción de decisiones sobre la asignación de los recursos destinados a ellos... ”.*

En atención a lo antes señalado, en el proyecto de Reglamento Particular elaborado por la SSDUyV se formulaban los objetivos y se definía una unidad de medida: cuadra terminada, sin establecerse cuantificación alguna “*a posteriori*”. Como ya fuera expresado dicho proyecto no contó con aprobación en el período auditado.

Al no existir más que una unidad de medida propuesta, además de no contar con la pertinente aprobación y dada la existencia de diversos tipos de obra financiados por el mismo, no se establecieron mecanismos para medir los resultados obtenidos en función de las distintas metas.

#### ***4.3. De los Convenios. AP 3.3***

***4.3.1. Si bien la SSDUyV requirió la observancia a las potenciales Jurisdicciones Beneficiarias del Instructivo Guía de Presentación de Proyectos para el PROGRAMA, el mismo no contaba con aprobación formal. Ver casos en 4.9.: De la Muestra.***

Atento haber informado la SSDUyV, la exigencia del cumplimiento del Instructivo a las potenciales Jurisdicciones Beneficiarias, se pudo constatar que el mismo no fue aprobado formalmente por el auditado.

A partir del análisis de la documentación remitida, se observó que la SSDUyV no cotejó la documentación presentada por las Jurisdicciones con la Guía de Presentación de Proyectos (Instructivo) antes de otorgar la NOT, careciendo en algunos de los casos de especificaciones técnicas, planos generales y de detalle, por lo que no se pudo verificar la correlación de las obras con las características técnicas.

Independientemente que el Instructivo no se reglamentó por vía de instrumento o acto administrativo alguno, fue informado formalmente por parte de la SSDUyV sobre su

utilización y manifestó su obligatoriedad de cumplimiento a los efectos de obtener el financiamiento para las obras<sup>46</sup>.

***4.3.2. Se verificaron inconsistencias en los Precios de Referencia establecidos para la determinación de los montos de los convenios, en su aplicación y en los criterios de actualización. AP 3.3.4. Ver casos en 4.9.: De la Muestra***

Se verificaron las siguientes inconsistencias con relación a lo informado por el auditado y los controles que se hicieron respecto a precios, valores por cuadra y montos asignados por convenio, los cuales se describen seguidamente:

- Los precios de referencia estuvieron calculados para dos tipologías de pavimento, a saber: Asfáltico y de Hormigón Simple. No se encontraron considerados otros tipos de obra, siendo que en los convenios de la muestra aparecieron otros como “bacheo”, “fresado y reencarpetado”.
- Los precios estuvieron calculados para una obra hipotética de 120 cuadras en el Municipio de Avellaneda, no informando el auditado cómo se adecuaron los precios a las distintas jurisdicciones.
- No estuvo definido el criterio de periodicidad de la actualización de los precios unitarios ni cuáles fueron los criterios para determinar las fechas de actualización.
- De acuerdo a los valores asignados por cuadra, por cada convenio, en obras de pavimentación se observaron diferencias con los de referencia calculados por el auditado, tanto en más como en menos. Ver 4.9.4. Cuadro 18: Análisis Comparativo de Precios de Referencia.
- Se observó que la actualización de los valores de referencia para pavimento asfáltico y de hormigón no se efectuó al mismo tiempo, no constando los criterios o hechos determinados o referenciales a los fines de realizar las actualizaciones. Ver Cuadro 3: Valores de referencia por cuadra.
- Cabe destacar que en los componentes de la fórmula del costo de referencia del pavimento asfáltico para el mes de Octubre de 2008 se constató un error de exposición en la documentación remitida por la SSDUyV en el rubro “Acero

---

<sup>46</sup> Entrevista con Personal de la SSDUyV



*dulce en barra colocado” cuyo valor aparecía como “\$/Kg.187,86” cuando a los fines de cálculo de valores era de \$/Kg.18,786.*

***4.4. De la Unidad Ejecutora del PROGRAMA, en adelante “SSDUyV” y su operatoria en el período auditado. A.P. 3.4.***

***4.4.1. La SSDUyV no contó con una estructura organizativa aprobada y acorde a sus necesidades.***

Por lo señalado, no se dispuso de Manuales de Procedimientos y en los instructivos de carácter administrativo-operativo, no estaban definidos de manera completa los procedimientos administrativos, la asignación y delegación de tareas, las responsabilidades, la supervisión y el control. A.P. 3.4.1.

El grupo de trabajo especial creado por la SSDUyV<sup>47</sup> para la gestión del PROGRAMA, detallado en Punto 3. Aclaraciones Previas, estaba constituido esencialmente por personal administrativo (12 sobre 19), con contratos por Ley Marco y Ley Marco en trámite, sin afectación exclusiva y teniendo a su cargo diversos tipos de convenios y de obras dispersas geográficamente en todo el país.

***4.4.2. Del Circuito Administrativo A.P. 3.4.2.***

***4.4.2.1. La SSDUyV no cumplió con el debido proceso administrativo<sup>48</sup> respecto de la tramitación de las solicitudes de financiamiento presentadas, lo cual imposibilita determinar la totalidad de pedidos de financiamiento y su evolución.***

Al respecto el auditado respondió que únicamente contaban con las solicitudes evaluadas positivamente desde el punto de la NOT y la NOF. También informaron que no había solicitudes rechazadas no existiendo constancia de ello.

<sup>47</sup> Según respuesta SSDUyV NOTA°3738/2013 de fecha 02/12/2013

<sup>48</sup> Ley 19549, Decreto 1759/72.T.O., Decreto 1883/1991 y Sistema COMDOC

En el caso de los convenios en ejecución que han sido compulsados, se pudo corroborar que en ningún caso las respectivas solicitudes de financiamiento habían sido ingresadas por el programa auditado, sino por otros programas a cargo de la SSDUyV, por ejemplo el PROMHIB<sup>49</sup>.

Asimismo, en su respuesta, el auditado se refirió a la existencia de un registro de gestión de fondos de las obras que tuvieron financiamiento, el cual consistió en una hoja de cálculo. En ese registro se llevó el seguimiento por municipio y por obra incluyendo el monto acordado, las cifras comprometidas a erogar en cada mes según la curva de inversión prevista, los pagos realizados y el saldo pendiente de cada obra así como los plazos de duración consignados en el plan de trabajo.

Por lo señalado no fue posible determinar la totalidad de pedidos de financiamiento, los rechazos, los convenidos sin desembolso alguno, los desistimientos, la demanda insatisfecha y sobre todo aspectos vinculados a la eficacia del programa tales como tipo de necesidades cubiertas o no por el mismo.

***4.4.2.2. La SSDUyV no confeccionaba un expediente único de tramitación por convenio que abarcara toda la gestión administrativa conforme la normativa vigente al respecto<sup>50</sup>.***

De los expedientes relevados, la información brindada por el auditado y lo analizado en las Jurisdicciones Beneficiarias, surgió que las solicitudes de financiamiento junto a la presentación de documentación técnica por parte de los Municipios no se realizaban en un único expediente, no existiendo constancia de la metodología para su tramitación.

El equipo relevó que las solicitudes de financiamiento y presentaciones se realizaron de manera informal o mediante expedientes CUDAP: TRI<sup>51</sup>, elaborándose con ellos, carpetas

---

<sup>49</sup> Ver 3.9.2. Cuadro 10 Ingreso de Solicitudes de Financiamiento

<sup>50</sup> Ley 19549, Decreto 1759/72.T.O., Decreto 1883/1991 y Sistema COMDOC

<sup>51</sup> De trámite interno, a ser utilizado para asunto breve y de rutina, prohibiéndose el uso de carpetas, según el Sistema de Comunicaciones Documentales (COMDOC)

técnicas sin conformar un único expediente hasta obtener las NOT y la conformidad de ser financiable.

Se conformaba el Expediente CUDAP principal o antecedente con el Informe técnico que finalizaba con el proyecto de Convenio y el dictamen legal. En ellos se incluían las copias fieles de las notas de solicitud, parte de la documentación presentada y los actos administrativos de NOT y NOF, todos en copia simple; no constaba allí el procedimiento y la intervención de la SSDUyV desde la presentación hecha por los solicitantes hasta la conformación de dicho expediente principal.

Luego se instrumentó el Expediente ACU con la firma del Convenio y el inicio de su ejecución.

Conforme cada pago que debió afrontarse, se instrumentaron los pertinentes expedientes de pago por los cuales se tramitaron los anticipos, acopios y certificaciones.

La falta de un ordenamiento administrativo y del resguardo documental de las presentaciones de los Municipios, implicó no cumplir con lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo, su Decreto reglamentario y normas concordantes<sup>52</sup>.

***4.4.2.3. La SSDUyV no contaba con planes definidos de fiscalización o auditorías técnicas y financieras, para verificar el fiel cumplimiento de los convenios conforme lo establecido en los mismos, corroborándose asimismo la inexistencia de actas u otros documentos que permitieran verificar la realización de inspecciones y/o fiscalizaciones.***

Si bien en los Convenios se establecía, en el Artículo DÉCIMO CUARTO, que “LA SUBSECRETARÍA realizará las auditorías técnicas y financieras que considere convenientes, para verificar el fiel cumplimiento del presente convenio”, se constató la falta de un Plan de Inspecciones debidamente aprobado, que incluyera visitas periódicas a las obras.

---

<sup>52</sup> Ley 19549. Decreto 1759/72.T.O. Decreto 1883/1991

No obstante el auditado informó que las mismas “...*Se realizaron en casos de inconsistencias. Asimismo en el ámbito de la SSDUyV se hacía una diagramación mensual de municipios donde concurrir, visitándose obras con financiación del programa. Se comprometieron los funcionarios a acompañar actas de visitas realizadas. Se realizaron por medio de varios profesionales y equipos en distintos municipios sobre todo del conurbano bonaerense....*”<sup>53</sup>.

En este sentido el auditado informó, mediante soporte magnético, acerca de visitas a las obras de éste y de otros programas, incluyendo sólo la obra de 1200 cuadras de La Matanza 1 vinculada a la muestra de la presente auditoría, pero sin que constaran las mismas en actas realizadas y firmadas por los funcionarios y que pudieran considerarse como fiscalizaciones de lo ejecutado.

Al efecto el auditado presentó planillas de cálculo y archivos de texto, donde se detallan las inspecciones que dijeron haber realizado sin otro respaldo documental. En la documentación recibida de los municipios tampoco obraban dichas constancias.

Para las obras de la Muestra que registraron demoras o suspensiones, no se verificó en la documental constancias de que fueron controladas tanto en el ámbito del auditado como de las jurisdicciones beneficiarias.

***4.4.2.4. Se verificaron deficiencias en la aplicación de los procedimientos de control de las certificaciones técnicas las cuales habilitaban a posteriori a la emisión de los pagos. Asimismo no intervino personal técnico en su revisión y aprobación. Ver 4.9. De la Muestra.***

Respecto a los certificados, éstos fueron controlados por personal administrativo de la Coordinación Administrativa y no por personal con competencias técnicas a los efectos de verificar la certificación en todas sus características y su relación con los planes de trabajo y

---

<sup>53</sup> Según respuesta SSDUyV NOTA°3738/2013 de fecha 02/12/2013

desembolsos así como el control de avance de obra para evaluarlos de acuerdo a los artículos de los convenios suscriptos.

En este sentido, se ha verificado la falta de precisión de la interrelación entre las Coordinaciones Técnica y Administrativa, la falta de participación del personal del Área Técnica en el control y aprobación de las certificaciones y una falta de control por oposición de intereses, las que el auditado ha ratificado conforme la asignación de tareas informada.

El equipo verificó irregularidades tales como demoras, incumplimientos, alteraciones en las obras, presentaciones que excedían la cantidad de certificaciones comprometidas e incluso configuraban causales previstas en los convenios para que la SSDUyV suspendiera su financiación<sup>54</sup>.

***4.5. Se verificó la falta de definición de Criterios de Distribución de fondos en el FIDEICOMISO respecto a los Beneficiarios incorporados por Decreto N° 54/2009. AP 3.5.***

La normativa vinculada a la creación y funcionamiento del Fondo Fiduciario Decreto N° 976/2001, sus modificaciones y normativa dictada respecto a los Beneficiarios, fueron determinando criterios de distribución de los recursos respecto a los Beneficiarios (Decreto N° 508/2004, Decreto N° 564/2005, Decreto N° 98/2007 y N° 449/2008). Este aspecto no fue considerado en la ampliación de beneficiarios prevista por Decreto N° 54/2009, atento que no se establecen criterios de repartos de fondos entre los beneficiarios incorporados por el referido decreto: DNV, SSDUyV y el OCCOVI.

La falta de criterios de distribución establecidos por parte del Estado Nacional así como tampoco por parte del auditado, enunciada precedentemente, no aportaba los instrumentos necesarios a los fines de la debida planificación de los recursos del programa en función de cada uno de los Beneficiarios.

---

<sup>54</sup> Ver 4.9. De la Muestra y Anexo V

*4.6. Se han verificado incumplimientos a lo establecido por las normas vigentes (Resoluciones MPFIPyS 268/07 y 267/08 y concordantes.) y por los convenios respectivos en materia de rendición de cuentas. A.P. 3.6. Ver 4.9. De la Muestra.*

El auditado si bien elaboró un reglamento particular que se atiene a lo exigido por el Artículo 2° de la Resolución 267/08 y concordantes del MPFIPyS, el mismo no ha sido aprobado por lo cual no se ha cumplido a la fecha de cierre de las tareas de campo con lo establecido en la normativa vigente.

Del relevamiento de la información en los expedientes de pago, en los expedientes principales como así también de la documentación puesta a disposición por los Municipios en relación a las Rendiciones de Cuenta mediante las presentaciones de Planillas A1 y A2, se constató que no fueron presentadas de acuerdo a la normativa vigente (Resoluciones MINPLAN N° 268/07 y 267/2008); por lo que configuraban causales previstas en los convenios para que la SSDUyV implementara medidas como las de interrumpir desembolsos, evitar suscripción de nuevos convenios, reclamar el reintegro de los fondos transferidos no rendidos y/o adoptar las acciones que jurídicamente correspondan, solicitando en su caso, en los términos del Decreto Nro. 411/80 (t.o. por Dto. N° 1265 de fecha 06/08/1987), a la Subsecretaría Legal del MINPLAN que procediera a iniciar las acciones judiciales a través del Servicio Jurídico Permanente de este Ministerio. No se verifica actuación alguna al respecto por parte del auditado.

Se verificó que la totalidad de las rendiciones de cuentas de los fondos recibidos del programa, por parte de los Entes Ejecutores de la Muestra, se presentó de manera incompleta y/o incorrecta, o bien no fueron presentadas, evidenciándose una falta de control por parte del auditado ya que no ha efectuado observación alguna al respecto. *Ver 4.9. De la Muestra*

De lo verificado con el respaldo documental del auditado y las constataciones realizadas sobre la muestra analizada, reflejaron que no se ha cumplido con la obligación de controlar la debida presentación de las rendiciones de cuentas así como el mecanismo de intimación y sancionatorio conforme lo estipulado en las resoluciones mencionadas.

*4.7. Se han verificado incumplimientos de la condición establecida en los convenios, de contratación de seguros o pólizas de caución hechos que no fueron observados por parte del auditado. AP 3.7.*

Al respecto, se corroboró en los convenios de la muestra que:

- En los Convenios por administración (José C Paz 4, Tigre 1) -con licitación y contratación de obra-, así como en los convenios S1 realizados por Cooperativas, no se incorporó la obligatoriedad de la contratación de Seguros en Garantía Anticipo Financiero y Ejecución de Obra.
- En los convenios donde los Municipios fueron Comitentes de obra y adjudicaron las mismas por Licitación, se verificó que los aspectos mencionados en el párrafo precedente, fueron garantizados mediante la contratación de Pólizas de Caución por las respectivas coberturas, excepto en los casos de Ezeiza 3 (Lic.8/2010, lote 3) y en Malvinas Argentinas 1 (Lic. 1161/2009, Lote 7). En dichos casos constaba la nota de presentación de pólizas, pero las mismas no fueron acompañadas y agregadas al expediente en la SSDUyV.

#### ***4.8. Intervención de Organismos de Control: Sus consideraciones***

##### ***4.8.1 Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires***

El TCP expuso las siguientes consideraciones:

- ✓ Los Convenios con las Municipalidades de: Almirante Brown, Avellaneda, José C. Paz, Ituzaingó, La Matanza, Lanús, Tigre y Tres de Febrero; no fueron objeto de observación.
- ✓ En referencia a los Convenios con la Municipalidad de Lomas de Zamora, a los denominados 1 y 2, no se les formularon observaciones. Respecto a Lomas de Zamora 7, el TCP requirió al Municipio el envío del Acta Provisoria y/o Definitiva de la Licitación 19/11 en el ejercicio 2013, encontrándose en estudio sin resolución a la fecha. Sin observación al respecto por parte del auditado.
- ✓ En lo vinculado al Municipio de Florencio Varela, el TCP observó en 2010 la falta de presentación de expedientes de la Licitación N° 23/2009 “44 cuadras Accesos

a Establecimientos Educativos”, resolviéndose la formación de un expediente especial al respecto. Ello fue subsanado en el ejercicio 2011 dejándose sin efecto la observación formulada. Sin observación al respecto por parte del auditado. Respecto a los ejercicios 2009, 2012 y 2013 de Florencio Varela no surgieron observaciones de las rendiciones de cuentas analizadas por parte del TCP.

✓ En el caso del Convenio de Malvinas Argentinas 1, el TCP requirió información al Municipio por las obras vinculadas a las licitaciones relacionadas con el convenio, correspondientes al ejercicio 2010, relacionadas a la constitución del fondo de reparo de la licitación N° 30/08, las cuales fueron aportadas y halladas de conformidad. Sin observación al respecto por parte del auditado.

✓ Respecto del Municipio de San Miguel, el TCP solicitó información relacionada con la Licitación Pública N° 10/09, “Obra Pavimentación de Avda. Sarmiento”, requiriéndole en el informe el Acta de Recepción Provisoria de la Obra, la cual fue aportada y hallada de conformidad.

✓ El TCP no aportó información alguna respecto a los Municipios de Merlo y Ezeiza, en lo vinculado a los convenios y obras realizadas entre los ejercicios 2009 a 2013<sup>55</sup>.

#### **4.9. De la Muestra:**

**4.9.1. Se constató que si bien la SSDUyV requirió la observancia de lo establecido en su Instructivo Guía de Presentación de Proyectos para el PROGRAMA, no controló su debido cumplimiento, verificándose un alto grado de incumplimientos.**

La SSDUyV informó la exigencia del cumplimiento del instructivo a las jurisdicciones beneficiarias, sin que el mismo estuviera aprobado formalmente.

En el siguiente cuadro se expone el cumplimiento/incumplimiento por parte de las Jurisdicciones a la Guía de Presentación de Proyectos en cada uno de sus ítems (Primera a Tercera Parte).

---

<sup>55</sup> Según respuesta Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, Exp 5300-666



**Cuadro N° 16: Cumplimiento/Incumplimiento Guía Por Convenio - Primera Parte**

Jurisdicción / Convenio	ACU	Responsable Técnico	Localización de la Obra en Planos	Certificado de No Inundabilidad	Especificaciones Técnicas				
					Vialidad Nacional	Vialidad Provincial	Vialidad Municipal	Dirección de Hidráulica o equivalente	Ot.
Almirante Brown Etapa 3	1334/2009	Parcial	Sí	No	No	No	No	No	Sí
Almirante Brown III	2405/2010	Parcial	Sí	No	No	No	No	No	Sí
Avellaneda 3	2254/2009	Parcial	Sí	No	Si	No	No	No	Si
Avellaneda 6	1643/2011	Sí	Si	No	No	No	No	No	Si
Ezeiza 3	1446/2011	Parcial	Si	No	No	No	No	No	Si
Florencio Varela 2	2967/2009	Parcial	Si	No	No	No	No	No	Si
Ituzaingó 3	46/2011	Sí	Si	No	No	No	No	No	Si
Ituzaingó S1	3809/2009	Parcial	No	No	No	No	No	No	Si
José C. Paz 4	960/2011	No consta	Si	No	No	No	No	No	Si
			Nc	Nc	Nc	Nc	Nc	Nc	Nc
La Matanza 1	3028/2009	Parcial	Si	No	No	No	No	No	Si
Lanús 2	4290/2009	Parcial	Si	No	No	No	No	No	Si
Lanús 3	259/2010	Sí	No	No	No	No	No	No	Si
Lomas de Zamora 2	1355/2011	Parcial	No	No	No	No	No	No	Si
Lomas de Zamora 7	1754/2011	Parcial	No	No	No	No	No	No	Si
Lomas de Zamora S1	3807/2009	No	Si	No	No	No	No	No	Si
Malvinas Argentinas 1	1161/2009	Parcial	Si	Sí	No	No	No	No	Si
Merlo 3	17922011	Parcial	Si	Si	Si	No	No	Si	Si
Merlo 4	1651/2011		Si	SI	Si	No	No	Si	Si
San Miguel 1	2622/2009	Sí	Si	SI	No	No	No	No	Si
San Miguel S1	3815/2009	No	Si	No	No	No	No	No	Si
Tigre 1	1974/2009	Parcial	Si	No	No	No	No	No	Si
Tres de Febrero 2	4218/2009	Parcial	Sí	No	No	No	No	No	Si

**Cuadro N° 16: Cumplimiento/Incumplimiento Guía Por Convenio- Segunda Parte**

Jurisdicción / Convenio	ACU	Estudio de Impacto Ambiental	Sistema Jurídico Económico de Ejecución		Plan de Trabajo	Curva de Inversiones
			Tipo	Criterios de selección		
Almirante Brown Etapa 3	1334/2009	No	Precios Unitarios	No consta	Sí	Cronograma de Desembolsos
Almirante Brown III	2405/2010	No	Precios Unitarios	No consta	Sí	Cronograma de Desembolsos
Avellaneda 3	2254/2009	No	Ajuste Alzado con Cláusula de Redeterminación de Precios	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos
Avellaneda 6	1643/2011	No	Ajuste Alzado	No	Si	Cronograma de Desembolsos
Ezeiza 3	1446/2011	No	Ajuste Alzado	No	Si	Cronograma de Desembolsos

Jurisdicción / Convenio	ACU	Estudio de Impacto Ambiental	Sistema Jurídico Económico de Ejecución		Plan de Trabajo	Curva de Inversiones
			Tipo	Criterios de selección		
Florencio Varela 2	2967/2009	No	Precios Unitarios	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos Y Curvas de Inversión
Ituzaingó 3	46/2011	No	Unidad de Medida	No consta	SI	Cronograma de Desembolsos Y Curvas de Inversión
Ituzaingó S1	3809/2009	No	Administración	Convenio MINPLAN-MDS	Si	Cronograma de Desembolsos
José C. Paz 4	960/2011	No	Administración Municipal	No consta	General	Cronograma de Desembolsos
		Nc			Nc	Nc
La Matanza 1	3028/2009	No	Precios Unitarios	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos
Lanús 2	4290/2009	No	Unidad de Medida	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos
Lanús 3	259/2010	No	No consta	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos
Lomas de Zamora 2	1355/2011	No	No consta	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos
Lomas de Zamora 7	1754/2011	No	No consta	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos
Lomas de Zamora S1	3807/2009	No	No consta	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos
Malvinas Argentinas 1	1161/2009	No	Ajuste Alzado	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos y Curvas de Inversión
Merlo 3	17922011	Si	Ajuste Alzado	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos Y Curvas de Inversión
Merlo 4	1651/2011	Si	Ajuste Alzado	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos y Curvas de inversión
San Miguel 1	2622/2009	No	Ajuste Alzado	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos
San Miguel S1	3815/2009	No	Administración	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos
Tigre 1	1974/2009	No	Unidad de Medida y Precios Unitarios	No consta	Si	Curva de Inversiones
Tres de Febrero 2	4218/2009	No	Ajuste Alzado	No consta	Si	Cronograma de Desembolsos

**Cuadro N° 16: Cumplimiento/Incumplimiento Guía Por Convenio-Tercera parte**

Jurisdicción / Convenio	ACU	Memoria Descriptiva	Memoria Técnica	Planos			Cómputos	Análisis de Precios Desagregados por Ítem y Componentes	Presupuestos
				Tipo	Detalle	Generales (Planimetría y Altimetría)			
Almirante Brown Etapa 3	1334/2009	No	No	Si	No	Parcial	No	Parcial	Parcial
Almirante Brown III	2405/2010	No	No	No	No	No	No	No	No
Avellaneda 3	2254/2009	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si
Avellaneda 6	1643/2011	Si	No	Si	Si	Si	No	No	Si
Ezeiza 3	1446/2011	No	No	Si	Si	No	No	No	Si
Florencio Varela 2	2967/2009	Si	No	No	No	No	Si	No	No
Ituzaingó 3	46/2011	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Ituzaingó S1	3809/2009	Si	Si	No			No	No	Si
José C. Paz 4	960/2011	General	No	No	Si	No	No	No	No
		Nc	Nc	Nc	Nc	Nc	Nc	Nc	Nc
La Matanza 1	3028/2009	Si	No	No	No	No	No	No	No
Lanús 2	4290/2009	Si	No	Si	No	No	No	No	No
Lanús 3	259/2010	No	No	Si	Si	No	No	No	No
Lomas de Zamora 2	1355/2011	Si	No	No	Si	No	No	No	No

Jurisdicción / Convenio	ACU	Memoria Descriptiva	Memoria Técnica	Planos			Cómputos	Análisis de Precios Desagregados por Ítem y Componentes	Presupuestos
				Tipo	Detalle	Generales (Planimetría y Altimetría)			
Lomas de Zamora 7	1754/2011	No	No	No	No	No	Si	Si	Si
Lomas de Zamora S1	3807/2009	Si	No	No	No	No	No	No	No
Malvinas Argentinas 1	1161/2009	Si	No	Si	Si	No	Si	Si	Si
Merlo 3	1792/2011	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Merlo 4	1651/2011	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
San Miguel 1	2622/2009	Si	No	Si	Si	Si	No	No	No
San Miguel S1	3815/2009	Si	No	No	No	No	No	No	No
Tigre 1	1974/2009	No	No	No	No	No	Si	Si	Si
Tres de Febrero 2	4218/2009	No	No	Si	Si	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia con datos de SSDUyV y Municipios.

A partir del respaldo documental recopilado se ha verificado que la SSDUyV no efectuó observación alguna ante la falta de presentación por parte de las Jurisdicciones Beneficiarias de lo requerido en la Guía de Presentación de Proyectos (Instructivo) habiéndose otorgado no obstante la NOT.

En el siguiente cuadro se exponen los riesgos que conlleva el incumplimiento de los requisitos establecidos:

### Cuadro N° 17: Riesgos Derivados. Resultados

Ítem	Riesgo	Resultado
Responsable Técnico de Proyecto y Dirección de Obra: documentos que lo designan, No. D.N.I., Matrícula vigente.	Dirección y/o Conducción de obra por personas sin incumbencia técnica.	Convenio Almirante Brown III, L.P No. 5/2009. No consta Responsable Técnico. Convenio Ezeiza 3, L.P.No.5/2010. No consta la incumbencia del Apoderado de la Empresa. Convenio Tigre 1, L.P. Nos. 17/2008 y 20/2008 No consta Responsable Técnico. Convenio Tres de Febrero 2, L.P. Nos. 7/2009 y 8/2009 No consta la incumbencia del Presidente de la Empresa.
Relevamiento de las posibles zonas a intervenir. Criterios de selección de las obras a ejecutar.	Localización discrecional de las obras. Selección discrecional de Beneficiarios del Programa.	No se explicitaron los criterios de selección de las obras en ningún caso.
Localización en mapas o planos de las obras a ejecutar.	Localización discrecional de las obras. Dificultad de control.	Del análisis de la documentación presentada al equipo de auditoría surge que en todos los casos se trató de proyectos de completamiento de trama vial urbana.
Certificación de No Inundabilidad por autoridad competente.	Rotura de pavimento por acumulación de agua y/o subida de la napa.	Sólo en los Convenios Malvinas Argentinas 1, Merlo 3, Merlo 4 y San Miguel 1 se presentó el certificado de No Inundabilidad.
Especificaciones técnicas de: Vialidad Nacional / Vialidad Provincial / Vialidad Municipal / Dirección de Hidráulica o equivalente.	Falta de Estudio de Suelos, de Cálculo de Estructuras (posible rotura de pavimento), de fórmula de obra (imposibilidad de conocer la dosificación de materiales), rubros de obra imprevistos, problemas en la licitación y mala ejecución de obra.	Las Jurisdicciones presentaron especificaciones técnicas propias, adaptadas de las de la Dirección Nacional de Vialidad.

Ítem	Riesgo	Resultado
Estudio de Impacto Ambiental.	Daños ambientales.	Sólo en los Convenios Merlo 3 y Merlo 4 se presentó el Estudio de Impacto Ambiental.
Sistema Jurídico-Económico de ejecución de obra. Criterios de selección.	Problemas en la relación jurídico-económica entre la Jurisdicción y la Constructora. Indeterminaciones en la certificación.	Las Obras del Convenio José C. Paz 4 se ejecutaron por Administración, sin embargo se licitaron varias obras y en otras se adjudicaron por Concurso de Precios. Las obras del Convenio Tigre 1 se ejecutaron por Administración, sin embargo todas ellas fueron licitadas.
Plan de Trabajo.	Retraso en el cumplimiento por no tener en cuenta días caídos por imposibilidad de realizar tareas.	Se tuvieron a la vista los Planes de Trabajo de todos los Convenios. En los Convenios Almirante Brown Etapa 3, Almirante Brown III, Avellaneda 3, Avellaneda 6, Ezeiza 3, Florencio Varela 2, José C. Paz 4, La Matanza 1, Lanús 2, Lanús 3, Lomas de Zamora 2, Lomas de Zamora 7, Lomas de Zamora S1, Malvinas Argentinas 1, Merlo 3, Merlo 4, San Miguel 1, San Miguel S1, Tugre 1 y Tras de Febrero 2, se excedieron los plazos.
Curva de Inversiones.	Problemas en el planteo de la obra en cuanto a la certificación de los trabajos.	Todas las Jurisdicciones presentaron Planes de Desembolsos o Curva de Inversiones (o ambos). En los Convenios Almirante Brown Etapa 3, Sectores IV y V; Avellaneda 3 44 cuadras; Avellaneda 6; José C. Paz 4, L.P.Nos. 10 y 11; La Matanza 1; Lomas de Zamora 2, Lotes 1, 2, 3 y 4; Lomas de Zamora 7, Lote 5; Malvinas Argentinas 1 y Merlo 3 existieron modificaciones de Proyecto que llevaron a la modificación de los porcentajes de ejecución de distintos rubros.
Memoria Descriptiva.	Imposibilidad de conocimiento de las características técnicas y sociales de las obras. Rubros de obra imprevistos.	No se tuvieron a la vista las Memorias Descriptivas de los Convenios: Almirante Brown Etapa 3, Almirante Brown III, Ezeiza 3, Lanús 3, Lomas de Zamora 7, San Miguel 1 y Tres de Febrero 2.
Memoria Técnica.	Falta de Estudio de Suelos, de Cálculo de Estructuras (posible rotura de pavimento), de fórmula de obra (imposibilidad de conocer la dosificación de materiales), rubros de obra imprevistos, problemas en la licitación y la ejecución de obra.	Sólo se tuvieron a la vista las Memorias Técnicas correspondientes a los Convenios Ituzaingó 3, Merlo 3, Merlo 4, Tigre 1.
Planos: Tipo / de Detalles / Generales (Altimetría y Planimetría)	Dirección y Ejecución de Obra discrecional. Imposibilidad de Planificación de los trabajos. Trabajos imprevistos.	Las Jurisdicciones presentaron planos generales y de detalles, mayormente genéricos. No se tuvieron a la vista planos de los Convenios Almirante Brown III; Florencio Varela 2; Lomas de Zamora 7 y Tigre 1.
Cómputos.	Imposibilidad de conocimiento de las cantidades de materiales y de la utilización de recursos humanos y técnicos necesarios para la ejecución de los trabajos.	Sólo se presentaron Cómputos en los Convenios Florencio Varela 2; Avellaneda 3; Ituzaingó 3; Lomas de Zamora 7; Malvinas Argentinas 1; Merlo 3; Merlo 4 y Tigre 1.
Análisis de Precios desagregados por ítem y componentes completo.	Imposibilidad de planificar la inversión necesaria.	No se tuvieron a la vista análisis de precios que se hubieran hecho.
Presupuestos.	Imposibilidad de planificar la inversión necesaria.	No se tuvieron a la vista Presupuestos calculados para los Convenios: Almirante Brown Etapa 3; Florencio Varela 2, José C. Paz 4; La Matanza 1; Lanús 2; Lanús 3; Lomas de Zamora 2; Lomas de Zamora S1; San Miguel 1; San Miguel S1 y Tres de Febrero 2.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía de Presentación de Proyectos de la SSDUyV y los Convenios de las obras.

A modo de síntesis, en base al relevamiento realizado, se han corroborado los siguientes cumplimientos del instructivo, señalándose el grado de incumplimiento:

***Estado de Incumplimiento de la Guía de Presentación de Proyectos (Instructivo)***

- Especificaciones Técnicas completas: en ninguno de los Convenios: 100% Incumplimiento
- Identificación del Responsable Técnico: se cumplió en 13 de las 84 obras: 85% Incumplimiento
- Localización en Planos: en 64 casos se cumplió con la misma sobre 84: 24% Incumplimiento
- Certificado de No Inundabilidad: En sólo 10 obras (Merlo 2, Merlo 3, Malvinas Argentinas 1, San Miguel 1), sobre 84 se cumplió con su presentación: 88% Incumplimiento
- Informes de Impacto Ambiental: se cumplió en sólo 2 casos (Merlo 3 y 4): 91% Incumplimiento
- Memoria Descriptiva: se cumplió en 48 obras sobre 84: 43% Incumplimiento
- Memoria Técnica: se cumplió en sólo 4 casos (Ituzaingó S1, Merlo 3, Merlo 4, Tigre 1), sobre 84 obras: 95% Incumplimiento
- Respecto a los Planos tipo, se presentaron en 43 Obras: 49% Incumplimiento; de detalle en 45 obras: 46% Incumplimiento; y Planos Generales en 21 obras: 75% Incumplimiento
- Cómputos: fueron presentados en 55 obras: 35% Incumplimiento
- Análisis de precios: se cumplió en 25 casos: 70% Incumplimiento
- Presupuestos: se presentaron en 32 casos: 62% Incumplimiento

***4.9.2. Se constató que las Cuentas Bancarias Especiales abiertas a los fines del PROGRAMA, fueron utilizadas para operaciones que no correspondían al mismo, incumpliendo lo previsto en las Cláusula TERCERA de los Convenios, cuestión no observada por la SSDUyV.***

Si bien de acuerdo a lo previsto en las Cláusula TERCERA de los Convenios los municipios beneficiarios “...se compromete(n) a individualizar oportunamente la cuenta única habilitada exclusivamente para la recepción de los fondos objeto del presente Convenio...” se ha verificado que en sólo cinco de los veintidós convenios se cumple el compromiso de uso único para el convenio. Ellos son los de Avellaneda 6, Merlo 3 y 4, Lanús 3 e Ituzaingó 3, no constando tal carácter en los casos de Ezeiza 3, José C. Paz 4, Lanús 2, Tres de Febrero 2 y los convenios S1.

Asimismo en los cinco casos identificados con el uso de la cuenta única también se corroboró que se utilizaba como única cuenta pagadora. En los restantes diecisiete se utilizaban otras cuentas pagadoras o bien no constaban las mismas, dificultando el seguimiento de los fondos recibidos y su aplicación.

***4.9.3. Se corroboró que fueron financiadas obras que tuvieron inicio en fechas anteriores a las firmas del convenio respectivo.***

Se constató que existieron obras que fueron iniciadas antes de la firma de los respectivos convenios, incumpliendo lo establecido por las cláusulas PRIMERA y TERCERA de los mismos, a saber: el objetivo del PROGRAMA, el plan de trabajo y el cronograma de desembolsos, en las Jurisdicciones de:

- Almirante Brown Etapa 3, las Licitaciones 22/2008 y 26/2008. *Ver 4.9.10.1.*
- Almirante Brown III, la Licitación 05/2009. *Ver 4.9.10.2.*
- Ezeiza 3, la Licitación 05/2010. *Ver 4.9.10.4.*
- Lomas de Zamora 2, la totalidad de las obras del Convenio. *Ver 4.9.10.8.*

Sin observación alguna de parte del auditado.

***4.9.4. Se verificó un apartamiento en los montos estipulados en los convenios respecto de los precios de referencia sin observación ni justificación por parte de la SSDUyV.***

Los valores establecidos en los estudios preliminares por parte de la SSDUyV<sup>56</sup>, fueron comparados por el equipo con los valores por cuadra obtenidos a partir de la división entre el monto de los Convenios por la cantidad de cuadras acordadas. Los resultados se exponen en el siguiente cuadro, considerando al efecto los precios de referencia de asfáltico:

**Cuadro N° 18: Análisis comparativo de Precios de Referencia**

Jurisdicción	Tipo de Pavimento	Fecha Convenio	Cantidad de Cuadras/m2	\$ Cuadras/ Convenio	\$ Cuadras/ SSDUyV	Diferencia \$	Diferencia %
Malvinas Argentinas 1	Asfáltico	6-Abr-09	458	\$ 148.035	\$ 118.806,93	<b>\$ 29.228,00</b>	24,60
Almirante Brown Etapa 3	Asfáltico	24-Abr-09	473	\$ 34.884	\$ 118.806,93	-\$ 83.923,21	-70,64
Avellaneda 3	Asfáltico	14-May-09	60	\$ 149.846	\$ 118.806,93	<b>\$ 31.038,65</b>	26,13
San Miguel 1	Hormigón Simple	1-Jun-09	28	\$ 500.000	\$ 160.456,11	<b>\$ 339.543,89</b>	211,61
Florencio Varela 2	Asfáltico	16-Jun-09	177	\$ 148.162	\$ 118.806,93	<b>\$ 29.355,38</b>	24,71
La Matanza 1	Asfáltico	18-Jun-09	1.200	\$ 179.604,38	\$ 118.806,93	<b>\$ 60.797,45</b>	51,17
Almirante Brown III	Asfáltico	9-Dic-09	267	\$ 83.895	\$ 149.146,56	-\$ 65.251,43	-43,75
Lanús 3	Asfáltico	5-Feb-10	44	\$ 149.700	\$ 158.021,40	-\$ 8.321,40	-5,27
Ituzaingó 3	Hormigón Simple	30-Dic-10	49	\$ 256.708	\$ 195.315,71	<b>\$ 61.392,69</b>	31,43
José C. Paz 4	Asfáltico	12-May-11	125.000 m2	\$ 320.000	No Consta	No Consta	No Consta
Ezeiza 3	Asfáltico	22-Jul-11	300	\$ 238.210	No Consta	No Consta	No Consta
Merlo 4	Hormigón Simple	23-Ago-11	29	\$ 541.560	No Consta	No Consta	No Consta
Merlo 3	Asfáltico	19-Sep-11	70	\$ 393.733	No Consta	No Consta	No Consta

Del análisis de los datos expuestos surge lo siguiente, sin que haya habido observación alguna por parte del auditado:

<sup>56</sup> Ver Cuadro N°3: Valores de referencia por cuadra

a) Los costos por cuadra tomados por los beneficiarios resultaron mayores a los considerados por la SSDUyV de acuerdo con la documentación remitida por ésta, incluso siendo el caso de San Miguel 1, el de mayor costo por cuadra de todos los auditados:

Ello se verificó en los convenios de:

- Malvinas Argentinas 1.
- Avellaneda 3.
- San Miguel 1.
- Florencio Varela 2.
- La Matanza 1.
- Ituzaingó 3.

b) Los costos por cuadra tomados por los beneficiarios resultaron menores a los considerados por la SSDUyV.

Se destacó el caso del convenio Almirante Brown Etapa 3 donde el costo por cuadra resultó sumamente menor al valor reconocido por la SSDUyV.

Ello se verificó en los convenios de:

- Almirante Brown Etapa 3.
- Almirante Brown III.
- Lanús 3.

c) Para los convenios siguientes, los valores admitidos por la SSDUyV no resultaron comparables dado el tipo de obra y la forma de contratación:

- José C. Paz 4.
- Ezeiza 3.
- Merlo 4.
- Merlo 3.



*4.9.5. Se han verificado demoras en la ejecución de las obras, tanto en su inicio como en el plazo de finalización, sin acreditarse debida justificación a excepción de lo aportado en tres de los veintidós convenios verificados y sin observación o sanción alguna por parte del auditado. Asimismo se verificaron incumplimientos en la formalización del Acta de Recepción de Obras tanto la Provisoria como la Definitiva.*

Se verificó que se produjeron demoras en los plazos de ejecución de las obras, constando en sólo tres casos con documentación justificativa de las mismas.

Las principales causas citadas se vincularon a cuestiones climáticas y por interrupciones en el flujo de fondos que llevaron a demoras en los pagos a las Jurisdicciones los que, según el Art. 3º de los Convenios, debían hacerse mensualmente.

En los casos de demoras ocasionadas por lluvia se relevaron solicitudes de prórroga del plazo de ejecución en los casos de Avellaneda 3 y Avellaneda 6 que justificaba en forma parcial las demoras verificadas, así como Ituzaingó 3. Las mismas sumaron un total de 150 días (5 meses calendario) debidamente respaldadas con partes de lluvia del Servicio Meteorológico Nacional. Este tipo de contingencias no fueron tomadas en cuenta en la etapa de proyecto, (planificación de obra) para calcular el plazo de ejecución. No obstante el auditado informó que las obras objeto de los convenios eran de corta duración.

En el caso de mora en el pago a las Empresas Contratistas, se tuvieron a la vista notas cursadas entre las mismas y las Jurisdicciones Beneficiarias, exponiendo los Municipios que pagarían en función del dinero girado por el auditado.

Si bien el aporte de la SSDUyV para las obras consistía en montos iguales a los “montos máximos financiables” calculados por la misma SSDUyV, ésta no impedía que las jurisdicciones se hicieran cargo de las diferencias que pudieran existir entre los montos máximos financiables y los presupuestos que acompañaban los proyectos.

En el siguiente cuadro se exponen las demoras en el inicio de las obras mayores a treinta (30) días desde acreditado el pago del anticipo financiero (al contratista en los convenios por Licitación o al Municipio en los convenios por Administración) hasta la correspondiente acta de inicio.

**Cuadro N° 19: Demoras en el inicio de las obras.**

Convenio	Obra	Firma Convenio	Fecha pago anticipo Contratistas	Acta Inicio	Demora
Almirante Brown III	04/2009	9-Dic-09	06-jul-09	08-feb-10	217 días
	12/2009		1-feb-10	4-Abr-11	428 días
Florencio Varela 2	02/2009	16-Jun-09	17-may-10	9-Ago-10	84 días
	03/2009		11-may-10	9-Ago-10	90 días
	15/2009		11-may-10	9-Ago-10	90 días
	23/2009		17-may-10	9-Ago-10	84 días
José C. Paz 4	15/2011	12-May-11	23- set-11	9-Abr-12	198 días
	16/2011			9-Abr-12	198 días
Tres de Febrero 2	06/2009	30-Jun-09	16-jun-09	5-Nov-09	142 días
	07/2009		17-jun-09	5-Nov-09	141 días
	08/2009		17-jun-09	5-Nov-09	141 días

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV y los Municipios.

A modo de resumen se destaca que fueron detectadas las siguientes demoras en el inicio de las obras:

- ✓ Almirante Brown III: Obra 04/2009: 217 días y Obra 12/2009 428 días
- ✓ Florencio Varela 2: Obras 02 y 23/2009: 84 días; Obras 03 y 15/2009: 90 días
- ✓ José C. Paz 4: Obras 15/2011 y 16/2011: 198 días
- ✓ Tres de Febrero 2: Obra 06/2009: 142 días y Obras 07 y 08/2009: 141 días.

El municipio paga el anticipo a los contratistas antes de la firma del convenio.

El auditado no realizó reclamo alguno así como tampoco aplicó en los casos que resultaba pertinente lo establecido en el Artículo 4 de los respectivos convenios donde se establece que: *“Cuando hubieran transcurrido CIENTO VEINTE (120) días corridos de la fecha indicada como inicio de obra, sin que “EL MUNICIPIO” hubiera presentado al menos un certificado de avance, el presente convenio se considerará rescindido de pleno derecho, sin requerimiento o notificación previa de ninguna índole; sin que ello genere derecho a reclamo alguno a “LA SUBSECRETARÍA” por parte de “EL MUNICIPIO”, quien deberá reintegrar en forma inmediata las sumas que le hubieran sido transferidas.”*

Debe señalarse que se constató que existieron obras que fueron iniciadas antes de la firma de los respectivos convenios - Ver 4.9.3. - y que, asimismo en los siguientes casos, no constaba el acta de inicio por lo cual no pudo determinarse la demora:

- Almirante Brown: Etapa 3: en tres obras
- La Matanza 1: en 4 obras
- Lanús 2: en 1 obra
- En los tres convenios S1 que compusieron la Muestra, a saber: Ituzaingó S1, Lomas de Zamora S1 y San Miguel S1.

En el caso del Convenio Ezeiza 3 se constató la existencia de dos Actas de Inicio para la Licitación Pública 5/2010, a saber: una provista por el Municipio, que lleva la fecha 28 de Abril de 2011, 3 meses anterior a la firma del convenio; y otra incorporada en el expediente antecedente, de fecha 25 de Julio de 2011 posterior a la fecha de firma del Convenio.

Respecto de las demoras en los plazos de finalización de las obras, las correspondientes a veinte convenios se encontraban terminadas al momento de cierre de las tareas de campo, aunque en cinco de ellos los porcentajes de avance físico de obra que constaban en las certificaciones presentadas no alcanzaron al 100% en todas las obras de los mencionados convenios. Se registró pendiente un convenio, Merlo 3, con actividades paralizadas y el caso de Ezeiza 3 que fue traspasada a la Dirección Nacional de Vialidad para continuar su ejecución.

En el siguiente cuadro se exponen las demoras en la finalización de las obras, comparando el plazo convenido con la duración real de los trabajos, para lo cual se analizaron los datos de las Actas de Inicio de Obra y los Certificados Primero y Último de cada una.

**Cuadro N° 20: Demoras en la finalización de las obras**

Convenio	Obras	Plazo Meses	Acta Inicio	1er. Certificado	Ultimo Certificado	Demora (meses)
Avellaneda 6	05/2011	6	01-sep-11	sep-11	may-13	14
La Matanza 1	11/2008	12	17-jun-09	ago-09	dic-11	Entre 12 y 16 meses
	12/2008		No consta	ago-09	dic-11	
	13/2009		No consta	ago-09	nov-11	
	14/2009		No consta	ago-09	oct-11	
	15/2009		No consta	ago-09	ago-11	
	16/2009		01-jul-09	ago-09	dic-11	
Lanús 2	08/2009	6	30-oct-09	nov-09	may-10	Entre 1 y 4 meses
	09/2009		30-oct-09	nov-09	ago-10	
	10/2009		30-oct-09	nov-09	jun-10	
	11/2009		No consta	nov-09	may-10	
Lomas de Zamora 2	04/2011	3	02-may-11	ago-11	mar-12	Entre 3 y 7 meses
			02-may-11	ago-11	mar-12	
			02-may-11	ago-11	nov-11	
			02-may-11	ago-11	mar-12	
			21-sep-11	sep-11	ene-12	
			21-sep-11	sep-11	ene-12	
			21-sep-11	sep-11	ene-12	
Malvinas Argentinas 1	30/2008	8	27-abr-09	01-jun-09	14-jun-10	Entre 6 y 10 meses
			04-may-09	01-jun-09	15-oct-10	
			27-abr-09	01-jun-09	15-oct-10	
			04-may-09	01-jun-09	15-oct-10	
			27-abr-09	01-jun-09	15-oct-10	
			04-may-09	01-jun-09	03-dic-09	
			27-abr-09	01-jun-09	14-oct-10	
			04-may-09	01-jun-09	14-oct-10	
Merlo 4	12/2010	6	15-sep-11	10-oct-11	ago-12	5
Tigre 1	13/2008	6	06-abr-09	abr-09	ene-10	Entre 3 y 19 meses
	14/2008		08-jun-09	jun-09	jul-11	
	17/2008		10-abr-09	abr-09	jun-11	
	20/2008		20-abr-09	abr-09	ene-11	
	21/2008		08-jun-09	ago-09	feb-10	

Convenio	Obras	Plazo Meses	Acta Inicio	1er. Certificado	Ultimo Certificado	Demora (meses)
Tres de Febrero 2	06/2009	8	05-nov-09	04-ene-10	02-jul-10	1
	07/2009		05-nov-09	04-ene-10	02-ago-10	
	08/2009		05-nov-09	04-ene-10	02-ago-10	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV y los Municipios.

Los convenios Ituzaingó 3 e Ituzaingó S1 fueron finalizados antes de término previsto.

Se verificó en tres (3) Convenios, que presentaron demoras de más de doce meses al menos, en alguna de sus obras, a saber: La Matanza 1, Avellaneda 6 y Tigre 1.

Las justificaciones de demora que se verificaron, tanto por parte del auditado como de las jurisdicciones beneficiarias, incorporadas a los expedientes y respaldo documental, fueron los casos de Avellaneda 3 y 6 e Ituzaingó 3. Las mismas sumaron un total de 150 días respaldadas con partes de lluvia del Servicio Meteorológico Nacional.

El auditado no realizó reclamo alguno así como tampoco aplicó lo establecido en el Art. 10 de los respectivos convenios: *“De verificarse la existencia de atrasos injustificados que superen el VEINTE POR CIENTO (20%) del avance físico acumulado que debería haberse registrado al momento de la certificación, “LA SUBSECRETARÍA” podrá suspender el financiamiento hasta que se regularice la situación.”*

Con respecto a la formalización de las Actas de Recepción de Obras, a continuación se detalla lo corroborado:

**Cuadro 21: Presentación Actas de recepción de Obras**

JURISDICCIÓN	ACTA DE RECEPCIÓN PROVISORIA	ACTA DE RECEPCIÓN DEFINITIVA	
Almirante Brown Etapa 3	Incompletas (faltan tres de cinco)	Incompletas (faltan tres de cinco)	
Almirante Brown III	Incompletas (dos de cuatro)	Incompletas (dos de cuatro)	Una emitida antes del año de garantía
Avellaneda 3	Presentadas	Presentadas	Emitida antes del año de garantía
Avellaneda 6	Presentada	No consta	
Ezeiza 3	Convenio con traspaso a DNV		
<b>Florencio Varela 2</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Presentadas</b>	
Ituzaingó 3	No consta	No consta	
Ituzaingó S1	Presentada	Presentada	Emitida antes del año de garantía
José C. Paz 4	Incompletas (faltan 4)	No constan	
<b>La Matanza 1</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Certificado en un 96%</b>
Lanús 2	Presentadas menos una	Presentadas menos dos	
Lanús 3	Presentada	No consta	
Lomas de Zamora 2	Presentadas	Incompletas (una presentada)	
Lomas de Zamora 7	Incompletas (faltan dos de cinco)	Incompletas (una presentada)	
Lomas de Zamora S1	Presentadas	No consta	
<b>Malvinas Argentinas 1</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Presentadas</b>	
Merlo 3	Obras paralizadas		
<b>Merlo 4</b>	<b>Presentada</b>	<b>Presentada</b>	
<b>San Miguel 1</b>	<b>Presentada</b>	<b>Presentada</b>	
San Miguel S1	No consta	No consta	
Tigre 1	Presentadas	Incompletas (faltan dos de siete)	
Tres de Febrero 2	Presentadas	Presentadas	Emitida antes del año de garantía

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV y los Municipios.

De los veinte (20) convenios con obras terminadas en sólo seis (6) constaban las presentaciones de las actas de recepción de todas las obras pertinentes, un 30% de cumplimiento; aunque en uno de ellos la recepción definitiva se emitió antes de la finalización del término de garantía.

*4.9.6. Proyectos y planes de obras comprometidos a ejecutar por parte de los municipios conforme el Artículo 1 de los convenios respectivos y el Anexo I integrante de los mismos.*

*4.9.6.1. Se han verificado modificaciones de los proyectos y planes de obras comprometidos a ejecutar por parte de los municipios conforme el Artículo 1 de los convenios respectivos y el Anexo I integrante de los mismos, en cuanto a cantidad y tipo de intervención así como también la cantidad de certificaciones mensuales previstas, sin variar el monto total de los convenios, sin aprobación, observación o sanción alguna por parte de la SSDUyV.*

Se observaron modificaciones a los proyectos originales, sin variación en el monto de los Convenios, que consistieron en:

- Ejecución de menor cantidad de cuadras que las convenidas.
- No ejecutar alguno/s de los rubros que figuran en la Planificación de Obra, la cual constaba en el Anexo I de los Convenios.
- Modificación de la cantidad de obras a ejecutar en diferentes rubros, tanto en menos como en más.
- Presentación de mayor cantidad de certificaciones mensuales respecto de las originales adecuando el grado de avance y produciendo un alargamiento del plazo de ejecución de las obras

Los casos en los que se pudieron verificar modificaciones como las antes enunciadas fueron 14 de los 22 convenios considerados en la Muestra, es decir en un 64% de los casos:

-Almirante Brown III y Etapa 3 -Avellaneda 3 y 6 -Ituzaingó 3 -La Matanza 1  
-Lanús 2 -Lomás de Zamora 2 y 7 -Merlo 3 y 4 -Tigre 1 -San Miguel 1  
-J.C. Paz -Ezeiza 3 -Malvinas Argentinas 1

Según los Convenios celebrados entre la SSDUyV y las Jurisdicciones, cualquier modificación a las obras debía ser aprobada por la SSDUyV conforme lo señalado por el Art. 13º: *“Toda modificación relativa a las obras..., aunque no impliquen alteraciones en el*

*monto del contrato de obra o requerimientos adicionales de financiamiento, deberán ser previamente aprobadas por LA SUBSECRETARÍA como condición para su implementación.”*

Sin embargo, el equipo de auditoría no tuvo a la vista documentación respaldatoria de la SSDUyV autorizando modificaciones, ni solicitudes por parte de las Jurisdicciones. Tampoco tuvo a la vista documentación sobre cambios en la planificación temporal de los trabajos debido a las modificaciones efectuadas.

Las modificaciones se han verificado a partir de las certificaciones presentadas por los municipios y aprobadas luego por el auditado. Las mismas se fundamentaron esencialmente en variaciones de los costos presupuestados al momento de la realización de las obras, que derivó en una “adaptación” de la ejecución de los rubros para alcanzar el monto total a certificar, procediéndose también a adecuar el plazo de ejecución.

No se verificaron por parte del auditado aclaraciones u observaciones algunas a lo corroborado no obstante que lo aquí señalado configuraban causales que hubieran determinado la aplicación de lo establecido en las cláusulas sancionatorias incluidas en los convenios.

***4.9.6.2. Se verificó la presentación de certificaciones que diferían en su contenido a lo convenido tanto en los conceptos como en el número de certificaciones autorizadas. Si bien no se modificó el monto total de cada uno de los convenios, lo señalado implica deficiencias en la aplicación de los procedimientos de control de las certificaciones técnicas por parte del auditado, las cuales habilitaban a posteriori a la emisión de los pagos.***

En los Convenios cuyas obras fueron realizadas por Licitación, se observaron casos de:

- ✓ Sobre-Certificaciones de rubros respecto de lo convenido en Almirante Brown Etapa 3, Licitaciones N°22, 23, 24, 28 del 2008.
- ✓ Sub-certificaciones: en Almirante Brown Etapa 3, Licitaciones N° 22, 23, 24, 25 y 26 todas del año 2008.



- ✓ Cambios en los Porcentajes Convenidos para generar compensaciones en la incidencia de cada rubro: se constató en los casos de Almirante Brown Etapa 3 Licitación N° 26/2008; Almirante Brown III en las Licitaciones 11 y 12 del año 2009; Avellaneda 3, Avellaneda 6, Ituzaingó 3, Lanús 2: Licitación N° 9 y 10 ambas del 2009, Lomas de Zamora 2 y Lomas de Zamora 7: Lote 5, Merlo 3 y 4.
- ✓ Repetición de Rubros en los Certificados: se constató en La Matanza 1.
- ✓ Cambios de Proyecto sin autorización ni documentación respaldatoria: se constató en el caso de La Matanza 1.
- ✓ Diferencias entre el Plan de Trabajos y los contratos de obra firmados con las Contratistas: se constató en el caso de San Miguel 1.

En los casos de Obras ejecutadas por Administración se corroboró:

- ✓ Cambios de Proyecto sin autorización ni documentación respaldatoria: se constató en José C. Paz 4 Licitaciones N°8, 9, 10, 11, 15 y 16 todas del año 2011.
- ✓ Cambios en los Porcentajes Convenidos para generar compensaciones en la incidencia de cada rubro: se constató en Tigre 1 Licitaciones 13, 14, 16, 17, 18 y 21.

Con respecto a la aceptación de un mayor número de certificaciones mensuales a las convenidas se pudieron verificar las situaciones que se exponen a continuación en al menos una de las obras integrantes de los convenios referidos.

Se verificó que en trece convenios se agregaron entre 1 y 18 certificaciones presentadas y aprobadas según lo refleja el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 22: Certificaciones Mensuales Autorizadas**

N° Orden	Convenio	Según Convenio	Última autorizada	Ampliación Plazo	
				Cantidad	%
1	La Matanza 1	12	30	18	150,0
2	Tigre 1	6	21	15	250,0
3	Merlo 3 (obras paralizadas)	6	19	13	216,7
4	Ezeiza 3	5	13	8	160,0
5	Malvinas Argentinas 1	8	13	5	62,5
6	Merlo 4	6	12	6	100,0
7	Almirante Brown III	6	11	5	83,3

N° Orden	Convenio	Según Convenio	Última autorizada	Ampliación Plazo	
				Cantidad	%
8	Lanús 2	6	10	4	66,7
9	Almirante Brown Etapa 3	6	8	2	33,3
10	Avellaneda 6	6	8	2	33,3
11	Lomas de Zamora 2	3	8	5	166,7
12	Avellaneda 3	6	7	1	16,7
13	Lomas de Zamora 7	3	5	2	66,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

***4.9.7. Se han verificado incumplimientos a lo establecido por las normas vigentes (Resolución MPFIPyS 267/08 y concordantes.) y por los convenios respectivos en materia de rendición de cuentas***

En el punto 4.9.6. se expusieron los casos donde las rendiciones de cuentas presentadas no se ajustaron a lo establecido en los convenios respectivos dadas las modificaciones e inconsistencias verificadas en catorce (14) de los veintidós (22) convenios de la Muestra, con relación a las obras encaradas y plazos de ejecución.

Lo aquí expuesto refiere a la presentación formal de las Planillas A1 vinculadas a la solicitud de pago por certificaciones, y de las Planillas A2 de Rendición de Pagos Efectuados.

Al respecto surgió lo siguiente en función de lo verificado de la documentación compulsada, suministrada por la SSDUyV como asimismo las constancias y/o presentaciones realizadas por los Municipios:

Con respecto a las Planillas A1:

Se pudo corroborar, que únicamente en los convenios de Lomas de Zamora S1, Merlo 3 y Merlo 4 se presentaron de acuerdo a los aspectos formales de la normativa vigente. En las restantes Jurisdicciones se observó lo siguiente:

- Presentaciones Parciales
- Sin constancia de Presentación y/o Recepción que determine su debida presentación y/o fecha cierta

- Presentaciones en forma extemporánea y/o con posterioridad a los pagos de dichas planillas

Se exponen en Cuadro N° 23 los resultados obtenidos:

**Cuadro N° 23: Presentación Planilla A1: Certificaciones**

JURISDICCION	PRESENTACIÓN		
	COMPLETA	PARCIAL	CONSIDERACIONES
Almirante Brown Etapa 3	X		<i>Sin constancia de Presentación y/o Recepción</i>
Almirante Brown III	X		<i>Sin constancia de Presentación y/o Recepción</i>
Avellaneda 3	X		<i>Sin constancia de Presentación y/o Recepción</i>
Avellaneda 6	X		<i>Presentaciones en forma extemporánea</i>
Ezeiza 3	X		<i>Presentaciones en forma extemporánea</i>
Florencio Varela 2	X		<i>Sin constancia de Presentación y/o Recepción</i>
Malvinas Argentinas 1	X		<i>Sin constancia de Presentación y/o Recepción</i>
Ituzaingó 3	X		<i>Presentaciones en forma extemporánea</i>
Ituzaingó S1		X	<b><i>Presentación Incompleta</i></b>
José C. Paz 4	X		<i>Sin constancia de Presentación y/o Recepción</i>
La Matanza 1		X	<b><i>Presentación Incompleta</i></b>
Lanús 2	X		<i>Sin constancia de Presentación y/o Recepción</i>
Lanús 3	X		<i>Sin constancia de Presentación y/o Recepción</i>
Lomas de Zamora 2	X		<i>Presentaciones en forma extemporánea</i>
Lomas de Zamora 7	X		<i>Presentaciones en forma extemporánea</i>
San Miguel 1		X	<b><i>Presentación Incompleta</i></b>
San Miguel S1		X	<b><i>Presentación Incompleta</i></b>
Tigre 1		X	<b><i>Presentación Incompleta</i></b>
Tres de Febrero 2	X		<i>Sin constancia de Presentación y/o Recepción</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

Con respecto a las Planillas A2:

- a) No fueron presentadas ni consta que se hayan rendidos los fondos en los casos de Almirante Brown III, Avellaneda 3, Avellaneda 6 y José C. Paz 4.
- b) Por otro lado, se pudo corroborar presentaciones de Planillas A2 en los restantes casos en su totalidad o en forma parcial, que adolecían de distintas observaciones:
  - se presentaban sin nota,
  - no figuraba la fecha de presentación,

- fueron realizadas fuera de plazo,
  - se prorrogaba su presentación por no haber sido girado los fondos a la Jurisdicción Beneficiaria,
  - se efectuaron sin completar todos los rubros de acuerdo al Convenio y la normativa aplicable.
- c) En síntesis, ninguna de las Jurisdicciones de la Muestra, sobre 22 Convenios compulsados, presentó de acuerdo a normativa vigente la Planilla A2 en sus aspectos formales, más allá de lo observado en el primer párrafo del presente respecto a las modificaciones e incongruencias verificadas en catorce de los veintidós convenios de la Muestra, con relación a las obras y plazos de ejecución.

Se exponen en Cuadro N° 24 los resultados obtenidos:

**Cuadro N° 24: Presentación Planilla A2: Rendición de Pagos Efectuados**

JURISDICCION	PRESENTACIÓN			CONSIDERACIONES
	SI	NO	PARCIAL	
Almirante Brown Etapa 3	X			<i>Sin nota</i>
Almirante Brown III		X		<i>No presentada</i>
Avellaneda 3		X		<i>No presentada</i>
Avellaneda 6		X		<i>No presentada</i>
Ezeiza 3	X			<i>Sin nota</i>
Florencio Varela 2			X	<i>Fuera de plazo</i>
Malvinas Argentinas 1			X	<i>Fuera de plazo</i>
Ituzaingó 3			X	<i>Fuera de plazo</i>
Ituzaingó S1			X	<i>Sin nota</i>
José C. Paz 4		X		<i>No presentada</i>
La Matanza 1			X	<i>Sin nota</i>
Lanús 2			X	<i>Fuera de plazo</i>
Lanús 3	X			<i>Fuera de plazo</i>
Lomas de Zamora 2			X	<i>Fuera de plazo</i>
Lomas de Zamora 7			X	<i>Fuera de plazo</i>
Lomas de Zamora S1	X			<i>Fuera de plazo</i>
Merlo 3			X	<i>Fuera de plazo</i>
Merlo 4	X			<i>Fuera de plazo</i>
San Miguel 1			X	<i>Fuera de plazo</i>
San Miguel S1			X	<i>Sin nota</i>
Tigre 1			X	<i>Sin nota</i>
Tres de Febrero 2	X			<i>Sin nota</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN

No se verificó por parte del auditado la solicitud de aclaraciones u observaciones algunas a lo corroborado no obstante que lo aquí señalado configuraban causales que hubieran determinado la aplicación de lo establecido en las cláusulas sancionatorias incluidas en los convenios, en particular las previstas por la Resolución MPFIPyS 267/08 y concordantes.

***4.9.8. En la totalidad de los convenios se verificaron demoras en los pagos de los certificados mensuales por parte del auditado. Asimismo en 8 (ocho) casos de los 22 convenios de la muestra, se constataron demoras en el pago del Anticipo Financiero.***

Con respecto al pago de los Anticipos Financieros se verificaron demoras en función de la fecha de convenio.

Para las obras de pavimentación merecen destacarse los convenios de:

Avellaneda 3: 13 (trece) meses,

Florencio Varela 2: 12 (doce) meses,

Almirante Brown III: 12 meses

Tres de Febrero 2: 4 (cuatro) meses,

José C. Paz 4: 4 (cuatro) meses.

Con respecto a los convenios con cooperativas S1, en los tres casos de la muestra se observaron demoras de 4 (cuatro) meses en Lomas de Zamora y San Miguel, y de 2 (dos) meses en Ituzaingó.

En cuanto a la tramitación de los pagos de los certificados de obra presentados, se pudieron corroborar demoras respecto de la totalidad de los convenios de la muestra, aunque en los casos de Avellaneda 6, Ezeiza 3 y Merlo 4 los atrasos pueden entenderse como razonables: dos (2) meses entre certificaciones y pagos efectuados al Municipio.

De las demoras verificadas, tomando el mayor período corroborado entre dos transferencias de los pagos considerando la frecuencia mensual comprometida, se concluye que en seis (6) convenios se corroboraron retrasos de tres meses entre transferencias de fondos, en cinco (5) convenios se constataron demoras de 4 meses, y en los ocho (8) restantes

convenios se constataron períodos sin pagos de 5 a 7 meses<sup>57</sup>. En cuatro convenios se realizaron pagos de varios certificados juntos.

Se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 25: Demoras en los Pagos**

No. orden	Convenio	ACU	Plazo Obra (Meses)	Máxima demora en los Pagos (meses)
1	Lanús 3	259/10	6	7
2	Ituzaingó S1	3909/09	12	6(*)
3	Tigre 1	1974/09	6	6(*)
4	Florencio Varela 2	2967/09	6	6
5	Ituzaingó 3	46/11	9	6
6	Malvinas Argentinas 1	1161/09	8	6
7	San Miguel S1	3815/09	12	6
8	Merlo 3	1792/11	6	5(*)
9	Almirante Brown Etapa 3	1334/10	6	4
10	Almirante Brown III	2405/10	6	4
11	Avellaneda 3	2254/09	6	4
12	José C. Paz 4	960/11	6	4
13	Lomas de Zamora S1	3087/09	12	4
14	Tres de Febrero 2	4218/09	8	3(*)
15	La Matanza 1	3028/09	12	3
16	Lanús 2	4290/09	6	3
17	Lomas de Zamora 2	1355/11	3	3
18	Lomas de Zamora 7	1754/11	3	3
19	San Miguel 1	2622/09	12	3

(\*) Pagos de varios certificados en forma simultánea

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN

#### **4.9.9. De los resultados de las visitas a obras**

En ninguna de las jurisdicciones beneficiarias se incorporó a los expedientes de obra, ni se tuvo a la vista los resultados de pruebas de laboratorio, no obstante los mismos eran exigidos por la SSDUyV, de manera que permitieran constatar el cumplimiento de los parámetros de calidad y cantidad de los materiales que fueron incorporados a las obras y su correspondencia con lo pactado.

<sup>57</sup> Este aspecto fue señalado en reiteradas oportunidades en la presentación de los anexos de rendición de cuentas en donde el municipio o jurisdicción resaltaba que no presentaba el formulario Planilla A2 de Rendición de Cuentas en virtud de que no le habían sido girado los fondos.

Los convenios preveían (art. 14º.) que la SSDUyV realizara auditorías técnicas en las obras cuando lo considerase necesario. Al respecto, se constató la confección de actas informales de visita a obras del Municipio de La Matanza de las jurisdicciones beneficiarias integrantes de la Muestra, sin firma de los actuantes.

De las visitas que se realizaron a las obras de pavimentación, se detectaron patologías de obra puntuales las que se exponen a continuación.

Se relevaron fotográficamente fallas de obra que se pueden observar en el Anexo V: Fotografías de Obras, donde podemos destacar específicamente:

- Pavimento agrietado (en las jurisdicciones de Almirante Brown, Ituzaingó, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Tigre),
- Sumideros deteriorados (en las Jurisdicciones de Almirante Brown, Avellaneda, Ituzaingó, Lanús),
- Pavimento con reparaciones (bacheo), algunas ejecutadas poco tiempo antes de las visitas realizadas (en las Jurisdicciones de Almirante Brown, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas),
- Pavimento con baches (Lomas de Zamora).

Cabe señalar que por las características de las tareas contratadas y los plazos de ejecución en relación al período auditado y las visitas a campo, los casos de limpieza de arroyos, desmalezamiento y mantenimiento de banquetas, no presentaron la posibilidad de su evaluación.

***4.9.10. Observaciones Específicas de Casos de la Muestra: No se verificaron por parte del auditado solicitud de aclaraciones u observaciones algunas a lo corroborado no obstante que lo aquí señalado configuraban causales que hubieran determinado la aplicación de lo establecido en las cláusulas sancionatorias incluidas en los convenios.***

#### **4.9.10.1. Almirante Brown: Etapa 3**

Se constató acta de inicio en la Licitación N° 22/2008 de fecha 2 de marzo de 2009 y en la Licitación N° 26/08 de fecha 16 de marzo 2009, siendo que el convenio fue firmado con fecha 24 de abril de 2009. Se observa en la licitación N° 22 un acopio de \$2.050.954,27 que representa un monto superior al 10% al permitido por convenio; del mismo modo se observa en la licitación N° 26 un acopio de \$1.972.803,22; ambos realizados por el Municipio en fecha anterior a la firma del Convenio; generándose un incumplimiento a la cláusula TERCERA del Convenio.

#### **4.9.10.2. Almirante Brown III**

Se constató que en la Licitación N° 5/09 la obra fue iniciada tres (3) meses antes de la firma del convenio, constando adicionalmente que la factura del anticipo financiero es de Julio 2009 al igual que en la Licitación N° 4/2009. No pudo determinarse si fueron afrontados por el propio Municipio con recursos propios conforme lo informado y luego recuperados los fondos al reencausar el mismo por el programa auditado.

El anticipo financiero fue pagado a la Municipalidad por el Programa con fecha 28 de diciembre de 2010 cuando las obras correspondientes a la Licitación 4 ya estaban certificadas en su totalidad y la Lic. 5 con un importante grado de avance certificado. Cabe aclarar que el municipio envió nota a la SSDUyV con fecha 29-3-2011 referida a la ejecución de las obras, donde informa “*que habiendo el municipio iniciado esta obra con fondos propios, oportunamente en el mes de enero de 2010, se decide desacelerar el ritmo de las obras a los efectos de resguardar las finanzas municipales. He de aquí que en ese mes no se presenta certificación*”, según consta en fojas 176 del expediente SSDUyV; idéntica nota se presenta en fecha 20/09/2012, según consta en documentación brindada por el Municipio.

De la comparación de las licitaciones N° 11/2009 y N° 12/2009 con las N° 4/2009 y N° 5/2009 teniendo en cuenta tipo de obras, valores totales y montos convenidos, no se constató justificativo para haber determinado un monto superior en un 400% en valor por cuadra respecto de las primeras versus las dos segundas.

Adicionalmente, si se compara con el valor de referencia determinado por cuadra por parte del auditado para Septiembre 2009 (\$149.146,56), resulta inferior el monto por cuadra en las licitaciones N° 4/2009 y N° 5/2009 y superior en las licitaciones N° 11/2009 y N° 12/2009 (en un 25%).



#### **4.9.10.3. Avellaneda 3**

La fecha del acta de recepción provisoria se labró ocho (8) meses más tarde que el último certificado, no se tuvo a la vista documentación, instrumento o acto administrativo que justifique tal demora.

El Acta de recepción definitiva, se labró el 21-3-2012, 7 meses más tarde que el acta de recepción provisoria contraviniendo el plazo de garantía que era de 365 días corridos.

Se detectaron diferencias entre la planificación y la certificación respecto a los porcentajes de ejecución en la obra de repavimentación de 44 cuadras a cargo de VIANI S.A.C.I.C. y A. (Artículo N° 11 del Convenio), a saber:

- Carpeta asfáltica, no se ejecutó.
- Bacheo de hormigón, se sobre ejecutó: 235.33 %.
- Fresado y recapado, se sub- ejecutó: 67.07 %
- Cordón Cuneta, se sub- ejecutó: 26.16 %

#### **4.9.10.4. Ezeiza 3**

Se relevaron contratos de obra firmados entre el Municipio y las contratistas adjudicatarias de las obras, según surge de los expedientes de las licitaciones realizadas por el Municipio (5, 7 y 8 de 2010) por un plazo de obra de 300 días (10 meses), no respetando lo previsto en el convenio y su cronograma de obra que era de 5 meses.

Se constató la existencia de dos Actas de Inicio para la Licitación Pública 5/2010, a saber: una provista por el Municipio, que lleva la fecha 28 de Abril de 2011, 3 meses anterior a la firma del convenio; y otra incorporada en el expediente antecedente, de fecha 25 de Julio de 2011 posterior a la fecha de firma del Convenio.

El convenio fue modificado por adenda con fecha 22/03/2012 determinándose un nuevo monto a financiar formalizándose con fecha 27/03/2012 el traspaso a la Dirección Nacional de Vialidad para su finalización cuando el financiamiento por el programa auditado alcanzaba al 53,12% con un monto de \$37.963.948,74.

#### **4.9.10.5. José C. Paz 4**

El Municipio no aportó la totalidad de la documentación respaldatoria a los fines de justificar la aplicación de los fondos certificados y transferidos de cincuenta millones (\$50.000.000). Puso a disposición del equipo, órdenes de pago, facturas y demás documentación contable vinculada a las licitaciones, concursos de precios y compras directas informadas por la suma de cuarenta y siete millones, cuatrocientos veintinueve mil quinientos setenta con veintitrés centavos (\$47.429.570,23).

El caso resulta relevante atento que no se cumplió con lo previsto en la Res. N° 267/08 respecto a las rendiciones de cuentas de acuerdo a lo analizado. Asimismo no recibió inspecciones ni fiscalizaciones por parte de la SSDUyV vinculadas a la ejecución del convenio.

Por ende, se configuraban causales, previstas en la normativa vigente respecto de las rendiciones de cuentas, de manera que la SSDUyV aplicara lo prescripto por la Resolución N° 267/08 (Artículo Quinto y Sexto) y el Decreto N° 411/80 (t.o. por Dto. Nro. 1265 de fecha 06/08/1987), solicitando incluso a la Subsecretaría Legal del MPFIPyS en caso de entenderlo pertinente, como recurso último que procediera a iniciar las acciones judiciales a través del Servicio Jurídico Permanente de ese Ministerio (Artículo Sexto, inciso c).

Adicionalmente, el Municipio no cumplió con la obligación de guarda de la documentación.

Se verificaron diferencias entre la planificación prevista por el Convenio y la certificación relacionada, entre los rubros a certificar y los realmente certificados, no encontrándose instrumento y/o justificación administrativa que autorice dichos cambios en la ejecución de obra, a saber:

- Licitaciones Públicas Nos. 8/2011, 9/2011, 10/2011 y 11/2011: el desmonte se certificó de 45 cm y en el Convenio figuran 60 cm.
- Licitación Pública No. 15/2011 y 16/2011: se materializaron rubros no contemplados en el Convenio. Además se verificaron diferencias o falta de certificación en algunos rubros.

#### **4.9.10.6. La Matanza 1**

Se constató que el Convenio de obra llegó a un avance físico del 96,73% a noviembre de 2011 con treinta certificaciones pero no se constataron movimientos en las certificaciones,

ni el cierre del convenio; independientemente que se encuentran presentadas las Actas de Recepción Provisoria y Definitiva de las Obras.

#### 4.9.10.7. Lanús 2

No fueron aportadas, ni constan en los expedientes de la SSDUyV las Actas de Recepción Provisoria y Definitivas de las licitaciones N° 9/2009 y N° 11/2009; como tampoco el Acta de Recepción Definitiva de la Licitación N° 8/2009.-

Se corroboró que la NOT, acto administrativo necesario previo a la N OF, es del 19-06-09 constando que la antedicha NOF posee fecha 17-06-09, no encontrándose justificación de dicha incoherencia administrativa.

El plazo de obra fue ampliado por el Decreto Municipal No 1133 del 24 de Junio de 2010 en 60 días por lluvia. El equipo de auditoría no tuvo a la vista documentación respaldatoria (partes de lluvia, etc.). La nueva fecha de finalización pasó a ser el 30 de Junio de 2010. No consta en la documentación de la SSDUyV, ni en los expedientes relevados un acto administrativo autorizando el cambio de plazo.

#### 4.9.10.8. Lomas De Zamora 2

Se pudo verificar que las obras contaban con acta de inicio de fecha 02/05/2011 cuando la firma del convenio data del 11/07/2011, sin aportarse más consideraciones al respecto.

Mediante el dictado del Decreto N° 3087/11 del 24 de Noviembre de 2011 el Municipio autorizó la modificación de las cantidades contratadas en el Lote 3, extendiendo al mismo tiempo el plazo de obra en 60 días, resultando la nueva fecha de finalización el 2 de Enero de 2012, sin instrumento y/o documentación por parte de la SSDUyV autorizando los cambios, ni nuevo plan de obra y cronograma de desembolsos.

Asimismo por el Decreto N° 3209/11, del 7 de Diciembre de 2011 el Municipio autorizó la modificación de las cantidades contratadas en los Lotes 1 y 2, sin autorización por parte de la SSDUyV, ni nuevo plan de obra y cronograma de desembolsos, mecanismo que se repite en el mismo sentido con el dictado del decreto N° 512/12, de fecha 22 de febrero de 2012, por el cual el Municipio autoriza la modificación de cantidades contratadas en los Lotes

1 y 2, sin documentación respaldatoria de parte de la SSDUyV autorizando estos cambios, ni nuevo plan de obra y cronograma de desembolsos.

#### **4.9.10.9. Merlo 3**

El Convenio firmado preveía un plazo de Obra de seis (6) meses, mientras que el Contrato de Obra Pública suscripto entre el Municipio y la Contratista establecía un plazo de 12 meses lo que no era compatible con la normativa vigente, ni lo previsto en el propio convenio.

Se comprobó que la obra tuvo una paralización de 7 meses no habiéndose dado cumplimiento a lo normado en el art. 10 del convenio, ya que retoma su actividad a fines de 2012 y vuelve a ser paralizada a partir de mayo de 2013 luego del certificado 19, no constando ni en los expedientes de la SSDUyV ni en la documentación brindada por el municipio, ningún tipo de auditoría, inspección o acto administrativo tendiente a regularizar la situación en cumplimiento de la potestad derivada del convenio suscripto y la normativa complementaria vigente.

#### **4.9.10.10. San Miguel 1**

Se verificó una discrepancia de plazos según el Plan de Trabajos, el Cronograma de Desembolsos previsto en el Anexo del Convenio celebrado entre la SSDUyV y el Municipio de San Miguel con los fijados por los Contratos de obra pública firmados entre el Municipio y la Contratista. Como se referenció, en la Licitación Municipal y en el Convenio figura un Plazo de 6 meses mientras que el suscripto con la contratista se estipularon 12 (doce) meses de obra.

Dicha documentación fue acompañada a la SSDUyV como parte del legajo documental, no generando una observación por parte del auditado atento al incumplimiento de la cláusula primera del convenio en la cual el municipio “... *se compromete a ejecutar y/o hacer ejecutar las obras según los términos de la documentación licitatoria oportunamente aprobada por la SUBSECRETARÍA.*”

#### **4.9.10.11. Tigre 1**

El convenio fue aprobado por administración, con el objetivo que la jurisdicción pueda gestionar las obras en forma directa. Sin embargo, se constató que se licitó la totalidad del monto del convenio por licitaciones públicas, no encontrándose fundamentos para haber convenido la modalidad de ejecución por administración. En el caso de José C. Paz, se observó una gestión Municipal diferente, asimilable a los esquemas por administración, a diferencia de lo relevado en Tigre.

La modalidad de ejecución por administración permitía que se firmara el convenio sólo con la NOT y que no se informara a la SSDUyV, quienes eran las empresas contratistas, siendo el Municipio el único responsable de la ejecución de las obras, para la SSDUyV.

## 5. Descargo del Auditado

En cumplimiento de lo dispuesto por la Comisión de Supervisión de Control de Transferencias de Fondos Nacionales por Nota N° 145/16-AG7 del 22/11/2016, se remitió a la Sr. Ministro del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, copia del Proyecto de Informe de Auditoría de Fondos Nacionales Transferidos a Jurisdicciones Beneficiarias con afectación al FIDEICOMISO creado por el Decreto N° 976/2001, según Decreto N°54/2009 - Período a auditar: Ejercicio 2009, 2010, 2011 hasta el primer cuatrimestre de 2012 de la Auditoría General de la Nación; a los efectos previstos en los arts. 22 y 23 de la Res. N°77/02 - AGN para que formulen las observaciones y comentarios que estimen pertinentes sobre el mismo.

Por Nota SVyH N° 4240/16 de fecha 20/12/2016, el Sr. Director de Control de Gestión del FONAVI de la Secretaría de Vivienda y Hábitat - por instrucción de la Superioridad - solicitó prórroga, la que la CSCTFN dispuso conceder por el término de 15 (quince) días hábiles conforme Nota N° 172/16-AG7 de fecha 22/12/2016.

Dado que se produjo el vencimiento del plazo previsto sin haberse formulado observaciones ni comentarios, por Nota N° 03/17-AG7 del 06/02/2017 se reiteró por única vez que: *“...en un plazo de siete (7) días corridos remita la totalidad de las observaciones o comentarios vinculados con el proyecto de informe comunicado. Vencido dicho plazo sin que mediere respuesta, el Proyecto de Informe se considerará consentido, caducando el derecho a hacerlo. La falta de descargo por parte del auditado será informada a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y al Sr. Jefe de Gabinete de Ministros.”*

Por Nota SVyH N° 281/2017 de fecha 13/02/2017, el Sr. Director de Control de Gestión del FONAVI de la Secretaría de Vivienda y Hábitat - por instrucción de la Superioridad – remite sus consideraciones.

El descargo del auditado y su análisis se encuentran en Anexo VI y Anexo VII del presente informe respectivamente. El mismo no produjo modificaciones a lo observado en el informe.

## **6. Recomendaciones**

### **6.1. Marco Normativo del PROGRAMA. . (C. de Obs. 4.1.)**

**6.1.1.** Impulsar las medidas pertinentes a fin de que sean aprobados las resoluciones y actos administrativos que den cumplimiento al Decreto 54/2009 respecto de la definición como Beneficiaria de la SSDUyV así como del Reglamento Particular del Programa y su correspondiente implementación. (C. de Obs. 4.1.1)

**6.1.2.** Promover la implementación de un sistema de información que permita el acceso a todos los potenciales interesados del PROGRAMA con igualdad de posibilidades, mediante un mecanismo de publicidad de fácil llegada y de contacto directo con las provincias y Municipios, atendiendo al principio de publicidad de los actos de Gobierno. (C. de Obs. 4.1.2)

**6.1.3.** Impulsar la instrumentación de las modificaciones al Contrato de Fideicomiso, incorporando los beneficiarios y cambio de objeto que prevé la normativa, solicitando en su caso a la Superioridad que inste al Banco Nación a confeccionar la addenda. (C. de Obs. 4.1.3)

### **6.2. Metas y Objetivos del PROGRAMA. (C. de Obs. 4.2.)**

Promover la aprobación de los objetivos del PROGRAMA y definir e instrumentar las metas físicas y sus unidades de medida, atendiendo lo requerido por la normativa vigente y cumplimentando lo exigido por la Resolución 267/2008. (C. de Obs. 4.2.)

### **6.3. Instrumentación e implementación de los Convenios. (C. de Obs. 4.3.)**

**6.3.1.** Instrumentar manuales o instructivos, con aprobación formal de las autoridades competentes, a los efectos de regular y establecer los mecanismos de acceso e incorporación al PROGRAMA. (C. de Obs. 4.3.1.)

**6.3.2.** Procurar la implementación de un sistema de precios de referencia con mecanismos periódicos de actualización, que permita abarcar la totalidad de los tipos de obras a ejecutar y las particularidades de las distintas zonas geográficas del país, incorporando datos de organismos representativos y oficiales en la materia. (C. de Obs. 4.3.2.)

**6.4. De la Unidad Ejecutora del PROGRAMA y su operatoria. (C. de Obs. 4.4.)**

**6.4.1.** Adecuar y promover la aprobación de la estructura organizativa de modo que queden establecidas en forma clara y precisa las funciones y responsabilidades de las áreas y de los funcionarios a cargo que desarrollen las actividades relacionadas al PROGRAMA. (C. de Obs. 4.4.1.)

**6.4.2. Del Circuito Administrativo**

**6.4.2.1.** Instrumentar un sistema de registro y de gestión de los trámites administrativos, con el fin de contar con información respecto de los procedimientos desde el inicio de la actuación administrativa con los pedidos de financiamiento de obras hasta la finalización del trámite, a los efectos de cumplir con la normativa vigente. (C. de Obs. 4.4.2.1.)

**6.4.2.2.** Instrumentar un expediente único que abarque toda la tramitación desde la solicitud de la financiación de un proyecto hasta la finalización del mismo y al cual estén vinculados los pertinentes expedientes de pago. (C. de Obs. 4.4.2.2.)

**6.4.2.3.** Implementar planes de fiscalización permanentes, tanto técnica como financiera que permitan verificar el cumplimiento y reportar los incumplimientos de los convenios suscriptos, formalizando las mismas mediante el labrado de las actas pertinentes. (C. de Obs. 4.4.2.3.)

**6.4.2.4.** Fortalecer los procedimientos de control de las certificaciones e intensificar y/o implementar mecanismos para un mejor cumplimiento de lo establecido en el Reglamento General de Rendiciones de Cuentas y en los Convenios celebrados respecto de la consistencia, integridad y completitud de la documentación presentada. (C. de Obs. 4.4.2.4.)

**6.5. Criterios de Distribución de fondos en el FIDEICOMISO respecto a los Beneficiarios incorporados por Decreto N° 54/2009. (C. de Obs. 4.5.)**

Dentro del marco normativo aplicable, definir y en su caso impulsar la fijación de criterios de distribución y/o repartos de fondos que contemplen a los nuevos beneficiarios incorporados por el Decreto 54/2009 a los fines de mejorar la planificación de recursos y la ejecución del PROGRAMA. (C. de Obs. 4.5.)



**6.6. Rendición de Cuentas.** (C. de Obs. 4.6 y 4.9. De la Muestra)

Reforzar el cumplimiento de los procedimientos de rendiciones de cuentas establecidos en la normativa vigente así como en los convenios específicos y aplicar las sanciones que correspondan en casos de incumplimiento. (C. de Obs. 4.6. y 4.9.7.)

**6.7. Contratación de seguros.** (C. de Obs. 4.7.)

Implementar mecanismos de control respecto del cumplimiento de las condiciones de contratación y garantías determinadas respecto a seguros y pólizas. (C. de Obs. 4.7.)

**6.8. De la Muestra.** (C. de Obs. 4.9.)

**6.8.1.** Una vez que cuenten con aprobación formal (6.3.1), controlar estrictamente el cumplimiento del Instructivo Guía de Presentación de Proyectos. (C. de Obs. 4.9.1.)

**6.8.2.** Controlar la utilización de las cuentas bancarias especiales declaradas a los fines del PROGRAMA, para todos los hechos económicos financieros relacionados con las obras de manera exclusiva, sin derivar ni recibir fondos de otras cuentas del beneficiario. (C. de Obs. 4.9.2.)

**6.8.3.** Controlar que la financiación sea de obras que tengan inicio a partir de la firma del convenio (C. de Obs. 4.9.3., 4.9.10.1., 4.9.10.2., 4.9.10.4. y 4.9.10.8.)

**6.8.4.** Verificar el apego por parte de las jurisdicciones beneficiarias a los precios de referencia, observando y/o sancionando en caso de apartamiento. (C. de Obs. 4.9.4. y 4.9.10.2.)

**6.8.5.** Monitorear y controlar la planificación, ejecución y recepción de las obras con el fin de evitar demoras injustificadas, aplicando las sanciones pertinentes en los casos que correspondan. (C. de Obs. 4.9.5., 4.9.10.3., 4.9.10.6., 4.9.10.7. y 4.9.10.9.)

**6.8.6.** De los Proyectos comprometidos a ejecutar por los Municipios. (C. de Obs. 4.9.6.)

**6.8.6.1.** Efectuar la compulsión de la información recibida al momento de la presentación de la certificación de las obras para su posterior pago contrastando con el Plan de Trabajo y Cronograma de Desembolsos con el fin de determinar la debida correspondencia con lo convenido. Asimismo, fortalecer los procedimientos de control de las certificaciones que habilitan los posteriores desembolsos, aplicando las

sanciones pertinentes en los casos que correspondan. (*C. de Obs. 4.9.6.1., 4.9.6.2., 4.9.10.3., 4.9.10.4., 4.9.10.5., 4.9.10.6., 4.9.10.7., 4.9.10.8., 4.9.10.9., 4.9.10.10. y 4.9.10.11.*)

**6.8.8.** Evitar demoras en los pagos de los certificados de obra a fin de no producir el retraso de las mismas y el consecuente perjuicio para los beneficiarios que se ven privados de ellas. (*C. de Obs. 4.9.8.*)

## 7. Conclusiones

En el marco de la auditoría realizada en el ámbito de la SSDUyV del ex MPFIPyS, se practicaron procedimientos a fin de determinar si las transferencias efectuadas por el Estado Nacional a Entes Nacionales, Jurisdicciones Provinciales y/o Municipales fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica, para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al FIDEICOMISO creado por el Decreto N° 976/2001, con cargo al SISTEMA VIAL INTEGRADO (en adelante SISVIAL) incluido en el SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE (en adelante SIT), creado por Decreto N° 1377 de fecha 1 de noviembre de 2001, según Decreto N° 54/2009, cuyo beneficiario original es la mencionada Subsecretaría. El periodo auditado comprendió los ejercicios 2009, 2010, 2011 y el Primer Cuatrimestre de 2012.

El universo sujeto a auditoría compuesto por las veintitrés (23) jurisdicciones beneficiarias correspondientes al 1er y 2do cordón de la Provincia de Buenos Aires, con un monto convenido de \$ 2.376.800.916,70 en el período a auditar, representó el 55,23%, de los fondos convenidos del total país que ascendieron a \$4.303.607.481.85.

Se suscribieron ochenta y siete (87) convenios entre la SSDUyV y los municipios del universo definido, registrando un total transferido de \$2.171.959,40.

Para la determinación de la Muestra, se seleccionaron catorce (14) jurisdicciones a auditar de las veintitrés (23) citadas, por un total convenido de \$ 1.908.142.905,09 (el 80,28% del universo a auditar) y un monto total transferido de \$ 1.761.456.333,15 (el 81,10% del universo a auditar).

La presente auditoría se estructuró en tres áreas de interés para dar respuesta a lo citado en el primer párrafo, a saber: la legal, la técnica y la de gestión.

De los hallazgos surgidos del área legal se concluye que al no haberse formalizado las modificaciones al Contrato de Fideicomiso que regulaba la operatoria del PROGRAMA en cuanto a la incorporación del beneficiario (SSDUyV) y la ampliación de su objeto, toda su gestión incluso los pagos efectuados se apartan de la normativa vigente sobre fideicomisos (Ley 24.441 y concordantes), ya que se destinaron fondos públicos a organismos que no figuraban como beneficiarios, así como para fines no contemplados en el contrato original vigente.

La incorporación de la SSDUyV como beneficiaria del Fideicomiso 976/2001 determinó la creación de un programa de financiamiento de obras, de manera informal, con recursos a disposición del auditado, los cuales tuvieron una gestión administrativa organizada Ad-Hoc<sup>58</sup>, sin que se contara con la reglamentación de un programa de gestión y sin adecuarse ni cumplir con la normativa vigente prevista para el caso.

Al carecer de reglamento particular aprobado y de normativa reglamentaria que otorgue objetivos y metas al PROGRAMA de manera formal, así como tampoco criterios aprobados de distribución de los fondos públicos nacionales a transferir, se generó una disminución de la calidad de la gestión pública. Ello provocó la dificultad de analizar el cumplimiento de metas y objetivos y la medición del impacto producido.

Asimismo, no se instrumentaron mecanismos de publicidad y difusión alguna del PROGRAMA por lo que no se fijaron reglas claras para que los potenciales beneficiarios pudieran acceder al financiamiento de las obras en igualdad de condiciones, a lo que también se suma la falta de transparencia de la gestión en cuanto a la no existencia de registro alguno de las solicitudes de financiamiento presentadas, siendo que el PROGRAMA operaba por demanda espontánea<sup>59</sup>.

En cuanto al ambiente de control interno en el que operó el PROGRAMA, la Unidad Ejecutora no dispuso de una estructura organizativa aprobada y acorde a sus necesidades, así

---

<sup>58</sup> Según Respuesta SSDUYV 02/12/13-cudap TRI S01-0073743/2013 NOTA 3738/2013

<sup>59</sup> Ídem anterior

como tampoco de manual de procedimientos ni guías e instructivos debidamente aprobados para la presentación de proyectos, por lo que el ámbito de control interno en el cual se gestionó el PROGRAMA presentó debilidades y un alto riesgo en el desempeño organizacional.

Los hallazgos vinculados al área de gestión determinaron que no fue posible por parte del auditado cumplir con el debido proceso administrativo no confeccionándose un expediente único de tramitación. Tampoco se formularon planes de fiscalización para verificar el fiel cumplimiento de los convenios. En otro aspecto de la gestión se verificaron deficiencias en las tareas de control de las certificaciones técnicas que habilitaban a posteriori la emisión de los pagos, así como también incumplimientos de las normas vigentes en la presentación de las rendiciones de cuentas que alcanzaron a la totalidad de los convenios de la muestra.

Se constató que la capacidad de supervisión y monitoreo de la SSDUyV resultó condicionada por carencias de personal y de capacidad operativa que no le permitían llevar a cabo una fiscalización y un seguimiento técnico-financiero satisfactorio de las obras. El análisis se limitó a cotejar los aspectos formales de la documentación que presentaban los Municipios, sin constar observación y/o sanción alguna por parte del auditado no obstante que la aplicación de las mismas estaba prevista en los convenios suscriptos.

De los hallazgos derivados de los casos muestrales seleccionados, emergen falencias relacionadas con la entrega oportuna de los fondos a las jurisdicciones beneficiarias ocasionando demoras en el ritmo de las obras que impactaron en la finalización de las mismas. Esto se tradujo en la aceptación de un número mayor de certificaciones a las previstas originalmente, así como en una intervención en territorio menor a la programada debido a la falta de determinaciones de precios.

Desde el aspecto técnico, se visitaron las obras donde pudo corroborarse que fueron finalizadas las que componían veinte de los veintidós convenios auditados (91%). No obstante, se evidenciaron demoras tanto en el inicio de las obras (entre 84 y 428 días) como

en la finalización de las mismas (entre 1 y 19 meses), modificaciones a lo convenido tanto en cuanto a cantidad como a tipo de intervención realizada, no resultando posible efectuar verificación técnica alguna de los trabajos realizados respecto al cumplimiento de los parámetros de calidad y cantidad de los materiales que fueron incorporados y su correspondencia con lo pactado por no existir prueba de laboratorio alguna no obstante la exigencia establecida por el auditado.

En suma, a resultas del trabajo de campo llevado a cabo por el equipo de auditoría se evidencia la creación de un PROGRAMA gestionado por una unidad ejecutora con la estructura organizativa como la observada, sin regulación específica, sin publicidad alguna destinada a los potenciales beneficiarios, con transferencias de Fondos Públicos Presupuestarios asignados sin pautas preestablecidas, su ejecución a cargo de distintos entes beneficiarios en el marco de la legislación local sin contralor o monitoreo alguno de parte de los organismos nacionales y un proceso de rendiciones de cuenta deficientes. Por ello se concluye que las transferencias efectuadas en el marco del PROGRAMA auditado no han sido gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica.

## **8. Lugar y fecha**

Buenos Aires, 01 de marzo de 2017.

## **9. Firma**

## ANEXO I

### Planificación Específica y Procedimientos de Auditoría

#### I. Planificación Específica

**FONDO FIDUCIARIO DECRETO 976/2001 –DECRETO 54/2009. SSDUyV.  
PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DE OBRAS VIALES URBANAS,  
PERIURBANAS, CAMINOS DE LA PRODUCCIÓN, ACCESO A PUEBLOS,  
Y OBRAS DE SEGURIDAD VIAL –**

**Pregunta Clave:**

**¿Las transferencias efectuadas en el marco del Programa financiado con el fondo fiduciario del cual es beneficiaria la SSDUyV fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica**

#### Árbol de Preguntas

#### A. Área de Interés Legal

##### A.1. ¿Las transferencias se hicieron dentro del marco legal vigente?

A.1.1 ¿Cuenta el Programa con un marco legal específico?

A.1.2 ¿El Programa cuenta con objetivos y metas definidos en forma clara y concreta?

A.1.3 ¿Los Objetivos se encuentran expresados en metas satisfactoriamente documentadas?

A.1.4 ¿Las fuentes de financiamiento del programa se encuentran determinadas con precisión?

A.1.5 ¿La asignación de los recursos del Programase sustenta en criterios formalmente definidos?

A.1.6 ¿Se mantiene un registro integral de las solicitudes de ejecución de proyectos presentados por las distintas jurisdicciones?

A.1.7 ¿La SSDUyV ha efectuado una comunicación fehaciente a las jurisdicciones con el objeto de difundir e invitar a participar en el Programa?

A.1.8 ¿Se definieron el o los modelos de convenios que se suscribieron con las distintas jurisdicciones provinciales y municipales?

A.1.9 ¿Cuenta la SSDUyV con un plan de fiscalización reglamentado para programa?

A.1.10 ¿Cuenta el programa de la SSDUyV con un reglamento particular aprobado?

A.1.11 ¿La vinculación normativa de la SSDUyV con la UCOFIN y el Banco de la Nación Argentina (BNA), fiduciario del Fideicomiso se encuentra debidamente definida?

##### A.2. ¿La adjudicación de la obra se realiza de acuerdo a lo establecido en las leyes de Obras Públicas y los respectivos convenios?

A.2.1 ¿Los procedimientos de adjudicación utilizados en el programa se encuentran debidamente definidos?

A.2.2 ¿La adjudicación en los casos que las jurisdicciones no realizan las obras por administración, se realizan por procedimientos administrativos regulares?

A.2.3 ¿En caso de licitaciones, las mismas se realizan conforme a lo establecido en la normativa vigente, Nacional, Provincial y Municipal?

A.2.4 ¿El proceso de adjudicación se realiza conforme a lo establecido en la normativa vigente Nacional, Provincial y Municipal?

##### A.3 ¿Cumplen las Jurisdicciones solicitantes con la normativa vigente para el acceso y la implementación del financiamiento previsto por el programa?

A.3.1 ¿El marco legal específico aplicable de las jurisdicciones beneficiarias, se encuentra debidamente definido?

A.3.2 ¿La contratación y la ejecución de Obras tanto por Licitación Pública como por Administración, cumplen con la normativa vigente del programa?

A.3.3 ¿Las Jurisdicciones suscriben los contratos con las empresas constructoras de acuerdo a la normativa vigente y lo previsto en los convenios?

<p>A.3.4 ¿Contemplan los convenios las obligaciones y compromiso de control a través de la jurisdicción nacional?</p> <p>A.3.5 ¿Los convenios contemplan compromisos de apego a las normas de cada jurisdicción?</p> <p>A.3.6 ¿Los convenios con las Jurisdicciones contemplan formas de Rendición de Cuentas de acuerdo a algún tipo de norma expresamente definida?</p>
<b>B. Área de Interés Técnico.</b>
<b>B.1. ¿Se cumplimentan todos los requisitos técnicos para obtener la aprobación de los Proyectos previo a la ejecución de las obras?</b>
<p>B.1.1 ¿Cada Jurisdicción Beneficiaria presentó a la SSDUyV un Proyecto de Obra?</p> <p>B.1.2. ¿Es responsabilidad de la SSDUyV definir los Proyectos de Obra?</p> <p>B.1.3. ¿Se encuentra determinado la unidad de aprobación de los Proyectos?</p> <p>B.1.4. ¿Se encuentran debidamente definidos los criterios de factibilidad técnica?</p> <p>B.1.5 ¿Se realizaron los estudios de factibilidad técnica conforme la normativa aplicable?</p> <p>B.1.6 ¿Se realizaron los estudios de impacto ambiental de acuerdo con el instructivo de la SSDUyV?</p> <p>B.1.7 ¿Se realizaron los pedidos de factibilidad de acuerdo con el instructivo de la SSDUyV?</p>
<b>B.2-¿Los criterios utilizados para el cálculo de costos de las obras están debidamente definidos?</b>
<p>B.2.1 ¿Se elaboraron cómputos y presupuestos de los proyectos de obra a ejecutarse conforme a la normativa?</p> <p>B.2.2 ¿Se definieron criterios técnicos para el financiamiento de obras?</p> <p>B.2.3 ¿Se confeccionaron presupuestos por análisis de precios de materiales, insumos, equipos, manos de obra, entre otros rubros?</p> <p>B.2.4 ¿Se encuentra determinado el sistema jurídico-económico de ejecución de obras que fue utilizado para la contratación?</p> <p>B.2.5 ¿Cuenta el programa con valores testigo por Región o establecidos por la Dirección Nacional de Vialidad?</p> <p>B.2.6 ¿La SSDUyV u otro organismo de carácter nacional establece los valores oficiales de licitación o testigos de contratación?</p> <p>B.2.7 ¿La Jurisdicción establece los valores oficiales de licitación o testigos de contratación?</p> <p>B.2.8 ¿Se cuenta con valores establecidos para cada estándar de obra?</p>
<b>B.3 ¿La SSDUyV realiza controles técnicos durante las ejecución de las obras?</b>
<p>B.3.1 ¿Posee la SSDUyV un sistema de fiscalización técnica de las obras?</p> <p>B.3.2 ¿Se lleva un registro de los controles técnicos realizados?</p> <p>B.3.3 ¿Existen ensayos de verificación del asfalto con valores que arrojen resultados cuantificables?</p> <p>B.3.4 ¿Se aplicaron sanciones a partir de las fiscalizaciones técnicas realizadas?</p> <p>B.3.5 ¿Se produjeron interrupciones en las obras financiadas por el programa?</p> <p>B.3.6 ¿Las jurisdicciones realizan el recupero de las obras mediante de la figura del cobro por mejoras a la propiedad o figura similar?</p>
<b>B.4. ¿Las obras fueron ejecutadas conforme a los estándares de calidad y en el tiempo previsto?</b>
<p>B.4.1 ¿Las obras ejecutadas o en ejecución, se encuentran dentro de los estándares de calidad aprobados por la SSDUyV?</p> <p>B.4.2 ¿Las Obras ejecutadas se ajustan a los antecedentes aprobados por la SSDUyV?</p> <p>B.4.3 ¿Las obras fueron ejecutadas en los plazos previstos?</p> <p>B.4.4 ¿Las obras cuentan con Actas de inicio y/ o Actas de Replanteo?</p> <p>B.4.5 ¿Las Obras cuentan con Actas de Recepción provisoria y/o definitiva?</p>
<b>B.5. ¿Se implementaron controles por parte de las jurisdicciones a fin de lograr que las obras se ejecuten en tiempo y forma?</b>
<p>B.5.1 ¿Existen en las obras instrumentos de control y comunicación entre la Comitente y la Contratista?</p> <p>B.5.2 ¿En caso de detectarse incumplimientos se aplicó algún tipo de sanción?</p> <p>B.5.3 ¿Existen pedidos de las jurisdicciones beneficiarias por redeterminaciones de precios vinculados a demoras en las obras?</p>



<b>C. Área de interés: Gestión</b>
<b>C.1 ¿Las transferencias efectuadas en el marco del Programa financiado con el fondo fiduciario fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica?</b>
<p>C.1.1 ¿Se cumplió el circuito administrativo previsto en el marco legal aplicable?</p> <p>C.1.2 ¿Las transferencias se realizaron de acuerdo al cronograma de desembolsos establecido en los convenios?</p> <p>C.1.3 ¿Las transferencias se realizaron en las cuentas bancarias habilitadas para tal fin?</p> <p>C.1.4 ¿Una vez aprobado el pago, se respetaron los plazos establecidos para realizar las transferencias?</p> <p>C.1.5 ¿Existieron en las obras redeterminaciones de precios que modificaran el monto convenido?</p>
<b>C.2 ¿La aprobación, liquidación y pago de los certificados por parte del comitente se realizó de acuerdo a la normativa vigente y lo convenido?</b>
<p>C.2.1 ¿Se realizaron controles para verificar que las transferencias se hayan aplicado a los fines convenidos?</p> <p>C.2.2 ¿Los pagos de los certificados, se ejecutaron de acuerdo a la normativa vigente y lo convenido?</p> <p>C.2.3 ¿Se efectuaron las contrataciones de los seguros de caución correspondientes?</p> <p>C.2.4 ¿Se realizaron las retenciones pertinentes de acuerdo a la legislación vigente en los diferentes niveles, nacional, provincial y municipal?</p> <p>C.2.5 ¿Se respetaron los plazos establecidos para efectuar los pagos al contratista?</p> <p>C.2.6 ¿La SSDUyV, BNA y la UCOFIN, registran adecuadamente los movimientos de fondos?</p> <p>C.2.7 ¿La SSDUyV mantiene un adecuado archivo y resguardo de la documentación de cada convenio?</p>
<b>C.3 ¿El control y aprobación de las rendiciones de pagos, se realizó de acuerdo a la reglamentación vigente?</b>
<p>C.3.1 ¿Se recibieron las rendiciones de cuenta en tiempo y forma por las transferencias realizadas?</p> <p>C.3.2 ¿Se aplicó la reglamentación en los casos de irregularidades en las rendiciones?</p>

## II. Procedimientos de Auditoría

A. Área de Interés: Legal	Procedimientos
<p><b>A.1. ¿Las transferencias se hicieron dentro del marco legal vigente?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar, obtener y analizar la normativa general que sustenta la creación del programa. Descripción de sus objetivos y naturaleza, alcance, origen del financiamiento, modalidad de asignación de los fondos y su instrumentación, identificación del universo de beneficiarios finales y la fundamentación técnico-científica de la normativa.</li> <li>• Identificar, obtener y analizar la normativa específica relativa a reglamentaciones y procedimientos, que competen a la operatoria del programa en sus distintos regímenes, el rol de la SSDUYV, de la UCOFIN, del Fiduciario y de las jurisdicciones que lo ejecutan así como a la definición de los distintos tipos de convenios y planes de fiscalización. Evolución a lo largo del periodo auditado del marco Normativo aplicable.</li> <li>• Identificar, obtener y analizar la información presupuestaria y extra presupuestaria aplicable al Programa.</li> <li>• Identificar, obtener y analizar la normativa específica aplicable a las Rendiciones de Cuentas.</li> <li>• Identificar, obtener y analizar la normativa, y/o las reglamentaciones, y/o las guías de acción y/o los instructivos que indica el procedimiento de asignación de los recursos:</li> <li>• Tomar vista de los expedientes del programa; de los convenios y de las cesiones de la calidad de beneficiario del fideicomiso y su reglamentación.</li> <li>• Verificar el cumplimiento de los funcionarios de la aplicación del marco normativo vigente.</li> <li>• Identificar y obtener la existencia de objetivos y metas a cumplir, su metodología, reportes y cumplimiento.</li> <li>• Entrevistas con los funcionarios de las áreas involucradas. Redacción de las actas de cada entrevista. Elaboración de cuestionarios.</li> </ul>
<p><b>A.2. ¿La adjudicación de la obra se realiza de acuerdo a lo establecido en las leyes de Obras Públicas y los respectivos convenios?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar y determinar la aplicación y alcances de la Ley de Obras Públicas Nacional, Leyes de Obras Públicas Provinciales y/o Normativa municipal aplicable.</li> <li>• Identificar, obtener y analizar de la SSDUYV y de las Jurisdicciones beneficiarias, la documentación que permita verificar los criterios legales de adjudicación de las obras.</li> <li>• Identificar, obtener y analizar los procedimientos de adjudicación de las obras, tanto lo ejecutado por la SSDUYV como en las jurisdicciones beneficiarias.</li> </ul>
<p><b>A.3. ¿Cumplen las Jurisdicciones solicitantes con la normativa vigente para el acceso y la implementación del financiamiento previsto por el programa?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar, obtener y analizar la normativa Provincial y/o Municipal vinculada a la Contratación y Ejecución de Obras viales</li> <li>• Visitar a las jurisdicciones integrantes de la muestra para relevar el funcionamiento del Programa.</li> <li>• Tomar vista de expedientes incluidos</li> <li>• Verificar que los proyectos presentados cumplan con los requisitos establecidos en la normativa vigente.</li> <li>• Verificar la existencia y aplicación de los contratos de acuerdo a la normativa vigente</li> <li>• Verificar la documentación correspondiente a las rendiciones de cuentas presentadas ante la SSDUYV, de los expedientes de la muestra seleccionada, a fin de determinar su cumplimiento en tiempo y forma de acuerdo a la normativa vigente.</li> <li>• Entrevista con funcionarios de la SSDUYV y de las Jurisdicciones beneficiarias</li> </ul>

B. Área de Interés: Técnico.	Procedimientos
<b>B.1. ¿Se cumplimentan todos los requisitos técnicos para obtener la aprobación de los Proyectos previo a la ejecución de las obras?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar y analizar los Proyectos de Obra presentados por la Jurisdicción Beneficiaria en el ámbito de la SSDUyV.</li> <li>• Verificar y analizar los Proyectos de Obra definidos por la SSDUyV.</li> <li>• Verificar y analizar los Expedientes Técnicos y antecedentes de factibilidad técnica en el ámbito de la SSDUyV.</li> <li>• Verificar legajos de Obra y analizar la documentación en las jurisdicciones beneficiarias.</li> </ul>
<b>B.2- ¿Los criterios utilizados para el cálculo de costos de las obras están debidamente definidos?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar y analizar los Expedientes Técnicos y antecedentes de factibilidad técnica.</li> <li>• Verificar legajos de Obra y analizar la documentación técnica en las jurisdicciones beneficiarias.</li> <li>• Entrevistas a funcionarios de la SSDUyV</li> </ul>
<b>B.3 ¿La SSDUyV realiza controles técnicos durante las ejecución de las obras? o figura similar?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta a la SSDUyV sobre fiscalizaciones realizadas.</li> <li>• Verificación de los registros llevados al efecto</li> <li>• Entrevistas con Funcionarios de las jurisdicciones beneficiarias.</li> <li>• Verificar y analizar de Legajos de obra y documentación radicada en las jurisdicciones.</li> </ul>
<b>B.4. ¿Las obras fueron ejecutadas conforme a los estándares de calidad y en el tiempo previsto?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta de Expedientes de factibilidad, antecedentes de las obras y Pliegos de Licitación, Especificaciones Técnicas, Proyectos ejecutivos.</li> <li>• Verificación en las jurisdicciones donde se encuentran radicadas las obras mediante relevamientos visuales y fotográficos.</li> <li>• Vista de Plan de Avance de Obra e Inversión proyectada.</li> <li>• Vista de Expedientes, Libros de Ordenes de Servicio y Actas.</li> </ul>
<b>B.5. ¿Se implementaron controles por parte de las jurisdicciones a fin de lograr que las obras se ejecuten en tiempo y forma?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas a obras y análisis de Actas de Obra.</li> <li>• Verificación de Libros de Ordenes de Servicio y Notas de Pedido.</li> <li>• Verificación del cumplimiento de los Proyectos ejecutivos aprobados por la SSDUyV a realizar en las Jurisdicciones</li> </ul>
C. Área de interés: Gestión	Procedimientos
<b>C.1 ¿Las transferencias efectuadas en el marco del Programa financiado con el fondo fiduciario fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista con funcionarios.</li> <li>• Vista de antecedentes y expedientes de tramitación de los convenios.</li> <li>• Vista de expedientes de pago.</li> <li>• Vista de Extractos bancarios.</li> <li>• Requerimiento, obtención y análisis de información pertinente a la UCOFIN y el BNA</li> <li>• Requerimiento, obtención y análisis de información a la pertinente SSDUyV.</li> </ul>
<b>C.2 ¿La aprobación, liquidación y pago de los certificados por parte del comitente se realizó de acuerdo a la normativa vigente y lo convenido?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtención y Análisis de la documentación de respaldo de los certificados.</li> <li>• Verificación de comprobantes de respaldo: factura o documento equivalente, recibos y órdenes de pago.</li> <li>• Verificación de las pólizas correspondientes.</li> <li>• Verificación de la documentación de respaldo de las retenciones realizadas.</li> <li>• Entrevista con los funcionarios responsables a nivel nacional y municipal.</li> <li>• Verificación del cumplimiento de los convenios nivel nacional, provincial y municipal.</li> <li>• Verificación de los informes de auditoría interna</li> </ul>
<b>C.3 ¿El control y aprobación de las rendiciones de pagos, se realizó de acuerdo a la reglamentación vigente?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtención y Análisis de la documentación de respaldo de las rendiciones.</li> <li>• Vista de expedientes.</li> <li>• Requerimientos de información a la SSDUyV, Jurisdicciones vinculadas, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.</li> </ul>

## ANEXO II

### Aspectos metodológicos de la muestra

#### Plan de muestreo para la auditoría las Transferencias a Municipios de fondos derivados del Fideicomiso creado por Decreto N° 976/200

#### I - Antecedentes

El Proyecto de Auditoría sobre las Transferencias a Municipios de fondos derivados del Fideicomiso creado por Decreto N° 976/2001 - MPFIPyS - Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, está autorizado en el POA de acuerdo con el siguiente detalle:

POA 2013 - Proyecto 11 4 181 – Act. 293/13 – Área 1

POA 2014 – Proyecto 11 4 411 – Áreas 2 a 5, que se iniciarán una vez concluido el anterior.

Comprende montos convenidos por un total de \$ 4.303.607.481,85, a diferentes Jurisdicciones de todo el país<sup>60</sup>.

Para la ejecución de los mismos se definieron cinco (5) Áreas geográficas, considerando la magnitud de los montos transferidos y la extensión geográfica en donde se aplicaron los fondos, a saber:

MONTO CONVENIDOS TOTAL PAIS	Enero 2009 a Abril 2012	\$4.303.607.481,55
AREAS	MONTOS CONVENIDOS	%
Área 1 - 1° Y 2° Cordón PBA	\$ 2.376.800.916,70	55.23 %
Área 2 - Interior PBA	\$ 971.328.458,04	22.57 %
Área 3	\$ 454.568.742,08	10.56 %
Área 4	\$ 337.427.302,65	7.84 %
Área 5	\$ 163.482.062,38	3.80 %
<b>TOTAL MONTO CONVENIDO PAIS</b>	<b>\$ 4.303.607.481,55</b>	<b>100,00%</b>

Fuente. Elaboración propia a la fecha del presente sobre datos UCOFIN y SSDUyV

Las jurisdicciones que integran cada Área a auditar se presentan en el Cuadro N° 1.

#### Cuadro N° 1 – Jurisdicciones que integran las Áreas a auditar

ÁREA	JURISDICCIONES	CANTIDAD
Área 1	PBA 1° y 2° Cordón	23
Área 2	PBA Interior	55
Área 3	Chaco, Corrientes, Formosa, Catamarca, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán	42
Área 4	Córdoba, Mendoza, San Juan, La Rioja, Santa Fe y Entre Ríos	35
Área 5	Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz	13
	<b>Total</b>	<b>166</b>

Fuente. Elaboración propia a la fecha del presente sobre datos UCOFIN y SSDUyV

<sup>60</sup> Datos elaborados por parte del equipo a la fecha del presente proyecto de informe -s/datos UCOFIN, SSDUyV y otros-

El detalle de los montos convenidos y la cantidad de convenios, por cada una de las Áreas a auditar se presenta en el Cuadro N° 2

**Cuadro N° 2 – Montos Totales Convenidos por Áreas**

ÁREAS	LOCALIDADES	MONTO CONVENIDO	% POR ÁREA	% PARCIAL	CONVENIOS
Área 1	1 y 2 Cerdón	\$ 2.376.800.916,70	55,23%		87
Área 2	Resto de la Prov. de Bs. As.	\$ 971.328.458,04	22,57%		97
Área 3	Chaco	\$ 277.626.674,00		61,07%	
	Corrientes	\$ 119.673.185,92		26,33%	
	Jujuy	\$ 15.920.532,32		3,50%	
	Santiago del Estero	\$ 12.459.889,51		2,74%	
	Salta	\$ 12.000.000,00		2,64%	
	Tucumán	\$ 6.420.638,77		1,41%	
	Formosa	\$ 5.667.198,56		1,25%	
	Catamarca	\$ 4.800.623,00		1,06%	
	<b>Total Área 3</b>	<b>\$ 454.568.742,08</b>	<b>10,56%</b>	<b>100,00%</b>	<b>62</b>
	Área 4	Entre Ríos	\$ 84.783.147,11		25,13%
Córdoba		\$ 76.478.322,39		22,67%	
Mendoza		\$ 59.079.813,04		17,51%	
San Juan		\$ 50.471.256,15		14,96%	
Santa Fe		\$ 47.719.936,34		14,14%	
La Rioja		\$ 18.894.827,62		5,60%	
<b>Total Área 4</b>		<b>\$ 337.427.302,65</b>	<b>7,84%</b>	<b>100,00%</b>	<b>44</b>
Área 5	Chubut	\$ 74.803.877,80		45,76%	
	Santa Cruz	\$ 56.846.220,11		34,77%	
	Río Negro	\$ 29.752.872,74		18,20%	
	Neuquén	\$ 2.079.091,73		1,27%	
	<b>Total Área 5</b>	<b>\$ 163.482.062,38</b>	<b>3,80%</b>	<b>100,00%</b>	<b>16</b>
<b>Total</b>	<b>\$ 4.303.607.481,85</b>	<b>100,00%</b>		<b>306</b>	

Fuente. Elaboración propia a la fecha del presente sobre datos UCOFIN y SSDUyV

El criterio para auditar las Áreas definidas es el siguiente:

**1°: Área 1:** Por ser la de mayor relevancia en cuanto a monto convenido \$2.376.800.916,70, que representa el 55,23% del total convenido a nivel país y por proximidad geográfica, lo que permitirá atender las consultas que surjan de manera inmediata;

**2°: Área 2, 22,57%; Área 3, 10,56%; Área 4, 7,84%; Área 5, 3,80%,** respectivamente del total convenido a nivel país, una vez concluida en Área 1.

## II - Definición de la Muestra para el Área 1

### 1) Universo a Auditar

Se definen como universo a auditar, las 23 Jurisdicciones beneficiarias de transferencias, del 1er y 2do cordón de la Provincia de Buenos Aires, considerando la magnitud de los fondos convenidos, \$ 2.376.800.916.70 (55.23% del total país) en el período a auditar, instrumentados a través de ochenta y siete (87) convenios suscriptos por la SSDUyV. Los montos devengados ascienden a \$2.171.956.395,40.

### 2) Criterios para la selección de la Muestra de Jurisdicciones

Como unidad de muestreo se tomó a la Jurisdicción Beneficiaria y se adoptó un muestreo no probabilístico por las características del universo a auditar.

Conforme los cuatro criterios considerados para seleccionar una muestra de las Jurisdicciones, en el cuadro siguiente se exponen los guarismos de cada una de ellas.

<b>Cuadro N° 3 Selección de casos a relevar. Criterios de selección FONDO FIDUCIARIO</b>								
<b>DECRETO 976/2001 –DECRETO 54/2009 SSDUyV –</b>								
<b>PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DE OBRAS VIALES URBANAS, PERIURBANAS, CAMINOS DE LA</b>								
<b>PRODUCCIÓN, ACCESO A PUEBLOS, Y OBRAS DE SEGURIDAD VIAL</b>								
<b>1er y 2do cordón de la Provincia de Buenos Aires</b>								
<b>Selección de casos a relevar</b>								
No.	Jurisdicción	Cantidad de Convenios	Monto de los Convenios	Criterios de Selección				
				Monto Devengado/ Percibido	\$/ Habitante	Incidencia Cantidad de Hogares Sin Pavimento	Cuadras a intervenir s/convenios	Cuadras a intervenir s/planta urbana
1	Almirante Brown	5	\$ 147.000.000	\$ 134.165.215	\$ 241,42	21,28%	1.804	10,76%
2	Avellaneda	7	\$ 112.824.213	\$ 111.330.271	\$ 326,50	4,78%	383	3,94%
3	Berazategui	3	\$ 39.477.000	\$ 39.477.000	\$ 123,28	18,10%	534	2,18%
4	Esteban Echeverría	4	\$ 88.084.007	\$ 86.930.554	\$ 290,92	20,58%	360	1,32%
5	Ezeiza	4	\$ 137.597.040	\$ 96.835.216	\$ 604,39	27,95%	690	15,47%
6	Florencio Varela	3	\$ 107.060.498	\$ 104.242.303	\$ 245,86	32,85%	740	2,65%
7	Gral. San Martín	2	\$ 32.962.601	\$ 32.604.647	\$ 77,11	6,07%	147	1,38%
8	Hurlingham	4	\$ 45.368.535	\$ 45.368.535	\$ 257,04	6,24%	253	3,90%
9	Ituzaingo	4	\$ 76.086.271	\$ 75.623.619	\$ 449,02	10,82%	221	3,23%
10	José C. Paz	4	\$ 152.689.994	\$ 152.687.293	\$ 580,35	34,37%	650	6,84%
11	La Matanza	1	\$ 215.525.256	\$ 208.477.319	\$ 117,64	21,37%	1.200	1,94%
12	Lanús	6	\$ 193.196.449	\$ 193.196.148	\$ 424,90	1,56%	638	6,64%
13	Lomas de Zamora	8	\$ 339.502.458	\$ 278.694.955	\$ 454,50	13,67%	612	4,04%
14	Malvinas Argentinas	1	\$ 67.799.982	\$ 67.799.992	\$ 210,67	32,47%	458	4,54%
15	Merlo	4	\$ 129.701.281	\$ 111.663.338	\$ 213,01	27,76%	406	1,56%

16	Moreno	3	\$ 109.010.666	\$ 69.010.666	\$ 149,30	18,97%	565	1,62%
17	Morón	3	\$ 35.338.519	\$ 22.079.522	\$ 47,77	2,76%	274	2,88%
18	Quilmes	6	\$ 80.009.522	\$ 78.740.595	\$ 135,57	11,66%	414	3,15%
19	San Fernando	2	\$ 10.298.460	\$ 10.298.460	\$ 63,00	5,73%	60	1,37%
20	San Miguel	6	\$ 87.867.445	\$ 85.762.221	\$ 305,07	15,85%	232	1,61%
21	Tigre	3	\$ 88.053.420	\$ 87.739.845	\$ 230,46	9,47%	275	1,03%
22	Tres de Febrero	2	\$ 53.238.598	\$ 53.238.598	\$ 154,87	1,02%	522	7,27%
23	Vicente López	2	\$ 28.108.702	\$ 25.993.083	\$ 95,94	0,93%	s/d	s/d
<b>Totales</b>		<b>87</b>	<b>\$2.376.800.917</b>	<b>\$2.171.959.395</b>	<b>\$ 222,46</b>			

Fuente Elaboración propia a la fecha del presente sobre datos: UCOFIN, SSDUyV, Censos Nacionales, Wikipedia, Web Municipios y Pcia. De Buenos Aires, Earth Google Pro.

Se seleccionaron las tres (3) Jurisdicciones de mayor ratio resultantes luego de aplicar cada criterio y el orden enunciado.

En los casos en que una Jurisdicción queda incluida por un criterio, se la excluye de los otros restantes, incorporándose la Jurisdicción que le sigue en la grilla correspondiente

a. Jurisdicciones con el mayor monto de fondos devengados para el período.

No.	Jurisdicción	Monto
1	Lomas de Zamora	\$ 278.694.955,04
2	La Matanza	\$ 208.477.319,16
3	Lanús	\$ 193.196.147,69
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 680.368.421,89</b>

b. Jurisdicciones con los mayores montos devengados por habitante. Censo Nacional Año 2010.

No.	Jurisdicción	\$/Hab.
1	Ezeiza	\$ 604,39
2	José C. Paz	\$ 580,35
3	Ituzaingó	\$ 449,02

c. Jurisdicciones con la mayor incidencia de cantidad de hogares sin pavimento. Censo Nacional Año 2001 Último con información requerida disponible.

No.	Jurisdicción	Incidencia Cantidad de Hogares Sin Pavimento s/ Cant. Total de Hogares
1	Florencio Varela	32,85%
2	Malvinas Argentinas	32,47%
3	Merlo	27,79%

- d. Jurisdicciones con mayor incidencia de la obra ejecutada (calles asfaltadas) en relación a la planta urbana.

A los fines de determinar este criterio muestral, se utilizaron los km2 de planta urbana de cada jurisdicción (dato estimado de cantidad de cuadras de cada Jurisdicción), y se lo relacionó con el total de cuadras intervenidas por el Programa<sup>61</sup>, obteniéndose un ratio de inversión de la obra ejecutada con relación a la planta urbana de cada Jurisdicción.

Las Jurisdicciones de mayor ratio son:

No.	Jurisdicción	Cuadras asfaltadas / Planta Urbana
1	Almirante Brown	10,76 %
2	Tres de Febrero	7,27 %
3	Avellaneda	3.94 %

A partir de lo antes expuesto y conforme lo resuelto por la Comisión de Supervisión se definieron las jurisdicciones que compusieron la Muestra seleccionada, los convenios comprendidos y sus montos<sup>62</sup>:

<sup>61</sup> Fuentes: Webs Municipios y Gobierno Pcia de Bs. As., Wikipedia, Earth Google Pro, datos UCOFIN y SSDUyV.  
Elaboración propia a la fecha del presente

<sup>62</sup> Ver Punto 2.3 del Informe. Determinación de la Muestra



**ANEXO III**

**Marco Legal Nacional del PROGRAMA**

<b>NORMA N°</b>	<b>TIPO</b>	<b>RESEÑA</b>
976/2001	Decreto	Crea tasa del gasoil y crea el Fideicomiso de Infraestructura del transporte
1377/2001	Decreto	Crea el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) que incluye el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y amplía los beneficiarios del Fideicomiso.
531/2001	Resolución Min. Infra. y Vivienda	Crea la UCOFIN (Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura)
425/2003	Decreto	Licitación y Concesión de Corredores Viales
1359/2004	Decreto	Aprueba la Estructura Organizativa de la UCOFIN
301/04	Decreto	Modificación del decreto nro. 652/2002, con la finalidad de redistribuir los recursos provenientes de la tasa sobre el gasoil, incrementando la participación que le corresponde al sistema integrado de transporte terrestre al cincuenta por ciento de los mismos
26028	Ley Año de sanción 2005	Establece un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, con afectación específica al desarrollo de proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes, a compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor, al transporte de cargas por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga, de modo que incida en una sola de las etapas de su circulación

564/2005	Decreto	Reglamenta la ley 26028
118/06	Decreto	Modifica el decreto 564/2005 en los criterios de distribución de los recursos del FIDEICOMISO
678/06	Decreto	Establece el régimen de compensaciones complementarias, destinado a compensar incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano, bajo jurisdicción nacional que presten servicios en el ámbito geográfico delimitado por el artículo 2º de la ley nro. 25.031 y en la órbita de las unidades administrativas establecidas por la resolución nro. 168/95 de la secretaria de transporte en el marco de lo dispuesto por el artículo 2º del decreto nro. 656/94.
54/2009	Decreto	Amplía los beneficiarios del Fideicomiso incorporando a la SSDUyV como uno de ellos
26/2009	Resolución del MEyFP	Genera un mecanismo de financiamiento para el Fideicomiso
543/10	Decreto	Modifica bienes y destino de los bienes previstos para el contrato de fideicomiso por el decreto 976/2001

**ANEXO IV**
**Convenios de la Muestra: Listado de Obras**
**i. Convenios con Contratistas adjudicados por Licitación y ejecutados con los Municipios como Comitentes.**

En el cuadro siguiente se informa el detalle de convenios: contratistas, montos de Licitaciones y monto total por convenio de los determinados en la muestra, realizados con esta modalidad:

**Cuadro N° 1: Tipos de Obra, Adjudicatarios y Montos:**

Convenio	ACU	Tipo de Obra	Adjudicatario	Monto Convenido por obra	Monto Total por Convenio
Almirante Brown Etapa 3	1334/2010	Pavimento en Concreto Asfáltico.	VIANI S.A.C.I.C. Y A.	\$ 3.300.000,00	\$ 16.500.000,00
		Pavimento en Concreto Asfáltico.	EVA S.A.	\$ 3.300.000,00	
		Pavimento en Concreto Asfáltico.	CONSTRUCCIONES ECOLOGICAS S.A.	\$ 3.300.000,00	
		Pavimento en Concreto Asfáltico.	ALEQUI-EMA (UTE)	\$ 3.300.000,00	
		Pavimento en Concreto Asfáltico.	CARBE S.A.	\$ 3.300.000,00	
Almirante Brown III	2405/2010	Capa de Rodamiento en Concreto Asfáltico.	EVA S.A.	\$ 3.760.000,00	\$ 22.400.000,00
		Capa de Rodamiento en Concreto Asfáltico.	PELQUE S.A.	\$ 3.760.000,00	
		Capa de Rodamiento en Concreto Asfáltico con Cordón Cuneta.	MARCALBA S.A.	\$ 7.440.000,00	
		Capa de Rodamiento en Concreto Asfáltico con Cordón Cuneta.	MARCALBA S.A.	\$ 7.440.000,00	
Avellaneda 3	2254/2009	Pavimentación en calles de tierra.	COVYC S.A.	\$ 3.939.681,00	\$ 8.990.735,00
		Repavimentación.	VIANI SACIC. y A.	\$ 5.051.054,00	
Avellaneda 6	1643/2011	Desarrollo del Camino de la Ribera, 3a. Etapa.	TRIVIÑO, JOSE LUIS	\$ 38.898.731,00	\$ 38.898.731,00
Ezeiza 3	1446/2011	Pavimento Asfáltico con Cordón Cuneta.	ATILIO VIAL S.A.	\$ 23.802.689,77	\$ 71.462.944,77
		Pavimento Asfáltico con Cordón Cuneta.	VIANI SACIC. y A.	\$ 23.828.793,00	
		Pavimento Asfáltico con Cordón Cuneta.	VIANI SACIC. y A.	\$ 23.831.462,00	
Florencio Varela 2	2967/2009	Pavimento de Acceso a Escuelas.	CONSTRUMEX S.A.	\$ 6.801.005,66	\$ 26.224.729,29
		Pavimento de Acceso a Escuelas.	OCSA S.A.	\$ 6.200.101,88	
		Pavimento de Acceso a Escuelas.	OCSA S.A.	\$ 6.702.791,72	
		Pavimento de Acceso a Escuelas.	ABC VIAL S.R.L.	\$ 6.520.830,03	
Ituzaingó 3	46/2011	Pavimentación de 49 cuadras.	HOGAR CONSTRUCCIONES	\$ 12.578.711,48	\$ 12.578.711,48
La Matanza 1	3028/2009	Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Etapa I.	TECNIPISOS	\$35.938.504,62	\$ 215.525.256,52
		Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Etapa II.	TECNIPISOS S.A.	\$ 35.938.504,62	
		Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Eta III.	CENTRO CONSTRUCCIONES	\$ 35.768.493,96	
		Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Eta IV.	ESUCO S.A.	\$ 35.966.754,12	
		Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Etapa V.	CONCRET NOR S.A.	\$ 35.986.910,84	

Convenio	ACU	Tipo de Obra	Adjudicatario	Monto Convenido por obra	Monto Total por Convenio
		Pavimentación de Aprox. 200 Cuadras. Eta VI.	DECAVIAL S.A.	\$ 35.926.088,36	
Lanús 2	4290/2009	Fresado y Reencarpetado.	PELQUE S.A.	\$ 8.670.467,13	\$ 34.862.628,28
		Fresado y Reencarpetado.	COVYC S.A.	\$ 8.656.598,13	
		Bacheo de Hormigón Simple.	VIANI SACIC y A	\$ 8.764.603,02	
		Bacheo de Hormigón Simple.	RICAVIAL S.A.	\$ 8.770.960,00	
Lanús 3	259/2010	Pavimento Asfáltico.	TRANSPORTE CESAR OBRAS VIALES Y CIVILES	\$ 6.586.800,00	\$ 6.586.800,00
Lomas de Zamora 2	1355/2011	Repavimentación de Calles con Hormigón.	EMA S.A.	\$ 7.298.795,75	\$ 21.990.253,86
		Repavimentación de Calles con Hormigón.	EMA S.A.	\$ 7.099.714,93	
		Acondicionamiento de Calzadas Mediante Bacheo en Hormigón.	VALFOS S.A.	\$ 2.495.563,57	
		Acondicionamiento de Calzada de Concreto Asfáltico.	COVYC S.A.	\$ 5.096.179,61	
Lomas de Zamora 7	1754/2011	Pavimentación y Repavimentación.	VIANI S.A.C.I.C. Y A.	\$ 5.091.736,37	\$ 32.169.222,03
		Pavimentación y Repavimentación.	GRUPO CONSTRUCTORA S.A.-VIALME S.A. (U.T.E.)	\$ 6.796.080,72	
		Pavimentación y Repavimentación.	GRUPO CONSTRUCTORA S.A.-VIALME S.A. (U.T.E.)	\$ 6.794.321,42	
		Pavimentación y Repavimentación.	GRUPO CONSTRUCTORA S.A.-VIALME S.A. (U.T.E.)	\$ 6.800.184,72	
		Pavimentación y Repavimentación.	EMPRENDIMIENTOS SW S.A.	\$ 6.686.898,80	
Malvinas Argentinas 1	1161/2009	Pavimentación Asfáltica con Cordón cuneta.	BALSAS HNOS. S.A.	\$ 11.366.578,05	\$ 67.799.981,70
		Pavimentación Asfáltica con Cordón cuneta.	VIANI S.A.C.I.C. Y A.	\$ 11.340.003,45	
		Pavimentación Asfáltica con Cordón cuneta.	CIVIAL S.A.	\$ 11.606.591,50	
		Pavimentación Asfáltica con Cordón cuneta.	VIALME-GRUPO CONSTRUCCIONES UTE	\$ 11.547.251,82	
		Pavimentación Asfáltica con Cordón cuneta.	EMA S.A.	\$ 12.679.431,77	
		Bacheo y Sellado de juntas y grietas.	VIALME-GRUPO CONSTRUCCIONES UTE	\$ 3.917.334,10	
		Fresado, reconstrucción de pavimento y Cordón cuneta.	CIVIAL S.A.	\$ 4.213.836,94	
		Fresado, reconstrucción de pavimento y Cordón cuneta.	VIALME-GRUPO CONSTRUCCIONES UTE	\$ 1.128.954,07	
Merlo 3	1792/2011	Pavimento de Acceso a Escuelas.	CONSTRUCCIONES MALAGA	\$ 27.561.282,38	\$ 27.561.282,38
Merlo 4	1651/2011	Pavimentación de Acceso a Barrios y Redes Troncales.	BALSAS HNOS. S.A.	\$ 15.705.231,96	\$ 15.705.231,96
San Miguel 1	2622/2009	Pavimentación.	SACH S.A.	14.000.000,00	\$ 14.000.000,00
Tres de Febrero 2	4218/2009	Reparación de pavimentos.	ALEMARSA S.A.	\$ 16.000.000,00	\$ 50.000.000,00
		Reparación de pavimentos.	SACH S.A.	\$ 16.500.000,00	
		Reparación de pavimentos.	SACH S.A.	\$ 17.500.000,00	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

**ii. Convenios suscriptos por los Municipios por el Sistema de Administración**

En el siguiente cuadro se exponen los tipos de obra que se establecieron en el marco de los respectivos convenios, el Monto contratado por Obra y por Convenio.

**Cuadro N° 2: Obras convenidas por Administración.**

Convenio	ACU	Tipo de Obra	Monto Convenido por obra	Monto total por Convenio
José C. Paz 4	960/2011	Pavimento Flexible con cordón cuneta.	\$ 7.519.823,75	\$ 50.000.000,00
		Pavimento Flexible con cordón cuneta.	\$ 7.834.303,75	
		Pavimento Flexible con cordón cuneta.	\$ 8.211.150,00	
		Pavimento Flexible con cordón cuneta.	\$ 8.409.885,25	
		Obra Hidráulica y Pavimento de Carpeta Flexible con cordón cuneta y badenes de hormigón.	\$ 6.452.363,92	
		Obra Hidráulica y Pavimento de Carpeta Flexible con cordón cuneta y badenes de hormigón.	\$ 8.867.999,40	
		Provisión de Asfalto Caliente	\$ 131.600,00	
		Provisión de Mano de Obra para Hormigón pobre y Mano de Obra para Cordón cuneta.	\$ 320.963,50	
		Provisión de tosca.	\$ 400.000,00	
		Provisión de alquiler de Equipos excavadores sobre orugas de alto rendimiento y alquiler de pala cargadora sobre neumáticos de alto rendimiento.	\$ 397.100,00	
Tigre 1	1974/2009(*)	Repavimentación, ejecución de cordón cuneta, desagües complementarios y bicienda.	\$ 2.463.213,72	\$ 46.803.428,23
		Fresado y Reencarpetado.	\$ 3.547.484,56	
		Varios.	\$ 12.682.996,10	
		Fresado y Reencarpetado.	\$ 7.596.540,60	
		Fresado y Reencarpetado.	\$ 6.567.776,32	
		Repavimentación.	\$ 3.286.936,93	
		Fresado y Reencarpetado.	\$ 10.658.480,00	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN. (\*) Ver Observación 4.9.1.11.

**iii. Convenios S1 realizados por Cooperativas y ejecutados con el Municipio como comitente**

En el siguiente cuadro se exponen los tipos de obra que se ejecutaron en el marco de los respectivos convenios, vinculado con el monto contratado por Obra:

**Cuadro N° 3: Obras ejecutadas con Convenios S1**

Convenio	ACU	Tipo de Obra	Monto Convenido por obra	Monto Total por Convenio
Ituzaingó S1	3809/2009	Limpieza de Arroyos.	\$ 1.177.974,16	\$ 10.513.465,80
		Desmalezado y Poda Correctiva.	\$ 2.553.835,20	
		Construcción de Veredas.	\$ 2.270.254,64	
		Pavimento Multipropósito.	\$ 1.251.314,52	
		Mantenimiento de la Red Vial.	\$ 1.052.141,04	
		Mantenimiento de Espacios Públicos y Sendas Peatonales.	\$ 2.207.946,24	
Lomas de Zamora S1	3807/2009	Veredas o Sendas Peatonales.	\$ 12.975.384,96	\$ 26.398.264,41
		Tomado de Juntas.	\$ 2.299.461,12	
		Veredas Urbanas de Baldosas.	\$ 2.627.198,82	
		Mantenimiento y Parquización.	\$ 831.012,48	
		Plazoletas.	\$ 6.843.519,36	
		Pavimento Multipropósito.	\$ 821.687,67	
San Miguel S1	3815/2009	Veredas o Sendas Peatonales.	\$ 14.961.311,04	\$ 14.961.311,04

Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Contratos y Certificación. Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

**ANEXO V: Fotografías de las Obras**



**1. Almirante Brown Sumidero.**



**2. Almirante Brown Pavimento agrietado y con reparaciones.**



**3. Almirante Brown Pavimento agrietado.**



**4. Almirante Brown Pavimento agrietado.**





5. Avellaneda Sumidero.



6. Ituzaingó Pavimento agrietado.



**7. Ituzaingó Pavimento agrietado.**



**8. Ituzaingó Sumidero.**



**9. Ituzaingó Sumidero.**



**10. José C. Paz Tapa sin colocar. Obra hidráulica sin terminar.**



**11. Lanús Sumidero.**



**12. Lanús Pavimento deteriorado (Bache).**



**13. Lanús Pavimento agrietado.**



**14. Lanús Pavimento agrietado.**



**15. Lanús Pavimento agrietado.**



**16. Lomas de Zamora Pavimento deteriorado con reparaciones.**



**17. Lomas de Zamora Pavimento deteriorado con reparaciones.**



**18. Malvinas Argentinas Pavimento deteriorado con reparaciones.**



**19. Malvinas Argentinas Pavimento agrietado.**



**20. Tigre Pavimento agrietado.**





**21. Tigre Pavimento agrietado.**



**22. Tigre Pavimento con reparaciones.**

**Anexo VI - DESCARGO DEL AUDITADO**



Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda  
 Secretaría de Vivienda y Hábitat

"2017 - Año de Las Energías Renovables Nacional"

NOTA SVyH N° 281/2017

NOTA N°  
 REF: NOTA N° 145/16 – AG7  
 ACT. N° 293/13 – AGN  
 BUENOS AIRES,

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud. y conforme lo indicado por la superioridad, en relación a vuestra solicitud de formular observaciones y/o comentarios acerca del "Proyecto de Informe de Auditoría de Fondos Nacionales Transferidos a Jurisdicciones Beneficiarias con afectación al FIDEICOMISO creado por Decreto N° 976/2001, según Decreto N° 54/2009 – Período a auditar: Ejercicio 2009, 2010, 2011 hasta el primer cuatrimestre de 2012".

Acompañan a la presente, las observaciones formuladas por esta Secretaría.

Sin otro particular, saludo a Ud. atentamente.

Cdr. Gustavo J. Flores  
 Director de Control de Gestión del FONAVI  
 Secretaría de Vivienda y Hábitat

DR. GABRIEL MIHURA ESTRADA  
 Auditor General  
 AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN  
 S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN GERENCIA DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES	
ENTRADA	SALIDA
14-10	14-2-17

AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN MESA DE ENTRADAS	
ENTRADA	SALIDA
2 FEB 2017	16/10



*Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda  
Secretaría de Vivienda y Hábitat*

**Observaciones y comentarios al Proyecto de Informe de Auditoría de Fondos Nacionales transferidos a jurisdicciones beneficiarias Fideicomiso 976/2001 – SSDUYV – de la Auditoría General de la Nación (AGN)**

Atento a que las tareas de campo, objeto del Proyecto de Informe de Auditoría de Fondos Nacionales transferidos a jurisdicciones beneficiarias Fideicomiso 976/2001 (Período mayo de 2013 y noviembre 2015 correspondiente a la gestión del gobierno anterior), la gestión actual ha podido relevar la inexistencia de una estructura burocrática que permita dar respuesta a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación.

Como se señala en dicho Proyecto, el "Programa" carecía de una estructura organizacional aprobada.

De la lectura del Proyecto se desprende que muchos de los comentarios y observaciones se realizaron tomando en cuenta los dichos de los "funcionarios entrevistados". Al carecer de una estructura organizacional, se desconoce quiénes fueron los funcionarios entrevistados, si los mismos poseían conocimientos suficientes en la materia y si se encontraban autorizados para contestar la requisitoria.

**Comentarios y Observaciones**

**4.1. Antecedentes y Marco Normativo del PROGRAMA. A.P. 3.1.**


4.1.1. El PROGRAMA no contó en el período auditado con la reglamentación exigida por el Decreto del P.E.N. 54/2009 de definición como Beneficiaria de la SSDUYV, ni con el reglamento particular según lo exigido por la Resolución MPFIPyS 267/2008:

Se observa que, durante el período auditado, no se contó con la reglamentación exigida por el Decreto del P.E.N. N°54/2009. De la lectura de este no surge obligación alguna en esa materia en cabeza de la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV). Sólo se "faculta<sup>1</sup>" a la Secretaría de Obras Públicas (SOP) a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias a que diera lugar el Decreto. Se desconoce por qué dicha Secretaría no hizo uso de esas "facultades".

4.1.2. El PROGRAMA no contó con un mecanismo institucional de comunicación que asegurara la difusión del mismo entre sus potenciales beneficiarios, ya sean Municipios o Provincias, incumpléndose con el principio de publicidad de los actos de gobierno:

Se desconocen mecanismos institucionales que permitieran esta facultad.

<sup>1</sup> Decreto 54/2009, Artículo 7.

  
Cdr. Gustavo J. Flores  
Director de Control de Gestión del FONAVI



*Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda  
Secretaría de Vivienda y Hábitat*

4.1.3. El Contrato de FIDEICOMISO que regulaba la operatoria del PROGRAMA no contemplaba las modificaciones previstas en el ordenamiento vigente, ya que no se incorporaron los nuevos beneficiarios ni la ampliación de objeto:

El Art. 7 del Decreto 54/2009 establece la "delegación" en el Señor Secretario de Obras Públicas y/o en quienes éste designe en su reemplazo, de la "facultad" de suscribir, en representación del ESTADO NACIONAL, la modificación del contrato de fideicomiso vigente. Como bien puede apreciarse de la lectura del mencionado Decreto, la delegación de la facultad de suscribir la modificación del contrato de fideicomiso estaba asignada al Secretario de Obras Públicas y no a la SSDUyV, lo cual releva de toda responsabilidad al respecto a este Organismo. Se desconoce por qué no se suscribió la modificación.

La SSDUyV sólo ejerció las facultades otorgadas mediante Decreto 54/2009<sup>2</sup>, es decir, la suscripción de los convenios con los entes nacionales, jurisdicciones Provinciales y/o Municipales para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al Fideicomiso creado por el Decreto N° 976/2001, facultad que no se encontraba supeditada a ninguna otra medida, según el Decreto antedicho.

4.5. Se verificó la falta de definición de Criterios de Distribución de fondos en el FIDEICOMISO respecto a los Beneficiarios incorporados por Decreto N° 54/2009:

En relación a este punto, es dable indicar que no era facultad de la entonces SSDUyV determinar los criterios de distribución de fondos. Para tales fines deberá remitirse al Organismo que correspondiere.

Sin perjuicio de las consideraciones efectuadas anteriormente, se pone en su conocimiento que esta Secretaría toma en cuenta los comentarios y observaciones emitidos en el Proyecto de Informe de Auditoría, a fin de subsanar las deficiencias señaladas.

Cdor. Gustavo J. Flores  
Director de Control de Gestión del FONAVI  
Secretaría de Vivienda y Hábitat

<sup>2</sup> Decreto 54/2009, Artículo 2.

## Anexo VII - ANÁLISIS DEL DESCARGO DEL AUDITADO

Observación	Descargo Según lo expuesto en la Nota SVyH N°281/2017 del 13/02/2017	Análisis del descargo con fundamento de la decisión elevada a la CS
<p>4.1. Antecedentes y Marco Normativo del PROGRAMA. A.P. 3.1.</p> <p>4.1.1. El PROGRAMA no contó en el período auditado con la reglamentación exigida por el Decreto del P.E.N. 54/2009 de definición como Beneficiaria de la SSDUyV, ni con el reglamento particular según lo exigido por la Resolución MPFIPyS 267/2008.</p> <p>4.1.2. El PROGRAMA no contó con un mecanismo institucional de comunicación que asegurara la difusión del mismo entre sus potenciales beneficiarios, ya sean Municipios o Provincias, incumpléndose con el principio de publicidad de los actos de gobierno</p> <p>4.1.3. El Contrato de FIDEICOMISO que regulaba la operatoria del PROGRAMA no contemplaba las modificaciones previstas en el ordenamiento vigente, ya que no se incorporaron los nuevos beneficiarios ni la ampliación de objeto.</p>	<p>4.1.1. Se transcribe descargo: “Se observa que, durante el período auditado, no se contó con la reglamentación exigida por el Decreto del P.E.N. N°54/2009. De la lectura de este no surge obligación alguna en esa materia en cabeza de la entonces Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV). Sólo se “faculta” a la Secretaría de Obras Públicas (SOP) a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias a que diera lugar el Decreto. Se desconoce porque dicha Secretaría no hizo uso de esas “facultades”.”</p> <p>4.1.2. Se transcribe descargo: “Se desconocen mecanismos institucionales que permitieran esta facultad.”</p> <p>4.1.3. Se transcribe descargo: “El Art. 7 del Decreto 54/2009 establece la “delegación” en el Señor Secretario de Obras Públicas y/o en quienes éste designe en su reemplazo, de la “Facultad” de suscribir, en representación del ESTADO NACIONAL, la modificación del contrato de fideicomiso vigente. Como bien puede apreciarse de la lectura del mencionado Decreto, la delegación de la facultad de suscribir la modificación del contrato de fideicomiso estaba asignada al Secretario de Obras Públicas y no a la SSDUyV, lo cual releva de toda responsabilidad al respecto a este organismo. Se desconoce por qué no se suscribió la modificación. La SSDUyV sólo ejerció las facultades otorgadas mediante el Decreto 54/2009, es decir, la suscripción de los convenios con los entes nacionales, jurisdicciones Provinciales y/o Municipales para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al Fideicomiso creado por el Decreto N°976/2001, facultad que no se encontraba supeditada a ninguna otra medida, según el Decreto antedicho.”</p>	<p><b>4.1.1. y 4.1.3:</b> Lo expuesto por el auditado en el descargo, no aporta elementos nuevos. Lo observado se refiere al PROGRAMA en su conjunto. La SSDUyV fue beneficiaria y ejecutó el PROGRAMA sin reglamentación alguna y sin haber promovido medidas al respecto a la Superioridad. Por lo que se mantiene la observación.</p> <p><b>4.1.2.</b> Como fuera expuesto en el cuerpo de la observación, el PROGRAMA no contó con ningún mecanismo, institucional o no, de difusión. El auditado cuenta con mecanismos de difusión de los demás programas de los cuales es unidad ejecutora, por ej. en su página web. Por lo que se mantiene la observación.</p>

<b>Observación</b>	<b>Descargo</b> Según lo expuesto en la Nota SVyH N°281/2017 del 13/02/2017	<b>Análisis del descargo con fundamento de la decisión elevada a la CS</b>
<p>4.2. El PROGRAMA no contaba con metas y objetivos aprobados no existiendo parámetros de cuantificación de resultados. A.P. 3.2.</p>	<p>El auditado no efectuó descargo para esta observación</p>	<p>Se mantiene la observación</p>
<p>4.3. De los Convenios. AP 3.3 4.3.1. Si bien la SSDUyV requirió la observancia a las potenciales J Beneficiarias del Instructivo Guía de Presentación de Proyectos para el PROGRAMA, el mismo no contaba con aprobación formal. 4.3.2. Se verificaron inconsistencias en los Precios de Referencia establecidos para la determinación de los montos de los convenios, en su aplicación y en los criterios de actualización. AP 3.3.4.</p>	<p>El auditado no efectuó descargo para esta observación</p>	<p>Se mantiene la observación</p>
<p>4.4. De la Unidad Ejecutora del PROGRAMA, en adelante “SSDUyV” y su operatoria en el período auditado. A.P. 3.4. 4.4.1. La SSDUyV no contó con una estructura organizativa aprobada y acorde a sus necesidades. 4.4.2. Del Circuito Administrativo A.P. 3.4.2. 4.4.2.1. La SSDUyV no cumplió con el debido proceso administrativo respecto de la tramitación de las solicitudes de financiamiento presentadas, lo cual imposibilita determinar la totalidad de pedidos de financiamiento y su evolución. 4.4.2.2. La SSDUyV no confeccionaba un expediente único de tramitación por convenio que abarcara toda la gestión administrativa conforme la normativa vigente al respecto. 4.4.2.3. La SSDUyV no contaba con planes definidos de fiscalización o auditorías técnicas y financieras, para verificar el fiel cumplimiento de los convenios conforme lo establecido en los mismos, corroborándose asimismo la inexistencia de actas u otros documentos que permitieran verificar la realización de inspecciones y/o fiscalizaciones. 4.4.2.4. Se verificaron deficiencias en la aplicación de los procedimientos de control de las certificaciones técnicas las cuales habilitaban a posteriori a la emisión de los pagos. Asimismo, no intervino personal técnico en su revisión y aprobación.</p>	<p>El auditado no efectuó descargo para esta observación</p>	<p>Se mantiene la observación</p>

Observación	Descargo Según lo expuesto en la Nota SVyH N°281/2017 del 13/02/2017	Análisis del descargo con fundamento de la decisión elevada a la CS
<p>4.5. Se verificó la falta de definición de Criterios de Distribución de fondos en el FIDEICOMISO respecto a los Beneficiarios incorporados por Decreto N° 54/2009. AP 3.5.</p>	<p>4.5. Se transcribe descargo:  <i>“En relación a este punto, es dable indicar que no era facultad de la entonces SSDUyV determinar los criterios de distribución de fondos. Para tales fines deberá remitirse al Organismo que correspondiere. Sin perjuicio de las consideraciones efectuadas, se pone en su conocimiento que esta secretaría toma en cuenta los comentarios y observaciones emitidos en el Proyecto de Informe de Auditoría, a fin de subsanar las deficiencias señaladas.”</i></p>	<p>Lo expuesto por el auditado en el descargo, no aporta elementos nuevos. Por lo que se mantiene la observación.</p>
<p>4.6. Se han verificado incumplimientos a lo establecido por las normas vigentes (Resoluciones MPFIPyS 268/07 y 267/08 y concordantes.) y por los convenios respectivos en materia de rendición de cuentas. A.P. 3.6. Ver 4.9. De la Muestra.</p>	<p>El auditado no efectuó descargo para esta observación</p>	<p>Se mantiene la observación</p>
<p>4.7. Se han verificado incumplimientos de la condición establecida en los convenios, de contratación de seguros o pólizas de caución hechos que no fueron observados por parte del auditado. AP 3.7.</p>	<p>El auditado no efectuó descargo para esta observación</p>	<p>Se mantiene la observación</p>
<p>4.9. De la Muestra</p>	<p>El auditado no efectuó descargo para esta observación</p>	<p>Se mantiene la observación</p>

**INFORME DE AUDITORÍA**  
**FONDOS NACIONALES TRANSFERIDOS A JURISDICCIONES**  
**BENEFICIARIAS FIDEICOMISO 976/2001**  
**SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA**  
**INFORME EJECUTIVO**

**1- Objeto**

Examinar las transferencias de fondos realizadas por el Estado Nacional a Entes Nacionales, Jurisdicciones Provinciales y/o Municipales, para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al FIDEICOMISO creado por el Decreto N° 976/2001, con cargo al SISTEMA VIAL INTEGRADO (en adelante SISVIAL) incluido en el SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE (en adelante SIT), creado por Decreto N° 1377 de fecha 1 de noviembre de 2001, según Decreto N° 54/2009, cuyo beneficiario original es la SSDUyV y que fueran cedidos a jurisdicciones municipales para su ejecución. Período a auditar: Ejercicios 2009, 2010, 2011 y el Primer Cuatrimestre de 2012.

Las tareas de campo se desarrollaron entre los meses de mayo de 2013 y noviembre de 2015.

**2- Alcance**

El trabajo abarcó la operatoria del PROGRAMA FEDERAL DE OBRAS VIALES URBANAS, PERIURBANAS, CAMINOS DE LA PRODUCCIÓN, ACCESO A PUEBLOS Y OBRAS DE SEGURIDAD VIAL, (en adelante el PROGRAMA) de la SSDUyV, desde la vigencia del Decreto N° 54/2009 que la designa beneficiaria del FIDEICOMISO, abarcando el análisis desde la recepción de la demanda con la aprobación



de los proyectos de obra, la firma de los convenios, la ejecución de las obras hasta la rendición de los fondos transferidos a los municipios y el cierre de las actuaciones.

La operatoria gestionada por la SSDUyV cuenta con el financiamiento proveniente del Fideicomiso de Infraestructura del Transporte, Decreto N° 976/2001.

La presente auditoría se estructuró en tres áreas de interés para dar respuesta a la pregunta clave: *¿Las transferencias efectuadas en el marco del Programa financiado con el fondo fiduciario del cual es beneficiaria la SSDUyV fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica?*

Las áreas de interés definidas son:

Legal
Técnico
Gestión

Se definió como universo sujeto a auditoría, a las veintitrés (23) jurisdicciones beneficiarias correspondientes al 1er y 2do cordón de la Provincia de Buenos Aires.

El monto asignado a dichas jurisdicciones es de \$ 2.376.800.916,70 en el período a auditar, representando el 55,23%, de los fondos convenidos del total país que ascendieron a \$4.303.607.481.85.

Se suscribieron ochenta y siete (87) convenios entre la SSDUyV y los veintitrés (23) municipios del universo definido, registrando un total transferido de \$2.171.959,40 al inicio de la presente auditoría

Se definieron los siguientes criterios para seleccionar las jurisdicciones que compusieron la muestra:

- Mayores montos devengados por jurisdicción;
- Mayores montos devengados por habitante según Censo Nacional año 2010 ;

- c. Mayor cantidad de hogares sin pavimento según Censo Nacional año 2001;
- d. Mayor incidencia de “la obra ejecutada - cuerdas asfaltadas” en relación a la planta urbana de la misma.

Teniendo en cuenta los criterios expresados, se seleccionaron catorce (14) jurisdicciones a auditar, que se exponen a continuación en el Cuadro N° 1, indicando cantidad de convenios, montos convenidos y lo efectivamente transferido en cada caso.

**Cuadro N° 1: Muestra Seleccionada: Composición. Montos Convenidos y Devengados**

No. Orden	Jurisdicción	Cantidad de Convenios	Monto Convenido En pesos	Monto Transferido En pesos
1	Lomas de Zamora	8	339.502.458,19	278.694.955,04
2	La Matanza	1	215.525.256,52	208.477.319,16
3	Lanús	6	193.196.449,05	193.196.147,69
4	Ezeiza	4	137.597.040,49	96.835.215,53
5	José C. Paz	4	152.689.994,00	152.687.293,04
6	Ituzaingó	4	76.086.271,04	75.623.619,30
7	Florencio Varela	3	107.060.498,12	104.242.302,87
8	Malvinas Argentinas	1	67.799.981,70	67.799.992,36
9	Merlo	4	129.701.280,88	111.663.338,30
10	Almirante Brown	5	147.000.000,00	134.165.214,79
11	Tres de Febrero	2	53.238.597,66	53.238.597,66
12	Avellaneda	7	112.824.212,68	111.330.270,83
13	Tigre	3	88.053.420,04	87.739.845,07
14	San Miguel	6	87.867.444,72	85.762.221,51
<b>TOTAL JURISDICIONES DE LA MUESTRA</b>		<b>58</b>	<b>1.908.142.905,09</b>	<b>1.761.456.333,15</b>

Fuente. Elaboración propia a la fecha del presente sobre datos UCOFIN y SSDUyV

De los cincuenta y ocho (58) convenios vistos que alcanzaron la suma de \$1.908.142.905,09 se seleccionaron veintidós (22) cuyo monto total convenido ascendió a \$831.832.977,75, tomando como mínimo un convenio para cada una de las jurisdicciones<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Criterio aprobado por la CSTFN

Los Convenios relevados se exponen en el Cuadro N°2.

**Cuadro N° 2: Convenios Seleccionados de la Muestra**

<b>N° Orden</b>	<b>Convenio y Jurisdicción</b>	<b>Monto Convenido</b>
1	Almirante Brown Etapa 3	\$ 16.500.000,00
2	Almirante Brown III	\$ 22.400.000,00
3	Avellaneda 3	\$ 8.990.735,00
4	Avellaneda 6	\$ 38.898.731,00
5	Ezeiza 3	\$ 71.462.944,77
6	Florencio Varela 2	\$ 26.224.729,29
7	Malvinas Argentinas	\$ 67.799.981,70
8	Ituzaingó 3	\$ 12.578.711,48
9	Ituzaingó S1	\$ 10.513.465,80
10	José C. Paz 4	\$ 50.000.000,00
11	La Matanza 1	\$ 215.525.256,52
12	Lanús 2	\$ 34.862.628,28
13	Lanús 3	\$ 6.586.800,00
14	Lomas de Zamora 2	\$ 21.990.253,86
15	Lomas de Zamora 7	\$ 32.169.222,03
16	Lomas de Zamora S1	\$ 26.398.264,41
17	Merlo 3	\$ 27.561.282,38
18	Merlo 4	\$ 15.705.231,96
19	San Miguel 1	\$ 14.000.000,00
20	San Miguel S1	\$ 14.961.311,04
21	Tigre 1	\$ 46.803.428,23
22	Tres de Febrero 2	\$ 50.000.000,00
	<b>Total Convenios Seleccionados</b>	<b>\$ 831.932.977,75</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la fuente de UCOFIN al inicio de las tareas de auditoría

### 3- Aclaraciones Previas

La tarea de auditoría abarcó tres dimensiones interrelacionadas: legal, técnico y de gestión, en base a una planificación específica, previamente definida.

El programa tuvo como marco Legal Aplicable, de manera resumida, fue el siguiente:

NORMA N°	TIPO	RESEÑA
976/2001	Decreto	Crea tasa del gasoil y crea el Fideicomiso de Infraestructura del transporte
1377/2001	Decreto	Crea el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) que incluye el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y amplía los beneficiarios del Fideicomiso.
531/2001	Resolución Min. Infra. y Vivienda	Crea la UCOFIN (Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura)
54/2009	Decreto	Amplía los beneficiarios del Fideicomiso incorporando a la SSDUyV como uno de ellos
Convenios Particulares	Convenios entre la SSDUyV y las Jurisdicciones Beneficiarias	Regula el financiamiento, derechos y obligaciones de las partes.

El Decreto N° 976/2001 en su Título II, Capítulo I el Decreto 976/2001 incorpora la “Constitución del FIDEICOMISO”, por el cual se firma un contrato entre el BNA como FIDUCIARIO y el ESTADO NACIONAL como FIDUCIANTE comprometiéndose a transferir la propiedad fiduciaria de los bienes fideicomitados con destino exclusivo e irrevocable al cumplimiento del contrato para su administración por el FIDUCIARIO designado en los términos de la Ley N° 24.441 y su modificatoria.

Por Decreto del P.E.N. N°54/2009 se amplió el Marco aplicable del FIDEICOMISO con la inclusión como beneficiarios a la SSDUyV, a la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD y al ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES

Asimismo se facultó a la SSDUyV a suscribir convenios con entes nacionales, jurisdicciones provinciales y/o municipales para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al FIDEICOMISO.

También se estableció que los mencionados beneficiarios aprobarían los desembolsos correspondientes a la ejecución de las obras, financiadas con recursos provenientes del Fondo Fiduciario, directamente a través de la UCOFIN del MEyFP. la que instruiría directamente al BNA para que, en su carácter de fiduciario, dispusiera los pagos correspondientes a las certificaciones y/u órdenes de pago que se emitieran.

En el marco del presente Decreto, a partir de su incorporación como beneficiaria, la SSDUyV, a los efectos de la ejecución de las obras financiadas por el FIDEICOMISO, implementó el PROGRAMA auditado.

A los fines del financiamiento de las obras y de acuerdo a las facultades delegadas por Decreto del P.E.N. N° 54/2009, una vez que las obras obtenían la NO OBJECCIÓN TÉCNICA (en adelante NOT) y la NO OBJECCIÓN FINANCIERA (en adelante NOF) en caso de corresponder, la SSDUyV firmaba Convenios Particulares con las Jurisdicciones Beneficiarias del PROGRAMA, es decir los municipios del primer y segundo cordón de la Provincia de Buenos Aires en el caso de la presente auditoría.

Se daban dos tipos de convenios según tipo de obra, contemplando asimismo distinta modalidad de contratación y ejecución:

1.- Convenios firmados entre la SSDUyV y la jurisdicción beneficiaria para la ejecución de obras de pavimento nuevo, repavimentación y en su caso otro tipo de obras

viales, dentro de las cuales en cuanto a la modalidad de contratación y ejecución se constataron dos formas:

a) donde la jurisdicción beneficiaria asumía en calidad de comitente con la responsabilidad de licitar, adjudicar y contratar a empresas contratistas para la totalidad de la ejecución de la obras por los montos convenidos;

b) donde la jurisdicción beneficiaria asumía en calidad de comitente la responsabilidad de ejecución por administración;

2. - Convenios firmados entre la SSDUyV, la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional (en adelante SCyMIDS) del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MDS), y la jurisdicción beneficiaria donde esta última en su calidad de comitente designaba y contrataba a cooperativas de trabajo a los fines de ejecución de obras de mantenimiento de caminos, veredas, sendas peatonales, mantenimiento de banquetas, forestación, plazoletas, plazas, limpiezas de arroyos y otro tipo de obras.

A partir de la documentación remitida por la SSDUyV y lo informado en la entrevista por los funcionarios de la misma el 19/12/2014, se pudieron verificar los valores por cuadra que se exponen en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 3: Valores de referencia por cuadra**

Tipo	Fecha	Monto
Pavimento Asfáltico	Octubre 2008	\$ 118.806,93
	Septiembre 2009	\$ 149.146,56
	Febrero 2010	\$ 158.021,40
Pavimento de Hormigón	Octubre 2008	\$ 160.456,11
	Noviembre 2009	\$ 203.296,24
	Febrero 2010	\$ 195.315,71
	Febrero 2012	\$ 310.112,13

Fuente: SSDUyV

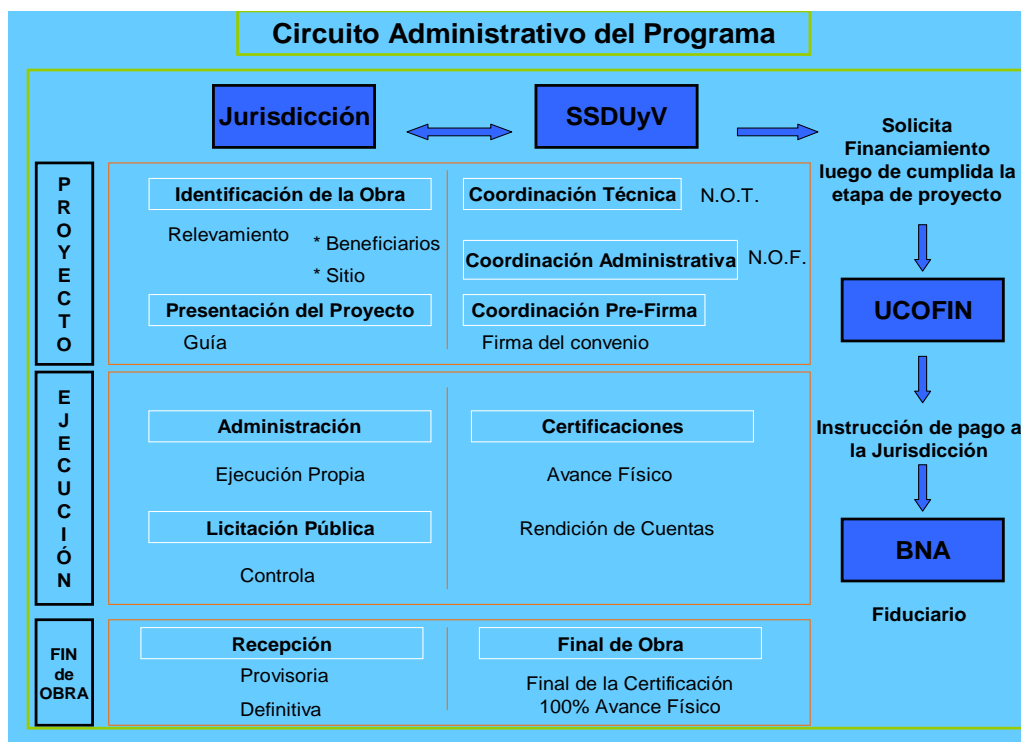
La SSDUyV conformó un grupo de trabajo, especialmente afectado para el desarrollo del Programa con carácter de ad-hoc. Dicho grupo fue constituido a posteriori de ser incorporada la SSDUyV como beneficiario del FIDEICOMISO por el Decreto N° 54/2009

El proceso administrativo se iniciaba con la solicitud de financiamiento de obras ante la SSDUyV.

El PROGRAMA funcionaba por demanda espontánea<sup>2</sup>, no constando un registro de demanda o de solicitudes presentadas así como archivo de demandas no satisfechas.

A los fines de graficar el circuito administrativo, se incorpora el siguiente esquema:

**Gráfico N° 1:**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Convenios, Datos de la SSDUyV, los Municipios y la UCOFIN.

Los Decretos del P.E.N. Nros. 892/95 y 225/07, regulan la rendición de los fondos transferidos, con el propósito de que se adopten “...las medidas que aseguren la intangibilidad de los fondos transferidos en orden al cumplimiento del destino específicamente acordado”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Según Respuesta SSDUYV 02/12/13-cudap TRI S01-0073743/2013 NOTA 3738/2013

<sup>3</sup> Inciso c) Decreto del P.E.N. N°892/95

El MPFIPyS dictó la Resolución N° 268/07 y su modificatoria la Resolución N° 267/08 por la que aprobó el “Reglamento General para la Rendición de Cuentas de Fondos Presupuestarios Transferidos a Provincias, Municipios y/u otros Entes”, estableciendo que las Secretarías que integran la jurisdicción deberán elevar un estado de situación respecto de las contrapartes que no hubiesen cumplido con el procedimiento de rendición de cuentas exigible a partir de su dictado.

También determinó que las Unidades Ejecutoras de Programas debían elaborar en un plazo de noventa (90) días corridos, contados a partir de la entrada en vigencia de la norma, sus reglamentos particulares. En este sentido el anexo en su artículo 2° indica que *“el reglamento deberá ser un documento que facilite, clasifique y clarifique las acciones vinculadas con la transferencia de recursos públicos a las provincias y municipios y/u otros entes”*.

A los efectos de acreditar el uso dado a los fondos transferidos por la Nación y la debida ejecución del programa, en cada convenio se incorporó como norma común, el mencionado Reglamento General para la Rendición de Cuentas de Fondos Presupuestarios transferidos de la Resolución 267/08, con el procedimiento para efectuar las mismas por parte de los Municipios con la presentación de las Planillas, certificados, avance financiero, detalle de empresas, facturas y comprobantes de cancelación, todo con carácter de declaración jurada.

Se ejecutaron los siguientes tipos de obras<sup>4</sup> acordadas a partir de Convenios celebrados por la SSDUyV con distintas jurisdicciones:

1. *Obras viales Urbanas.*
2. *Obras viales Periurbanas.*
3. *Caminos de la Producción.*
4. *Accesos a Pueblos.*
5. *Obras de Seguridad vial.*
6. *Obras Complementarias.*

---

<sup>4</sup> Decreto No. 54/2009, Artículo 2°



En el Cuadro N° 4 se informan los Programas por los cuales fueron ingresadas y tramitadas inicialmente las solicitudes de financiamiento de las obras que fueron relevadas, según las constancias obrantes en sus pertinentes Expedientes Antecedentes.

Las mismas fueron luego, canalizadas y financiadas por el programa auditado:

**Cuadro N° 4: Ingreso de Solicitudes de Financiamiento**

Convenio	ACU	Año	Programa Original
Almirante Brown. Et.3	1334	2009	PROMHIB
Almirante Brown III	2405	2010	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Avellaneda 3	2254	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Avellaneda 6	1643	2011	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Ezeiza 3	1446	2009	PROMHIB
Florencio Varela 2	2967	2009	ACCESO A ESCUELAS
Ituzaingó 3	46	2011	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Ituzaingó S1	3809	2009	PRIS
José C. Paz 4	960	2011	PAF. PAVIMENTACIÓN AP (EX PROPASA)
La Matanza 1	3028	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Lanús 2	4290	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Lanús 3	259	2010	ACCESOS A ESCUELAS
Lomas de Zamora 2	1355	2011	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Lomas de Zamora 7	1754	2011	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
Lomas de Zamora S1	3807	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA / PRIS
Malvinas Argentinas 1	1161	2009	PROPASA
Merlo 3	1792	2011	ACCESOS A ESCUELAS
Merlo 4	1651	2011	PROPASA
San Miguel 1	2622	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA
San Miguel S1	3815	2009	PRIS
Tigre 1	1974	2009	PAF PAVIMENTACIÓN AP (EX PROPASA)
Tres de Febrero 2	4218	2009	MEJOR HABITAR E INFRAESTRUCTURA BASICA

En los convenios de la Muestra pudo verificarse que se propusieron para su financiamiento por parte de los municipios, obras que se caracterizaban por una alta dispersión geográfica ya que estaban distribuidas en todo el territorio de las jurisdicciones y comprendiendo poca cantidad de cuadras en cada zona, con excepción del convenio San Miguel 1.

#### 4- Observaciones y Recomendaciones (Corresponde a puntos 4 y 6 del Informe)

4. Comentarios y Observaciones	6. Recomendaciones
<p>4.1. <i>Antecedentes y Marco Normativo del PROGRAMA. A.P. 3.1.</i></p> <p>4.1.1. <i>El PROGRAMA no contó en el período auditado con la reglamentación exigida por el Decreto del P.E.N. 54/2009 de definición como Beneficiaria de la SSDUyV, ni con el reglamento particular según lo exigido por la Resolución MPFIPyS 267/2008.</i></p> <p>4.1.2. <i>El PROGRAMA no contó con un mecanismo institucional de comunicación que asegurara la difusión del mismo entre sus potenciales beneficiarios, ya sean Municipios o Provincias, incumpléndose con el principio de publicidad de los actos de gobierno</i></p> <p>4.1.3. <i>El Contrato de FIDEICOMISO que regulaba la operatoria del PROGRAMA no contemplaba las modificaciones previstas en el ordenamiento vigente, ya que no se incorporaron los nuevos beneficiarios ni la ampliación de objeto.</i></p>	<p>6.1. <i>Marco Normativo del PROGRAMA. . (C. de Obs. 4.1.)</i></p> <p>6.1.1. <i>Impulsar las medidas pertinentes a fin de que sean aprobados las resoluciones y actos administrativos que den cumplimiento al Decreto 54/2009 respecto de la definición como Beneficiaria de la SSDUyV así como del Reglamento Particular del Programa y su correspondiente implementación. (C. de Obs. 4.1.1)</i></p> <p>6.1.2. <i>Promover la implementación de un sistema de información que permita el acceso a todos los potenciales interesados del PROGRAMA con igualdad de posibilidades, mediante un mecanismo de publicidad de fácil llegada y de contacto directo con las provincias y Municipios, atendiendo al principio de publicidad de los actos de Gobierno (C. de Obs. 4.1.2)</i></p> <p>6.1.3. <i>Impulsar la instrumentación de las modificaciones al Contrato de Fideicomiso, incorporando los beneficiarios y cambio de objeto que prevé la normativa, solicitando en su caso a la Superioridad que inste al Banco Nación a confeccionar la addenda. (C. de Obs. 4.1.3).</i></p>
<p>4.2. <i>El PROGRAMA no contaba con metas y objetivos aprobados no existiendo parámetros de cuantificación de resultados. A.P. 3.2.</i></p>	<p>6.2. <i>Metas y Objetivos del PROGRAMA. (C. de Obs. 4.2.)</i></p> <p><i>Promover la aprobación de los objetivos del PROGRAMA y definir e instrumentar las metas físicas y sus unidades de medida, atendiendo lo requerido por la normativa vigente y cumplimentando lo exigido por la Resolución 267/2008. (C. de Obs. 4.2.)</i></p>

4. Comentarios y Observaciones	6. Recomendaciones
<p>4.3. De los Convenios. AP 3.3</p> <p>4.3.1. Si bien la SSDUyV requirió la observancia a las potenciales Jurisdicciones Beneficiarias del Instructivo Guía de Presentación de Proyectos para el PROGRAMA, el mismo no contaba con aprobación formal. Ver casos en 4.9.: De la Muestra.</p> <p>4.3.2. Se verificaron inconsistencias en los Precios de Referencia establecidos para la determinación de los montos de los convenios, en su aplicación y en los criterios de actualización. AP 3.3.4. Ver casos en 4.9.: De la Muestra</p>	<p>6.3. Instrumentación e implementación de los Convenios. (C. de Obs. 4.3.)</p> <p>6.3.1. Instrumentar manuales o instructivos, con aprobación formal de las autoridades competentes, a los efectos de regular y establecer los mecanismos de acceso e incorporación al PROGRAMA (C. de Obs. 4.3.1.)</p> <p>6.3.2. Procurar la implementación de un sistema de precios de referencia con mecanismos periódicos de actualización, que permita abarcar la totalidad de los tipos de obras a ejecutar y las particularidades de las distintas zonas geográficas del país, incorporando datos de organismos representativos y oficiales en la materia (C. de Obs. 4.3.2.)</p>
<p>4.4. De la Unidad Ejecutora del PROGRAMA, en adelante “SSDUyV” y su operatoria en el período auditado. A.P. 3.4.</p> <p>4.4.1. La SSDUyV no contó con una estructura organizativa aprobada y acorde a sus necesidades.</p> <p>4.4.2. Del Circuito Administrativo A.P. 3.4.2.</p> <p>4.4.2.1. La SSDUyV no cumplió con el debido proceso administrativo respecto de la tramitación de las solicitudes de financiamiento presentadas, lo cual imposibilita determinar la totalidad de pedidos de financiamiento y su evolución.</p> <p>4.4.2.2. La SSDUyV no confeccionaba un expediente único de tramitación por convenio que abarcara toda la gestión administrativa conforme la normativa vigente al respecto.</p> <p>4.4.2.3. La SSDUyV no contaba con planes definidos de fiscalización o auditorías técnicas y financieras, para verificar el fiel cumplimiento de los convenios conforme lo establecido en los mismos, corroborándose asimismo la inexistencia de actas u otros documentos que permitieran verificar la realización de inspecciones y/o fiscalizaciones.</p>	<p>6.4. De la Unidad Ejecutora del PROGRAMA y su operatoria. (C. de Obs. 4.4.)</p> <p>6.4.1. Adecuar y promover la aprobación de la estructura organizativa de modo que queden establecidas en forma clara y precisa las funciones y responsabilidades de las áreas y de los funcionarios a cargo que desarrollen las actividades relacionadas al PROGRAMA. (C. de Obs. 4.4.1.)</p> <p>6.4.2. Del Circuito Administrativo</p> <p>6.4.2.1. Instrumentar un sistema de registro y de gestión de los trámites administrativos, con el fin de contar con información respecto de los procedimientos desde el inicio de la actuación administrativa con los pedidos de financiamiento de obras hasta la finalización del trámite, a los efectos de cumplir con la normativa vigente.. (C. de Obs. 4.4.2.1.)</p> <p>6.4.2.2. Instrumentar un expediente único que abarque toda la tramitación desde la solicitud de la financiación de un proyecto hasta la finalización del mismo y al cual estén vinculados los pertinentes expedientes de pago (C. de Obs. 4.4.2.2.)</p> <p>6.4.2.3. Implementar planes de fiscalización tanto técnica como financiera que permitan verificar el cumplimiento y reportar los incumplimientos de los convenios suscriptos, formalizando las mismas mediante el labrado de las actas pertinentes. (C. de Obs. 4.4.2.3.)</p>

4. Comentarios y Observaciones	6. Recomendaciones
<p>4.4.2.4. Se verificaron deficiencias en la aplicación de los procedimientos de control de las certificaciones técnicas las cuales habilitaban a posteriori a la emisión de los pagos. Asimismo, no intervino personal técnico en su revisión y aprobación. Ver 4.9. De la Muestra.</p>	<p>6.4.2.4. Fortalecer los procedimientos de control de las certificaciones e intensificar y/o implementar mecanismos para un mejor cumplimiento de lo establecido en el Reglamento General de Rendiciones de Cuentas y en los Convenios celebrados respecto de la consistencia, integridad y completitud de la documentación presentada (C. de Obs. 4.4.2.4.)</p>
<p>4.5. Se verificó la falta de definición de Criterios de Distribución de fondos en el FIDEICOMISO respecto a los Beneficiarios incorporados por Decreto N° 54/2009. AP 3.5.</p>	<p>6.5. Definición de Criterios de Distribución de fondos. Dentro del marco normativo aplicable, definir y en su caso impulsar la fijación de criterios de distribución y/o repartos de fondos que contemplen a los nuevos beneficiarios incorporados por el Decreto 54/2009 a los fines de mejorar la planificación de recursos y la ejecución del PROGRAMA. (C. de Obs. 4.5.)</p>
<p>4.6. Se han verificado incumplimientos a lo establecido por las normas vigentes (Resoluciones MPFIPyS 268/07 y 267/08 y concordantes.) y por los convenios respectivos en materia de rendición de cuentas. A.P. 3.6. Ver 4.9. De la Muestra.</p>	<p>6.6. Rendición de cuentas. Reforzar el cumplimiento de los procedimientos de rendiciones de cuentas establecidos en la normativa vigente así como en los convenios específicos y aplicar las sanciones que correspondan en casos de incumplimiento. (C. de Obs. 4.6. y 4.9.7.)</p>
<p>4.7. Se han verificado incumplimientos de la condición establecida en los convenios, de contratación de seguros o pólizas de caución hechos que no fueron observados por parte del auditado. AP 3.7.</p>	<p>6.7. Contratación de seguros o pólizas de caución Implementar mecanismos de control respecto del cumplimiento de las condiciones de contratación y garantías determinadas respecto a seguros y pólizas. (C. de Obs. 4.7.)</p>
<p>4.9. De la Muestra: 4.9.1. Se constató que si bien la SSDUyV requirió la observancia de lo establecido en su Instructivo Guía de Presentación de Proyectos para el PROGRAMA, no controló su debido cumplimiento, verificándose un alto grado de incumplimientos.</p>	<p>6.8. De la Muestra 6.8.1. Una vez que cuenten con aprobación formal (6.3.1.), controlar estrictamente el cumplimiento del Instructivo Guía de Presentación de Proyectos (C. de Obs. 4.9.1.).</p>

4. Comentarios y Observaciones	6. Recomendaciones
<p>4.9.2. Se constató que las Cuentas Bancarias Especiales abiertas a los fines del PROGRAMA, fueron utilizadas para operaciones que no correspondían al mismo, incumpliendo lo previsto en las Cláusula TERCERA de los Convenios, cuestión no observada por la SSDUyV.</p> <p>4.9.3. Se corroboró que fueron financiadas obras que tuvieron inicio en fechas anteriores a las firmas del convenio respectivo.</p> <p>4.9.4. Se verificó un apartamiento en los montos estipulados en los convenios respecto de los precios de referencia sin observación ni justificación por parte de la SSDUyV.</p> <p>4.9.5. Se han verificado demoras en la ejecución de las obras, tanto en su inicio como en el plazo de finalización, sin acreditarse debida justificación a excepción de lo aportado en tres de los veintidós convenios verificados y sin observación o sanción alguna por parte del auditado. Asimismo, se verificaron incumplimientos en la formalización del Acta de Recepción de Obras tanto la Provisoria como la Definitiva.</p> <p>4.9.6. Proyectos y planes de obras comprometidos a ejecutar por parte de los municipios conforme el Artículo 1 de los convenios respectivos y el Anexo I integrante de los mismos.</p> <p>4.9.6.1. Se han verificado modificaciones de los proyectos y planes de obras comprometidos a ejecutar por parte de los municipios conforme el Artículo 1 de los convenios respectivos y el Anexo I integrante de los mismos, en cuanto a cantidad y tipo de intervención así como también la cantidad de certificaciones mensuales previstas, sin variar el monto total de los convenios, sin aprobación, observación o sanción alguna por parte de la SSDUyV.</p> <p>4.9.6.2. Se verificó la presentación de certificaciones que diferían en su contenido a lo convenido tanto en los conceptos como en el número de certificaciones autorizadas. Si bien no se modificó el monto total de cada uno de los convenios, lo señalado implica deficiencias en</p>	<p>6.8.2. Controlar la utilización de las cuentas bancarias especiales declaradas a los fines del PROGRAMA, para todos los hechos económicos financieros relacionados con las obras de manera exclusiva, sin derivar ni recibir fondos de otras cuentas del beneficiario (C. de Obs. 4.9.2.).</p> <p>6.8.3. Controlar que la financiación sea de obras que tengan inicio a partir de la firma del convenio (C. de Obs. 4.9.3., 4.9.10.1., 4.9.10.2., 4.9.10.4. y 4.9.10.8.)</p> <p>6.8.4. Verificar el apego por parte de las jurisdicciones beneficiarias a los precios de referencia, observando y/o sancionando en caso de apartamiento (C. de Obs. 4.9.4., 4.9.10.2.)</p> <p>6.8.5. Monitorear y controlar la planificación, ejecución y recepción de las obras con el fin de evitar demoras injustificadas, aplicando las sanciones pertinentes en los casos que correspondan (C. de Obs. 4.9.5., 4.9.10.3., 4.9.10.6., 4.9.10.7. y 4.9.10.9.)</p> <p>6.8.6. De los Proyectos comprometidos a ejecutar por los Municipios (C. de Obs. 4.9.6.).</p> <p>6.8.6.1. Efectuar la compulsa de la información recibida al momento de la presentación de la certificación de las obras para su posterior pago contrastando con el Plan de Trabajo y Cronograma de Desembolsos con el fin de determinar la debida correspondencia con lo convenido. Asimismo, fortalecer los procedimientos de control de las certificaciones que habilitan los posteriores desembolsos, aplicando las sanciones pertinentes en los casos que correspondan (C. de Obs. 4.9.6.1., 4.9.6.2., 4.9.10.3., 4.9.10.4., 4.9.10.5., 4.9.10.6., 4.9.10.7., 4.9.10.8., 4.9.10.9., 4.9.10.10. y 4.9.10.11.)</p>

4. Comentarios y Observaciones	6. Recomendaciones
<p><i>la aplicación de los procedimientos de control de las certificaciones técnicas por parte del auditado, las cuales habilitaban a posteriori a la emisión de los pagos.</i></p> <p><i>4.9.7. Se han verificado incumplimientos a lo establecido por las normas vigentes (Resolución MPFIPyS 267/08 y concordantes.) y por los convenios respectivos en materia de rendición de cuentas</i></p> <p><i>4.9.8. En la totalidad de los convenios se verificaron demoras en los pagos de los certificados mensuales por parte del auditado. Asimismo en 8 (ocho) casos de los 22 convenios de la muestra, se constataron demoras en el pago del Anticipo Financiero.</i></p> <p><i>4.9.9. De los resultados de las visitas a obras</i></p> <p><i>4.9.10. Observaciones Específicas de Casos de la Muestra: No se verificaron por parte del auditado solicitud de aclaraciones u observaciones algunas a lo corroborado no obstante que lo aquí señalado configuraban causales que hubieran determinado la aplicación de lo establecido en las cláusulas sancionatorias incluidas en los convenios.</i></p>	<p><i>6.8.8. Evitar demoras en los pagos de los certificados de obra a fin de no producir el retraso de las mismas y el consecuente perjuicio para los beneficiarios que se ven privados de ellas (C. de Obs. 4.9.8.).</i></p>

## 5- Conclusiones

En el marco de la auditoría realizada en el ámbito de la SSDUyV del ex MPFIPyS, se practicaron procedimientos a fin de determinar si las transferencias efectuadas por el Estado Nacional a Entes Nacionales, Jurisdicciones Provinciales y/o Municipales fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica, para la ejecución de obras viales urbanas, periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial con afectación al FIDEICOMISO creado por el Decreto N° 976/2001, con cargo al SISTEMA VIAL INTEGRADO (en adelante SISVIAL) incluido en el SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE (en adelante SIT), creado por Decreto N° 1377 de fecha 1 de noviembre de 2001, según Decreto N° 54/2009, cuyo beneficiario original es la mencionada Subsecretaría. El periodo auditado comprendió los ejercicios 2009, 2010, 2011 y el Primer Cuatrimestre de 2012.

El universo sujeto a auditoría compuesto por las veintitrés (23) jurisdicciones beneficiarias correspondientes al 1er y 2do cordón de la Provincia de Buenos Aires, con un monto convenido de \$ 2.376.800.916,70 en el período a auditar, representó el 55,23%, de los fondos convenidos del total país que ascendieron a \$4.303.607.481.85.

Se suscribieron ochenta y siete (87) convenios entre la SSDUyV y los municipios del universo definido, registrando un total transferido de \$2.171.959,40.

Para la determinación de la Muestra, se seleccionaron catorce (14) jurisdicciones a auditar de las veintitrés (23) citadas, por un total convenido de \$ 1.908.142.905,09 (el 80,28% del universo a auditar) y un monto total transferido de \$ 1.761.456.333,15 (el 81,10% del universo a auditar).

La presente auditoría se estructuró en tres áreas de interés para dar respuesta a lo citado en el primer párrafo, a saber: la legal, la técnica y la de gestión.

De los hallazgos surgidos del área legal se concluye que al no haberse formalizado las modificaciones al Contrato de Fideicomiso que regulaba la operatoria del PROGRAMA en cuanto a la incorporación del beneficiario (SSDUyV) y la ampliación de su objeto, toda su gestión incluso los pagos efectuados se apartan de la normativa vigente sobre fideicomisos (Ley 24.441 y concordantes), ya que se destinaron fondos públicos a organismos que no

figuraban como beneficiarios, así como para fines no contemplados en el contrato original vigente.

La incorporación de la SSDUyV como beneficiaria del Fideicomiso 976/2001 determinó la creación de un programa de financiamiento de obras, de manera informal, con recursos a disposición del auditado, los cuales tuvieron una gestión administrativa organizada Ad-Hoc<sup>5</sup>, sin que se contara con la reglamentación de un programa de gestión y sin adecuarse ni cumplir con la normativa vigente prevista para el caso.

Al carecer de reglamento particular aprobado y de normativa reglamentaria que otorgue objetivos y metas al PROGRAMA de manera formal, así como tampoco criterios aprobados de distribución de los fondos públicos nacionales a transferir, se generó una disminución de la calidad de la gestión pública. Ello provocó la dificultad de analizar el cumplimiento de metas y objetivos y la medición del impacto producido.

Asimismo, no se instrumentaron mecanismos de publicidad y difusión alguna del PROGRAMA por lo que no se fijaron reglas claras para que los potenciales beneficiarios pudieran acceder al financiamiento de las obras en igualdad de condiciones, a lo que también se suma la falta de transparencia de la gestión en cuanto a la no existencia de registro alguno de las solicitudes de financiamiento presentadas, siendo que el PROGRAMA operaba por demanda espontánea<sup>6</sup>.

En cuanto al ambiente de control interno en el que operó el PROGRAMA, la Unidad Ejecutora no dispuso de una estructura organizativa aprobada y acorde a sus necesidades, así como tampoco de manual de procedimientos ni guías e instructivos debidamente aprobados para la presentación de proyectos, por lo que el ámbito de control interno en el cual se gestionó el PROGRAMA presentó debilidades y un alto riesgo en el desempeño organizacional.

Los hallazgos vinculados al área de gestión determinaron que no fue posible por parte del auditado cumplir con el debido proceso administrativo no confeccionándose un expediente único de tramitación. Tampoco se formularon planes de fiscalización para verificar el fiel cumplimiento de los convenios. En otro aspecto de la gestión se verificaron deficiencias en las

---

<sup>5</sup> Según Respuesta SSDUYV 02/12/13-cudap TRI S01-0073743/2013 NOTA 3738/2013

<sup>6</sup> Idem anterior



tareas de control de las certificaciones técnicas que habilitaban a posteriori la emisión de los pagos, así como también incumplimientos de las normas vigentes en la presentación de las rendiciones de cuentas que alcanzaron a la totalidad de los convenios de la muestra.

Se constató que la capacidad de supervisión y monitoreo de la SSDUyV resultó condicionada por carencias de personal y de capacidad operativa que no le permitían llevar a cabo una fiscalización y un seguimiento técnico-financiero satisfactorio de las obras. El análisis se limitó a cotejar los aspectos formales de la documentación que presentaban los Municipios, sin constar observación y/o sanción alguna por parte del auditado no obstante que la aplicación de las mismas estaba prevista en los convenios suscriptos.

De los hallazgos derivados de los casos muestrales seleccionados, emergen falencias relacionadas con la entrega oportuna de los fondos a las jurisdicciones beneficiarias ocasionando demoras en el ritmo de las obras que impactaron en la finalización de las mismas. Esto se tradujo en la aceptación de un número mayor de certificaciones a las previstas originalmente, así como en una intervención en territorio menor a la programada debido a la falta de determinaciones de precios.

Desde el aspecto técnico, se visitaron las obras donde pudo corroborarse que fueron finalizadas las que componían veinte de los veintidós convenios auditados (91%). No obstante, se evidenciaron demoras tanto en el inicio de las obras (entre 84 y 428 días) como en la finalización de las mismas (entre 1 y 19 meses), modificaciones a lo convenido tanto en cuanto a cantidad como a tipo de intervención realizada, no resultando posible efectuar verificación técnica alguna de los trabajos realizados respecto al cumplimiento de los parámetros de calidad y cantidad de los materiales que fueron incorporados y su correspondencia con lo pactado por no existir prueba de laboratorio alguna no obstante la exigencia establecida por el auditado.

En suma, a resultas del trabajo de campo llevado a cabo por el equipo de auditoría se evidencia la creación de un PROGRAMA gestionado por una unidad ejecutora con la estructura organizativa como la observada, sin regulación específica, sin publicidad alguna destinada a los potenciales beneficiarios, con transferencias de Fondos Públicos Presupuestarios asignados sin pautas preestablecidas, su ejecución a cargo de distintos entes beneficiarios en el marco de la legislación local sin contralor o monitoreo alguno de parte de

los organismos nacionales y un proceso de rendiciones de cuenta deficientes. Por ello se concluye que las transferencias efectuadas en el marco del PROGRAMA auditado no han sido gestionadas de manera eficaz, eficiente y económica.

**6- Lugar y fecha**

Buenos Aires, 01 de marzo de 2017

**7- Firma**