



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA INDEPENDIENTE
SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL
“PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA UNIVERSITARIA II – FASE A”
CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 8673-CAF

(Ejercicio N° 2 comprendido entre el 01 de abril de 2016 y el 31 de marzo de 2017)

Al Señor Subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales de la Secretaria de Finanzas del Ministerio de Finanzas.

La Auditoría General de la Nación, en su carácter de auditor externo independiente, ha examinado los estados financieros, notas anexas e información financiera complementaria detallados en I- siguiente, por el Ejercicio N° 2 finalizado el 31 de marzo de 2017, correspondientes al “Programa de Infraestructura Universitaria II – Fase A”, parcialmente financiado con recursos provenientes del Contrato de Préstamo N° 8673, suscripto el 30 de setiembre de 2014 entre la República Argentina y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La ejecución del Programa es llevada a cabo por la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

I- ESTADOS AUDITADOS

- A) 1) Estado de Efectivo Recibido y Desembolsos Efectuados al 31/03/17, expresado en dólares estadounidenses.
- 2) Estado de Inversiones al 31/03/17, expresado en dólares estadounidenses.
- 3) Estado de Activos y Pasivos al 31/03/17, expresado en dólares estadounidenses.
- 4) Estado de Evolución del Patrimonio Neto al 31/03/17, expresado en dólares estadounidenses.
- 5) Notas 1) a 5) a los Estados Financieros Básicos expuestos precedentemente.



Auditoría General de la Nación

- B) 1) Estado de Inversiones al 31/03/17, expresado en pesos argentinos.
- 2) Estado de Activos y Pasivos al 31/03/17, expresado en pesos argentinos.
- 3) Estado de Evolución del Patrimonio Neto al 31/03/17, expresado en pesos argentinos.
- 4) Notas 1) y 2) a los Estados Financieros citados precedentemente.
- C) Anexos I a II expresados en pesos argentinos y dólares estadounidenses a los Estados de Inversiones citados en A) 2) y B) 1) precedentes.
- D) Carta de Gerencia.

La información precedente así como el control interno del Programa fueron producidos por la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) y son de su exclusiva responsabilidad. Los estados financieros fueron presentados a esta auditoría con fecha 12/05/17 y se adjuntan inicialados por nosotros al sólo efecto de su identificación con este dictamen.

El presente trabajo se efectuó de acuerdo a lo establecido en el Convenio Marco del 25 de noviembre de 2015 celebrado entre el Programa y la Auditoría General de la Nación y Addenda del 23/02/2017.

Nuestra tarea tuvo por objeto expresar una opinión basada en el examen de auditoría realizado, habiéndose efectuado el trabajo de campo entre el 24/04/2017 y el 11/07/2017.

II- ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental emitidas por la Auditoría General de la Nación, las cuales son compatibles con las de aceptación general en la República Argentina para la profesión contable y con las recomendadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y requerimientos específicos de la CAF, incluyendo pruebas de los registros contable-financieros, el relevamiento de los sistemas de control y demás



Auditoría General de la Nación

procedimientos de auditoría que se consideraron necesarios y que se detallan en nuestra declaración de procedimientos adjunta.

III- OPINION SIN SALVEDADES

En opinión de esta Auditoría General de la Nación, los estados financieros, notas anexas e información financiera complementaria, detallados en I- precedente, exponen razonablemente la situación financiera del “Programa de Infraestructura Universitaria II – Fase A” por el período finalizado el 31/03/17, así como las transacciones realizadas durante el ejercicio finalizado en esa fecha, de conformidad con adecuadas prácticas contables y con los requisitos establecidos en el Contrato de Préstamo N° 8673 CAF del 30/09/14.

IV- OTRAS CUESTIONES

De acuerdo a la Nota UE N° 1771/17, en respuesta a nuestra Nota 488/17 A-05 CIRCULARIZACION (Asesores Legales) 207-2017, se informa que se han rescindido los siguientes contratos de obra:

- **LPN CU-010/14 – Obra N° CU-UNSJ-70-001**

Universidad Nacional de San Juan

“Construcción aulas Sede Jáchal – 1ra. Etapa”

Convenio de Rescisión de Mutuo Acuerdo de fecha 04/05/16 suscripto entre el Rector de la Universidad y la empresa SUYAI S.R.L. Acta de entrega de posesión de la obra con fecha 02/05/16. Relicitada mediante LPN 001/16 y adjudicada a DC INTEGRAL S.R.L.

- **LPI CU-00/15 – Obra N° CU UNTDF -94-001**

Universidad Nacional de Tierra del Fuego

“Edificio de Aulas Sede Ushuaia - 1era Etapa”



Auditoría General de la Nación

Contrato rescindido a la empresa CONDOR S.A. mediante Resolución del Rector N° 136/2016 de fecha 20/04/16, notificado con fecha 26/04/16. Acta de finalización y entrega de posesión de la obra de fecha 09/06/16.

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 14 DE JULIO DE 2017



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA INDEPENDIENTE
SOBRE EL ESTADO DE SOLICITUDES DE DESEMBOLSOS DEL
“PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA UNIVERSITARIA II – FASE A”
CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 8673-CAF

(Ejercicio N° 2 comprendido entre el 01 de abril de 2016 y el 31 de marzo de 2017)

Al Señor Subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales de la Secretaria de Finanzas del Ministerio de Finanzas.

La Auditoría General de la Nación, en su carácter de auditor externo independiente, informa acerca del examen practicado sobre la documentación que respalda el Estado de Solicitudes de Desembolsos, que fuera emitido y presentado a la CAF durante Ejercicio N° 2 por el período finalizado el 31/03/17, correspondientes al “Programa de Infraestructura Universitaria II – Fase A”, parcialmente financiado con recursos provenientes del Contrato de Préstamo N° 8673, suscripto el 30 de setiembre de 2014 entre la República Argentina y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

I- ESTADOS AUDITADOS

- Estado de Solicitudes de Desembolsos al 31/03/17, expresado en dólares estadounidenses.

El estado ha sido preparado por la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) y se adjunta inicialado por nosotros a efectos de su identificación con este dictamen.

II- ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental emitidas por la Auditoría General de la Nación, las cuales son compatibles con las de aceptación general en la República Argentina para la profesión contable y con



Auditoría General de la Nación

las recomendadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y los requerimientos específicos de la CAF, incluyendo el análisis de la documentación respaldatoria de los gastos, verificación de la elegibilidad y demás procedimientos que se consideraron necesarios.

III- OPINION SIN SALVEDADES

En opinión de esta Auditoría General de la Nación, el estado identificado en I-correspondiente al “Programa de Infraestructura Universitaria II – Fase A” presenta razonablemente la información para sustentar las Solicitudes de Anticipo de Fondos relacionadas, que fueran emitidas y presentadas a la Corporación Andina de Fomento durante el ejercicio finalizado el 31/03/17 de conformidad con los requisitos establecidos en el Contrato de Préstamo N° 8673, suscripto el 30 de setiembre de 2014 entre la República Argentina y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 14 DE JULIO DE 2017



Auditoría General de la Nación

INFORME SOBRE CUMPLIMIENTO DE CLÁUSULAS CONTRACTUALES DEL
“PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA UNIVERSITARIA II – FASE A”
CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 8673-CAF

(Ejercicio N° 2 comprendido entre el 01 de abril de 2016 y el 31 de marzo de 2017)

Al Señor Subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Finanzas.

Durante el transcurso del examen realizado por esta Auditoría General de la Nación sobre los estados financieros por el Ejercicio N° 2 finalizado el 31/03/17, correspondientes al “Programa de Infraestructura Universitaria II – Fase A”, se ha examinado el cumplimiento y observancia de las cláusulas contractuales de carácter contable-financiero contempladas en las diferentes secciones y anexos del Contrato de Préstamo N° 8673-CAF, suscripto el 30 de setiembre de 2014 entre la República Argentina y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La ejecución del Programa es llevada a cabo por la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Cláusula Tercera. Monto del Préstamo. (USD 50.000.000,00)

Al 31/03/17 el monto desembolsado ascendió a USD 21.621.219,00.

Cláusula Séptima. Plazo para Solicitar los Desembolsos del Préstamo.

Cumplida. El plazo original para solicitar el primer Desembolso tenía vencimiento el 31 de marzo de 2015, el primer anticipo fue solicitado con fecha 02/03/15 y recibido en la CAF el 03/03/15. El plazo para solicitar el último Desembolso vence el 30/09/18.

Cláusula 5 (CGC). Condiciones previas al Primer Desembolso.

- a) **Informe Jurídico:** Cumplida en ejercicios anteriores mediante Dictamen la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MEyFP N° 247531 del 07/10/14.



Auditoría General de la Nación

Cláusula Octava (CEC)

Condiciones previas al Primer Desembolso:

- a) **Programas de trabajo de la UE:** Cumplida. Remitido a CAF mediante Nota UE N° 065/14 del 03/12/14.
- b) **Informe inicial:** Cumplida. Remitido a CAF mediante Nota UE N° 065/14 del 03/12/14.
- c) **Convenios con Universidades: (se realiza con cada Universidad por cada una de las obras).** Cumplida. Remitido a CAF mediante Nota UE N° 066/14 del 03/12/14, Nota UE N° 095/15 del 07/01/15, Nota UE N° 132 del 23/02/15, Nota UE 221/15 del 08/05/15 y Nota UE N° 1512/17 del 17/01/17. Se firmaron convenios con las siguientes Universidades: Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Chilecito, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Nacional de Formosa, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de San Luis, Instituto Universitario Nacional del Arte, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Luján, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Comahue, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Nacional de La Pampa, Universidad Nacional de Buenos Aires, Universidad Nacional de Río Negro, Universidad Nacional de San Juan.

Condiciones Previas al Primer Desembolso de cada obra o grupo de obras:

- 1) **Documentación correspondiente a los procesos licitatorios:** Cumplida..
- 2) **Contratos de obra y documentos relativos a la ejecución de las mismas:** Cumplida.

Durante el periodo de Desembolsos:

- 1) **Guía de Mantenimiento de la Infraestructura Universitaria:** Cumplida. Remitido a CAF mediante Nota UE N° 302/15 de fecha 21/07/15.



Auditoría General de la Nación

- 2) **Plan de Gestión Ambiental (PGA):** Cumplida. Mediante Notas UE 405/15 del 04/11/15., UE N° 409/15 del 05/11/15 y UE N° 1319/16 del 26/09/16.
- 3) **Convenio de Auditoria:** Cumplida. Con fecha 25/11/15 se firmó el Convenio Marco entre el Programa y la Auditoría General de la Nación y Addenda de 23/02/17.
- 4) **Informes Semestrales:** Cumplida. El último informe semestral fue remitido a la CAF mediante Nota UE N° 1693/17 del 15/05/17.

Cláusula Décima. Amortización del Préstamo:

La primera cuota debe pagarse en marzo de 2019.

Cláusula Undécima. Intereses:

Cumplida. Durante el ejercicio se abonaron USD 119.935,51 en concepto de Intereses. Véase Nota N° 4 a los Estados Financieros Básicos.

Cláusula Duodécima. Comisión de Compromiso:

Cumplida. Durante el ejercicio se abonaron USD 437.875,30 en concepto de Comisión de Compromiso. Véase Nota N° 4 a los Estados Financieros Básicos.

Cláusula Decimotercera. Comisión de Financiamiento y Gastos de Evaluación:

Cumplida. Del Primer Anticipo del Programa la CAF ha retenido el importe de USD 350.000,00 en concepto de comisión de financiamiento.

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 14 DE JULIO DE 2017



Auditoría General de la Nación

MEMORANDO A LA DIRECCIÓN DEL
“PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA UNIVERSITARIA II – FASE A”
CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 8673-CAF

(Ejercicio N° 2 comprendido entre el 01 de abril de 2016 y el 31 de marzo de 2017)

Al Señor Subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales de la Secretaria de Finanzas del Ministerio de Finanzas.

Como resultado de la revisión practicada sobre los estados financieros por el Ejercicio N° 2 finalizado el 31/03/17, correspondientes al “Programa de Infraestructura Universitaria II – Fase A”, Contrato de Préstamo N° 8673, suscripto el 30 de setiembre de 2014 entre la República Argentina y la Corporación Andina de Fomento (CAF), han surgido observaciones sobre aspectos relativos a procedimientos administrativo-contables y del sistema de control interno del Programa, que hemos considerado necesario informar para su conocimiento y acción futura.

Cabe destacar que el requerimiento de auditoría efectuado por la prestataria no tuvo como objetivo principal el análisis de sus controles administrativos, lo que hubiera conducido a un grado mayor de detalle en las observaciones que seguidamente se mencionan.

Entendemos que la implementación de las recomendaciones, referidas a las observaciones detectadas al momento de nuestro trabajo de campo, contribuirá al mejoramiento de los sistemas de información y control existentes, de acuerdo con adecuadas prácticas en la materia.

Por otra parte, y al sólo efecto de guiar la lectura de este informe, se listan a continuación aquellas observaciones que consideramos tienen mayor impacto y significatividad:

| ÍNDICE | TÍTULO |
|--------|------------------------------------|
| A) 1) | Disponibilidades |
| A) 3) | Obras – Observaciones Particulares |



Auditoría General de la Nación

A) OBSERVACIONES DEL EJERCICIO

1) DISPONIBILIDADES:

Observación:

Surgen de los extractos bancarios de la cuenta corriente en pesos, débitos con la leyenda “Gravamen Ley 25.413”, los cuales no corresponden que sean aplicados al Programa, dado que el mismo se encuentra excluido en su artículo 2). Cabe señalar que durante el periodo la suma debitada por el Banco Nación por este concepto asciende a \$ 410.434,46.

Comentario de la UE:

La Resolución AFIP N° 3900/2016 crea la obligación de inscribirse en el "Registro de Beneficios Fiscales en el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y otras Operatorias" para hacer uso del usufructo de los beneficios de exención y/o reducción de la alícuota del Impuesto. Dicha obligación alcanza a una serie de sujetos y operaciones en los cuales no estamos comprendidos; quedando los entes públicos excluidos de cumplir con la misma, condición que la AFIP nos reconoce y en la actualidad formamos parte del padrón de Sujetos Exentos que la misma proporciona al Banco Nación. Con la entrada en vigencia de esta Resolución el Banco por error comenzó a retener en la cuenta del Programa a partir de Enero de 2017, desde ese momento comenzamos a gestionar ante el Banco y AFIP reclamos correspondientes a la improcedencia de dicha retención, pero lamentablemente aún el Banco Nación no actualiza sus registros encontrándonos a la espera de que el mismo proceda a la no retención y correspondiente devolución de los importes retenidos de forma improcedente.

Recomendación:

Reflejar en los Estados Financieros la suma retenida incorrectamente por el Banco Nación como un crédito a favor del Programa.



Auditoría General de la Nación

OBRAS- Pagos

Observaciones:

En algunos casos:

- 1) Se verifican considerables atrasos en el avance físico de las obras sin que se apliquen las multas correspondientes.
- 2) La recepción provisoria de la obra se realizó con anterioridad a la aprobación del último certificado de obra.
- 3) La presentación de los certificados de obra se realiza con considerable atraso respecto del periodo que se certifica.
- 4) Los certificados de obra no poseen fecha de confección.

Comentarios de la UE:

- 1) Respecto a los atrasos en el avance físico de algunas obras, están todos ellos debidamente justificados, de acuerdo a informes suministrados por las respectivas inspecciones de obra, por lo que no se han aplicado las penalidades previstas en los pliegos de bases y condiciones. A esos efectos se han otorgado, en los casos correspondientes, las ampliaciones de plazo pertinentes.
- 2) El procedimiento implementado es el siguiente, el inspector de obra verifica que el avance de obra está al 100% y emite el acta de recepción provisoria quedando como mero acto administrativo la firma del certificado de obra.
- 3) La gestión y tramitación de los certificados corresponde a las Universidades (medición, impresión, firma y remisión a la UEC), por lo que cualquier demora en alguna de estas etapas se ve inmediatamente reflejado como desfasaje respecto al periodo que se certifica. Esta unidad ejecutora solicita insistentemente a las Universidades que la remisión se efectúe en el menor tiempo posible de realizada la medición.
- 4) Tomamos nota de la observación planteada, no obstante las actas de medición indican y se corresponden con el periodo del certificado emitido.



Auditoría General de la Nación

Recomendaciones:

Efectuar controles más intensos, a través del Inspector de Obra, como así también por parte de la UE, intimando a la empresa para que esta retome el ritmo que corresponde según plazos establecidos por el plan de trabajos e inversiones, y en su defecto aplicar las multas por atrasos según pliego, hasta llegar a la rescisión de contrato.

La aprobación final de los certificados de obra recae en la UE, por lo que los certificados deber ser aprobados por el Coordinador del Programa con posterioridad a que son controlados por las distintas instancias técnicas de ésta.

2) OBRAS – Observaciones particulares

I- UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA:

Obra: "Sede Arenales Carrera de Arquitectura - 1º Etapa"

Presupuesto Oficial: \$ 25.003.170,62 (precio tope)

Monto Contrato: \$23.998.572,99

Contratista: Zolmaco S.A. y Bebanato S.A. - UTE

Fecha de contrato: 23/04/15

Fecha de inicio de Trabajos: 01/06/15

Plazo de Ejecución: 450 días

Fecha de finalización original: 24/08/16

a) Recibos de Adquisición de Pliegos

Observación:

Se tuvieron a la vista tres recibos de adquisición de pliegos por un valor de \$10.000, dos de los cuales, indican que las sumas percibidas por este concepto, han sido abonadas en efectivo, vulnerando criterios básicos de control interno.

Comentarios UNDAV:

Los importes recaudados o percibidos correspondientes a recursos de cualquier naturaleza, ya sean en efectivo o en cheque, se depositan el mismo día o el primer día hábil posterior, en la cuenta recaudadora. Esto se hace de acuerdo a los controles



Auditoría General de la Nación

internos realizados por al UAI (Unidad de Auditoría Interna). No obstante se considerará la observación realizada para la venta de futuros pliegos.

Recomendación:

Reforzar el control interno y establecer como criterio obligatorio la bancarización de los importes percibidos en concepto de adquisición de pliegos dejando constancia en los legajos de la documentación de respaldo de dicha operación.

b) Presupuesto Oficial:

Observación:

La licitación se realizó bajo la modalidad de precio tope, siendo el presupuesto oficial \$ 25.003.170,62; la obra consistía en un edificio de PB y 5 pisos, como primera etapa, contemplando la construcción de 7 pisos más en una futura obra, de lo cuál se desprende que la estructura a realizar en la primera etapa debe comprender el proyecto completo.

Asimismo, y de acuerdo a lo establecido en los Pliegos, la empresa que resultare adjudicataria debía realizar el estudio de suelos correspondiente, por lo que no se contaba a la hora de la elaboración de Presupuesto Oficial (PO) con el estudio pertinente. A fs. N° 1495, consta un informe el cual reza “Estado de situación”, en el que se lee “la Universidad no presentó un proyecto de estructura dejando librado a los oferentes tal propuesta”, cuestión que también consta como respuesta en una de las circulares con consulta emitidas, “...el sistema de fundación será propuesto por el oferente y quedará sujeto bajo su exclusiva responsabilidad”. Consecuencia de ello, tanto el importe incluido en el PO, como el presentado por las dos empresas en la oferta para el ítem 3.1 – Estructura Resistente, no tenía una justificación precisa.

Comentarios UNDAV:

La estructura del edificio estaba prevista para soportar los 12 (doce) pisos completos del proyecto original. La oferta de la UTE ZOLMACO-BEBANATO, comprendía una incidencia de un 25% aproximadamente para toda la estructura sobre el presupuesto



Auditoría General de la Nación

total, lo cual podría haber resultado factible. De ese porcentaje, el 5% estaba asignado a las fundaciones, lo cual podría haber resultado también probable para una obra Standard.

El presupuesto oficial contempló una hipótesis de incidencia mayor para las fundaciones previendo la posibilidad de encontrar suelos con eventuales fallas geotécnicas por la presencia de napas subterráneas como ha ocurrido en otras oportunidades en el Municipio de Avellaneda.

No obstante, la inexistencia de un estudio de suelos previo no permitió la posibilidad de fundamentar la imposición de un rebalanceo del presupuesto de la oferta.

A partir de esa experiencia no deseada, la UNDAV ha constituido un Área específica de Infraestructura para poder llevar adelante una gestión más eficiente de proyectos y procesos licitatorios de sus obras, así como también un correcto seguimiento del avance de las mismas. Cabe destacar que en todos los proyectos que se han llevado a cabo con posterioridad, se ha incorporado a los pliegos el estudio de suelos correspondiente y los proyectos de estructuras completos incluyendo las fundaciones con sus respectivas memorias de cálculo.

La UNDAV es una Universidad nueva. Conforme avanza el tiempo, ha ido consolidando los procedimientos administrativos y la capacitación y conformación de los recursos humanos que colaboran en la gestión. La licitación de la obra Arenales, Facultad de Arquitectura 1º etapa, constituye la primera obra realizada por convenio de financiamiento externo, la primera obra de un edificio a construirse de cero y la primera licitación pública internacional que se llevó a cabo en la historia de la Universidad. En ese marco de inexperiencia es donde entendemos que se explican los hechos que se observan y también las medidas que ya se han adoptado en la Universidad para ya haber mejorado la calidad y eficiencia de la gestión.

Recomendación:

Es de considerar que siendo la Universidad una institución con pocos años de antigüedad, puedan surgir errores en la ejecución de los proyectos de obra, dicho esto, es de destacar que para que estas situaciones como las descritas no sucedan, se



Auditoría General de la Nación

deberían contemplar todos los pasos necesarios previos a licitar, como la realización del estudio de suelos. Si la misma Universidad no puede efectuarlo, ésta debería encargarle los trabajos a una firma para realizarlo, y una vez que se cuenta con todos elementos e información, iniciar el proceso licitatorio, garantizando una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

c) **Adjudicación y Ejecución:**

Observaciones:

- 1) Una vez que se determina la ganadora (se adjudica la obra a la UTE Zolmaco S.A. – Bebanato S.A.) ésta le encarga el estudio de suelos a la empresa INGECOM S.A., dando como resultado la necesidad de ejecutar trabajos no previstos, que motivaron la solicitud de un adicional de obra de aproximadamente el 20% sobre el valor presupuestado originalmente. Es decir, que al momento de la conformación del proyecto se priorizó la celeridad en el inicio y ejecución de la obra, por encima de la fidelidad de los datos con que el proyecto fue lanzado a licitación.
- 2) Según presupuesto oficial (planilla de computo y presupuesto) el ítem 3.1 ESTRUCTURA RESISTENTE - Fundaciones, es por un valor de \$ 4.089.825,21; por el mismo ítem la Empresa ganadora cotizó \$ 1.182.121,23, observándose una diferencia muy considerable entre ambos valores y teniendo en cuenta que para ambos casos no se contaba con el estudio de suelos, por lo que no se entiende el sustento con que fueron determinados. Luego para la solicitud del adicional, la empresa realiza un nuevo análisis de precios el cual arroja un valor del ítem mencionado de \$7.543.542,24, lo que refleja la falta de consistencia de los valores, tanto los de origen con los que se construye el presupuesto oficial, como los incorporados en la oferta a la que se adjudicó la obra.

Comentarios UNDAV:

Se repite el mismo comentario del punto anterior. *Comentario del Auditor: (No responde a las observaciones).*



Auditoría General de la Nación

d) Cesión de Contrato:

Observación:

El Pliego de Cláusulas Generales en su artículo N° 37 establece que: “Firmado el contrato, el Contratista no podrá transferirlo ni cederlo, en todo o en parte, a otra persona o entidad, ni asociarse para su cumplimiento, sin autorización y aprobación del Comitente”.

“El Comitente podrá autorizar la cesión siempre que el nuevo Contratista reúna, al menos, **similares capacidades y condiciones que las exigidas al Contratista originario**. Si el Contratista fuese una Asociación, toda modificación en la composición de ésta o en la participación relativa de sus miembros, se considerará cesión del contrato aplicándose lo aquí normado”.

Del artículo precedente se desprende que la empresa contratista puede ceder el contrato y ser ésta quién elige la empresa que continuará con la de ejecución de la obra, con la aprobación en última instancia del Comitente, en este caso la Universidad. Es opinión de la presente auditoría que esta situación desnaturaliza todo el proceso licitatorio, no brindando la competencia que debería existir con los potenciales oferentes, lo que redundaría en una mayor claridad y beneficio a todos los actores del proceso licitatorio (Estado Nacional y posibles oferentes), evitando que se puedan producir situaciones como la que nos ocupa, en la que una empresa contratista pueda a los meses de haber sido adjudicataria de una obra, y ante el manifiesto de no poder continuar con los trabajos, determinar cuál es la empresa continuadora de la obra que ella no pudo realizar.

Comentarios UNDAV:

La Universidad ha actuado en su carácter de comitente, en un todo de acuerdo con el artículo 37 del PCG.

El PCG forma parte del Convenio de Adhesión al Programa suscripto oportunamente entre el Programa Nacional de Infraestructura Universitaria y la UNDAV.



Auditoría General de la Nación

Cabe destacar que los distintos pasos procedimentales que se han dado en el proceso de Cesión han sido puestos a consideración de la UEC del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación quién otorgó las correspondientes “NO OBJECIONES” a los mismos.

Recomendación:

Si bien todo lo actuado tiene un encuadramiento legal correcto, la redacción del artículo del pliego al que se hace mención tiene un criterio demasiado amplio, dejando librado a las propias interpretaciones, lo que puede redundar en prácticas poco transparentes.

II- UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA:

Obra: "Ampliación Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – 1º Etapa"

Presupuesto Oficial: \$ 29.911.396,93 (precio tope)

Monto Contrato: \$29.909.526,68

Contratista: Ingeniería SRL e Ingenieros Roberto y Carlos Trujillo SRL – UTE

Fecha de contrato: 18/03/15

Fecha de inicio de Trabajos: 14/05/15

Plazo de Ejecución: 360 días

Fecha de finalización original: 08/05/16

Bases de la Licitación:

El proyecto original de la obra de referencia, según reza en la memoria descriptiva que forma parte de los Pliegos, "...consta básicamente de tres niveles nuevos adosados al edificio existente donde se incluyen espacios destinados a talleres de dibujo, aulas-auditorio, biblioteca, despacho de alumnos, áreas administrativas y de servicio, con conexiones al edificio existente", con lo que queda claro que las áreas administrativas se encontraban contempladas. No obstante ello, en el momento del llamado a licitación, se determinó que las áreas administrativas y Decanato se coticen en forma separada, respecto de la obra base, según se desprende de la circular aclaratoria de N°1 en su punto 1. "El sector 24 – Área Administrativa no forma parte de la presente licitación,



Auditoría General de la Nación

debiéndose cotizar por separado en su totalidad, tanto su estructura como cerramientos y terminaciones.”

a) **Presentación de la Propuestas:**

Observación:

De la documentación analizada surge el pedido por parte de la Universidad a los posibles oferentes, quienes debían cotizar en forma separada tanto el área administrativa como el área de Decanato en el mismo Acto de la Apertura. Como consecuencia de ello, en el Acta de Apertura se puede apreciar el siguiente detalle:

| Empresa | Monto Oferta (s/circular N°1) | Monto Oferta \$ |
|--|--|------------------------|
| SAPYC SRL | | 32.154.750,45 |
| SAPYC SRL | 7.883.796,80 | |
| Ingeniería SRL e Ings. Roberto y Carlos Trujillo SRL - UTE | | 29.909.526,68 |
| Ingeniería SRL e Ings. Roberto y Carlos Trujillo SRL - UTE | 7.799.054,35 | |

En dicho Acto las dos empresas presentaron su oferta, ajustándose a lo establecido en la circular aclaratoria N° 1, cotizando en forma separada los dos sectores no incluidos en la obra base, como resultado del análisis de dichas ofertas, la misma empresa fue la ganadora de ambos renglones. La Universidad no estableció en forma previa como iba a evaluar las ofertas por los dos renglones en juego, pudiéndose dar el caso de que la empresa ganadora de la obra base no resultara ser la misma que la de la obra adicional, no quedando plasmado de antemano como se resolvería la mencionada situación.



Auditoría General de la Nación

Comentarios de la UNC:

La circular modificatoria N° 1 establecía “Con respecto a la obra de referencia, los locales N° 7 Plantas Administrativas y el Local N° 24 Área Administrativa, los cuáles suman una superficie total de 574,20 m²: no forman parte del presupuesto oficial y deberán ser cotizados por separado, reservándose la Universidad Nacional de Córdoba el derecho de adjudicarlo o no”.

El objetivo, al solicitar la cotización por separado, consistió en contar con un precio de referencia al momento de la apertura de la obra excluida por la circular. No se estableció la manera en que se adjudicaría la obra cotizada por separado en caso que se produjera la situación planteada.

Recomendación:

Queda claro luego del comentario de la Universidad que, al momento de la apertura de la licitación la empresa contratista debía cotizar por separado el área administrativa como el área de Decanato, lo que luego se trató como un adicional, por lo que previamente al llamado a licitación debió considerarse como dos obras distintas o en su defecto como una sola obra por el total, cuyo financiamiento no podía cubrir el Préstamo por exceder el monto del convenio de adhesión firmado.

b) Presupuesta Oficial:

Observaciones:

- 1) De la documentación analizada surge que la conformación del presupuesto oficial de la Universidad para el llamado a Licitación ascendió a la suma de \$19.248.003,17, al cual aplicándole un coeficiente de “Carga Empresarial” de 1,554 se llega a la cifra de \$29.911.396,93, quedando la suma de la oferta ganadora por debajo del presupuesto oficial por \$ 1.870,25. El detalle de la Carga Empresarial es el siguiente:



Auditoría General de la Nación

| | | | |
|--|--------|---------|--------------|
| Costo Neto | | 100,00% | 1 (A) |
| Costos Financieros | 4,00% | | |
| Incidencia sobre (A) | | 4,00% | 0,040 |
| Subtotal (1) | | | 1,040 (B) |
| Gastos Generales e Indirectos | 22,90% | | |
| Beneficio | 12,00% | | |
| Incidencia sobre (B) | | 34,90% | 0,336 |
| Subtotal (2) | | | 1,376 (C) |
| IVA e IB | 24,50% | | |
| Incidencia sobre (C) | | 25,50% | 0,178 |
| Subtotal (3) | | | 1,554 |
| Coefficiente de Resumen Adaptado (CR) | | | 1,554 |

A criterio de esta auditoría el mencionado coeficiente debería haberse aplicado a cada uno de ítems que componen el presupuesto oficial.

Comentarios de la UNC:

A los fines de la elaboración del presupuesto oficial se utilizó el modelo propuesto por la Secretaría de Políticas Universitarias, que aplica el coeficiente resumen a la totalidad del costo y no a los valores unitarios de cada ítem. Este modelo fue elevado al Programa al momento de solicitar el financiamiento, sin que hubiera objeciones al respecto.

Recomendación:

Considerar para futuras licitaciones la aplicación del Coeficiente de Resumen Adaptado a cada uno de los ítems que componen el presupuesto, para poder comparar de manera más rápida y eficiente las ofertas presentadas.



Auditoría General de la Nación

c) **Adicional de obra:**

Observación:

La empresa que resultó adjudicataria del contrato, presupuestó por un valor de \$ 29.909.526,68 la obra base, y por \$ 7.799.054,35 los trabajos del área de administración y Decanato, lo que representaba aproximadamente un 26,07% de la obra principal, es decir, superaba el 20% permitido por la ley N° 13064, considerando que estos trabajos fueron ejecutados posteriormente como “adicional de obra”.

Comentarios de la UNC:

La cotización por separado no formó parte del contrato original ya que al momento de la adjudicación se aceptó el monto de la obra básica.

Monto de Contrato Original: \$ 29.909.526,68.

Monto del Contrato Redeterminado: \$ 33.057.512,77.

Los trabajos adicionales que se aprobaron, una vez firmado el contrato, fueron por la suma de \$ 6.591.076,36 (Resolución Honorable Consejo Superior N° 1297 del 01/12/15 y Resolución Rectoral N° 1694 del 06/09/16), que incluye parte de los trabajos que se cotizaron por separado, pero no su totalidad y dicho monto representa un 22% del monto original de contrato y el 19,94% del monto de contrato redeterminado a Junio de 2015.

De la cotización realizada por separado al momento de presentar la oferta (\$ 7.799.054,35 a valores de Enero de 2015), se excluyeron trabajos de terminación de instalaciones en los sectores correspondientes al primer piso, sector Decanato al este del edificio y en el bloque de Administración, compuesto de planta baja y dos pisos superiores en el sector oeste del edificio.

La aprobación de los trabajos adicionales se respaldó en lo dispuesto por los artículos 30, 38 y 53 de la Ley de Obra Pública.



Auditoría General de la Nación

Cabe aclarar que el artículo 30 establece que las alteraciones del proyecto que produzcan aumentos o reducciones de costos o trabajos contratados, serán obligatorias para el contratista con la limitación del artículo 53, esto es el 20%. Superado ese monto, y de acuerdo a lo previsto en el artículo 38, podría fijarse un nuevo precio. En este caso no se fijó un nuevo precio sino que se tomaron los precios unitarios redeterminados a Junio 2015 y el ajuste real de los cálculos.

Recomendación:

El conocimiento previo de los trabajos que luego se ejecutaron como adicionales, debieron haberse considerado desde el comienzo como una única obra, con el fin de darle una mayor transparencia a todo el proceso licitatorio, para que de esta manera no se produzcan cambios en el pie de igualdad entre los posibles oferentes.

d) Addendas al Convenio de Adhesión:

Observación:

De los antecedentes suministrados se pudo verificar que luego de la compulsión y la adjudicación de la obra, existió una Addenda sin fecha al Convenio de Adhesión original (entre la Universidad y el Programa) para ampliar el monto del financiamiento de la obra por un valor de \$ 5.927.869,54 “correspondiente a tareas adicionales de obra”, no correspondiéndose ésta cifra con la oferta realizada por la empresa ganadora que fue de \$ 7.799.054,35. Posteriormente, se firma una nueva Addenda sin fecha por un valor de \$ 6.591.076,36. Analizando estos datos, no se pudo determinar cuáles fueron las economías y demasías entre estos tres valores.

Comentarios de la UNC:

Con relación a las Addendas al Convenio de Adhesión entre la Universidad y el Programa, se aclara que la de \$ 5.927.869,54 fue sustituida por indicación de la Coordinación Técnica del Programa por la de \$ 6.591.076,36. La diferencia de ambas Addendas surge de haber actualizado los precios a Junio de 2015 y al ajuste de algunos cálculos.



Auditoría General de la Nación

Recomendación:

En función de la autosuficiencia e integridad de las actuaciones, se recomienda documentar los argumentos y justificaciones vertidos, e incorporar constancia de ello en el expediente, con el fin de que de la simple lectura del mismo, se tenga un acabado conocimiento de lo actuado.

Observación Común para ambas Obras:

Del análisis de ambos expedientes surge que se ha aplicado una misma metodología para realizar las licitaciones, ambas operaron bajo la modalidad de “precio tope”, razón por la cual las ofertas no podían superar dicho importe. Asimismo, dicha situación obligó a las Universidades a realizar una modificación de obra, dividiendo los proyectos originales. En el caso de Avellaneda, se dividió la obra en dos etapas, en la primera de ellas se iban a construir 5 pisos y en una segunda etapa hasta llegar a los 12 pisos, razón por la cual el adicional de las fundaciones, no tiene razón de ser, porque las fundaciones son el inicio de la obra, y si el proyecto original consistía de 12 pisos, el cálculo de resistencia debió considerarse desde un principio. La Universidad resolvió considerar la diferencia como un adicional de obra y con el límite que impone la ley de obra pública N° 13064 del 20%.

En el caso de la Universidad de Córdoba, directamente se le obligó a las empresas oferentes a cotizar en forma separada los trabajos del área de administración y el Decanato, respecto del proyecto de obra base, es decir, desde el inicio se supo que dichos trabajos se iban a considerar como adicional de obra, por que el presupuesto del proyecto completo superaba ampliamente el precio tope establecido por la licitación.

En ambos casos (Universidad de Avellaneda como la de Córdoba) debió haberse considerado una modificación al presupuesto oficial, si es que el mismo se encontraba desfasado, actualizándolo a valores más cercanos a la fecha de apertura de las ofertas y contemplando la ejecución de la obra en forma integral.



Auditoría General de la Nación

Comentarios de la UE:

Como bien se observa, la metodología aplicada a los llamados a licitación, aprobados por las autoridades a cargo del Programa, en el momento en que se llevaron a cabo estos procedimientos licitatorios, se instrumentó bajo la modalidad de “Presupuesto Oficial con Precio Tope”.

En función del tiempo transcurrido entre la confección de dicho presupuesto y la apertura de oferta (entre 6 y 8 meses, en promedio) y atento a la necesidad primordial de ejecutar la mayor cantidad posible de obras con el crédito disponible, las Universidades resolvieron modificar los proyectos presentados a los fines de viabilizar la ejecución de las obras –teniendo presente, sobre todo, el interés público que reviste su realización-. Por esta razón, y dado que las obras plasmadas en dichos proyectos no quedarían operativas, ni serían funcionales, las autoridades referenciadas *supra* decidieron que la ejecución de los trabajos faltantes fuera llevada a cabo como si se tratara de adicionales de obra.

Recomendación:

Considerar la forma de modificar los presupuestos oficiales, ya que frente al contexto de constante variación en los precios de los ítems que componen los trabajos a realizar, los mismos se encuentren actualizados al momento de la apertura de las ofertas, en lugar de recurrir a soluciones que pueden atentar contra la razonabilidad de los proyectos de obra.

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 14 DE JULIO DE 2017



Auditoría General de la Nación

DECLARACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA DEL
“PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA UNIVERSITARIA II – FASE A”
CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 8673-CAF

(Ejercicio N° 2 comprendido entre el 01 de abril de 2016 y el 31 de marzo de 2017)

Al Señor Subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales de la Secretaria de Finanzas del Ministerio de Finanzas.

Como queda establecido en los respectivos dictámenes, el examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental emitidas por la Auditoría General de la Nación, las cuales son compatibles con las de aceptación general en la República Argentina para la profesión contable y con las recomendadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), incluyendo los siguientes procedimientos:

- cotejo de las cifras expuestas en los estados financieros con las imputaciones efectuadas en los registros contables y con documentación respaldatoria;
- tests o pruebas de transacciones;
- análisis de legajos de pago de obra;
- circularización de saldos;
- análisis de la naturaleza, elegibilidad y justificación de los gastos;
- análisis de los ingresos y egresos efectuados a través de las cuentas bancarias del Programa;
- conciliaciones bancarias;
- análisis de procesos licitatorios,
- visita a las siguientes Universidades Nacionales: Universidad Nacional de Avellaneda y Universidad Nacional de Córdoba, donde se llevó a cabo la inspección ocular de la obra,
- aplicación de otros procedimientos de auditoría que se consideraron necesarios en las circunstancias.



Auditoría General de la Nación

El alcance de nuestro examen comprendió, entre otros, el 100,00 % de los ingresos de la fuente de financiamiento externa y el 43,09% de las aplicaciones de fondos del ejercicio al 31/03/2017.

| Componente | Total ejecutado en \$ | % Incidencia | Importe de Muestra en \$ | % de muestra sobre total de la Categoría |
|---|------------------------------|---------------------|---------------------------------|---|
| I - Infraestructura Universitaria | 265.912.868,19 | 98,12% | 114.549.043,50 | 42,27% |
| II - Equipamiento y Mobiliario | 0,00 | 0,00% | 0,00 | 0,00% |
| III - Administración y Asistencia Técnica | 5.094.858,39 | 1,88% | 2.233.823,84 | 0,82% |
| IV - Gs de Evaluación y Comisión de Financiamiento | 0,00 | 0,00% | 0,00 | 0,00% |
| Totales | 271.007.726,58 | | 116.782.867,34 | 43,09% |

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 14 DE JULIO DE 2017