

SEPTIEMBRE  
2022

# EN LA RUTA EQUIVOCADA

*Informe sobre gestión  
de la DNV 2003 - 2015*

por **JULIÁN ROJO**

**cece**

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 3  |
| La Dirección Nacional de Vialidad en la obra pública .....                             | 4  |
| Misiones y funciones.....  | 4  |
| Obras viales en el Plan Estratégico Territorial .....                                  | 4  |
| Presupuesto y programas .....  | 5  |
| Prioridades presupuestarias.....   | 5  |
| Convenios con Provincias .....   | 7  |
| Ambiente de control y seguimiento .....  | 9  |
| El control de los convenios con provincias.....  | 10 |
| Planificación técnica y financiera.....  | 10 |
| Fallas en la planificación técnica.....  | 11 |
| Fallas en la planificación presupuestaria.....   | 11 |
| Conclusiones.....  | 12 |
| Anexo: Hallazgos de la Auditoría General de la Nación .....                            | 13 |
| Informe de auditoría sobre la División Relevamientos .....                             | 13 |
| Informe de auditoría sobre inversiones en obras mejorativas.....                       | 13 |
| Informes de auditoría sobre el Programa N° 16 de DNV “Mantenimiento” .....             | 14 |
| Informe de auditoría sobre mejoramiento y reconstrucción de puentes.....               | 15 |
| Informes de auditoría sobre el Programa N° 22 de DNV “Construcciones” .....            | 18 |
| Informes de Auditoría sobre los Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CReMa).21 |    |
| Informe de auditoría sobre la gestión del SISVIAL.....                                 | 23 |
| Bibliografía .....   | 24 |

## Introducción

Los procesos de desarrollo de los países suelen tener, como condición necesaria, un menú de políticas públicas destinadas a mejorar la productividad y optimizar la conexión entre regiones y con el exterior, entre otros, con el fin de incrementar los flujos comerciales en todas sus formas.

En este sentido, la inversión en infraestructura, y en particular en infraestructura vial, mediante la obra pública es una importante herramienta que debe ser utilizada de manera inteligente y eficiente para lograr los mejores resultados posibles.

En Argentina, la obra pública en general muestra deficiencias, desde la selección, priorización y elección del mecanismo de financiamiento para la ejecución de los proyectos hasta la planificación estratégica y el ambiente de control. Pero también, el contexto macroeconómico tiene un rol trascendente.

En este sentido, las obras viales ejecutadas a través de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) no han sido excepción.

Entre los años 2003 y 2015 la coexistencia de estas deficiencias, de un débil ambiente institucional en todos los niveles de decisión de la infraestructura vial y de baches normativos potenciaron la ausencia de voluntad de mejorar la transparencia y el control sobre las obras físicas y sobre las cuentas públicas.

Esta situación resulta, en el tiempo, en un riesgo importante para el Estado que no solo se manifiesta a través de las cuentas fiscales sino también en un stock de infraestructura ineficiente porque implica, entre otras cosas, que se prioricen inversiones de bajo impacto comercial, social y de seguridad vial dejando de lado, o subejecutando, proyectos estratégicos.

En el presente trabajo se aborda la gestión de la Dirección Nacional de Vialidad entre los años 2003 y 2015 respecto a tres aspectos: la celebración de convenios con provincias para realizar obras viales, el ambiente de control y regulación existente y la planificación técnica y financiera de los proyectos.

Para ello se utiliza, como principales fuentes de información, los créditos devengados publicados en Presupuesto Abierto y los Informes de Auditoría elaborados por la Auditoría General de la Nación y aprobados por el Colegio de Auditores cuyo periodo de análisis se sitúa entre los años 2003 y 2015.

# La Dirección Nacional de Vialidad en la obra pública

## Misiones y funciones

La Dirección Nacional de Vialidad fue creada en el año 1958 mediante el Decreto N° 505/58 que posteriormente fue ratificado por la Ley 14.467 debido a que fue dictado por el Gobierno provisional.

Su finalidad es administrar la red troncal de caminos y la red federal de autopistas realizando tareas de administración, regulatorias, de construcción, de mantenimiento y de mejoramiento para garantizar al usuario seguridad en el tránsito y economía y confort en el transporte.

La DNV es un Organismo Descentralizado, esto quiere decir que tiene patrimonio propio y personería jurídica y por lo tanto tiene un cierto grado de autonomía respecto de la Administración Central. A su vez, cuenta con un despliegue territorial amplio ya que cuenta con Distritos nacionales en cada una de las 24 provincias argentinas y tiene la potestad, además, de celebrar convenios con las agencias provinciales viales, conforme se establece en los artículos N° 37 y N° 38 del Decreto 505/58, para la construcción y/o conservación de caminos de la red troncal.

Para la ejecución de sus tareas, la DNV cuenta con financiamiento del Tesoro Nacional, recursos propios y de fideicomisos y financiamiento de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) hoy llamado Banco de Desarrollo de América Latina.

En el periodo comprendido entre 2003 y 2015 la DNV estuvo bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal.

## Obras viales en el Plan Estratégico Territorial

La planificación territorial es muy importante para el desarrollo de la infraestructura en general y para la ampliación y mejora de la infraestructura vial en particular. En este sentido, en el año 2008 se lanzó el primer avance del Plan Estratégico Territorial (PET) que intenta ordenar las prioridades en cuanto a la planificación del territorio mediante un documento que resume los principales lineamientos de la planificación en todo el país prestando especial atención a objetivos y metas establecidos en acuerdos internacionales referentes al desarrollo de la infraestructura.<sup>1</sup> Este plan estuvo sujeto a mejoras y actualizaciones hasta su última versión en el año 2018.

Un aspecto central para el ordenamiento territorial es la conectividad terrestre entre ciudades mediante caminos, rutas y autopistas. En este sentido, las prioridades estratégicas del PET

---

<sup>1</sup> Estos son: los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), el acuerdo Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y las prioridades de la Nueva Agenda Urbana acordadas en la reunión de Hábitat III.

encuentran entre sus lineamientos al desarrollo y mejora de la red vial nacional mediante la identificación de rutas, caminos y autopistas a mejorar o construir.

Es importante destacar que el PET no realiza una priorización exhaustiva de proyectos, sino que otorga información descriptiva sobre el modelo territorial existente y el modelo territorial al que se aspira llegar a partir del Plan y, de esta manera, se constituye como *“el instrumento de planificación para guiar el despliegue de la inversión pública y privada y ordenar el territorio.”*

En este sentido, cualquier planificación que realice la DNV debe estar asociada a los lineamientos generales del PET.

## Presupuesto y programas

### Prioridades presupuestarias

Entre los años 2003 y 2015 la estructura presupuestaria programática de la DNV fue bastante simple a la vez que no sufrió grandes cambios. En este sentido, la ejecución del presupuesto se basaba en nueve programas con cierta estabilidad en el tiempo.

Los programas más importantes en términos presupuestarios que, a su vez, tuvieron continuidad entre los años 2003 y 2015 fueron (Ministerio de Economía, 2015)<sup>2</sup>:

- Programa N° 22 – Construcciones. Este programa *“concentra todas las obras que constituyen tareas nuevas, con el fin de producir un nuevo bien o modificar sustancialmente el existente cambiando sus características (...).”*
- Programa N° 16 – Mantenimiento. Este programa *“incluye todas las acciones realizadas periódicamente, a lo largo del año, con el objetivo primario de mantener las condiciones de transitabilidad y operación con seguridad en la ruta. Se trata de ejecutar todas las operaciones de carácter rutinario que permitan proporcionar las condiciones citadas involucrando la atención de los tramos de la Red Troncal Nacional no abarcados por los sistemas de Concesión con Peaje, Concesión sin Peaje, Contratos de Mantenimiento y Gestión y Contratos de Reconstrucción y Mantenimiento, en los cuales las tareas de conservación están contempladas como una labor dentro del contrato (...).”*
- Programa N° 26. Sistema de Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CReMa). Este programa *“Este programa desarrolla un sistema de gestión de ejecución de obras de recuperación y mantenimiento, donde cada una de las mallas que integran el sistema constituye un proyecto en sí mismo.”*

Por otra parte, a partir del año 2011 se incorporó, y devengó, crédito presupuestario al Programa N° 40 - Obras en corredores viales que *“comprende las obras que no están incluidas en los nuevos contratos de concesión dentro de los tramos de los nuevos contratos de concesión, previéndose la ejecución de obras de aumento de capacidad como así también de seguridad.”* (Ministerio de Economía, 2015).

---

<sup>2</sup> Se toma la definición del año 2015 aunque puede haber cambios menores en las tareas realizadas entre años en cada programa.

A su vez, a partir del año 2010 también tuvieron créditos presupuestarios devengados algunos programas menores como el N° 36, N° 37, N° 38 y N° 39.

En los años analizados la DNV devengó un total acumulado de USD 27.773 millones a moneda constante del año 2015. El año con mayor devengamiento de crédito fue el 2011 con USD 3.469 millones en todos sus programas.

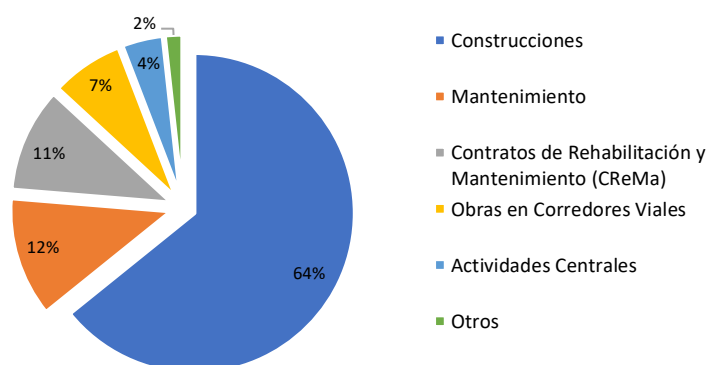
Tabla 1: Crédito devengado de la DNV por programa – En millones de USD constantes del año 2015

| N° Programa | Descripción programa                                | 2003       | 2004       | 2005       | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | Total devengado |
|-------------|---|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| 1           | Actividades Centrales                               | 63         | 64         | 86         | 90           | 99           | 92           | 72           | 78           | 102          | 124          | 94           | 87           | 89           | 1,140           |
| 16          | Mantenimiento                                       | 50         | 58         | 69         | 106          | 143          | 211          | 245          | 345          | 403          | 425          | 430          | 409          | 464          | 3,360           |
| 22          | Construcciones                                      | 106        | 325        | 558        | 985          | 1,450        | 1,899        | 1,637        | 1,979        | 2,384        | 1,976        | 1,825        | 1,363        | 1,344        | 17,831          |
| 26          | Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CReMa) | 61         | 71         | 196        | 327          | 180          | 403          | 339          | 309          | 303          | 240          | 209          | 173          | 123          | 2,934           |
| 36          | Control de Concesiones Viales                       | 0          | 0          | 0          | 0            | 0            | 0            | 0            | 104          | 26           | 28           | 23           | 16           | 18           | 215             |
| 37          | Infraestructura en Concesiones Viales               | 0          | 0          | 0          | 0            | 0            | 0            | 0            | 61           | 45           | 13           | 18           | 5            | 3            | 146             |
| 38          | Infraestructura en Areas Urbanas                    | 0          | 0          | 0          | 0            | 0            | 0            | 0            | 14           | 32           | 30           | 14           | 10           | 8            | 107             |
| 39          | Obras de Mejoras en Corredores Viales Nacionales    | 0          | 0          | 0          | 0            | 0            | 0            | 0            | 11           | 3            | 0            | 0            | 0            | 0            | 14              |
| 40          | Obras en Corredores Viales                          | 0          | 0          | 0          | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 171          | 388          | 540          | 462          | 464          | 2,026           |
|             | <b>Total devengado</b>                              | <b>281</b> | <b>519</b> | <b>910</b> | <b>1,508</b> | <b>1,872</b> | <b>2,605</b> | <b>2,293</b> | <b>2,901</b> | <b>3,469</b> | <b>3,224</b> | <b>3,153</b> | <b>2,525</b> | <b>2,514</b> | <b>27,773</b>   |

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, BCRA y U.S. Bureau of Labor Statistics

El Programa N° 22 – Construcciones ha sido el más importante entre los años analizados. Con un total ejecutado de USD 17.831 millones a moneda constante ocupó, en promedio, el 64% del crédito devengado en el periodo. Luego lo sigue el Programa 16 – Mantenimiento con el 12% del total ejecutado y por detrás el Programa 26 – CReMa con el 11% del total devengado en el periodo.

Gráfico 1: Peso porcentual del crédito devengado acumulado entre 2003 y 2015



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, BCRA y U.S. Bureau of Labor Statistics

## Convenios con Provincias

Según se establece en los artículos N° 37 y N° 38 del Decreto 505/58, la DNV tiene la potestad de celebrar convenios con las agencias viales provinciales para realizar obras de construcción y conservación de la red troncal de caminos. Estos artículos indican que:

*“Art. 37.- La Dirección Nacional de Vialidad podrá celebrar convenios especiales con los organismos viales de cada provincia, sobre las siguientes materias:*

- a) Para la construcción y conservación de caminos de coparticipación federal por intermedio de la Dirección Nacional de Vialidad y mediante la inversión en tales obras, de parte del crédito de coparticipación federal correspondiente a la provincia respectiva;*
- b) Para la construcción y conservación de caminos del sistema troncal nacional, por el organismo provincial correspondiente, en cuyo caso la Dirección Nacional de Vialidad abonará las obras que se realicen, mediante certificados periódicos de obras terminadas.*
- c) El anticipo de fondos provinciales o de coparticipación federal para la ejecución de obras en caminos del sistema troncal nacional dentro de la respectiva provincia. En tales casos se estipularán los plazos y condiciones de amortización y reintegro de esos anticipos.*
- d) Un activo, permanente y recíproco intercambio de informaciones, estudios, planos, memorias, pliego de condiciones y de especificaciones técnicas, con miras a dar unidad técnica y una más armónica y estrecha coordinación a los sistemas de caminos nacionales y provinciales.*

*Art. 38.- La Dirección Nacional de Vialidad podrá convenir con las provincias la combinación de los servicios nacionales y provinciales que tengan igual finalidad, procurando una efectiva descentralización y una más racional prestación de esos servicios.*

*Podrá también convenir la instalación de servicios únicos comunes o la transferencia total o parcial a las provincias respectivas de los servicios nacionales regidos por esta ley. Los convenios que estipulen estas transferencias y comprendan las de bienes, instalaciones, equipos o recursos pertenecientes a la Dirección Nacional de Vialidad, deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Poder Ejecutivo.*

*Podrá asimismo convenir con las provincias la realización de los estudios, proyectos, construcción y conservación de las obras del sistema troncal nacional, a cuyo efecto podrá transferir los créditos correspondientes ejerciendo el contralor técnico y de inversiones que se establezcan y reglamenten.”*

Estos convenios son diferentes en cada una de las provincias con la característica de que suelen delegar competencias propias de la DNV a las agencias provinciales de vialidad quedando para la DNV solo la aplicación de fondos y la supervisión de las obras o alguna otra obligación compartida y consensuada con el organismo provincial.

El programa 22 – Construcciones ha sido el más importante ya que representó el 64% del presupuesto ejecutado entre los años 2003 y 2015. Dentro de este programa se ejecutan las partidas correspondientes a los convenios con provincias que ocuparon el 28% de los créditos devengados del programa lo que implica que representaron el 18% de los créditos totales ejecutados por la DNV en el periodo. En este sentido, los convenios con provincias han sido muy relevantes para la ejecución presupuestaria de la DNV.

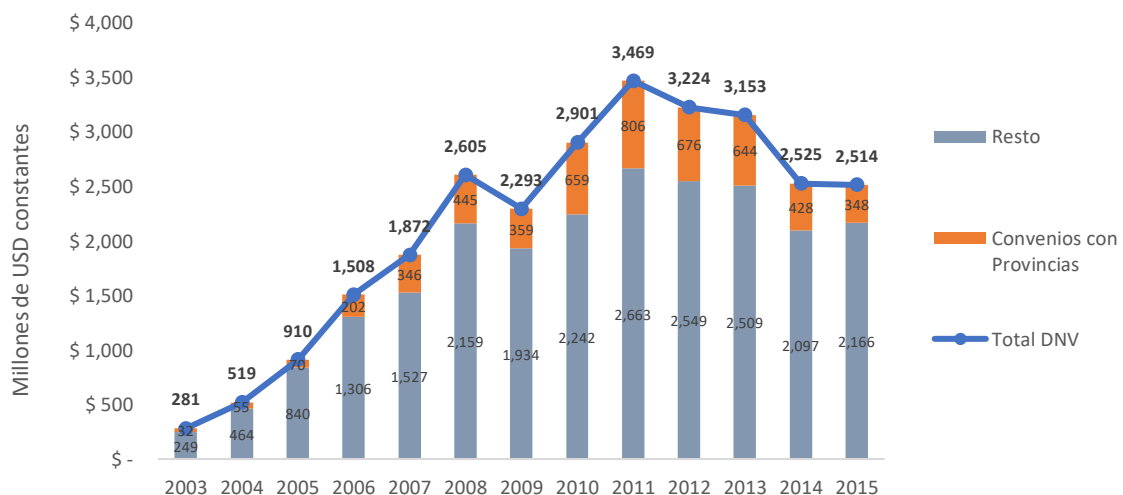
Tabla 2: Crédito devengado acumulado entre 2003 y 2015 – En millones de USD constantes del año 2015

| Presupuesto                                     | Monto acumulado | Peso % sobre total | Peso % sobre total |
|---|-----------------|--------------------|--------------------|
| Total DNV                                       | \$ 27,773.42    | 100%               | 100%               |
| Obras por Convenio con provincias - Programa 22 | \$ 5,069.23     | 18%                | 64%                |
| Resto programa 22                               | \$ 12,762.07    | 46%                |                    |
| Resto de los programas                          | \$ 9,942.12     | 36%                | 36%                |

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, BCRA y U.S. Bureau of Labor Statistics

Las obras por convenios con provincias devengaron un crédito total de USD 5,069 millones, a moneda constante de 2015, acumulados entre los años 2003 y 2015. Los años con mayores devengamientos fueron entre 2010 y 2013 con un pico de USD 806 millones ejecutados en el año 2011.

Gráfico 2: Crédito devengado en Millones de USD constantes del año 2015



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, BCRA y U.S. Bureau of Labor Statistics



En términos presupuestarios, los convenios con provincias no siguen un patrón de desembolsos proporcionales a las estructuras, recursos y magnitudes territoriales de las jurisdicciones, sino que responden a las necesidades de infraestructura propias de cada una de ellas que, en muchos casos, se determinan de manera excesivamente discrecional. En este sentido, provincias como Santa Fé o Córdoba, con una extensa red vial nacional y provincial, han recibido solo el 5.4% y 3.4% de los recursos provenientes de convenios respectivamente. En contraste, la provincia de Santa Cruz encabeza el ranking con el 24.5% de los fondos ejecutados por la suma de USD 1.240 millones acumulados entre 2003 y 2015.

Tabla 3: Crédito devengado acumulado entre 2003 y 2015 por principales 10 provincias – En millones de USD constantes del año 2015

| Provincia                        | Total DNV<br>Convenio con<br>provincias | Peso %        |
|----------------------------------|---|---------------|
| <b>Total jurisdicciones</b>      | <b>\$ 5,069.23</b>                      | <b>100.0%</b> |
| <b>Provincia de Santa Cruz</b>   | \$ 1,240.52                             | 24.5%         |
| <b>Provincia de Buenos Aires</b> | \$ 824.62                               | 16.3%         |
| <b>Provincia de Formosa</b>      | \$ 522.86                               | 10.3%         |
| <b>Provincia de Entre Ríos</b>   | \$ 445.04                               | 8.8%          |
| <b>Provincia de Río Negro</b>    | \$ 357.69                               | 7.1%          |
| <b>Provincia de Córdoba</b>      | \$ 276.03                               | 5.4%          |
| <b>Provincia del Chaco</b>       | \$ 237.32                               | 4.7%          |
| <b>Provincia de Misiones</b>     | \$ 202.72                               | 4.0%          |
| <b>Provincia de Santa Fe</b>     | \$ 170.25                               | 3.4%          |
| <b>Provincia de La Rioja</b>     | \$ 155.69                               | 3.1%          |
| <b>Resto</b>                     | \$ 636.49                               | 12.6%         |

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, BCRA y U.S. Bureau of Labor Statistics

La sigue la Provincia de Buenos Aires con USD 824 millones y el 16.3% de los créditos devengados y la Provincia de Formosa con USD 522 millones acumulados y el 10.3% de representatividad sobre el total.

## Ambiente de control y seguimiento

La Auditoría General de la Nación (AGN) ha realizado diversos informes sobre la gestión de la DNV en el periodo descripto. Las principales conclusiones dan cuenta de que existió un débil ambiente de control y supervisión y una mala planificación técnica y presupuestaria.

En primer lugar, existieron debilidades en el control, monitoreo y seguimiento de las obras tanto física como financiera. Esto no solo ocurrió en las obras con convenios con provincias, sino que es una debilidad generalizada de la DNV, a través de sus principales programas presupuestarios, que ha sido observada en reiterados informes de la AGN.

En este sentido, hubo falencias en: el Organismo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), Gerencias de DNV encargadas de la supervisión y control, Distritos de la DNV en provincias y áreas encargadas supervisión respecto a la certificación de obras en convenios con provincias.

Es decir, se evidenciaron falencias a lo largo y lo ancho del país en todos los niveles institucionales de ejecución de obras viales nacionales. Esto se expone en fallas administrativas en el control y supervisión de obras y en la insuficiencia de recursos humanos capacitados para desarrollar las tareas.

## El control de los convenios con provincias

La celebración de Convenios con provincias “a medida” (o no homogéneos entre provincias) ha sido una de las metodologías predominantes para realizar las obras viales. En algunos casos estos convenios delegaban competencias a las agencias provinciales de vialidad quedando para la DNV solo la aplicación de fondos y la supervisión de las obras o alguna otra obligación compartida y consensuada con el organismo provincial.

Casualmente la supervisión de obras por parte de DNV es un área donde la AGN ha detectado falencias en muchas de sus auditorias. En particular, en lo referido al control y supervisión de los certificados de obra que debe pagar ya que en muchos casos no se establece con claridad en el convenio la modalidad y alcance de las funciones de supervisión de la DNV. Adicionalmente, los controles de calidad de obra que, en algunos casos, realiza la agencia provincial de control suelen ser de difícil acceso.

Este mecanismo también suele mostrar una debilidad, por parte de la DNV, en el seguimiento y control de los fondos transferidos para realizar los pagos de los certificados de obras, que pueden hacerse directamente a la contratista o a través del organismo provincial contra una rendición de cuentas que en muchos casos ha sido nula o deficiente.

A su vez, la firma de estos convenios suele dejar en manos de las provincias la licitación, la elaboración de pliegos, la aprobación de proyectos y la exigencia de estudios técnicos, entre otros. Es decir, delega la planificación técnica de los mismos.

En adición, de los informes elaborados por la AGN surge que, en algunos casos, la DNV no ha explicitado las causas o la conveniencia de delegar en un organismo vial provincial la confección de los proyectos, el llamado a licitación o la ejecución e inspección de una obra de jurisdicción nacional que integra la Red Nacional de Caminos. Esto implica que la decisión de celebrar contratos con provincias se ha tomado, mayormente, de manera arbitraria.

A su vez, ha sido común encontrar fallas en los procesos o circuitos administrativos con tiempos excesivos de demora entre firmas de dependencias para que avancen los trámites.

## Planificación técnica y financiera

Las falencias en la planificación técnica se explican por las diferencias observables entre la elaboración del proyecto básico de obra y la versión definitiva que, en muchos casos, responden

a una mala confección de los proyectos o, posiblemente, a intereses particulares sobre los mismos.

Por otra parte, las deficiencias en la planificación financiera abarcan desde el pago de certificados de obra en tiempo y forma hasta la disponibilidad de los fondos asignados con la fuente de financiamiento originaria.

### Fallas en la planificación técnica

Las fallas en la planificación técnica de los proyectos atraviesan todo el circuito administrativo que la compone: desde la elaboración del proyecto básico de obra hasta la versión definitiva y sus posteriores modificaciones y/o ampliaciones de plazo una vez comenzado el proyecto.

Los informes de la AGN dan cuenta de que en la gestión técnica de la DNV han sido recurrentes las grandes modificaciones de obra una vez adjudicadas. Esto suele tener como consecuencia el incremento del valor básico de contrato de manera significativa a la vez que amplía los plazos de ejecución de la obra y se suele deber a una mala planificación de los proyectos o posiblemente a intereses particulares sobre los mismos.

Las grandes modificaciones de obra llevan aparejado un riesgo financiero considerable para el proyecto debido a que suelen aumentar de manera significativa el presupuesto del mismo. A su vez, afecta los plazos de ejecución extendiendo la terminación de la obra y por lo tanto posponiendo el goce de la misma.

### Fallas en la planificación presupuestaria

Las fallas en la planificación presupuestaria de los proyectos también abarcan todo el circuito administrativo que la compone, desde el pago de certificado de obra en tiempo y forma hasta la disponibilidad de los fondos asignados.

En este sentido, un denominador común entre los programas de la DNV ha sido el excesivo tiempo de demora en los pagos de certificados de obra a la contratista conforme avanza la ejecución física.

Esta demora que, en muchos casos, responde a deficiencias en la gestión administrativa o bien a la indisponibilidad de fondos, implicó la suspensión de las obras por falta de financiamiento de los proyectos.

Por otra parte, un rasgo característico ha sido la insuficiencia en el crédito asignado inicialmente a la obra. En este sentido, ha sido común el cambio en la fuente de financiamiento debido que la fuente original había consumido su crédito presupuestario anual de manera anticipada. Este punto no es menor ya que afecta planificación financiera de la obra.

## Conclusiones

La DNV ha tenido una gestión deficiente en el proceso de construcción, mejora y mantenimiento de las obras viales entre los años 2003 a 2015 y así lo ha acreditado la AGN.

En este sentido, se destacan tres pilares principales que garantizaron un marcado ambiente de debilidad institucional y excesiva discrecionalidad: el primero es la celebración, sin explicitar causas, de convenios entre la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y las provincias para realizar obras viales a través de las agencias provinciales de vialidad; el segundo es un fallido sistema de control, monitoreo y seguimiento de obras en general, por parte de DNV, con falencias muy notorias; y el tercero son fallas importantes en la planificación técnica y presupuestaria de los proyectos viales en cualquiera de sus formas de ejecución y financiamiento.

Este ambiente institucional implicó un riesgo importante para el Estado que no solo se manifestó a través del costo de las obras y su impacto en las cuentas públicas (fue de USD 27.000 millones para el periodo analizado), sino que también se ve reflejado en un stock ineficiente de infraestructura vial debido al apartamiento de criterios objetivos en la selección de proyectos.

Esta situación encuentra origen en un deficiente proceso de priorización de inversiones que resulta, muchas veces, en la elección de obras de bajo impacto comercial, social y de seguridad vial dejando de lado, o sub ejecutando, proyectos estratégicos.

En este contexto, el desarrollo de la infraestructura vial llevado a cabo en el periodo 2003-2015 a través de la obra pública fue en contra de las buenas prácticas internacionales en la materia a la vez que no contribuyó de manera eficiente a la planificación del territorio y de esto dan cuenta los relevantes hallazgos de auditoria realizados por la AGN y que se presentan y detallan en el Anexo del presente informe.

Los contratos por provincias son el ejemplo cabal de ineficiencia en la planificación del territorio. En términos presupuestarios, estos convenios no reflejan gastos proporcionales a las estructuras, recursos y magnitudes territoriales de las jurisdicciones, sino que se determinan de manera discrecional sin justificaciones claras o técnicamente fundadas. En este sentido, los datos entre 2003 y 2015 indican que provincias como Santa Fé o Córdoba, con una extensa red vial nacional y provincial, han recibido solo el 5.4% y 3.4% de los recursos provenientes de convenios respectivamente. En contraste, la provincia de Santa Cruz encabeza el ranking con el 24.5% de los fondos ejecutados en los convenios por la suma de USD 1.240 millones acumulados entre los años 2003 y 2015.

El riesgo excesivo que implica desarrollar infraestructura en un contexto de tantas falencias no puede tener otro resultado que obras inconclusas con su correlato de recursos públicos dilapidados o bien obras que han sido terminadas, pero tienen un bajo impacto social o comercial o bien no logran cumplir con los objetivos propuestos.

## Anexo: Hallazgos de la Auditoría General de la Nación

En las secciones anteriores se realizaron afirmaciones en base a los diferentes informes de auditoría aprobados por la AGN, y publicados en su sitio web, cuyo periodo auditado abarcó los años 2003 a 2015 inclusive. A continuación, se resumen algunos de ellos con las principales conclusiones.

### Informe de auditoría sobre la División Relevamientos

**La Auditoría sobre División Relevamientos, aprobada en 2018 y cuyo periodo auditado abarca los años 2012-2015, indicó como principal conclusión que:**

*“(…) Los análisis efectuados sobre el período auditado permiten concluir que la DNV no ejerció acabadamente su función de relevar la totalidad de la Red Vial Nacional, dado que se evaluó un promedio del 25,7% de la red en cuatro años, por lo que no contaba con la información necesaria para mantener actualizado el Inventario Vial, con el fin de ser fuente de información para la programación de las obras que fueran necesarias. Por lo expuesto, las áreas responsables no cuentan con las características físicas y estructurales de los caminos de forma actualizadas, base de datos fundamental en la toma de decisiones respecto al sistema de gestión vial a implementar. Los incumplimientos detectados fueron originados por insuficiencia de recursos humanos y cuestiones presupuestarias que impactaron en el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos, ausencia de criterios uniformes aplicados durante los relevamientos y falta de metodología en la planificación. El resultado de estos hallazgos fue la inconsistencia de los datos disponibles en el organismo y la falta de resguardo de los documentos que hacen a su gestión.” (Auditoría General de la Nación, 2018, pág. 23).*

### Informe de auditoría sobre inversiones en obras mejorativas

**La Auditoría sobre el financiamiento de inversiones en obras mejorativas<sup>3</sup>, aprobada en 2009 y cuyo periodo auditado abarca los años 2004-2006, indicó como principal conclusión que:**

*“(…) los expedientes licitatorios de obras mejorativas, son iniciados sin contar con la habilitación presupuestaria del crédito en el ámbito de la DNV, tal como lo establecen las Leyes N° 13.064 y N° 24.156. Dicha circunstancia colisiona a su vez, con lo prescrito en el Decreto N° 508/04 en cuanto a la celeridad, eficiencia y eficacia con que deben ser encaradas las obras. La no gestión oportuna del crédito para la cancelación de pagos, denota incumplimiento de la normativa aplicable en materia presupuestaria y falta de control de la ejecución presupuestaria, en lo que hace al financiamiento de obras mejorativas, con el efecto económico que puede generar respecto del costo final de las mismas.” (Auditoría General de la Nación, 2009, pág. 23)*

---

<sup>3</sup> Según el informe “son las de corrección superficial o de refuerzo, definidas como tales en los Contratos de Concesión de los seis corredores viales adjudicados por Decreto N° 1007/03 (30/10/2003) 4 y que están a cargo del Concedente, quien las licitará a su único y exclusivo juicio.” (Auditoría General de la Nación, 2009, pág. 3)

## Informes de auditoría sobre el Programa N° 16 de DNV “Mantenimiento”

**La Auditoría sobre el Programa 16 – Mantenimiento, a cargo de la Subgerencia de Mantenimiento y Equipos de la DNV, aprobada en 2012 y cuyo periodo auditado abarca el año 2009, indicó como principal conclusión que:**

Respecto a la Subgerencia de Mantenimiento y Equipos (Auditoría General de la Nación, 2012, pág. 47):

- *“no se ha obtenido información respecto a la elaboración de informes de evaluación sobre el estado de conservación y transitabilidad de las rutas por parte de la Unidad Ejecutora del Programa.”*
- *“Ausencia de manuales de procedimiento.”*
- *“Inexistencia de un sistema de información gerencial que permita elaborar indicadores de gestión a fin de implementar políticas de mantenimiento, diagramar medidas de control, asesorar sobre medidas preventivas frente a las emergencias, etc.”*

Respecto al Subprograma 01 “Mantenimiento por Administración (Auditoría General de la Nación, 2012, pág. 48):

- *“Falta de información desagregada del avance físico y financiero de las tareas ejecutadas en el marco del mismo”.*
- *“Falta de desagregación del crédito asignado a los proyectos que integran dicho subprograma”.*

Respecto al Subprograma 03 “mantenimiento por convenio” y, precisamente, al Convenio Particular N° 10 con la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Auditoría General de la Nación, 2012, pág. 48):

- *“Falta de incorporación de recibos u otra documentación contable en los respectivos expedientes de pago de certificados de obra”.*
- *“Atraso en los pagos de certificados de obra”.*

**La Auditoría sobre el Programa 16 – Mantenimiento, Subprograma 01 “mantenimiento por administración”, aprobada en 2014 y cuyo periodo auditado abarca el año 2011, indicó como principal conclusión que:**

*“Entre las principales observaciones planteadas en el marco de los procesos y circuitos relevados se destacan, la inexistencia de un sistema de contabilidad integrado entre la Gerencia de Administración, la Unidad de Coordinación General y los 24 Distritos Jurisdiccionales, falta de correspondencia entre el sistema de registración presupuestaria aplicado en los Distritos Jurisdiccionales con los principios establecidos en el Sistema Presupuestario y de Contabilidad Gubernamental, demora en la remisión de los Fondos solicitados por los Distritos a Casa Central, falta de instructivos o formularios tipo aprobados formalmente que establezcan la modalidad con que los Distritos deben efectuar el registro de la ejecución presupuestaria de sus gastos,*

*incorrecta imputación Presupuestaria de los adicionales de personal al Inciso 4 del Nomenclador Nacional, etc.” (Auditoría General de la Nación, 2014 a, págs. 39-40).*

**La Auditoría sobre el Programa 16 – Mantenimiento, Subprograma 05 “obras de emergencia”, aprobada en 2014 y cuyo periodo auditado abarca el año 2011, indicó como principal conclusión que:**

*“Entre los principales aspectos observados en el ámbito de la SMyE se destaca la falta de manuales de procedimiento y sistemas de información gerencial que permitan generar indicadores de gestión a fin de evaluar el desempeño de su gestión en términos de economía, eficacia y eficiencia; inexistencia de un área especializada en estudios hídricos que permita diseñar políticas de prevención de fenómenos naturales teniendo en cuenta la naturaleza y origen de las obras atendidas bajo esta modalidad.*

*El crédito asignado al Subprograma 05 se encuentra imputado en forma global por proyecto sin discriminar las distintas obras que lo integran, circunstancia que impide obtener datos relacionados con el crédito correspondiente a las mismas, como así también a los plazos y grado de avance de dichas obras que como consecuencia de ello tampoco se encuentran incorporadas en forma desagregada al Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).*

*En cuanto al relevamiento efectuado con relación a los proyectos de inversión en obras de emergencia, se observan algunas debilidades en el etapa de confección de la documentación técnica, obras que se encontraban finalizadas y no contaban con certificación de recepción provisoria y/o definitiva, demoras en el trámite administrativo de adjudicación de los contratos, situación que en algunos casos no se compadece con la necesidad invocada de encarar la ejecución de los trabajos en forma inmediata, apartamiento del procedimiento de licitación pública fundado en razones de emergencia, no obstante el tiempo transcurrido entre la solicitud efectuada por las áreas requirentes y la fecha efectiva de inicio de los trabajos, etc.” (Auditoría General de la Nación, 2014 b, pág. 39).*

#### Informe de auditoría sobre mejoramiento y reconstrucción de puentes

**La Auditoría sobre el Subprograma 06 – Mejoramiento y reconstrucción de puentes, a cargo de la Subgerencia de Obras y Concesiones, aprobada en 2010 y cuyo periodo auditado abarca el año 2005, indicó como principal conclusión que (Auditoría General de la Nación, 2010, págs. 8-34):**

- *“Las acciones que desarrolla la Subgerencia de Puentes y Viaductos no se encuentran reflejadas en ningún programa o subprograma presupuestario, razón por la cual no fueron definidas metas, unidades de medida u otros indicadores que permitan evaluar el grado de cumplimiento de las mismas.”*
- *“La Subgerencia de Puentes y Viaductos no cuenta con manuales de procedimiento o instructivos aprobados formalmente que reglamenten el procedimiento que deben cumplir los Distritos y demás áreas técnicas de la repartición para informar a dicho sector*

*-en forma periódica y sistematizada- el estado de conservación de los puentes o de las obras que en cada caso deban ejecutarse.”*

- *“No existen manuales o instructivos para realizar el control, evaluación y mantenimiento de las estructuras de los puentes que integran la Red Vial Nacional, a fin que los distintos niveles jurisdiccionales -Regiones, Distritos y/u otras áreas operativas- efectúen el relevamiento de este tipo de obras (...).”*
- *“La Subgerencia de Puentes y Viaductos no cuenta con un sistema de información gerencial que le permita centralizar datos actualizados sobre el estado de conservación de los puentes a fin de diagramar medidas de control y mantenimiento de las obras de arte a su cargo (...).”*
- *“De acuerdo a lo informado por el responsable de la División Mantenimiento de Puentes, el organismo auditado no cuenta con equipamiento adecuado para efectuar tareas de relevamiento del estado de conservación de las estructuras (...). Asimismo se informó respecto a la escasez de personal idóneo o especializado en tareas de relevamiento de estructuras en el ámbito de los distritos jurisdiccionales.”*
- *“Las obras del Subprograma 06 fueron incluidas en las Leyes de Presupuesto 2004, 2005 y 2006 sin contar con la intervención de la División Gestión Ambiental dependiente de la Subgerencia de Investigación y Desarrollo, a los fines de efectuarse las correspondientes evaluaciones expeditivas o estudios de impacto ambiental, conforme a lo previsto en el Manual de Evaluación y Gestión Ambiental de Obras Viales (Sección II) aprobado por Resolución AG N° 1.656/93.”*
- *De los 44 proyectos incluidos en la Ley de Presupuesto para el año 2005, sólo 2 tuvieron ejecución durante dicho ejercicio financiero (el Proyecto N° 11 que se inicia en el año 2005 y el Proyecto N° 36 iniciado en el año 2004) y 4 de ellos ya se encontraban finalizados al cierre del ejercicio anterior, pendientes de recepción definitiva (Proyectos N° 6 y N° 7 de la Provincia de San Juan y Proyectos N° 10 y N° 37 de la Provincia de Santa Cruz).*

*Las 38 obras restantes -que representan el 86,36 % del universo total de los proyectos que integran el Subprograma 06- al 31-12-05 no registraban principio de ejecución, ni se habían iniciado a esa fecha sus respectivos trámites licitatorios, situación que se mantuvo hasta el 31-12- 06.*

*De acuerdo a lo informado por la Subgerencia de Puentes y Viaductos, 19 de dichas obras (50 % de las obras pendientes) a pesar de hallarse incorporadas en la Ley de Presupuesto desde el año 2004, no contaban con el proyecto definitivo o un anteproyecto avanzado de los trabajos a realizar, situación que no se compadece con las previsiones establecidas en el régimen de la Ley N° 24.354.”*

- *Obras por Convenio con Provincias*
  - *Proyecto 10: “Proyecto y Construcción de 2 Puentes y Obras Complementarias Sobre el Río Coyle-Ruta Nacional N° 3- Pcia. de Santa Cruz”. Finalizado al 31-12-04, con Recepción Provisoria de Obra.*
    - *“En las actuaciones relevadas no se explicitan las causas y/o la conveniencia de haberse delegado en un organismo vial provincial la confección de un proyecto, llamado a licitación, ejecución, inspección y pago de una obra de jurisdicción nacional, que integra la Red Nacional de Caminos a cargo de la DNV.”*



- *“La AGVP efectuó el llamado a licitación de las obras contratando en forma conjunta la documentación correspondiente al proyecto y los trabajos a ejecutar. Sin embargo, tal modalidad se aparta de lo previsto en el artículo 1° del Convenio, mediante el cual dicho organismo tomaba a su cargo la responsabilidad de confeccionar el proyecto definitivo de la obra, así como la documentación necesaria para efectuar el llamado a licitación, debiendo requerir posteriormente la aprobación expresa de dicha documentación a la DNV.”*
  - *“Por el artículo 4° del Convenio se previó que la documentación relativa a los certificados de obra e informes mensuales debían ajustarse a las normas vigentes en el ámbito de la DNV y ser elevadas directamente al distrito jurisdiccional (...). En las actuaciones relevadas no se adjuntan constancias de los informes mensuales a que se hace referencia en el mencionado artículo 4° del convenio, ni de los controles que hubiere realizado la inspección de obra de la provincia durante el desarrollo de trabajos.”*
  - *“En el texto del convenio no se establece la modalidad ni alcance de las funciones de supervisión previstas a cargo de la DNV.”*
  - *“De los antecedentes analizados no surge que la DNV haya desarrollado tareas de supervisión en forma concomitante con la ejecución de los trabajos, ni participado en la ejecución de ensayos o mediciones efectuadas por la Inspección de Obra a cargo de la Provincia.”*
  - *“No existen constancias de haberse efectuado visitas mensuales al lugar de emplazamiento de las obras, como así tampoco de la elaboración de informes periódicos por parte del Distrito Jurisdiccional en el marco de las funciones de supervisión que le asigna el artículo 2° del Convenio.”*
  - *“No se adjuntan los Informes de Control de Calidad confeccionados por la AGVP, a los que hace referencia el Distrito Jurisdiccional en el informe elaborado con fecha 02-11-04 a requerimiento de la Gerencia de Obras y Servicios Viales a fin de que se evalúen -entre otros aspectos- los controles realizados por la Provincia durante la ejecución de los trabajos.”*
- Proyecto 37: “Reparación de Fundaciones de Pilas y Obras Complementarias a ejecutar en el Puente ubicado Sobre el Río Coyle-Ruta Nacional N° 3- Pcia. de Santa Cruz”. Finalizada al 31-12-04, sin Recepción Provisoria.
- *“En las actuaciones relevadas no se explicitan las causas ni la conveniencia de haberse delegado en un organismo vial provincial la confección del proyecto, llamado a licitación, contratación, ejecución, inspección y pago de una obra perteneciente a la Red Vial Nacional a cargo de la DNV.”*
  - *“Independientemente de que el convenio celebrado con la AGVP se formalizó 6 meses después de iniciados los trabajos, no surge del texto del acuerdo previsión alguna por la cual se hubiera dispuesto que la DNV debía aprobar o convalidar la documentación técnica del proyecto*

-planos, especificaciones técnicas, cómputos métricos, pliegos de condiciones generales y particulares, etc.”

- *“Por el artículo 4° del Convenio se previó que la documentación relativa a los certificados de obra e informes mensuales debían ajustarse a las normas vigentes en el ámbito de la DNV y ser elevadas directamente al distrito jurisdiccional, (...). En las actuaciones relevadas no se adjuntan constancias de los informes mensuales a que se hace referencia en el mencionado artículo 4° del convenio, ni de los controles que hubiere realizado la inspección de obra de la provincia durante la etapa de ejecución de los trabajos.”*
- *“En el texto del convenio no se establece la modalidad y alcance de las funciones de supervisión previstas a cargo de la DNV.”*
- *“De los antecedentes analizados no surge que la DNV haya desarrollado tareas de supervisión en forma concomitante con la ejecución de los trabajos, ni participado en la ejecución de ensayos o mediciones efectuadas por la Inspección de Obra a cargo de la Provincia.”*
- *“No existen constancias de haberse efectuado visitas mensuales al lugar de emplazamiento de las obras, como así tampoco de la elaboración de informes periódicos por parte del distrito jurisdiccional en el marco de las funciones de supervisión que le asigna el artículo 2° del Convenio..”*
- *“No se adjuntan los Informes de Control de Calidad confeccionados por la AGVP, a los que hace referencia el Distrito Jurisdiccional (...).”*

#### Informes de auditoría sobre el Programa N° 22 de DNV “Construcciones”

**La Auditoría sobre el Programa 22 – Construcciones aprobada en 2007 y cuyo periodo auditado abarca el año 2004, indicó como principal conclusión que** (Auditoría General de la Nación, 2007, pág. 31):

- *“Falta de constancias de la intervención que le cupo a la DNV como organismo responsable de supervisar la ejecución de las obras, con relación a la no aplicación de multas o penalidades por parte del comitente como consecuencia de los atrasos producidos durante la ejecución de los trabajos.”*
- *“Falta de apertura presupuestaria de las distintas obras que integran un mismo proyecto, impidiendo su correcta identificación y seguimiento en particular.”*
- *“Falta de implementación de un circuito administrativo de pago de certificados entre los distintos organismos intervinientes en la ejecución de obras por convenio y/o financiadas a través de fondos fiduciarios, a fin de permitir su cancelación en debido tiempo y forma, como así también para determinar las responsabilidades emergentes por el pago de intereses por mora.”*
- *“Ausencia de constancias de los estudios de factibilidad económico-financiera o técnica que eventualmente hayan sido elaborados por las áreas competentes a fin de evaluar la conveniencia de incluir las obras de remodelación de la Ruta Provincial N° 6 dentro del Sistema Vial Integrado (SISVIAL).”*

- *“Carencia de instructivos elaborados por las áreas técnicas centrales de la DNV que definan cuál es el alcance de las tareas de supervisión y las responsabilidades que le competen a dicho organismo en el caso de ejecución de obras por convenio con provincias, cuando éstas conservan el carácter de organismo comitente de las obras.”*
- *“Existencia de diversos reclamos formulados por las firmas contratistas solicitando el reconocimiento de intereses por mora como consecuencia de atrasos registrados en el pago de la mayoría de los certificados de obra.”*

**La Auditoría sobre el Programa 22 – Construcciones, subprogramas 11 y 12 “mejoramiento y reposición de rutas”, aprobada en 2011 y cuyo periodo auditado abarca el año 2008, indicó como principal conclusión que:**

Proyectos de inversión en obras (Auditoría General de la Nación, 2019, pág. 20):

- *“Debilidades en la etapa de programación de la obra”*. Obra R. N. N° 151 Pcia. De Rio Negro.
- *“Demoras en el trámite de pago de certificados de obra”*. Obra R. N. N° 151 Pcia. De Rio Negro.
- *“Debilidades en la etapa de confección de la documentación técnica en base a la cual se efectuó el llamado a licitación de la obra”*. Obra R. N. N° 3 General Paz – Cañuelas, Pcia. De Buenos Aires.
- *“Demoras en el trámite de pago de certificados de obra”*. Obra R. N. N° 3 General Paz – Cañuelas, Pcia. De Buenos Aires.

**La Auditoría sobre el Programa 22 – Construcciones, subprogramas 4, 9 y 10 “mejoramiento y reposición de rutas”, aprobada en 2011 y cuyo periodo auditado abarca el año 2008, indicó como principal conclusión que:**

Proyectos de inversión en obras (Auditoría General de la Nación, 2011 b, págs. 27-29):

- *“Debilidades en la etapa de confección del Proyecto Ejecutivo de Obras”*. Obra R. P. N° 70 y R. N. N° 40 1s.
- *“Debilidades en la etapa de confección del Proyecto Ejecutivo de Obras”*. Obra Empalme R. N. N° 150 Pcia. De San Juan – Empalme R. N. N° 40.
- *“Reconocimiento de adelanto financiero no previsto en las bases del llamado a licitación”*.
- *“Anticipo financiero otorgado por encima del tope máximo (...)”*.
- *“Obras informadas por el organismo como Finalizadas – con recepción provisoria o sin recepción provisoria- que se mantienen aperturadas presupuestariamente a través de distintos ejercicios financieros”*.

**La Auditoría sobre el Programa 22 – Construcciones, obras por convenio con provincias, asistencia financiera para obras en provincias - provincia de corrientes, aprobada en 2014 y cuyo periodo auditado abarca los años 2011 y 2012, indicó como principal conclusión que:**

*“Se han verificado incumplimientos en los plazos de pagos de los certificados de obra por parte de la Dirección Nacional de Vialidad y en los plazos de ejecución de los dos tramos de la obra. Estas demoras implicaron mayores costos debido a que generaron readecuaciones de precios.*

*Las sucesivas prórrogas de los plazos en la ejecución de la obra en ambos tramos y las modificaciones de la curva de inversiones y readecuaciones de trabajos denotan imprevisiones que debieron ser tenidas en cuenta por la Dirección Nacional de Vialidad, la Dirección Provincial de Vialidad y el contratista al momento de la elaboración del proyecto, el financiamiento de la obra y la presentación de las ofertas. En este sentido cabe señalar que al momento de la visita a la obra ninguno de los dos tramos estaba terminado.*

*Finalmente, la subcontratación observada en el Tramo II desnaturaliza el carácter intuitu personae del contrato de obra pública en atención a las condiciones económicas y capacidad de ejecución que tuvo en consideración el comitente al contratar, de ahí la necesidad de contar con la correspondiente autorización que prescribe la ley local, criterio que también sigue la ley nacional de Obras Públicas 13.064.” (Auditoría General de la Nación, 2014, págs. 64-65).*

**La Auditoría sobre el Programa 22 – Construcciones, Subgerencia de obras y Concesiones, aprobada en 2019 y cuyo periodo auditado abarca los años 2010 a 2015, indicó como principal conclusión que:**

*“De las tareas realizadas, surge que las obras presupuestadas para el citado Programa no guardan relación con lo gestionado por el auditado en lo que hace a cantidad, detalle y fuente de financiamiento; asimismo, se evidencian obras que si bien fueron afectadas en el proceso licitatorio a fuente de financiamiento con fondos del Tesoro Nacional, posteriormente alguno de sus certificados de obra fueron abonados con fondos provenientes de otras fuentes financieras, sin contar con la norma emanada de la autoridad competente para el cambio.*

*En lo que hace a las registraciones obrantes en las áreas de la DNV respecto de los distintos momentos de gestión de las obras del Programa, presentan inconsistencias entre sí o frente a la información proporcionada por el Auditado y la obrante en la Cuenta de Inversión de la CGN.*

*Respecto a las obras analizadas que fueron gestionadas a través de Convenios con entes viales provinciales, la DNV incluye sólo algunas de éstas en el “Subprograma 03 - Obras por Convenios”, cuando por definición deberían estar contenidas en su totalidad.*

*Por otra parte, la gestión de la DNV no garantiza el adecuado cumplimiento de las funciones de control establecidas en el art. 38 del Dec. Ley 505/58, en cuanto al efectivo contralor técnico y de inversiones sobre las obras ejecutadas mediante Convenios. Entre las obras gestionadas se detectaron pliegos que incluyen cláusulas referidas al cobro a la contratista de un importe equivalente al 2% del monto bruto de cada certificado de*

*obra, sin un adecuado control por parte de la DNV sobre la modalidad de ingreso y el destino de esos fondos.*

*Asimismo, se observó que la figura de “neutralización” de obra, que la DNV asimila para la suspensión de trabajos, no se encuentra contemplada en la normativa vigente ni en las cláusulas de los Pliegos de los actos licitatorios pertinentes.*

*En las obras analizadas, se verificó que los proyectos originales de las licitaciones correspondientes y la inversión prevista aprobados, se vieron alterados en la etapa de ejecución, ya sea como consecuencia de las demoras en el inicio y ejecución propiamente de las tareas, por variaciones ocasionadas por factores sobrevinientes o por modificaciones posteriores que afectan, además, el plazo previsto inicialmente; se evidencian también demoras en los pagos de los certificados de obra con relación a lo previsto contractualmente.*

*Como resultado de las verificaciones in situ efectuadas, se detectaron situaciones tales como: obras ejecutadas que no contaban, en su planificación, con la conexión del tramo al resto de la red vial; gestión inadecuada de la DNV tanto en los aspectos de financiamiento para garantizar los pagos de los certificados como en la resolución de las solicitudes de modificación; ítems ejecutados que estaban incompletos y en su mayoría defectuosos con necesidad de reconstrucción.*

*En lo referente al régimen sancionatorio, de la documentación analizada surgen facturas de penalidades, por parte de la DNV al concesionario, por mora en ejecución de los trabajos; las que, con posterioridad, no son aplicadas por encontrarse pendiente de aprobación modificaciones de obras que, en algunos casos, incluyen ampliaciones de plazos y reprogramaciones de trabajos. Ello desvirtúa la naturaleza y efectos del proceso sancionatorio, con la respectiva aplicación de recursos del auditado.*

*En otro orden, se constató que tanto la estructura orgánica de la DNV como su normativa administrativa interna, no contaron con textos ordenados en el período auditado; a su vez el auditado no ha dado adecuado cumplimiento a lo establecido en las leyes 22.431, 25.785 y modificatorias.”*

## Informes de Auditoría sobre los Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CReMa)

**La Auditoría sobre la gestión del cumplimiento y control de los contratos de rehabilitación y mantenimiento (CReMa), aprobada en 2010 y cuyo periodo auditado abarca los años 2004 a 2007, indicó como principal conclusión que:**

*“Desde su implementación en 1997, los resultados de los procesos licitatorios han mostrado una notable brecha entre el Presupuesto Oficial y las ofertas lo que llevó a la DNV a introducir modificaciones en los Pliegos.*

*Sin Embargo, inciden en esa brecha, deficiencias en la elaboración de los PO por restricciones presupuestarias (la valorización de las obras termina siendo independiente de las reales necesidades de la malla), y debilidades de gestión (falta de criterios*

*uniformes entre los Distritos responsables de su preparación, insuficiencia de profesionales y control insuficiente o tardío de la Administración Central). También inciden factores de mercado (volatilidad de los precios de los insumos y concurrencia de empresas en las licitaciones). Ello repercute en el Presupuesto anual de gastos de la entidad, observándose además respecto de éste, que el Programa 26 (CReMa) no se corresponde con los planes de obra ni con el avance de obras en ejecución.*

*(...) Los eventos compensables analizados en la auditoría, corresponden a obras que por sus características debían haber estado incluidas en el proyecto original; además los montos modifican significativamente el contrato original.*

*El ente presenta debilidades organizativas que restringen sus decisiones. La carencia de un sistema integrado de gestión impide contar con un soporte de datos apto para la toma de decisiones y administración de las inversiones bajo su jurisdicción.*

*Cabe señalar además, que se encuentran pendientes de cierre contratos con obras finalizadas, lo que impide determinar el costo final de las Mallas verificándose que en algunos contratos CReMa I, las prórrogas del plazo de ejecución de contratos exceden lo razonable.” (Auditoría General de la Nación, 2010, págs. 33-34)*

**La Auditoría sobre la gestión del cumplimiento y control de los contratos de rehabilitación y mantenimiento (CReMa), aprobada en 2007 y cuyo periodo auditado abarca los años 2007 a 2014, indicó como principal conclusión que:**

*“Durante las tareas de campo se verificó que los proyectos básicos (PROBAS) analizados daban cuenta de falta de criterio, planificación y de una insuficiente cantidad de obras de rehabilitación.*

*Asimismo, se detectó falta de previsión en la tramitación de las prórrogas y la ausencia de un marco normativo específico que sustentara la aprobación de las mismas. Se constataron inconsistencias en la información provista respecto de los eventos compensables y la inexistencia de tramitaciones tendientes a aplicar las sanciones previstas ante los incumplimientos detectados. Por su parte se pudo constatar la aprobación de eventos compensables que, por su magnitud, excedieron el concepto de rehabilitación del sistema.*

*En cuanto al estado de las mallas visitadas se verificaron distintas irregularidades que impactaron en la seguridad (falta de señalización, descalces, material suelto en banquina, etc.) y confort del usuario, y en el costo de rehabilitación, debido al acelerado proceso de deterioro de la calzada y su estructura.*

*Fallas detectadas de larga data como desprendimientos y fisuración tipo 8 a 10 (piel de cocodrilo), denotaron una demora excesiva en su intervención y conllevaron a una acelerada degradación de la carpeta asfáltica y mayores costos para su reparación, comprobándose un control deficiente de la obra.*

*Por lo expuesto se concluye que la gestión de la DNV en el control de los contratos de Rehabilitación y Mantenimiento, no resultó eficaz en alcanzar los objetivos de brindar seguridad y confort al usuario y en preservar la infraestructura vial con intervenciones oportunas.” (Auditoría General de la Nación, 2017, págs. 73-74).*

## Informe de auditoría sobre la gestión del SISVIAL

**La Auditoría sobre informe de gestión sobre el fideicomiso de sistema vial integrado (SISVIAL), aprobada en 2020 y cuyo periodo auditado abarca los años 2011 a 2016, indicó como principal conclusión que:**

*“De las tareas realizadas, surge que, en lo que respecta al Contrato de Fideicomiso vigente, éste no contempla la totalidad de las modificaciones aprobadas, por lo cual la DNV no figura como beneficiaria dentro del mismo. Asimismo, no se encuentra definido un Plan de Obras Viales financiadas con el SISVIAL ni una metodología que establezca criterios para seleccionar obras a financiar, siendo una obligación normativa; lo cual no permite conocer las obras, ni medir el grado de gestión de los fondos del SISVIAL por parte de la DNV.*

*Respecto de los fondos provenientes del Tesoro Nacional que ingresan al SISVIAL como recursos, se observó que al integrarse, se gestionan como fondos del fideicomiso que se mantienen vigentes al cierre de ejercicio, -visualizándose saldos disponibles dentro del Sistema.*

*Al mismo tiempo, se verificó que obras afectadas originariamente a financiarse con fondos del Tesoro Nacional, se pagaron luego con fondos del SISVIAL, así como certificados de obras que el auditado informara como imputadas al SISVIAL, se abonaron con otras fuentes financieras, lo cual contraviene lo establecido en la Res. 71/03 de la Secretaría de Hacienda. Asimismo, se observaron demoras en el trámite de aprobación y autorización de los certificados de pago a las contratistas, por parte del organismo auditado.*

*En cuanto a la ejecución de las obras, se verificó que se incluyeron obras no previstas, así como otras modificaciones de obra, lo cual puso en evidencia la falta de planificación adecuada, en discordancia con la normativa vigente. Como resultado de las verificaciones in situ efectuadas respecto de las obras analizadas, se detectó demora en la ejecución de tareas que debían estar finalizadas.*

*Respecto de la supervisión de obras realizadas a través de convenios, se verificó que no surge de los expedientes que la DNV haya ejercido un control efectivo de las mismas, por lo que no se ve garantizada una adecuada supervisión.” (Auditoría General de la Nación, 2020, págs. 26-27).*

## Bibliografía

- Auditoría General de la Nación. (2007). Auditoría de Gestión Programa 22 - Construcciones. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2009). *Financiamiento de las inversiones en obras mejorativas - Periodo auditado 2004-2005*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2010). *Gestión del cumplimiento y control de los Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CReMa)*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2010). *Subprograma 06 "Mejoramiento y Reconstrucción de Puentes" - Ejercicio 2005*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2011 a). *Programa 22 - Construcciones - Subprogramas 11 y 12 "Mejoramiento y reposición de rutas"*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2011 b). Programa 22 - Construcciones - Subprogramas 4, 9 y 10 "mejoramiento y reposición de rutas". CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2012). *Relevamiento del Programa 16 - Mantenimiento*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2013). *Gestión en el control de cumplimiento de las obligaciones contractuales de las Concesionarias de la red de accesos a la CABA - Tarifas*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2014 a). *Mantenimiento por Administración - Programa 16, Subprograma 01*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2014 b). Programa 16 - Subprograma 05 "obras de emergencia". CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2014). *Programa 22 - Construcciones - Obras por convenio con provincias*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2017 a). *Corredor Vial N° 18: cumplimiento de Obligaciones contractuales y evaluación de la gestión*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2017). *Gestión del cumplimiento y control de los Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CReMa)*. CABA: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2018). *gestión de la Dirección Nacional de Vialidad, a través de su División Relevamientos, en cuanto a la planificación, relevamiento y registro de las características físicas y estructurales de los caminos de la Red Vial Nacional*. CABA: Auditoría General de la Nación.



Auditoría General de la Nación. (2019). *Programa 22 - Construcciones*. CABA: Auditoría General de la Nación.

Auditoría General de la Nación. (2020). Informe de gestión sobre el Fideicomiso del Sistema Vial Integrado (SISVIAL). CABA: Auditoría General de la Nación.

Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *BCRA*. Obtenido de <http://www.bcra.gov.ar/>

Ministerio de Economía. (2015). *Oficina Nacional de Presupuesto*. Obtenido de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2015>

Ministerio de Economía de la Nación. (s.f.). *Presupuesto Abierto*. Obtenido de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Ministerio de Obras Públicas de la Nación. (s.f.). *Argentina.gob.ar*. Obtenido de Plan Estratégico Territorial: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/plan-estrategico-territorial>

Ministerio de Obras Públicas de la Nación. (s.f.). *Argentina.gob.ar*. Obtenido de Vialidad Nacional: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/vialidad-nacional>

U.S. Bureau of Labor Statistics. (s.f.). *CPI for All Urban Consumers (CPI-U)*. Obtenido de <https://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost>