

**MT – SGT – CNRT – ADIFSE – SOFSE**  
**Actuación AGN 575/17**  
**Obra de Electrificación del Ferrocarril Roca, ramal Plaza Constitución – La Plata<sup>1</sup>.**

**Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos**  
**Departamento de Control del sector Transporte**

**NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE**

**Leyes:** 2873 - 24.314 – 24.354

**Decretos:** 720/95 – 914/97 – 2034/13 – 692/21

**Resoluciones:** SPE 125/12, MlyT 1.247/14, 743/15

**Decisiones administrativas:** 584/13

**Contrato de Préstamo:** BID N° 2982/OC –AR

**Política de Adquisiciones de Bienes y Obras financiadas por el BID:** GN – 2349-9 – marzo de 2011

**PERIODO ANALIZADO.**

El análisis abarca temporalmente desde el 01/01/2015 al 30/09/2017<sup>2</sup> inclusive, salvo los análisis estadísticos del servicio ferroviario que se presta en el ramal Plaza Constitución – La Plata que incluye hasta el 31/12/2018.

**ACLARACIONES PREVIAS**

**Contrato de Préstamo BID N° 2982/OC-AR:**

Para la suscripción del acuerdo de financiamiento entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante el Banco), ambas partes acordaron la presentación del Programa de Recuperación de los Ferrocarriles Metropolitanos. Para alcanzar dicho objetivo se debían realizar previamente una serie de estudios, entre los que se destacó el “*Estudio de Viabilidad Económica de la Electrificación del Corredor Plaza Constitución – La Plata, Línea Roca. Estimación de Demanda y Evaluación Económica Preliminar*”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Financiada en el marco del Contrato de Préstamo N°2982/OC-AR del 13/12/2013, entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ver detalles en 3.3.2 del presente Informe.

<sup>2</sup> Como consecuencia de que la UEC realiza cortes semestrales de información, en el marco de las tareas de reporte ante el BID, gran parte de los datos consignados en Cuadros tiene por fecha 31/12/2017, por ser la más cercana y actualiza a la fecha de finalización del periodo auditado -30/09/17- establecida por la Comisión de Supervisión en ocasión de aprobar el Plan de Auditoría del Proyecto.

<sup>3</sup> Realizado por la consultora AC&A Ingenieros Economistas Planificadores.

Los restantes estudios previstos fueron: 1) De Ingeniería, que incluyó el diagnóstico de las instalaciones existentes en el corredor con el objetivo de determinar cuáles de ellas requerían ser renovadas y/o mejoradas (superestructura e infraestructura de vías del corredor, incluyendo aparatos de vía y obras de arte; estaciones; instalaciones de mantenimiento del material rodante) y las características básicas de ingeniería de las intervenciones a realizarles; las características básicas de ingeniería de las restantes inversiones a realizar (material rodante y sus instalaciones de mantenimiento; instalaciones de electrificación; señalización). En todos los casos se debían estimar los costos correspondientes; 2) El Estudio Institucional y Financiero del Sector de Transporte Ferroviario en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA); 3) El Análisis Ambiental Estratégico y la Evaluación Ambiental y Social del corredor ferroviario Plaza Constitución-La Plata de la Línea Roca.

**Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)**

**Presidente**

Lic. Jesús Rodríguez

**Auditores generales**

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. María Graciela de la Rosa

Dr. Miguel A. Pichetto

**Contacto**

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

Posteriormente, el Decreto 2034/2013<sup>4</sup> aprobó el “Modelo de Acuerdo de otorgamiento de Línea de Crédito Condicional AR-X1018-”<sup>5</sup> suscripto entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. El que tuvo por objeto, la financiación, a través del Programa de Recuperación de Trenes Metropolitanos, de operaciones individuales de Préstamo dirigidas a cooperar con la República Argentina en la recuperación de la red de Ferrocarriles Metropolitanos de Buenos Aires, por un monto de USD 1.200.000.000 (mil doscientos millones de dólares) y un plazo de 10 años –prorrogables- para su utilización.

En ese marco, se suscribirían contratos de Prestamos Individuales los que debían -como mínimo- contar con un aporte local del 10% del costo total de la operación. Para ello, en las operaciones subsiguientes a la primera, se requería la presentación al Banco de la solicitud de la operación de financiamiento individual, la aprobación pertinente por parte del Directorio Ejecutivo del Banco, la evaluación de desempeño del proyecto anterior financiado con recursos de la línea y que se hayan comprometido -al menos- el 75% del proyecto o desembolsados el 50% de los recursos del proyecto anterior.

El Decreto aprobó también, el “Modelo de Contrato de Préstamo BID N° AR-L1158”<sup>6</sup>, celebrado entre la República Argentina y el BID por un monto de USD 300.000.000 (trescientos millones de dólares), destinado a financiar parcialmente el “Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Plaza Constitución – La Plata”; financiamiento que se previó completar con USD 200.000.000 (doscientos millones de dólares) de aporte local<sup>7</sup>.

El 13/12/2013 se firmó entre dichas partes el “Contrato de Préstamo BID N° 2982/OC-AR” destinado a financiar parcialmente el “Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Constitución – La Plata”, teniendo por objeto la renovación y electrificación del servicio ferroviario de pasajeros de dicho ramal<sup>8</sup>.

### Elementos Integrantes del Contrato de Préstamo<sup>9</sup>:

El Contrato contiene 3 secciones: Estipulaciones Especiales, Normas Generales, y un Anexo Único.

Con relación a las Estipulaciones Especiales<sup>10</sup>, se estableció que se aplicarían los métodos descriptos en las “Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el BID GN- 2349-marzo 2011”<sup>11</sup> (en adelante Políticas para la Adquisición), como procedimientos a seguir para efectuar las contrataciones de obras y servicios diferentes de consultoría, como para la adquisición de bienes requeridos en la ejecución del proyecto.

Estas últimas, establecen que: 1.1. con relación a los derechos y las obligaciones del Prestatario y de los proveedores de bienes y contratistas de obras para el proyecto, se rigen por los documentos de la licitación y por los contratos firmados por el Prestatario con tales proveedores y contratistas, y no por las Políticas ni por

<sup>4</sup> BO de fecha 06/12/2013.

<sup>5</sup> Art. 1°.

<sup>6</sup> Art. 2°.

<sup>7</sup> Cláusula 2.02 Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo. *Pari Passu* del proyecto: 60% fondos del préstamo (USD 300 M), 40% financiamiento local (USD 200M).

<sup>8</sup> El préstamo acordado, primero de la línea de crédito condicional AR X-1018, ascendió a la suma de U\$S 300 M, previéndose los desembolsos por un plazo de 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigencia y 25 años como plazo de amortización, contados a partir de la suscripción del mismo.

<sup>9</sup> Contrato de Préstamo, Introducción, 2 ELEMENTOS INTEGRANTES DE CONTRATO Y REFERENCIA A NORMAS GENERALES (a).

<sup>10</sup> Cláusula 4.01 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo BID 2982-OC AR.

<sup>11</sup> En adelante “las Políticas...”. Ver Anexo I del presente informe.

#### Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

##### Presidente

Lic. Jesús Rodríguez

##### Audidores generales

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

Dr. Alejandro M. Nieva  
Lic. María Graciela de la Rosa  
Dr. Miguel A. Pichetto

##### Contacto

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

el Contrato de Préstamo. 1.5. que los procedimientos descritos en las Políticas para la Adquisición, se aplican a toda contratación de bienes y obras financiadas total o parcialmente con fondos del préstamo, y 1.11. que el Banco examina los procedimientos, documentos, evaluaciones de ofertas, recomendaciones y adjudicaciones de contratos para asegurarse que el proceso de contratación se lleve a cabo de conformidad con los procedimientos convenidos

De las Normas Generales<sup>12</sup>, surge que se debía obtener el consentimiento previo del Banco respecto a toda modificación importante o sustancial en los planes, especificaciones, calendarios de inversiones, presupuestos, reglamentos y otros documentos atinentes al proyecto.

En el Anexo Único, se establece el “Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril Gral. Roca: Ramal Plaza Constitución – La Plata”, y se describe su objeto, objetivos, componentes y subcomponentes<sup>13</sup>, previendo para estos últimos los Costos y el Plan de Financiamiento que se presentan en el Cuadro N°1

Componente	BID	Local	Total
<b>1-Ingeniería y administración</b>	<b>5,40</b>	<b>4,90</b>	<b>10,30</b>
1.1 Estudios, proyectos y administración	4,90	4,90	9,80
1.2 Seguimiento, evaluación y auditoría	0,50	0,00	0,50
<b>2-Obras, supervisión y apoyo técnico</b>	<b>294,60</b>	<b>195,10</b>	<b>489,70</b>
<b>2.1-Construcción y adecuación de superestructura e instalaciones ferroviarias</b>	<b>254,10</b>	<b>103,20</b>	<b>357,30</b>
2.1.1 Electrificación	73,80	0,00	73,80
2.1.2 Señalamiento y telecomunicaciones	120,00	0,00	120,00
2.1.3 Adecuación de estaciones y material rodante	27,45	8,65	36,10
2.1.4 Renovación y mejoramiento de vías y aparatos de vías	32,85	49,55	82,40
2.1.5 Talleres y depósitos	0,00	30,00	30,00
2.1.6 Cercos	0,00	15,00	15,00
<b>Componente</b>	<b>BID</b>	<b>Local</b>	<b>Total</b>
<b>2.2-Construcción y adecuación de infraestructura ferroviaria</b>	<b>17,50</b>	<b>84,90</b>	<b>102,40</b>
2.2.1 Viaductos	0,00	38,50	38,50
2.2.2 Reparación de obras de arte	7,00	8,00	15,00
2.2.3 Pasos a nivel La Plata	0,00	38,40	38,40
2.2.4 Obras suplementarias de drenaje	10,50	0,00	10,50
2.3 Supervisión	18,00	7,00	25,00
2.4 Viabilización socio ambiental	5,00	0,00	5,00
<b>Total</b>	<b>300,00</b>	<b>200,00</b>	<b>500,00</b>

### Resultados esperados del Proyecto:

Los resultados esperados para el proyecto, se presentan en el Anexo I del presente informe y se sintetizan a continuación<sup>14</sup>:

<sup>12</sup> Artículo 7.01 (b)

<sup>13</sup> La Resolución 1247/2014 MyT, 30/10/2014, aprobó el Reglamento Operativo del Proyecto, por el que se establece los términos y condiciones que regirán la ejecución del “Proyecto para la Mejora Integral del Ferrocarril General Roca – Ramal Plaza Constitución-La Plata” y en el que se reiteran los objetivos, componentes, matriz de costo y financiamiento, obras involucradas, indicadores de producto y resultados del Proyecto, en un todo de acuerdo con lo previsto en el Anexo Único del Contrato de Préstamo.

<sup>14</sup> Resumen de resultados esperados, de acuerdo con lo informado por la UEC por NO-2018-05600690-APN-UEC#MTR. Los indicadores de impacto y resultados del Proyecto y sus metas, fueron establecidos en su Plan de Seguimiento y Evaluación.

- Incorporación de 60 mil pasajeros adicionales por día hábil.
- Ahorros sensibles en los tiempos de viaje debido al mejor desempeño operacional de los trenes (ahorro de 20 minutos por viaje en los trenes convencionales entre Plaza Constitución y La Plata -parando en todas las estaciones- y mayor aún en los trenes expresos y semi-expresos).
- Reducción casi total de los accidentes asociados al movimiento de trenes debido a la diferencia de nivel entre la plataforma de las estaciones y el piso de los coches (al momento de diseñar el proyecto, 95 heridos y 5 muertos en 16 meses) y en Pasos a Nivel al construirse túneles para el tránsito automotor.

## HALLAZGOS

1. Se observaron incumplimientos durante el periodo auditado a lo prescripto por el Régimen Nacional de Inversiones Públicas (Ley 24.354 y ss), respecto a las inversiones analizadas.
2. La ejecución del Proyecto de electrificación del ramal Constitución-La Plata, difirió de su planificación original. En ese contexto, las previsiones para completar las obras y alcanzar sus objetivos a finales en 2018 no se cumplieron, incrementándose los costos y plazos involucrados.
  - 2.1. A la finalización del periodo auditado, se verificaba la falta de ejecución de subcomponentes que formaban parte del Proyecto.
  - 2.2. Al cierre del periodo auditado, la UEC informó que el presupuesto vigente para finalizar el proyecto era de USD 653 M, un 30,72% superior al presupuesto original, situación generada por: incorporación de obras no previstas en el Contrato de Préstamo, modificación de otras, contratación por precios superiores a los presupuestados y retrasos que dieron lugar a redeterminaciones.
    - 2.2.1. Al 31/12/2017, el presupuesto vigente para las obras de electrificación - tendido de catenaria y subestación transformadora-, era de USD 165.125.431, un 123% más que lo presupuestado en el Contrato de Préstamo, como consecuencia de: contrataciones por valores mayores a los estimados originalmente, redeterminaciones de precios y la introducción de modificaciones a las obras analizadas, incluyendo la electrificación de un tramo ferroviario no previsto en dicho Contrato.
    - 2.2.2. Se comprobaron atrasos de hasta 204% en la ejecución de los trabajos correspondientes a las obras de catenaria y subestación transformadora, en relación al plazo original de ejecución previsto en los respectivos Contratos.
    - 2.2.3. En los casos analizados, se optó por alternativas de selección que, aun cuando se encontraban previstas normativamente, no consideraron prioritariamente el principio de libre competencia, sin que pudiera obtenerse evidencia de evaluaciones técnico-económicas suficientes que lo justifiquen.

### Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

#### Presidente

Lic. Jesús Rodríguez

#### Audidores generales

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

Dr. Alejandro M. Nieva  
Lic. María Graciela de la Rosa  
Dr. Miguel A. Pichetto

#### Contacto

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

2.2.4. El Subcomponente 2.1.3, Readequación de Estaciones y Material Rodante tenía, a la finalización del periodo auditado, un presupuesto vigente de USD 42 M, +17% respecto al presupuesto original establecido en el Contrato de Préstamo.

3. El Plan de Seguimiento y Evaluación del Proyecto estableció un conjunto de indicadores de resultado. A la finalización del periodo auditado, se había alcanzado la meta establecida para uno de ellos (reducción de accidentes de pasajeros asociados al movimiento de trenes) y no para otros (ej. reducción de los tiempos de viaje y tiempo de espera entre trenes), reconociéndose entre las causas de esta situación, el avance relativo de los subcomponentes involucrados.

3.1. El nuevo servicio ferroviario electrificado en el ramal Plaza Constitución – La Plata, de provisional implementación durante el período evaluado, no había alcanzado los tiempos de viaje y espera previstos como metas del proyecto.

Indicador	Unidad	Meta proyecto	Al 16/06/2018	% de cumplimiento
Tiempo de viaje Tramo Pza. C.- La Plata	Minutos	63'	72'	El tiempo de viaje a la fecha indicada, era un 14 % mayor que el establecido como meta del proyecto.
Tiempo de espera tramo Pza. Constitución Berazategui	Minutos	8'30"	15'	El tiempo de espera era 76 % mayor que la meta del proyecto.
	Frecuencia <sup>15</sup>	7 trenes/h	4 Trenes/h	La frecuencia al cierre alcanzaba al 57 % de la prevista según meta de proyecto.

3.2. Los índices de cumplimiento de programación y de regularidad relativa, consignados como índices de confiabilidad, no habían alcanzado los valores previstos como meta del proyecto, de provisional implementación al 31/12/2018.

Índice	Año 2017	Año 2018	Meta de proyecto
Cumplimiento de la Programación	87,6%	94,3 %	98,0%
Regularidad Relativa	91,1%	89,3%	95,0%

3.3. Al 31-12-18, se verifica como alcanzada la meta establecida en el Plan de Seguimiento y Evaluación del proyecto para el indicador accidentes asociados al movimiento de trenes<sup>16</sup>, con una disminución del 82,5% de los casos respecto al año base. No se verificaban reducciones de la misma significatividad en la cantidad de arrollamiento de personas, en parte, como consecuencia de la falta de ejecución, a esa fecha, de las obras previstas en el Proyecto para mitigarlos

<sup>15</sup> La frecuencia no está entre las metas del proyecto, pero influye en el tiempo de espera.

<sup>16</sup> La línea base (2011) era de 91 casos. La meta, 98 casos, consideró una reducción del 15% de los casos respecto al año base y un crecimiento de la demanda estimada de 27% entre 2011 y 2018. Si no se considera el crecimiento de la demanda, la meta es de 77 casos. Plan de Seguimiento y Evaluación del Proyecto, 3.14.E., en el que solo se considera para evaluar el indicador, al tipo de accidentes que involucran pasajeros golpeados o caídos.

## CONCLUSIONES

La AGN llevó a cabo una auditoría de gestión en el ámbito de la ex Unidad Ejecutora Central (UEC) dependiente del Ministerio de Transporte con el objeto y alcance del examen señalados en los puntos 1 y 2 del presente Informe de Auditoría.

Entre sus conclusiones se señalan:

Se detectaron incumplimientos a lo prescripto por el Régimen Nacional de Inversiones Públicas (Ley 24.354 y ss.) respecto a las inversiones analizadas. Así, se verificó que la información cargada en el sistema BAPIN para esos proyectos era incompleta, no obteniéndose evidencia de la realización de evaluaciones ex post a los proyectos que se encontraban finalizados, ni del procedimiento de aprobación del Dictamen de Calificación Técnica necesario para la contratación de obras conforme lo dispuesto por la Res. SPE 125/2012. Estas situaciones advierten, en relación a este proyecto y en el periodo auditado, sobre la eficacia de la gestión del régimen instaurado por la Ley 24.354.

La ejecución del Proyecto de electrificación del ramal Constitución-La Plata, difirió de su planificación original. En ese contexto, las previsiones para completar las obras y alcanzar sus objetivos a finales de 2018 no se cumplieron, incrementándose los costos y plazos involucrados. Así, a la finalización del periodo auditado se verificó la falta de ejecución de componentes y subcomponentes que formaban parte del proyecto, tales como: Sistema de Señalamiento y Telecomunicaciones, Renovación y mejoramiento de vías y ADV, Cercos perimetrales, Reparación de obras de arte y Paso bajo nivel La Plata, representando el 50,64% del presupuesto vigente para obras al 31/12/2017.

A igual fecha, la UEC informó, que el presupuesto vigente para finalizar el proyecto era de USD 653 M, un 30,72% superior al presupuesto original, situación generada por: incorporación de obras no previstas en el Contrato de Préstamo, modificación de otras, contratación por precios superiores a los presupuestados y retrasos que dieron lugar a redeterminaciones.

En ese sentido, el presupuesto vigente para las obras de electrificación - tendido de catenaria y subestación transformadora-, era de USD 165 M, un 123% más que lo presupuestado en el Contrato de Préstamo. Entre las decisiones que contribuyeron a esa situación se mencionan: modificaciones al precio de las obras, agregado de tareas no previstas (como la incorporación de la electrificación de la "Vía Circuito") y la aplicación del sistema de redeterminaciones de precios establecido en los contratos.

Para la contratación de esas obras, se optó por alternativas de selección que, aun cuando se encontraban previstas normativamente, no consideraron prioritariamente el principio de libre competencia, sin que pudiera obtenerse evidencia de evaluaciones técnico-económicas suficientes que lo justifiquen.

En lo que hace a sus plazos de ejecución, a la finalización del periodo auditado, presentaban ampliaciones para la culminación de sus respectivos contratos que iban del 118% al 204%. Entre las causas de estas ampliaciones, pueden distinguirse dos grupos diferenciados: el primero originado en razones de fuerza mayor; el segundo, motivado en modificaciones de las obras, problemas de implantación y de provisión de materiales. Ambas incidieron en la posibilidad de alcanzar las metas del Proyecto en los plazos establecidos.

Por otra parte, el subcomponente de Readecuación de Estaciones y Material Rodante, presentaba, a la finalización del periodo auditado, un presupuesto vigente de USD 42 M, +17% respecto al presupuesto original. Ello debido a la incidencia que tuvo la incorporación de adicionales de obra y la inclusión de las estaciones del ramal "Vía Circuito" (no previstas originalmente en el Contrato de Préstamo) mientras que el ahorro por la no ejecución de la obra

### Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

#### Presidente

Lic. Jesús Rodríguez

#### Auditores generales

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

Dr. Alejandro M. Nieva  
Lic. María Graciela de la Rosa  
Dr. Miguel A. Pichetto

#### Contacto

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



de adecuación de puertas y escaleras del material rodante existente (prevista en el mencionado Contrato) contribuyó a que esa diferencia no fuera mayor.

En este marco, si bien el Plan de Seguimiento y Evaluación del Proyecto estableció un conjunto de metas de resultado que debían alcanzarse a finales de 2018, al 31/12 de ese año, solo se había alcanzado la correspondiente a la reducción de accidentes de pasajeros asociados al movimiento de trenes (con una reducción del 82,5%), sin que pudieran alcanzarse otras como: reducción de los tiempos de viaje (14% por encima de lo previsto) y reducción de los tiempos de espera entre trenes (76% por encima), encontrándose entre las causas de esta situación, el avance relativo de los subcomponentes.

En síntesis, la ejecución del proyecto siguió una secuencia distinta a la establecida en el Contrato de Préstamo, en coincidencia con el retraso de algunas de sus obras y la decisión de incorporar al servicio el nuevo material rodante eléctrico, adquirido por fuera del mismo. Así se incorporaron, ampliaron y adelantaron algunas obras y se postergaron otras, lo que llevó, fuera del periodo auditado, a solicitar una primera ampliación del plazo de desembolsos del préstamo hasta el 13/12/2020 y un nuevo préstamo (BID N°2982/OC-AR-Modificadorio N°3) con el objetivo de finalizarlas.

**Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)**

**Presidente**

Lic. Jesús Rodríguez

**Auditores generales**

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

Dr. Alejandro M. Nieva  
Lic. María Graciela de la Rosa  
Dr. Miguel A. Pichetto

**Contacto**

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