



Auditoría General de la Nación

**MINISTERIO DE TRANSPORTE- SECRETARIA DE GESTION DE TRANSPORTE -
COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE - ADMINISTRACION
DE INFRAESTRUCTURA FERROVIARIAS SOCIEDAD DEL ESTADO - SOCIEDAD
OPERADORA FERROVIARIA SOCIEDAD DEL ESTADO**

Auditoría de Gestión

-Proyecto 291281 - Act. AGN 575/17

**Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos
Departamento Control Sector Transporte.**

2023



Auditoría General de la Nación

Índice del Informe de Auditoría

- Actuación AGN N° 575/17-

1. OBJETO DE AUDITORÍA. -	1
2. ALCANCE DEL EXAMEN. -	2
2.1 Periodo analizado. -	2
2.2 Procedimientos Realizados. -	2
3. ACLARACIONES PREVIAS. -	4
3.1 Ubicación geográfica del Proyecto a financiar por el BID. -	4
3.2 Datos de interés del Ferrocarril General Roca	4
3.3. - Marco normativo del proyecto de electrificación.	5
3.4. - Organismos involucrados	13
3.5. – Renovación y Electrificación del Ramal Plaza Constitución – La Plata. Características particulares de la obra.	13
3.5.1. - Tendido de catenaria.	14
3.5.2. - Subestación Transformadora y Telemando.	15
3.5.3. - Señalamiento y Control Trenes.	15
3.5.4.- Sistema de Comunicaciones.	16
3.5.5.- Viaducto Ringuelet – Tolosa.	17
3.5.6.- Elevación definitiva de andenes y mejora de estaciones.	17
3.5.6.1.- Provisión e instalación de andenes provisorios.	18
3.5.8.- Talleres y depósitos.	19
3.5.9.- Pasos Bajo Nivel.	19
3.5.10.- Renovación y mejoramiento de vías.	19
3.5.11.- Cercos.	20
3.5.12.- Readecuación de Material Rodante.	20
3.5.13.- Estudios y consultorías	21
3.6.- Estado de Ejecución de las obras – Selección de la muestra.	22
3.7.- HECHOS POSTERIORES AL CIERRE	25
4. HALLAZGOS.	26
5. COMUNICACIÓN DEL INFORME	63
6. RECOMENDACIONES	64
7. CONCLUSIONES	65



Auditoría General de la Nación

8. LUGAR Y FECHA	67
9. FIRMA	67
ANEXO I – MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO	68
ANEXO II – ORGANISMOS INVOLUCRADOS	77
ANEXO III - COMPARATIVO DE CRONOGRAMA ORIGINAL VS. VIGENTE	81
ANEXO IV - EEO#2 - CUADRO 1. OBRAS Y ACTIVIDADES 2982/OC-AR	83
ANEXO V – ANEXO FOTOGRAFICO	86
ANEXO VI – COMENTARIOS DEL AUDITADO	117
ANEXO VII – ANALISIS DE LOS COMENTARIOS DEL AUDITADO	122



Auditoría General de la Nación

SIGLARIO

ADIFSE: Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.

ADV: Aparato de vía.

ATS: Automatic Train Stop.

BAPIN: Banco de Proyectos de Inversión Pública.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo, también denominado el Banco.

BCRA: Banco Central de la República Argentina.

CE: Comité de Evaluación.

CNRT: Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

CLT: Centros de Control de Tráfico Locales

CSR: China South Locomotive and Rolling Stock Co. Ltd.

CO2: Dióxido de Carbono

CCTV: Circuito Cerrado de Televisión -sistema de comunicación y video vigilancia-.

CTC: Control de Tránsito Centralizado.

DINIP: Dirección Nacional de Ingresos Públicos

DRONE: Es un vehículo aéreo no tripulado “VANT” (de la traducción en inglés UAV (*Unmanned Aerial Vehicle*))

FO: Fibra óptica

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros

LA: Línea de alimentación.

LDF: Línea de fuerza.

LDS: Línea de señales.

LP: Línea de protección.

LIP: Ley de Inversión Pública

LPI: Licitación Pública Internacional

MT: Ministerio de Transporte

MIyT: Ex Ministerio del Interior y Transporte.

PAN: Paso a nivel

PAX: Pasajeros pagos.



Auditoría General de la Nación

PCO: Puesto central de operaciones.

PEP: Plan de ejecución del programa

PO: Presupuesto oficial.

POA: Plan operativo anual

RFID: Radio Frecuencia

RG: Reparación General.

SE: Subestación transformadora.

SEPA: Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones

SER: Subestación Rectificadora.

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SGT: Secretaría de Gestión del Transporte

SINIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

SSPDP: Sub Secretaría de Políticas de Desarrollo Productivo

SOFSE: Sociedad Operadora Ferroviaria S.E.

SOS: Identificación del sistema de telefonía de emergencia.

SEPeIP: Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública

ST: Secretaría de Transporte.

TIR: Tasa Interna de Retorno

UGOMS: Unidad de Gestión Operativa Mitre y Sarmiento (Ex operador de la línea Sarmiento).

UGOFE: Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia.

UECMT/UEC: Unidad Ejecutora Central del Ministerio de Transporte

VCC: Volt corriente Continua.

VAN: Valor Actual Neto.



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORIA

Al Señor Ministro de Transporte
Dr. Diego GIULIANO
Hipólito Yrigoyen 250 (piso 12)
(C1086AAC)- Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
S / D

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Unidad Ejecutora Central (en adelante la UEC), dependiente del Ministerio de Transporte, con el objeto que se detalla a continuación.

1. OBJETO DE AUDITORÍA. -

Ministerio de Transporte (MT) - Secretaría de Gestión del Transporte (SGT) – Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) - Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE) - Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE). Obra de Electrificación del Ferrocarril Roca, ramal Plaza Constitución – La Plata¹.

En particular se priorizaron los aspectos referidos a:

- ✓ Planificación de las obras que la integran.
- ✓ Alcance general del proyecto, sus obras y nivel de ejecución.
- ✓ Marco regulatorio bajo el cual se desarrolla la gestión de las inversiones.
- ✓ Cumplimiento de las metas físicas de las inversiones.
- ✓ Modificaciones a la planificación original del proyecto y detectadas durante el proceso de ejecución.
- ✓ Sistemas de seguimiento y control de las inversiones.

¹ 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.



Auditoría General de la Nación

- ✓ Impacto de las inversiones en el servicio de transporte ferroviario del ramal afectado.

2. ALCANCE DEL EXAMEN. -

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental y las Normas de Control Externo de Gestión Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por Resoluciones AGN 26/15 y 186/16 respectivamente, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso b) de la Ley 24.156.

2.1 Periodo analizado. -

El análisis abarca temporalmente desde el 01/01/2015 al 30/09/2017² 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. Los trabajos de campo se desarrollaron entre el 2 de noviembre de 2017 y el 15 de agosto de 2018.

Con independencia de esto último, en el marco del proceso de revisión del borrador de informe, realizado mayormente en el periodo de aislamiento social por el COVID-19, se cursaron notas y ejecutaron procedimientos adicionales para obtener información, tal como se consigna en cada caso.

2.2 Procedimientos Realizados. -

Se cursaron notas y comunicaciones electrónicas solicitando información, documentos de respaldo y archivos a:

- ✓ Ministerio de Transporte (MT).
- ✓ Unidad Ejecutora Central del Ministerio de Transporte (UEC).
- ✓ Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).
- ✓ Sindicatura General de la Nación (SIGEN)³.

² 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.

³ Sindicatura General la Nación, “Ministerio de Transporte, Adquisición del Material Rodante para la Línea Roca” mayo 2016.



Auditoría General de la Nación

- ✓ Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE).
- ✓ Administradora de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIFSE).
- ✓ Subsecretaría de Políticas de Desarrollo Productivo – Dirección Nacional de Inversión Pública del Ministerio de la Producción (DNIP).

Asimismo, se recopiló y analizó:

- ✓ Informes de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).
- ✓ Acuerdo y Contrato de Préstamo (incluyendo antecedentes y sus documentos de seguimiento) con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ✓ Expedientes y documentación de respaldo vinculados al objeto de estudio.
- ✓ Reclamos efectuados por diversas Organizaciones No Gubernamentales, representantes de usuarios del servicio ferroviario y vecinos a la red.
- ✓ “Estudio de Viabilidad Económica de la Electrificación del Corredor Plaza Constitución – La Plata, Línea Roca –Estimación de Demanda y Evaluación Económica – Preliminar”⁴.

Entre el 31/05/2018 y 15/08/2018 se realizaron verificaciones “in situ” de las obras indicadas a continuación, las que fueron documentadas en el Anexo V del presente Informe y en un documento filmico⁵:

- Tendido de Catenaria.
- Subestación Transformadora y Telemando.
- Elevación de andenes en estaciones.
- Situación de cruces vehiculares y peatonales.

Se efectuaron entrevistas con responsables de áreas pertenecientes a:

- ✓ UEC, BID y Operatoria ferroviaria de SOFSE, para la coordinación del relevamiento mediante el DRONE.

⁴ Producido por la consultora AC&A Ingenieros Economistas Planificadores en julio de 2013, utilizado como uno de los documentos de referencia para la formulación de la Propuesta de Crédito y el Plan de Seguimiento y Evaluación.

⁵ Realizado, en la fecha indicada, por la Unidad de Vehículos Aéreos No Tripulados (VANTS) de la Gerencia de Coordinación de la AGN.



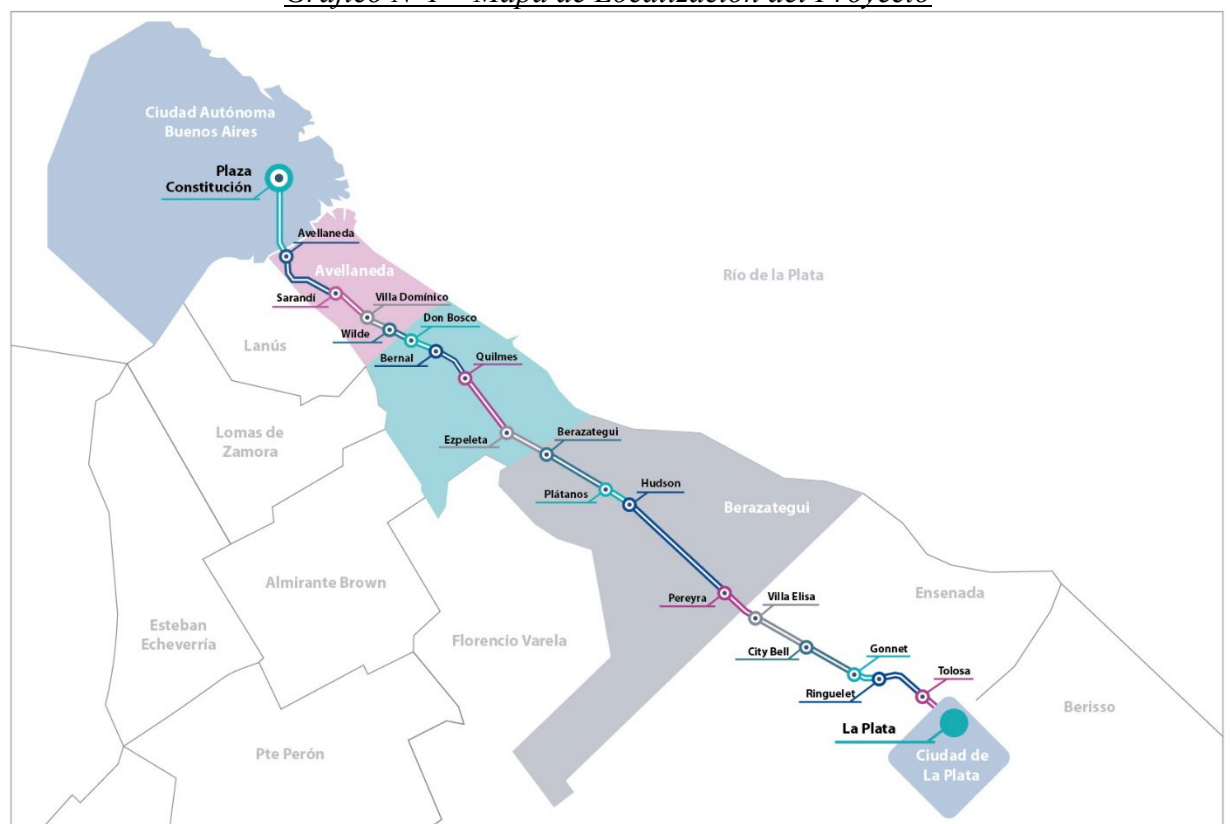
Auditoría General de la Nación

3. ACLARACIONES PREVIAS. -

3.1 Ubicación geográfica del Proyecto a financiar por el BID⁶. -

El Proyecto tiene por objeto, la renovación y electrificación del servicio ferroviario de pasajeros del ramal Plaza Constitución (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) - La Plata (Provincia de Buenos Aires) del Ferrocarril Roca.

Gráfico N°1 – Mapa de Localización del Proyecto⁷



3.2 Datos de interés del Ferrocarril General Roca

La Línea Roca transportó en el periodo analizado, un promedio anual de 148 millones (M) de pasajeros pagos⁸. Caracterizada por sus múltiples servicios, suma en el área

⁶ Imagen 3, Relevamiento VANTS.

⁷ Coincidente con el Mapa de Localización del Proyecto, que forma parte de la Propuesta de Crédito. <https://www.iadb.org/Document.cfm?id=EZSHARE-339804259-17>

⁸ CNRT, Informe Estadístico Anual 2018. 2015: 129 M, 2016: 139 M, 2017: 151 M y 2018: 173 M.



Auditoría General de la Nación

metropolitana un total de 231,5 Km de vía y 69 estaciones, coexistiendo dos tipos de ramales: los que continúan corriendo formaciones de tracción diésel y los siguientes ramales electrificados:

- Constitución-Temperley -Glew-Korn⁹.
- Constitución-Temperley – Ezeiza.
- Constitución-Temperley – Claypole – Bosques.
- Constitución - La Plata¹⁰.

3.3. - Marco normativo del proyecto de electrificación.

3.3.1. - Sistema Nacional de Inversión Pública:

El proyecto auditado se encuentra sujeto a las disposiciones de la Ley 24.354¹¹, que regula el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El SNIP, fue establecido con los objetivos de iniciar y mantener actualizado un inventario de proyectos de inversión pública nacional y formular y gestionar el plan nacional de inversiones públicas. Su aplicación rige para *“...todos los proyectos de inversión de los organismos integrantes del sector público nacional, así como los de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente”*¹².

El Decreto Nacional 720/95 -reglamentario de la Ley de Inversión Pública (LIP)- designó a la Dirección Nacional de Inversión Pública como la responsable del SNIP, con las funciones de -entre otras- elaborar anualmente el Plan Nacional de Inversiones Públicas e

⁹ Los ramales Plaza Constitución - Temperley – Glew y Temperley – Ezeiza, fueron los primeros electrificados de la línea, permitiéndoles ser los más avanzados tecnológicamente en la época de su puesta en servicio, tanto desde el punto de vista de los coches eléctricos utilizados, como de la seguridad operativa. Desde su origen tenían instalado el sistema Automatic Train Stop (ATS) que impulsa la detención del tren ante un eventual traspaso de señal en estado “A Peligro”.

¹⁰ Si bien el servicio se presta electrificado, tras haberse ejecutado las obras que motivan en el presente trabajo, previamente el servicio se prestaba mediante material rodante remolcado y sistema de tracción diésel.

¹¹ BO 29-08-1994.

¹² Art. 3º, Ley 24354.



Auditoría General de la Nación

intervenir en la determinación de los proyectos a incluir en el mismo; así como también la de organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública, y desarrollar e implementar un sistema que proporcione información adecuada, oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero y sustantivo de las mismas, que permita el seguimiento de los proyectos individualmente y del plan de inversiones públicas en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria. Con esa lógica sistémica y en cumplimiento de uno de los objetivos de la LIP, el artículo 3° crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN), con la función de llevar a cabo “...*el mantenimiento y actualización permanente del Inventario de Proyectos de Inversión Pública*”.

Para cumplimentar sus fines de modo descentralizado, la LIP estableció la obligación de cada organismo integrante del Sector Público Nacional (SPN) de asignar en forma permanente a la oficina encargada de elaborar la propuesta de los proyectos de inversión de su área, y de remitirla a la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)¹³. Como función específica de las oficinas asignadas, se determinó: efectuar el control físico-financiero del avance de obras y del cumplimiento de los compromisos de obra de los proyectos de inversión del área y realizar la evaluación ex post de los proyectos de inversión¹⁴.

Así, el plan nacional de inversiones públicas se integra con los proyectos presentados por cada oficina o ente que hayan sido evaluados por la DNIP, en base a la metodología y principios que ella determina.

La Ley, en sus Anexos I y II, establece para la construcción de líneas ferroviarias¹⁵, la obligatoriedad de presentar estudios de factibilidad o impacto ambiental y la intervención de la autoridad ambiental que corresponda, como así también el procedimiento a cumplimentar.

También dispone, en los casos en que el proyecto supere el monto a que refiere el artículo 11° de la LIP¹⁶ y que requiera por tanto la emisión del Dictamen de Calificación

¹³ Art. 6°.

¹⁴ Art. 7°.

¹⁵ Entre otras inversiones comprendidas por el Anexo I de la ley 24.354.

¹⁶ Monto máximo que no podrá superar el 1 % del presupuesto anual de inversión pública nacional, correspondiente al ejercicio anual inmediato anterior. Al momento del primer documento de la DNIP sobre el proyecto, 2013, \$50 M.



Auditoría General de la Nación

Técnica por parte de la DNIP¹⁷, que se deben presentar los estudios correspondientes, como mínimo al nivel de pre factibilidad, tal como se define en el Anexo a la Resolución SPE 125/2012¹⁸. Agrega del mismo modo, que sobre dicha información la DNIP debe emitir un Informe Técnico y un proyecto de dictamen proponiendo la calificación del proyecto, y elevarlo a la autoridad de aplicación para que dictamine¹⁹.

Como resguardo del cumplimiento de las disposiciones prescriptas, la legislación establece que los proyectos con monto superior al determinado en el art. 11° de la LIP²⁰, que se incluyan en el Plan Nacional de Inversión Pública y en el Presupuesto Nacional sin contar con la intervención de la autoridad de aplicación del SNIP, es decir que omiten la presentación del proyecto y por lo tanto no son ingresados al BAPIN, ni son calificados, “...serán incorporados con carácter condicional, lo que no permitirá la contratación de obras y/o la adquisición de bienes de uso”, hasta tanto la misma se lleve a cabo conforme a la normativa²¹.

Por último, el artículo 12° del Decreto 720/95 faculta a la autoridad de aplicación a fijar el monto máximo de aprobación directa de los proyectos por parte de los organismos iniciadores, para que se incluyan en el Plan Nacional de Inversiones Públicas; aunque agrega, como herramienta protectora del SNIP que, “La referida aprobación no eximirá que, para tales proyectos, se deban cumplir todas las obligaciones establecidas por la Ley N° 24.354, por este decreto y por las resoluciones que disponga la Autoridad de Aplicación de acuerdo a lo establecido en el artículo 1° del presente”.

De lo expuesto se desprende la importancia del cumplimiento del régimen de inversiones públicas, como medio para fortalecer la planificación, la ejecución, su control y la evaluación ex post de las inversiones públicas en general y de las auditadas en particular.

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

¹⁷ Dictamen implementado por el art. 3° de la Res. 12/2001.

¹⁸ Art. 3° Res. 125/2012.

¹⁹ Art. 5° Res. 125/2012. Por entonces, a cargo de la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública.

²⁰ Ver nota N°13.

²¹ Art. 4° Ídem nota anterior.



Auditoría General de la Nación

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”*²².

Posteriormente, el Decreto 2034/2013²³ aprobó el *“Modelo de Acuerdo de otorgamiento de Línea de Crédito Condicional AR-X1018-”*²⁴ 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.

²² 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.

²³ BO de fecha 06/12/2013.

²⁴ Art. 1°.



Auditoría General de la Nación

El Decreto aprobó también, el “Modelo de Contrato de Préstamo BID N° AR-L1158”²⁵, 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 local²⁶.

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 ramal²⁷.

3.3.2.1. - Elementos Integrantes del Contrato de Préstamo²⁸:

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

Con relación a las Estipulaciones Especiales²⁹, 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*”³⁰ (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 el Contrato de Préstamo. 1.5. que los

²⁵ Art. 2°.

²⁶ 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).

²⁷ 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.

²⁸ Contrato de Préstamo, Introducción, 2 ELEMENTOS INTEGRANTES DE CONTRATO Y REFERENCIA A NORMAS GENERALES (a).

²⁹ Cláusula 4.01 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo BID 2982-OC AR.

³⁰ En adelante “las Políticas...”. Ver Anexo I del presente informe.



Auditoría General de la Nación

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 convenidos³¹.

De las Normas Generales³², 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 subcomponentes³³, previendo para estos últimos los Costos y el Plan de Financiamiento que se presentan en el Cuadro N°1.

Cuadro N° 1 Costo del Proyecto y Plan de Financiamiento, montos en millones de USD – Financiamiento del BID y aportes del Tesoro Nacional (Local)³⁴ -

Componente	BID	Local	Total
1 Ingeniería y administración	5,40	4,90	10,30
1.1 Estudios, proyectos y administración	4,90	4,90	9,80
1.2 Seguimiento, evaluación y auditoría	0,50	0,00	0,50
2 Obras, supervisión y apoyo técnico	294,60	195,10	489,70
2.1 Construcción y adecuación de superestructura e instalaciones ferroviarias.	254,10	103,20	357,30
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

³¹ Para más detalle sobre el contenido de las Políticas para la Adquisición, ver Anexo I del presente Informe.

³² Artículo 7.01 (b)

³³ 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.

³⁴ Elaboración propia. Fuente: Punto III del anexo, apartado 3.01 del contrato de préstamo.



Auditoría General de la Nación

Componente	BID	Local	Total
2.2 Construcción y adecuación de infraestructura ferroviaria	17,50	84,90	102,40
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
Total	300,00	200,00	500,00

3.3.2.2. - Plan de Ejecución del Programa (PEP) y Plan de Seguimiento y Evaluación (PSE):

El seguimiento de la ejecución física y financiera del Proyecto, considerada plurianualmente y a nivel macro, se realiza a través del Plan de Ejecución del Programa (PEP)³⁵. Elaborado a partir de los productos definidos en la matriz de resultados, su formulación original preveía que en el año 2018 se completaría el total de los desembolsos necesarios para las obras del Subcomponentes 2.1. y 2.2³⁶.

Por otra parte, el Plan de Seguimiento y Evaluación³⁷ acompaña la ejecución de la operación de conformidad con los indicadores de avance -de producto por componente, impacto y resultados- y las metas definidas para esos indicadores en la Matriz de Resultados del Proyecto.

3.3.2.3. – Resultados esperados del Proyecto:

³⁵ 5.02 del Anexo Único.

³⁶ Los plazos para la ejecución de las obras de los subcomponentes 2.1. y 2.2., fueron ratificados en el Informe Inicial del Proyecto, con el que la UEC cumplió con lo previsto en el Artículo 4.01 (d) de las Normas Generales del Contrato de Préstamo, contando con la No Objeción del BID por Nota CAR 2729/2014 del 30/06/2014.

³⁷ 5.02 del Anexo Único. Fuente: Enlace electrónico requerido 3, de la Propuesta de Préstamo que fundamentó el Contrato de Préstamo analizado.



Auditoría General de la Nación

Los resultados esperados para el proyecto, se presentan en el Anexo I del presente informe y se sintetizan a continuación³⁸:

- 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.

3.3.2.4. - Obligaciones de ejecución e Informes que debe presentar el Organismo Ejecutor:

Finalmente, se detallan obligaciones de ejecución e informes que debe presentar el Organismo Ejecutor conforme el Contrato de Préstamo:

- Obligación de ejecutar el proyecto de conformidad con el Informe de Gestión Ambiental y Social y lo dispuesto en las licencias y permisos ambientales³⁹.
- Contar con la no objeción del banco para las Evaluaciones de impacto socio- ambiental y Planes de reasentamiento⁴⁰, previo a la licitación de los sub-proyectos del viaducto Ringuelet, de los dos pasos a bajo nivel en La Plata y de la subestación transformadora.
- Informe sobre el estado de las obras y equipos⁴¹.
- Plan anual de mantenimiento de las obras y equipos del proyecto⁴².

³⁸ 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.

³⁹ Según Cláusula 4.02 (a) Estipulaciones Especiales.

⁴⁰ Cláusula 4.02, (b), (iii) Estipulaciones Especiales.

⁴¹ Según Cláusula 4.03 (a) Estipulaciones Especiales.

⁴² Según Cláusula 4.03 (b) Estipulaciones Especiales.



Auditoría General de la Nación

- Actualizar y mantener actualizado el Plan de Adquisiciones, al menos anualmente⁴³.
- Informes relativos a la ejecución del Proyecto⁴⁴.
- Estados financieros⁴⁵.
- Demás informes que el Banco razonablemente solicite en relación con la inversión de las sumas prestadas, la utilización de los bienes adquiridos con dichas sumas y el progreso del proyecto.⁴⁶

En el Anexo I del presente informe, se desarrolla con mayor detalle el alcance del Contrato de Préstamo.

3.4. - Organismos involucrados

En el Anexo II del presente informe se desarrollan las competencias y características de los entes estatales e internacionales con intervención en este proyecto, a saber:

- *El ex Ministerio del Interior y Transporte.*
- *La ex UEC del MlyT.*
- *Ministerio de Transporte.*
- *Banco Interamericano de Desarrollo.*
- *Unidad Ejecutora Central (UEC) del MT:*
- *Administradora de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIFSE)*
y
- *Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE):*

3.5. – Renovación y Electrificación del Ramal Plaza Constitución – La Plata. Características particulares de la obra.

A continuación, se describe el alcance de las inversiones previstas en el Contrato de Préstamo BID N° 2982/OC-AR, según surge del análisis de los pliegos de bases y condiciones.

⁴³ Según Cláusula 4.07 Estipulaciones Especiales.

⁴⁴ Artículos 4.01, 8.01, 8.03 Normas Generales y 5.02 del Anexo Único.

⁴⁵ Según Cláusula 5.03 Estipulaciones Especiales y 4.01 y 5.02 (iv) del Anexo Único.

⁴⁶ Artículo 8.03 Normas Generales.



Auditoría General de la Nación

En el Cuadro N° 2 del presente informe, se detallan los montos y el estado de ejecución de las inversiones según lo informado por la UEC⁴⁷.

3.5.1. - Tendido de catenaria⁴⁸.

De acuerdo con lo informado en el Documento de Licitación, se previó el tendido de 98,1⁴⁹ km de extensión del hilo de contacto para alimentar de energía eléctrica al tren y la correspondiente estructura de sostén (compuesta por pórticos con columnas, ménsulas y vigas metálicas), como así también, las líneas eléctricas complementarias para abastecer distintos sectores del ferrocarril, estaciones, talleres, señalamiento, etc. a saber:

- A) Línea de Alimentación (LA): Permite la circulación parcial de la corriente proveniente de la subestación que le proporciona la energía a los trenes en circulación.
- B) Línea de Fuerza (LDF): Alimenta las estaciones, talleres y cualquier otra instalación para el uso de iluminación y fuerza motriz, entre otras cosas.
- C) Línea de Señales (LDS): Abastece de energía al nuevo sistema automatizado de señalamiento.
- D) Líneas de Protección (LP) -comúnmente llamado hilo de guardia-: Sirven para mitigar las descargas atmosféricas sobre las instalaciones o las fallas de aislación a tierra.

La obra fue dividida en dos tramos: Constitución – Berazategui y Berazategui – La Plata, para su licitación ambos tramos fueron separados en lotes parciales. Los trabajos en el primer tramo comenzaron el 29/08/2014 y en el segundo el 10/02/2015.

⁴⁷ Al 31/12/2017.

⁴⁸ Entre otras: imágenes jpg Nros 3449 – 3451 – 3466 – 3469 - 1542 del relevamiento VANTS.

⁴⁹ Cifra que se obtiene de multiplicar por dos (considerando la existencia de una vía ascendente y otra descendente) la distancia de 49,05 km, informada en el Pliego de Especificaciones Técnicas para la obra de Catenaria, Alcance de la Obra, Tomo II, pág. 77. Cantidad de Km consistente, con la meta de 98 km fijada como indicador del producto “Electrificación: sistema de catenaria” en el Plan de Evaluación y Seguimiento del Proyecto.



Auditoría General de la Nación

De la lectura del “Informe Estadístico Anual 2018 – Línea Roca” de la CNRT se establece, que conforme se fueron terminando los 4 lotes, el servicio se fue reestableciendo con la siguiente secuencia en fechas: 16/02/2016: Constitución – Quilmes, 13/06/2016: Quilmes – Berazategui, 11/03/2017: Berazategui - Villa Elisa, 18/10/2017: Villa Elisa - La Plata. Finalmente, conforme lo informado por NO-2019-108124453-APN-SSSYCO#MTR, el 29/11/2019, se suscribió el Acta de recepción definitiva por cada lote de la obra.

3.5.2. - Subestación Transformadora y Telemando⁵⁰.

La electrificación del ramal requiere un aporte de energía eléctrica suficiente para la alimentación de las formaciones que circularán en el mismo. Para ello era necesaria la instalación de una subestación transformadora (SE) con una potencia estimada de 30 MVA⁵¹.

De acuerdo a los estudios socio-ambientales y técnicos realizados, la misma se instaló en la ciudad de Quilmes, con el objetivo de dotar de una confiabilidad adecuada al suministro eléctrico destinado al servicio ferroviario en consideración y a su vez (complementándose con la subestación Temperley preexistente) permitir la operación del otro ramal electrificado de la línea en caso de falla.

La obra incluye la instalación de un moderno Centro de Telemando en la estación Plaza Constitución que permitiría supervisar y comandar en forma remota, desde un único punto, todos los componentes del sistema del ramal electrificado, controlando la subestación transformadora, puestos de seccionamiento y demás elementos de la red eléctrica.

3.5.3. - Señalamiento y Control Trenes.

Se planificó el cambio del sistema de señalización que funciona en el ramal desde 1890 por uno nuevo a partir de la utilización de tecnología denominada ERTMS/ETCS1, desarrollada en Europa y de reputada eficacia en el tránsito seguro de trenes.

⁵⁰ Entre otras: imágenes jpg Nros 450 – 452 – 459 – 1577.

⁵¹ Mega Volt Ampere.



Auditoría General de la Nación

El nuevo sistema procura renovar las comunicaciones de toda la traza, a fin de poder manejar en forma confiable, sincrónica y segura las autorizaciones de movimiento de las formaciones, transmitiendo la información al Centro de Control. Se incorporan al efecto una serie de cabinas de mando local denominadas Centros de Control de Tráfico Locales (CTL) que cubrirán los diferentes tramos a señalizar. El sistema será operado y supervisado desde el Puesto Central de Operaciones (PCO) que se ubicará en cercanías de la estación Plaza Constitución.

Así como la ejecución de la nueva subestación es necesaria para el suministro de energía a las formaciones, esta obra se encuentra íntimamente vinculada al control operativo de los trenes en trayecto del ramal y resulta necesaria para el cumplimiento de objetivos tales como: aumento de la frecuencia, mayor seguridad y confiabilidad en toda la línea, frenado automático en caso de emergencia, y automatización de las barreras en los pasos a nivel.

Paralelamente se previó el establecimiento de un sistema de protección ante fallas o errores humanos (ATS⁵²) que permitirá la detención automática del tren en caso de trasposición indebida de señales a peligro.

3.5.4.- Sistema de Comunicaciones.

La obra se divide en 5 secciones a saber:

- A:** Instalación del Sistema de Cámaras de video-vigilancia: Esta sección tiene como objetivo la adquisición, instalación y puesta en servicio de un sistema de cámaras de video vigilancia, grabación y monitoreo (CCTV) para cabinas de señales y PAN vehiculares y peatonales del ramal.
- B:** Reparación y tendido de fibra óptica (FO): Comprende la construcción y/o reparación de cañerías y cámaras, y la provisión y el tendido de fibra óptica en el ramal. Esta obra cubre la necesidad operativa de actualizar, ampliar y optimizar la Red de Comunicación de datos y telefonía en los sectores indicados.

⁵² Automatic Train Stop.



Auditoría General de la Nación

- C:** Provisión e instalación de sistema RFID⁵³: Con el propósito de la adquisición, instalación, y puesta en servicio de un sistema de identificación, posicionamiento y rastreo de las formaciones de trenes en servicio en el ramal. El sistema permite el almacenamiento y recuperación de datos de modo remoto, y se utiliza para identificar, seguir y obtener la trazabilidad de todo tipo de productos y/o vehículos.
- D:** Instalación de un sistema de telefonía (SOS): En él se incluyen todas las tareas necesarias para la provisión y colocación del sistema de telefonía de emergencia SOS y su puesta en servicio en 18 Estaciones del ramal Plaza Constitución -La Pata.
- E:** Provisión de instalación de un sistema de comunicación inalámbrica (Red de datos): Se refiere a la puesta en servicio de un sistema de comunicaciones que garantice la conectividad inalámbrica de datos continuos desde y hacia las formaciones a lo largo de toda la traza del ramal Avellaneda-La Plata, incluyendo su instalación en la totalidad del material rodante, estaciones, playas de maniobra y talleres, en todos sus ramales.

3.5.5.- Viaducto Ringuelet – Tolosa.⁵⁴

La obra comprendió la construcción de dos puentes paralelos de 1.000 metros de extensión entre las estaciones Ringuelet y Tolosa y el reemplazo del terraplén preexistente, permitiendo mejorar las condiciones hidráulicas de las inmediaciones del arroyo “El Gato” sobre el cual pasa el nuevo viaducto.

3.5.6.- Elevación definitiva de andenes y mejora de estaciones⁵⁵.

Se proyectó que el material rodante a ser utilizado en este ramal debe contar con acceso a nivel de las plataformas de las estaciones⁵⁶. Por tal razón, fue necesaria prever la elevación

⁵³ Radio Frequency Identification.

⁵⁴ Entre otras: imágenes 583 – 626 – 670 del relevamiento VANTS.

⁵⁵ Entre otras: imágenes 3345 – 3389 – 243 – 3466 – 144 – 243 del relevamiento VANTS.

⁵⁶ Previamente el servicio se prestaba mediante coches remolcados, cuyo acceso desde plataforma se realizaba mediante estribos y dos escalones que permitían acceder desde el andén bajo de cada estación al nivel del piso de la unidad.



Auditoría General de la Nación

de andenes en las 19 estaciones del recorrido del ramal, para equiparar la plataforma al nivel del piso interior de los coches.

De este modo, se mejora la seguridad de los pasajeros, al permitir: un acceso ágil y a nivel de los coches, el cierre de puertas en forma automática y la reducción de los tiempos de paradas en estaciones; todo lo cual impacta positivamente en la reducción del tiempo total del recorrido.

La obra incluyó tareas necesarias para la “Mejora de Estaciones” a fin de renovar y readecuar su infraestructura.

3.5.6.1.- Provisión e instalación de andenes provisorios⁵⁷.

Su implementación, originalmente incorporada en el subcomponente “Adecuación de estaciones y material rodante” y posteriormente definida como obra separada, posibilitó la operación del sistema con el nuevo material rodante, mientras progresaba la elevación y adecuación definitiva de los andenes de cada estación.

Fueron construidos mediante estructura metálica tubular reticulada de montaje rápido, y una plataforma nivelada para la circulación de los pasajeros que ascendían y descendían de los trenes.

La provisión, incluyó la instalación de un sistema de alumbrado provisorio en diversos sectores, la señalización correspondiente (incluyendo denominación de la Estación) para la orientación y ordenamiento de la circulación de los pasajeros, la provisión y colocación de superficies antideslizantes niveladas y su mantenimientos permanentes, barandas, estructuras, luminarias, etc., para garantizar que los pasajeros puedan transitar con total seguridad sobre estos y acceder a las entradas y salidas de las estaciones.

Contaron a la vez con rampas para personas con movilidad reducida⁵⁸, banda de pintura antideslizante reflectante a lo largo de todo el andén, sobre el lateral por el que se accede a los

⁵⁷ Entre otras: imágenes 3345 – 3389 – 243 – 3466 – 144 – 243 del relevamiento VANTS.

⁵⁸ De conformidad con la Ley 24.314 y el Decreto 914/97.



Auditoría General de la Nación

trenes y señalización en el piso de la ubicación de las puertas de los coches y del punto de detención de la locomotora.

3.5.8.- Talleres y depósitos.

Depósito Ferroviario Tolosa y Depósito Kilómetro 5:

Comprende la construcción de un nuevo Depósito Ferroviario en Tolosa y la instalación y equipamiento de un taller de mantenimiento para los coches eléctricos en el predio “Kilómetro 5” de Avellaneda. Ambos Proyectos Ejecutivos fueron diseñados por la Universidad Nacional de La Plata.

Incluye el edificio del taller propiamente dicho, vías e instalaciones, talleres y laboratorios seccionales, almacén de materiales, vestuarios y oficinas, edificio para torno bajo piso⁵⁹, vías de playa, cercos perimetrales, playa de estacionamientos y calles de acceso.

Ambos talleres se complementan, posibilitando la ejecución del alistamiento diario, el mantenimiento liviano, e intervenciones pesadas sobre el nuevo material rodante eléctrico de la línea.

3.5.9.- Pasos Bajo Nivel⁶⁰.

Se prevé la construcción en la ciudad de La Plata, en el cruce entre la Avenida 32 con la vía y la Av. 1 que corre paralela a esta última⁶¹.

3.5.10.- Renovación y mejoramiento de vías.

Los objetivos de reducción de tiempos de viaje y fortalecimiento de la confiabilidad del servicio hicieron necesaria la inclusión de obras de mejoramiento de la infraestructura de vía.

⁵⁹ Instalación utilizada para el torneado de las ruedas del material rodante, permitiendo de esa forma lograr una marcha segura del tren, tanto en vía recta como en curvas y cambios.

⁶⁰ Entre otras: video 214, imágenes jpg n° 1784 – 256 – 231 del relevamiento VANS

⁶¹ Desarrollado por el Equipo Técnico de la Facultad de Ingeniería de la UNLP, con el objeto de resolver el conflicto de cruce vehicular que se produce en uno de los puntos principales de acceso a la ciudad.



Auditoría General de la Nación

Para ello se previó la renovación y mejoramiento de aproximadamente 65 km de vía principal y secundaria utilizando durmientes de hormigón y RLS⁶², la renovación de los Aparatos de Vía⁶³ existentes y la instalación de otros nuevos, la construcción de vías de sobrepaso, y la reparación de las superficies de los pasos a nivel vehiculares y peatonales afectados por la renovación.

3.5.11.- Cercos.

Se refiere al cerramiento de la zona de vía de la totalidad de la traza. Estos trabajos tienen un alto impacto positivo en términos de seguridad, tanto para el peatón como para el funcionamiento del sistema ferroviario ya que reducen sustancialmente la intrusión indebida de terceros, contribuyendo a disminuir la tasa de accidentes, las interferencias o afectaciones sobre el servicio y a mejorar los índices de regularidad.

3.5.12.- Readecuación de Material Rodante.

El Contrato de Crédito objeto de este informe, no incluye la incorporación de nuevo material rodante. En cambio, si preveía (PEP, Plan de Seguimiento y Evaluación) la intervención en 45 coches existentes para adecuar sus escaleras y puertas y así poder operarlos “con las plataformas elevadas en la etapa de transición entre ambos sistemas de tracción” (Anexo Único del Contrato de Préstamo, Cláusula 2.04 c, (ii)⁶⁴).

En su lugar, el servicio se presta con parte del material rodante incorporado a la línea, mediante la adquisición de 300 coches 0 km a la empresa CSR, que de acuerdo con lo informado por SIGEN⁶⁵, arribaron a nuestro país entre el 27/02/2015 y 22/09/2015.

Si bien la adquisición del nuevo material rodante no es objeto del presente informe de auditoría, y en consecuencia no se han realizado procedimientos con relación a las unidades

⁶² Riel Largo Soldado.

⁶³ ADVs.

⁶⁴ Se hace una descripción coincidente de este aspecto del proyecto, en el Estudio de Viabilidad Económica de la Electrificación del Corredor Plaza Constitución – La Plata, AC&A, Julio 2013, Página 41.

⁶⁵ Sindicatura General la Nación, “Ministerio de Transporte, Adquisición del Material Rodante para la Línea Roca” mayo 2016.



Auditoría General de la Nación

adquiridas, las mismas están provistas con aire acondicionado, cierre automático de puertas y espacios diseñados para personas con movilidad reducida⁶⁶, representando, en sí, un avance tecnológico respecto del material rodante utilizado previamente, compuesto por coches “Materfer” que databan de la segunda mitad de la década del 60 y eran remolcados por locomotoras diésel.

3.5.13.- Estudios y consultorías

El proyecto demandó la realización de estudios previos al inicio de las obras y de seguimiento entre los cuales se encuentran:

- ✓ Línea de base de ruidos y vibraciones a lo largo de toda la traza.
- ✓ Estudio hidrológico e hidráulico de la traza para identificar áreas que presenten riesgo de inundación.
- ✓ Estudio de pasivos ambientales.
- ✓ Estudio de diagnóstico del estado de obras de arte (alcantarillas, puentes, túneles, cobertizos, viaductos.)
- ✓ Proyecto de Ingeniería de un taller en Avellaneda y un depósito ferroviario en La Plata.
- ✓ Proyecto de Ingeniería para la construcción del Viaducto Ringuelet.
- ✓ Proyecto de Ingeniería para la construcción de un paso bajo nivel en La Plata.
- ✓ Proyecto de Ingeniería para la mejora de estaciones y entornos.
- ✓ Estudios de Impacto Ambiental de las obras: Viaducto Ringuelet y Subestación Eléctrica Quilmes.
- ✓ Auditoría Financiera Externa.
- ✓ Evaluación de Impacto del Proyecto.
- ✓ Supervisiones de las obras que se ejecutan en el marco del proyecto.
- ✓ Ejecución del Plan de Reasentamiento Involuntario de familias que ocupan el predio ferroviario asignado a la Subestación Eléctrica Quilmes.

⁶⁶ Esta inversión ascendió a la suma de USD 396.816.000 (Trescientos noventa y seis millones ochocientos dieciséis mil dólares), para un total de 300 coches eléctricos, los cuales fueron destinados a distintos ramales electrificados.



Auditoría General de la Nación

3.6.- Estado de Ejecución de las obras – Selección de la muestra.

En los Cuadros N°2 y 3⁶⁷ se detalla el estado de avance y los plazos original y vigentes de las obras en ejecución, que componen el proyecto.

Cuadro N°2 Obras en ejecución. - Avances al 31/12/2017 –

Identificación de la Obra		Monto básico de contrato ⁶⁸	Avance de la Obra
Electrificación	Catenaria: Tramo Constitución-Berazategui (Lote 1)	\$ 129.194.417,66	98,75%
	Catenaria: Tramo Constitución-Berazategui (Lote 2)	\$ 158.918.545,61	97,00%
	Catenarias Lote 2: Tramo Bosques - Berazategui (vía Circuito)	\$ 95.455.946,00	91,52%
	Catenaria: Tramo Berazategui-La Plata (Lote 1)	\$ 195.717.295,61	92,48%
	Catenaria: Tramo Berazategui-La Plata (Lote 2)	\$ 262.015.168,83	92,29%
	Subestación, Puestos de seccionamiento - Auto transformación y Telemando	\$ 773.726.391,37	91,61%
Viaducto Ringuélet		\$ 309.891.546,25	100,00%
Readequaciones de Estaciones	Lote A Plátanos, Hudson, Pereyra	\$ 67.277.276,00	68,69%
	Lote B Villa Elisa, Gonnet, Ringuélet, Tolosa	\$ 126.170.304,48	60,16%
	Lote D Berazategui	\$ 83.023.770,43	4,45%
	Lote E Quilmes	\$ 54.501.502,40	7,66%
Depósito Ferroviario Tolosa		\$ 955.057.231,61	18,79%

En el Cuadro N°3 se detallan para cada obra en ejecución, los plazos contractuales originales y vigentes al 31/12/2017.

Cuadro N° 3 - Plazos de obras en ejecución al 31/12/2017

Identificación de la Obra	Plazo original Días corridos	Inicio de Obra	Fecha de finalización original	Plazo Vigente al 31/12/2017 + Enmiendas a los contratos, en días corridos ⁶⁹	Fecha de Finalización Contractual
Catenaria: Tramo Constitución-Berazategui (Lote 1)	400	29-ago-14	3-oct-15	1160	1-nov-17
Catenaria: Tramo Constitución-Berazategui (Lote 2)	400	29-ago-14	3-oct-15	1218	29-dic-17

⁶⁷ La fuente de los Cuadros N°2, 3 y 4, es el Informe Semestral de Progreso del Programa “Mejora Integral del Ferrocarril Gral. Roca: Ramal Constitución-La Plata 2982/ OC-AR (AR-L1158)”, al 31/12/2017.

⁶⁸ Moneda pesos (\$). Se refiere a los montos básicos establecidos en los contratos de cada obra.

⁶⁹ Los datos de las tres últimas filas tienen un asterisco, pues el plazo original y el vigente de esas obras no presentaban modificaciones al 31/12/2017.



Auditoría General de la Nación

Identificación de la Obra	Plazo original Días corridos	Inicio de Obra	Fecha de finalización original	Plazo Vigente al 31/12/2017 + Enmiendas a los contratos, en días corridos ⁷⁰	Fecha de Finalización Contractual
Catenarias: Tramo Bosques - Berazategui -Vía Circuito- (Lote 2).	400	29-ago-14	3-oct-15	1218	29-dic-17
Catenaria: Tramo Berazategui-La Plata (Lote 1)	345	10-feb-15	21-ene-16	995	1-nov-17
Catenaria: Tramo Berazategui-La Plata (Lote 2)	345	10-feb-15	21-ene-16	1051	27-dic-17
Subestación - Puesto de Seccionamiento - Autotransformación y Telemando.	420	27-jul-15	19-sep-16	919	31-ene-18
Viaducto Ringuélet	730	15-oct-14	14-oct-16	860	12-abr-17
Lote A Plátanos, Hudson, Pereyra	180	20-feb-17	19-ago-17	356	11-feb-18
Lote B Villa Elisa, Gonnet, Ringuélet, Tolosa	180	3-mar-17	30-ago-17	274	2-dic-17
Lote D Berazategui	210	27-oct-17	25-may-18	210*	25-may-18
Lote E Quilmes	210	14-sep-17	12-abr-18	210*	12-abr-18
Depósito Ferroviario Tolosa	730	5-abr-17	5-abr-19	730*	5-abr-19

A las obras señaladas en el Cuadro precedente, se le suman las que se encontraban en proceso de definiciones técnicas, o en estado de selección del contratista, según el siguiente detalle.

Cuadro N°4 Obras en proceso de contratación (al 31/12/2017)

OBRAS ADJUDICADAS				
Identificación de la Obra		Fecha de firma del contrato.	Empresa Adjudicada	Monto Adjudicado
Readecuaciones de estaciones	Lote F: Avellaneda	20-jul-17	Copacre S.A	\$ 50.202.969,40
	Lote G: Don Bosco, Bernal, Ezpeleta	25-ago-17	Marle Construcciones S.A. Coninsa S.A. - U.T.E.	\$ 88.777.788,00
	Lote H: Constitución, Sarandí, Dominico y Wilde	31-jul-17	CLEANOSOL	\$ 98.787.340,20
	Lote I: Villa España, Ranelagh, Sourigues, Bosques	9-nov-17	UTE Marle - Coninsa S.A.	\$ 129.731.042,90

⁷⁰ Los datos de las tres últimas filas tienen un asterisco, pues el plazo original y el vigente de esas obras no presentaban modificaciones al 31/12/2017.



Auditoría General de la Nación

OBRAS SIN ADJUDICACIÓN	
Identificación de la Obra	FECHA PROPUESTA ADJUDICACION
Renovación y mejoramiento de Vías	16-mar-18
Sistema de señalamiento en funcionamiento	2-jun-18
Sistema de comunicaciones en funcionamiento	6-mar-18
Cercos perimetrales	23-ago-18
Paso bajo Nivel 1 y 32 La Plata	16-mar-18
Nuevo Lote C: La Plata	16-mar-18

3.6.1. – Universo auditable - Selección de la muestra

A partir del Cuadro N°2, se obtienen las obras con mayor grado de avance a la finalización del periodo auditado⁷¹, es decir, aquellas que presentan mejores condiciones de auditabilidad y por lo tanto posibilidad de ser incluidas en la muestra del presente informe de auditoría.

De ese universo, no se analizaron las obras correspondientes al Viaducto Ringuelet y al Depósito Ferroviario Tolosa. La primera, pues un análisis de sus índices básicos no determinó cuestiones de riesgo que ameritaran un estudio más profundo, su ejecución no presentó desvíos de consideración respecto de lo establecido contractualmente, en relación a los montos del contrato y los plazos de obras; la segunda, presentaba un grado muy bajo de ejecución a la finalización del periodo auditado, lo que afectaba su auditabilidad en el marco del presente informe.

Respecto de las obras de Readecuación de Estaciones en ejecución, mencionadas en el Cuadro N°3, se analizaron los procesos de selección de contratistas, adjudicación y ejecución de los respectivos contratos, principalmente de los lotes A y B, con las limitaciones propias del estado parcial de su ejecución. Los lotes D y E se descartaron por su bajo nivel de ejecución al 31/12/2017.

⁷¹ Periodo auditado, definido por la Comisión de Supervisión de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos por Memorando N°38/18 CSCERyEPSP.



Auditoría General de la Nación

De las obras expuestas en el Cuadro N°4, solo se analizó su grado de ejecución respecto de la planificación original del Proyecto y las posibles consecuencias de los desvíos en su cumplimiento.

En el Cuadro N°5 se sintetiza el universo auditable (Obras ejecutadas y en ejecución al 31/12/2017), y la muestra seleccionada para su análisis, con su incidencia porcentual, en términos de avances financieros ejecutados, con relación a dicho universo.

Cuadro N° 5 Detalle de la muestra seleccionada y su incidencia respecto del universo auditable

Identificación de la Obra		Monto Ejecutado (respecto de los básicos de contrato y sin redeterminaciones)	Muestra seleccionada	Incidencia de la muestra sobre el universo auditable
Electrificación	Catenaria: Tramo Constitución-Berazategui (Lote 1)	\$ 137.082.965,84	\$ 137.082.965,84	
	Catenaria: Tramo Constitución-Berazategui (Lote 2)	\$ 202.841.118,46	\$ 202.841.118,46	
	Catenarias Lote 2: Tramo Bosques – Berazategui (Vía circuito)	\$ 117.430.773,81	\$ 117.430.773,81	
	Catenaria: Tramo Berazategui-La Plata (Lote 1)	\$ 214.600.894,16	\$ 214.600.894,16	
	Catenaria: Tramo Berazategui-La Plata (Lote 2)	\$ 292.696.471,46	\$ 292.696.471,46	
	Subestación, puesto de seccionamiento – autotransformación y telemando.	\$ 666.492.767,51	\$ 666.492.767,51	
Viaducto Ringuet		\$ 307.769.334,27	\$ 0,00	
Readecuaciones de Estaciones	Lote A Plátanos, Hudson, Pereyra	\$ 42.184.551,27	\$ 42.184.551,27	
	Lote B Villa Elisa, Gonnet, Ringuet, Tolosa	\$ 93.227.076,49	\$ 93.227.076,49	
	Lote D Berazategui	\$ 10.484.475,40	\$ 0,00	
	Lote E Quilmes	\$ 9.624.954,92	\$ 0,00	
Depósito Ferroviario Tolosa		\$ 240.811.373,11	\$ 0,00	
Totales		\$ 2.335.246.756,70	\$ 1.766.556.619,00	76%

Así, de un total de 12 obras con posibilidades de ser analizadas, se emiten comentarios sobre 8 o el 66% del universo auditable a la finalización del periodo auditado, selección que representa el 76% de los montos básicos contractuales auditables.

3.7.- HECHOS POSTERIORES AL CIERRE

Con fecha 6 de octubre de 2021, se dictó el Decreto 692/21 con el que se aprobó el Modelo de Contrato Modificatorio N° 3 al Contrato de Préstamo BID N° 2982/OC-AR.



Auditoría General de la Nación

Por su artículo 2º, se aprobó el Modelo de Contrato de Préstamo BID N° 5320/OC-AR a celebrarse por un monto de hasta DÓLARES ESTADOUNIDENSES CIENTO TREINTA MILLONES (USD 130.000.000), destinado a financiar el “Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril Gral. Roca, Ramal Plaza Constitución – La Plata: Reformulación y Financiamiento Adicional”. Todo ello resulta en un aporte total para el Proyecto, de USD 430 M por parte del BID y USD 200 M de fuente Local⁷², de lo que resulta un *pari passu* de 68 / 32, acorde a la normativa del 10% de aporte local⁷³.

Entre los fundamentos de este nuevo Contrato, se encuentra el EEO#2 “Datos sobre Obras y Actividades 2982/OC-AR y Desvío de Costos” (Ver Anexo IV), en el que se señala, a Julio 2021, que: a) Existían obras que permanecían sin ejecución o con muy bajo porcentaje de ejecución (Ej. renovación y mejoramiento de vía -0%-, Cercos -0%-, señalamiento -27%-) y b) La existencia de mayores costos por: incorporación de obras no previstas en el contrato de Préstamo (ej. electrificación de la “Vía Circuito”) y por variación de los precios previstos en la etapa de licitación o ejecución, situaciones que para ser superadas requirieron la obtención de un crédito adicional por USD 130 M (+26%) respecto al contrato original.

Por otra parte, de acuerdo con la informado por los Estados Financieros auditados del Proyecto al 31/12/2021, último dato disponible, las inversiones acumuladas en el ítem “Electrificación” (obras de catenaria, más subestación) ascendían a USD 171.498.696, con un avance del 100%.

4. HALLAZGOS.

4.1. 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.

⁷² Artículo Primero, punto 3, del Contrato Modificatorio N°3 al Contrato de Préstamo No. 2982/OC-AR, por el que se modifica la Cláusula 2.02. de las Estipulaciones Especiales del Contrato original.

⁷³ Sección 5, Acuerdo de Otorgamiento de la Línea de Crédito Condicional AR-X1018 cuyo modelo fuera aprobado por Decreto 2034/2013.



Auditoría General de la Nación

Como se señaló en 3.3.1, el proyecto auditado se encuentra sujeto a las disposiciones de la Ley 24.354. En efecto, las obras previstas: Tendido de Catenarias, Subestación Quilmes, Elevación definitiva de andenes, Renovación y mejoramiento de vías, Sistema de Señalamiento y Control de Trenes y Sistema de Comunicaciones, Pasos Bajo a Nivel Av. 1 y 32, fueron registradas en el Banco de Proyecto de Inversión Pública (BAPIN) bajo los números: 62.062, 67.176, 62.066, 62.067, 62.063, 62.072, respectivamente.

Consultada sobre el particular la Unidad Ejecutora Central del MT⁷⁴, oficina encargada del cumplimiento de las obligaciones derivadas del SNIP, remitió el Informe de la DNIP correspondiente al Préstamo N°27/2013, “Proyecto para la Mejora Integral del FFCC ROCA-Ramal Plaza Constitución-La Plata-MIyT”, en el que opina favorablemente respecto del inicio de la gestión y la negociación del contrato del préstamo externo para el programa indicado⁷⁵, aunque efectuando una salvedad respecto de las obligaciones referidas al SNIP.

En ese sentido, en las conclusiones del informe la DNIP expresa que: “*Los proyectos identificados superan los \$50 millones, por lo cual, con independencia de las evaluaciones y requerimientos solicitados por el Banco, deberán ser presentados ante la Dirección Nacional de Inversión Pública para la elaboración del Informe Técnico para la emisión del Dictamen de Calificación Técnica de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo...*”.

Y agrega, “*Asimismo cabe destacar que, respecto a la evaluación de impacto ambiental, se deberá explicitar la normativa (nacional, provincial, municipal) que regula la cuestión ambiental...y que previo al inicio de la ejecución de las obras deberá adjuntarse documento que acredite que el proyecto es ambientalmente factible*”⁷⁶.

En ese contexto, al solicitársele a la autoridad de aplicación del SNIP (la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública) la remisión, para cada una de las obras mencionadas, de los respectivos dictámenes de calificación técnica, junto con el contenido de la totalidad de los puntos a cumplir para la presentación de proyectos de inversión; los informes técnicos; los proyectos de dictamen elevados y las observaciones que se hubieren elaborado⁷⁷,

⁷⁴ Nota N° 278/17 AG7 del 6/11/2017.

⁷⁵ Obligación derivada del art. 1°, Disposición DNIP 01/12.

⁷⁶ Memorando DNIP 234/13 del 15 de agosto de 2013.

⁷⁷ Nota 183/18-AG7 fecha 14/08/2018.



Auditoría General de la Nación

informó que: “...se ha procedido a la revisión de los archivos obrantes en la DNIP, y que no se cuenta con antecedentes referidos a la información y/o documentación que se requiere en el Anexo a la nota de referencia (sic)”⁷⁸.

Cabe señalar que, a la fecha de emitida esta respuesta por parte de la SSEPIP (27/08/2018), las obras ya se habían ejecutado, tal como se describe en los puntos 4.2.1, 4.2.1.1, 4.2.1.2 y 4.3 del presente Informe, y el servicio electrificado se había puesto en marcha.

En conclusión, del análisis realizado, se verifica que la información cargada en el sistema BAPIN para los proyectos analizados era incompleta. Asimismo, no se obtuvo evidencia de la realización de evaluaciones *ex post* de los proyectos de inversión 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. Situaciones que 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.

4.2. 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.

En el Anexo Único del Contrato de Préstamo BID N° 2982, se exponen los objetivos del proyecto de Electrificación del Ramal Plaza Constitución – La Plata⁷⁹. A saber: contribuir a la reducción de los tiempos de viajes y niveles de accidentalidad, mejorar la confiabilidad y confort del servicio e incrementar la participación modal de este ramal ferroviario en el transporte de pasajeros del corredor Buenos Aires – La Plata⁸⁰.

⁷⁸ NO-2018-41754961-APN-SSEPIP#JGM fecha 27/08/2018.

⁷⁹ Título I, Objetivos, punto 1.01.

⁸⁰ Anexo Único. 1.01. En los hallazgos 4.3 a 4.3.2.2 del presente Informe, se realiza un análisis detallado del cumplimiento de las metas del proyecto al 31/12/2018.



Auditoría General de la Nación

Para alcanzarlos, el Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) original⁸¹, preveía la ejecución de los trabajos de infraestructura de electrificación propiamente dichos (obras de catenarias y subestación), en conjunto y en simultáneo con las obras de: renovación y mejoramiento de vías, señalamiento y comunicaciones, elevación de andenes y adecuación de estaciones y del material rodante existente, entre otras, a fin de continuar brindando el servicio durante la realización de las obras, tal como se visualiza en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6 – Plazos planificados en el PEP original, para la ejecución de las obras del proyecto.

Descripción	2014	2015	2016	2017	2018
2.1 Construcción y adecuación de superestructuras e instalaciones complementarias					
2.1.1 Electrificación					
2.1.2 Sistema de Señalamiento y telecomunicaciones					
2.1.3 Readecuación de estaciones y de material rodante actual					
2.1.4 Renovación y mejoramiento de vías y ADV					
2.1.5 Talleres y depósitos Ferroviarios					
2.1.6 Cercos					
2.2 Construcción y adecuación de estructura					
2.2.1 Construcción y adecuación de viaductos					
2.2.2 Reparación integral de obras de arte					
2.2.3 Pasos Bajo Nivel La Plata					
2.2.4 Obras Suplementarias para Drenaje					

Nota: 1) Cuadro de elaboración propia en base al Plan Ejecutivo del Programa⁸² original.

2) Téngase presente que el Proyecto en consideración no incluía la provisión del material rodante eléctrico adecuado para el nuevo servicio, el que sería provisto por la Administración Nacional⁸³.

⁸¹ Así como otros documentos vinculados a la planificación del proyecto, como: 1. Propuesta de Préstamo - PRIMER PRÉSTAMO INDIVIDUAL PARA EL PROYECTO DE MEJORA INTEGRAL DEL FERROCARRIL GRAL. ROCA: RAMAL PLAZA CONSTITUCIÓN – LA PLATA (AR-L1158). 2. Acuerdo de Cooperación para la ejecución del proyecto de mejora integral del Ferrocarril Gral. Roca: Ramal Constitución-La Plata 23/04/2014. 3. Estudio de Viabilidad Económica, AC&A, 7/2013.

⁸² Fecha de publicación del 10 de julio de 2013, disponible en <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1158>. Los plazos para la ejecución de las obras de los subcomponentes 2.1. y 2.2., fueron ratificados en el Informe Inicial del Proyecto, con el que la UEC cumplió con lo previsto en el Artículo 4.01 (d) de las Normas Generales del Contrato de Préstamo, contando con la No Objeción del BID por Nota CAR 2729/2014 del 30/06/2014.

⁸³ El servicio ferroviario se prestaba hasta entonces con material rodante remolcado con locomotoras diésel, que debían ser reemplazadas como consecuencia de estas inversiones.



Auditoría General de la Nación

Ahora bien, el análisis realizado permitió comprobar que el Proyecto se ejecutó en forma distinta a lo originalmente planificado, en especial en lo que hace a la secuencia y tiempos de ejecución, tal como puede verse en el Cuadro N° 7 y en el Anexo III del presente informe.

Cuadro N° 7 – Plazos planificados (PEP original) para la ejecución de las obras del proyecto vs. efectivamente ejecutados al 31/12/2017:

Descripción		2014	2015	2016	2017
2.1 Construcción y adecuación de superestructuras e instalaciones complementarias					
2.1.1 Electrificación	Planificado				
	Real	E/Ejecución	E/Ejecución	E/Ejecución	E/Ejecución
2.1.2 Sistema de Señalamiento y telecomunicaciones	Planificado				
	Real	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución
2.1.3 Readequación de estaciones y de material rodante actual	Planificado				
	Real	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución	E/Ejecución
2.1.4 Renovación y mejoramiento de vías y ADV	Planificado				
	Real	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución
2.1.5 Talleres y depósitos Ferroviarios	Planificado				
	Real	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución	E/Ejecución
2.1.6 Cercos	Planificado				
	Real	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución
2.2 Construcción y adecuación de estructura					
2.2.1 Construcción y adecuación de viaductos	Planificado				
	Real	Finalizada	Finalizada	Finalizada	
2.2.2 Reparación integral de obras de arte	Planificado				
	Real	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución
2.2.3 Pasos Bajo Nivel La Plata	Planificado				
	Real	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución
2.2.4 Obras Suplementarias para Drenaje	Planificado				
	Real		Sin Ejecución	Sin Ejecución	Sin Ejecución

Así, los retrasos producidos en la ejecución de las obras de subestación transformadora, catenaria y elevación definitiva de andenes⁸⁴, más las decisiones de: suspender el servicio diésel que se venía prestando⁸⁵ para recuperar esos retrasos, incorporar obras

⁸⁴ Ver hallazgos 4.2.1.2 y 4.2.1.4 del presente Informe.

⁸⁵ No prevista en el Contrato de Préstamo, ni el pliego para la contratación de la obra de Catenaria. Solicitada por la UEC, fue evaluada favorablemente por SOFSE, quien dispuso su aplicación por 90 días, a partir del 07/09/2015. El servicio se reestableció en febrero de 2016 en el tramo Constitución – Quilmes.



Auditoría General de la Nación

nuevas⁸⁶ y adelantar otras⁸⁷, con el objeto de hacer correr el material rodante adquirido⁸⁸ antes de la finalización de la subestación, llevó a modificar la secuencia de avance y los tiempos de ejecución de las obras respecto a lo planificado originalmente.

Por otra parte, el Informe a los Estados Financieros del proyecto⁸⁹, observó la carencia de *“un cronograma maestro integrado del proyecto que muestre vínculos y dependencias entre las diferentes obras y sus actividades...Sin un cronograma integrado, no se puede calcular la totalidad de los efectos de una obra a las otras o pronosticar retrasos interrelacionados”*.

En el descargo a dicho informe, el auditado señaló las herramientas previstas en el contrato: *“... el Plan de Adquisiciones, POA, PEP, Informes trimestrales y semestrales de seguimiento presentados al BID los que contienen los cronogramas actualizados del proyecto con la dependencia entre obras y consultorías...”*⁹⁰.

De la revisión de esos documentos y de los expedientes por donde tramitaron las contrataciones analizadas, no se obtuvo evidencia de justificaciones pormenorizadas, basadas en análisis técnicos-económicos, de modificaciones significativas a lo originalmente planificado. En ese contexto, aun cuando los cambios introducidos se hicieron cumplimentando el marco normativo y de seguimiento del proyecto, también incidieron en sus plazos⁹¹ y costos⁹² previstos.

⁸⁶ Electrificación del tramo “Vía Circuito”: abarcando las estaciones Villa España, Ranelagh, Sourigues, Bosques, a fin de que la Subestación Temperley, preexistente, pueda alimentar, con una prestación menor, además de los ramales Plaza Constitución-Temperley, Ezeiza y Glew, el nuevo ramal a La Plata, pues este último no contaba todavía con la subestación Quilmes. El costo básico de la electrificación del tramo “Vía Circuito”, incorporado por Enmienda del 12 de marzo de 2015, fue de \$95.455.946,00.

⁸⁷ El adelantamiento de la instalación de 4 Puestos de Autotransformación (PAT), incorporada en la Cláusula 5 del Acta de Negociación del 8-5-2015 entre el MIyT y la empresa adjudicataria de la obra.

⁸⁸ Por Decisión Administrativa 584/13, BO 15/08/2013. Como se detalló previamente, el material rodante necesario para este servicio fue adquirido por el ex Ministerio del Interior y Transporte por medio de un contrato con la empresa estatal de la República Popular China, CSR Qingdao Sifang Co. Ltd, cuyas formaciones estuvieron disponibles en el país entre enero y septiembre de 2015.

⁸⁹ Informe elaborado por Price Waterhouse & Co SRL, al 31/12/2015 y en el marco de la auditoría contratada a solicitud del BID, de acuerdo con lo establecido en el contrato de crédito, en el apartado: *“Aspectos referidos a la revisión de contratos de obra y supervisión y aspectos sobre la marcha de las obras en ejecución”*. En *Observaciones – Proyecto General, punto B2*.

⁹⁰ Informe del Auditor Independiente al 31/12/2015, Observaciones, B2, respuesta de la UEC.

⁹¹ Hallazgo 4.2.2.2 y 4.3. Fuera del periodo auditado, por nota 2018-35984826-APN-SECOT#MTR la Secretaría de Obras de Transporte solicitó una prórroga del plazo de desembolsos del proyecto, la que fue elevado al Banco por Nota NO-2018-38754707-APN-DNFOIC#MF, quien dio su No Objeción por Nota CSC/CAR 2226/2018.

⁹² Hallazgo 4.2.1 y 4.2.1.1



Auditoría General de la Nación

4.2.1 A la finalización del periodo auditado, se verificaba la falta de ejecución de subcomponentes que formaban parte del Proyecto.

De acuerdo con lo informado por el ISP al 31/12/2017 y como fuera adelantado en el Cuadro N°7 (ejecución planificada en el PEP original del proyecto vs. real) del presente Informe, a la finalización del periodo auditado restaba iniciar⁹³ la ejecución de subcomponentes previstos como parte del proyecto.

Los subcomponentes a los que se hace referencia son: Sistema de Señalamiento y Telecomunicaciones, Renovación y mejoramiento de vías⁹⁴ 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 31/12/2017⁹⁵.

En consecuencia, como al final del periodo auditado el servicio electrificado se prestaba provisionalmente entre las estaciones de Plaza Constitución y La Plata con el nuevo material rodante en funcionamiento parcial, las provisiones originales que establecían que para el año 2018 se estaría en condiciones de alcanzar las metas del proyecto no fueron cumplidas⁹⁶, reformulándose su fecha de finalización para el año 2021⁹⁷.

4.2.2 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,

⁹³ Con contrataciones en proceso, tal como informa el ISP, Sección V2, al 31/12/2017. Las fechas propuestas para la adjudicación era: Señalamiento y Telecomunicaciones 02/06/2018 y 06/03/2018 respectivamente, Renovación y mejoramiento de vías y ADV 16/03/2018, Cercos perimetrales 23/08/2018, Reparación integral de obras de arte S/I, Paso Bajo Nivel La Plata 16/03/2018.

⁹⁴ Al que se agregó el subcomponente, Obras Suplementarias de drenaje.

⁹⁵ Fuente, elaboración propia en base al ISP y Estados Financieros del proyecto al 31/12/2017.

⁹⁶ Ver Hallazgo 4.3. 4.3.1, 4.3.1.1 y 4.3.2.

⁹⁷ Según ISP al 31/12/2017, que en su solapa VII preveía desembolsos hasta el 2021. Coincidente con la ampliación de plazo solicitada por NO-2018-38754707-APN-DNFOIC#MF, que contó con No Objeción del Banco por Nota CSC/CAR 2226/2018.



Auditoría General de la Nación

modificación de otras, contratación por precios superiores a los presupuestados y retrasos que dieron lugar a redeterminaciones.

En el punto 3.3.2.1 del presente, se detalla el presupuesto original para cada uno de los componentes y subcomponentes del proyecto, el que discriminando por tipo de financiamiento (BID o Local) alcanzaba un total de USD 500 M.

Asimismo, el Informe Semestral de Progreso⁹⁸ (ISP), elaborado por la UEC para el BID en cumplimiento de obligaciones del Contrato de Préstamo⁹⁹, informó que el presupuesto vigente del proyecto era de USD 653 M.

La comparación entre el presupuesto original y el vigente en dólares al 31/12/2017, arrojaba las siguientes diferencias.

Cuadro N° 8 - Comparación de los montos originales del proyecto y a la finalización del periodo auditado.

CATEGORIA	PRESUPUESTO ORIGINAL			PRESUPUESTO VIGENTE			Diferencia
	BID	LOCAL	Total	BID	LOCAL	Total	
1.-Ingeniería y administración	5.400.000,00	4.900.000,00	10.300.000,00	7.790.000,00	4.500.000,00	12.290.000,00	19,32%
2.-Obras e inversiones	294.600.000,00	195.100.000,00	489.700.000,00	292.210.000,00	349.120.191,00	641.330.191,00	30,96%
2.1.-Construc. y adec. de superest.	254.100.000,00	103.200.000,00	357.300.000,00	272.454.992,00	292.529.954,00	564.984.946,00	58,13%
2.1.1-Electrificación	73.800.000,00		73.800.000,00	148.612.888,00	16.512.543,00	165.125.431,00	123,75%
2.1.2-Señalamiento y telecomun.	120.000.000,00		120.000.000,00	72.435.597,00	134.523.252,00	206.958.849,00	72,47%
2.1.3-Adec. estac. y mat. rod.	27.450.000,00	8.650.000,00	36.100.000,00	12.724.364,00	29.690.183,00	42.414.547,00	17,49%
2.1.4-Renov. y mej. de vías y apar.	32.850.000,00	49.550.000,00	82.400.000,00	22.965.724,00	59.054.719,00	82.020.443,00	-0,46%
2.1.5-Talleres y Depósitos		30.000.000,00	30.000.000,00	15.366.419,00	46.099.257,00	61.465.676,00	104,89%
2.1.6-Cercos		15.000.000,00	15.000.000,00	350.000,00	6.650.000,00	7.000.000,00	-53,33%
2.2.-Contruc. y adec. de infraest.	17.500.000,00	84.900.000,00	102.400.000,00	6.809.191,00	51.555.752,00	58.364.943,00	-43,00%
2.3.-Supervisión	18.000.000,00	7.000.000,00	25.000.000,00	12.945.817,00	5.034.485,00	17.980.302,00	-28,08%
2.4.-Viabilización socio ambiental	5.000.000,00		5.000.000,00	-	-	-	-100,00%
TOTAL INVERTIDO	300.000.000,00	200.000.000,00	500.000.000,00	300.000.000,00	353.620.191,00	653.620.191,00	30,72%

Fuente: Elaboración propia en base a ISP al 31/12/2017, solapa VI.

Del Cuadro precedente surgen diferencias, en más y en menos, entre los montos presupuestados originalmente para cada componente y subcomponente y los vigentes. Así, a la finalización del periodo auditado, el presupuesto vigente para el proyecto era un 30,72% más que el original, incremento (USD +153M) cuya financiación preveía realizarse exclusivamente con fuente local.

Entre las causas de esta situación se encontraban: incorporación, reprogramación, extensión en el tiempo y modificación de los subcomponentes, con apartamiento del Proyecto

⁹⁸ Al 31/12/2017.

⁹⁹ Conforme Artículo 8.03 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo.



Auditoría General de la Nación

previsto en el Contrato de Préstamo¹⁰⁰ y del PEP original¹⁰¹ y contrataciones por precios superiores a los presupuestados, tal como puede verse en el punto 4.2.2.1 del presente Informe.

4.2.2.1- 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.

En el subcomponente 2.1.1, Electrificación, del Cuadro de Costos y Financiamiento del Contrato de Préstamo¹⁰², se incluye las obras de catenaria y subestación, con un monto único de USD 73.800.000, sin distinguir una imputación para cada obra. Posteriormente, la UEC realizó la desagregación del monto correspondiente a cada una según el siguiente detalle:

Obra: Tendido de catenaria.

En el primer SEPA del proyecto, la obra de tendido de catenaria se valorizó en USD 34.055.906¹⁰³. Luego por Memorando del 5/12/2013, la UEC llevó ese monto a USD 46.100.000¹⁰⁴. Posteriormente dicha previsión se elevó a USD 62.109.982,33¹⁰⁵, con no objeción por parte del BID¹⁰⁶.

A continuación se presenta el desglose por tramo¹⁰⁷.

¹⁰⁰ Y sus antecedentes, entre ellos Propuesta de Préstamo, PEP original y Plan de Seguimiento y Evaluación.

¹⁰¹ Ratificado por la UEC, respecto a los subcomponentes 2.1 y 2.2, en el Informe Inicial del Proyecto.

¹⁰² Anexo Único, 3.01. Ver Cuadro N° 1 del presente Informe.

¹⁰³ PMIFGR-6-LPI-O. Fuente: https://extranet.iniciativasepa.org/micrositio/graficador_result.asp

¹⁰⁴ Memorando del Coordinador Adjunto de la UEC, del 5/12/2013, EXP-S02:0006936/2014.

¹⁰⁵ Nota UEC 060-14 del 18/02/2014, Folio 368, EXP-S02:0006936/2014.

¹⁰⁶ Nota CSC/CAR 856/2014, Folio 393-396, EXP-S02:0006936/2014.

¹⁰⁷ Nota N°060/14 del 18/02/2014 donde el Coordinador Adjunto del Proyecto PTUMA le solicita al BID la “no objeción” a los documentos de la licitación, incluyendo la nueva modificación presupuestaria. El BID informa su “no objeción” el 25/02/2014 mediante Nota 116/14.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 9 – Presupuesto por lote obra de catenaria¹⁰⁸.

LOTE N°	Nombre/ Identificación del lote	Presupuesto Estimado (USD) ¹⁰⁹
1	Pza. Constitución-Don Bosco	14.129.602,58
2	Don Bosco-Berazategui	15.674.111,55
3	Berazategui-Villa Elisa	15.432.852,89
4	Villa Elisa –La Plata	16.873.415,31
	TOTAL USD	62.109.982,33

Tras el proceso de llamado y adjudicación de la obra por LPI N°1 y 04/14, los distintos lotes fueron adjudicados a la empresa Supercemento S.A., por un monto total USD 73.392.947,15¹¹⁰.

Asimismo, durante la ejecución de los trabajos, se produjeron modificaciones al precio de la obra, por agregado de tareas y por la aplicación del sistema de redeterminación de precios previsto en los contratos¹¹¹.

Entre las modificaciones más significativas al proyecto de obra se encuentran:

- En la totalidad de los tramos, se modificó el tendido del cable de comunicaciones¹¹², el que pasó a ser subterráneo en las zonas de estaciones y pasos a nivel.
- En el lote 2 del primer tramo, se incorporó el tendido de la línea de catenaria entre las estaciones Bosques y Berazategui, completando así la denominada “Vía Circuito”. A través de esta obra, se alimentó el ramal principal Constitución- La Plata desde la SET Temperley, a fin de dar respuesta a los retrasos existentes para alcanzar la disponibilidad de la SET proyectada para ese fin, situación no prevista en el Proyecto que integra el Contrato de Préstamo¹¹³.

¹⁰⁸ Elaboración propia. Fuente fs. 372 EXP. S02-0006936/2014.

¹⁰⁹ Conversión realizada por la propia UEC, al 13/02/2014, con un dólar tipo vendedor BNA de \$7,81.

¹¹⁰ De acuerdo a lo informado por ISP al 31/12/2017.

¹¹¹ Según el ISP, al 31/12/2017 el importe de las redeterminaciones de precios correspondientes a las LPI 1/14 (Lotes 1 y 2) y LPI 4/2014 (Lotes 1 y 2), sin incluir el correspondiente a la “Vía Circuito”, ascendían a USD 16.518.488,74.

¹¹² A solicitud de SOFSE a fin de garantizar el cumplimiento de las normas I.T.U.T y ENV 50121 de compatibilidad electromagnética y mitigar el riesgo de siniestralidad al que estaría expuesto la alternativa de cable aéreo producto de acciones de vandalismo. Considerando 10, Enmienda 18/12/2015 al Contrato de la Obra “Tendido de Catenaria sobre vías y Línea de Energía LDS y LDF del Ferrocarril General Roca – Ramal Constitución – La Plata” – Lote N°2 Tramo Don Bosco-Berazategui de la LPI N°1-2014.

¹¹³ Según ISP, al 31/12/2017, con un precio base más redeterminaciones de USD 10.893.454,83. De acuerdo con el Plan de Seguimiento y Evaluación y el Mapa de Localización de la obra, ambos antecedentes considerados para



Auditoría General de la Nación

Así, al 31/12/2017, las inversiones acumuladas en materia de obras de catenaria, ascendían a USD 100.804.890,7¹¹⁴, +119% respecto al Presupuesto Original, restando aun trabajos por ejecutar.

Obra de Alimentación de energía: Subestación, puestos de seccionamiento y autotransformación y telemando del Ferrocarril Gral. Roca, Ramal Constitución - La Plata.

El proceso de contratación de esta obra, tramitó mediante la Licitación Pública Internacional N° 02/2014, Exp. S02: 006935/2014, cuyo anuncio general de adquisiciones contó con la no objeción del BID¹¹⁵.

El 19/12/2013, mediante memorando s/n° de la coordinación general de la UEC¹¹⁶, se informó que el presupuesto estimado para la obra de subestación ascendía a USD 24.200.000, de conformidad con lo informado por la Coordinación de Obras y con el Plan de Adquisiciones del Proyecto.

Posteriormente, a través de su Coordinador General Adjunto, la UEC solicitó al BID la No Objeción de los documentos integrantes de la licitación, con un presupuesto actualizado de \$354.523.496,25¹¹⁷ o USD 44.149.875¹¹⁸.

Como surge del relevamiento realizado al expediente S02:006935/2014¹¹⁹, la obra se adjudicó a la UTE Siemens S.A – Tesur S.A., por \$343.604.215,05; más USD 11.223.893,62 convertidos a moneda local; más USD 5.172.503,74 y € 7.569.171,06 a pagar en dichas monedas.

la Contrato de Préstamo, el tendido de catenaria solo abarcaba entre Avellaneda y La Plata, sin incluir la electrificación del tramo “Vía Circuito”, tal como reconoce la Nota 364/15 UEC del 9-02-2015.

¹¹⁴ Información obtenida del ISP al 31/12/2017, confirmada con los Estados Financieros auditados del proyecto al 31/12/2017.

¹¹⁵ Nota CAR 4523/13 del 4/11/13, publicado en el sitio web UNDB on line con el número de referencia IDB 1616-11-13 de esa misma fecha.

¹¹⁶ Fs. 2 Exp. S02:0006935/2014 correspondiente a la LP N° 02/14.

¹¹⁷ Paridad 1 USD = \$8,03 al 09/04/2014.

¹¹⁸ El BID comunica su No Objeción el 5/05/2014 mediante nota CSC/CAR 1009/2014 (Foja 728).

¹¹⁹ Por el cual se tramitó la Licitación Pública Internacional N° 2/2014, folios 12995-13001, correspondientes a la Resolución MIyT 743/2015 MIyT, Art. 2.



Auditoría General de la Nación

Por otra parte, durante el proceso de ejecución de la obra, y debido a distintas modificaciones al contrato original se le sumaron mayores gastos por \$63.829.607,5 más USD 1.146.411,12 convertibles a moneda local; USD 193.007,54 y EUR 439.908,68, aprobados por la Enmienda de fecha 07/04/2017¹²⁰.

Ampliación que autorizó la incorporación de diversos adicionales, cuya necesidad surgió a lo largo de la ejecución de la obra (Ej. seccionador de corte visible, celdas adicionales, adicional fibra óptica) y reconoció un plazo mayor para su finalización.

Incluyó, a requerimiento de SOFSE y con el objeto de compatibilizar los circuitos de tracción con el circuito de señales existente en los pasos a nivel del tramo Avellaneda-La Plata, la colocación de impedancias de retorno en vía.

A lo que se les sumó, los montos originados en redeterminaciones de precios¹²¹.

De esta manera, al 31/12/2017, la obra de subestación, puestos de seccionamiento-autotransformación y telemando registraba inversiones acumuladas por USD 55.849.531,34, +131%¹²² respecto al presupuesto original, cuando restaban ejecutarse 8% de la obra principal y 41% de sus adicionales¹²³.

A modo de cierre, se constataron diferencias entre los valores presupuestados para el ítem electrificación en el Contrato de Préstamo, con los establecidos en cada contrato de obra, sus adendas y redeterminaciones de precio, tal como quedó reflejado en el Presupuesto Vigente a la finalización del periodo auditado.

Cuadro N° 10 Presupuesto ítem electrificación en el Contrato de Préstamo vs. Presupuesto Vigente al 31/12/2017 (moneda USD)¹²⁴

Obra	Presupuesto Contrato de Préstamo	Presupuesto Vigente Al 31/12/2017	Diferencia
Electrificación	73.800.000	165.125.431	+123%

¹²⁰ EX-2017-28465143- -APN-SECOT#MTR, Enmienda del 7/4/2017, Art. 4. Información confirmada por ISP al 31/12/2017, solapa V5.6. No Objeción BID, Nota CSC/CAR 770/2017 del 17/03/2017.

¹²¹ Las que, según el ISP al 31/12/2017, alcanzaban los USD 9.503.121,81.

¹²² Porcentaje que se obtiene, de comparar el total invertido al 31/12/2017 vs. el presupuesto original USD 24.200.000,00.

¹²³ ISP al 31/12/2017, solapa V5.6. Monto invertido en la obra de Subestación, obtenido del ISP al 31/12/2017 y corroborado por EEFF del Proyecto al 31/12/2017.

¹²⁴ Elaboración propia. Fuente Informe semestral del Proyecto y Estados Financieros del Proyecto al 31/12/2017.



Auditoría General de la Nación

Ahora bien, si se analiza el nivel de ejecución del Presupuesto Vigente del ítem al 31/12/2017, se obtiene los datos del Cuadro N° 11.

Cuadro N° 11 – Presupuesto Vigente del Subcomponente electrificación, ejecutado y saldo disponible al 31/12/2017.

	Total (1)	Ejecutado (2)	Saldo disponible (3)	% de Avance (4=2/1)
Presupuesto Vigente Electrificación	165.125.431,00	156.654.421,68	8.471.009,32	94,87%
Catenaria	SD	100.804.890,72	SD	SD
Subestación	SD	55.849.531,34	SD	SD

Nota: Fuente ISP y Estados Financieros auditados al 31/12/2017.

De esta manera, el valor unitario por kilómetro de electrificación¹²⁵, que incluyen el tendido de catenaria, subestación, puestos transformadores y telemando, pasó de 0,752¹²⁶ Millones de USD/km presupuestados originalmente, a 1,500¹²⁷ Millones de USD/km (+99%) de acuerdo al Presupuesto Vigente al 31/12/2017 y al nivel de ejecución informado.

4.2.2.2 - 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.

En el Cuadro N°12, se detallan las obras analizadas, sus plazos de ejecución originales y los vigentes a la finalización del periodo auditado.

Cuadro N° 12 Comparativo de los plazos de ejecución de las obras previstos originalmente en los Contratos y los que surgen de aplicar las distintas ampliaciones aprobadas.

OBRA	TRAMO	PLAZO ORIGINAL DE EJECUCIÓN*	PLAZO VIGENTE CON AMPLIACIONES*	DIFERENCIA PORCENTUAL
Tendido de Catenaria	Tramo 1 – Lote I – Plaza Constitución Berazategui	400	1160	190%
	Tramo 1 – Lote II – Plaza Constitución. - Berazategui	400	1218	204%

¹²⁵ En vía simple.

¹²⁶ USD 73.800.000 / (49,05 * 2) Km.

¹²⁷ USD 165.125.431 / ((49,05 * 2) + (6 * 2)) Km.



Auditoría General de la Nación

OBRA	TRAMO	PLAZO ORIGINAL DE EJECUCIÓN*	PLAZO VIGENTE CON AMPLIACIONES*	DIFERENCIA PORCENTUAL
Tendido de Catenaria	Tramo 2 – Lote I – Berazategui – La Plata	345	995	188%
Tendido de Catenaria	Tramo 2 – Lote II – Berazategui – La Plata	345	1051	204%
Subestación Transformadora Quilmes	No Aplica	420	919	118%

* En días corridos. Fuente: Cuadro de elaboración propia, en base al ISP al 31/12/2017 y Enmiendas.

Así, de acuerdo con lo informado por la UEC en el ISP al 31/12/2017, las obras presentaban ampliaciones de plazos para la culminación de sus respectivos Contratos, que iban del 118% al 204%.

Del relevamiento de las Enmiendas por las que reconocieron las ampliaciones de plazo mencionadas, se obtienen sus causas tal como se sintetizan a continuación.

- Obra de Catenaria:
 - factores climáticos.
 - ausencia de personal debido a movilizaciones y conflictos gremiales.
 - tendido de cable telegráfico subterráneo no previsto.
 - tareas fuera del alcance del contrato original (ej. Enmienda para incorporar el tendido de catenaria al tramo “Vía Circuito).
 - reejecución de ligas de continuidad, instalación de bajadas de líneas de protección de riel y modificación en bases y soportaría por interferencia con extensión de andenes.
 - ventana de ejecución de trabajos reducida, como consecuencia de la puesta en servicio del sistema de trenes eléctricos de pasajeros.
 - realización de tareas en techos de andenes en estación Plaza Constitución no prevista durante ventana de corte eléctrico nocturno.
 - problemas en la provisión de aisladores cerámicos para ménsulas móviles.
 - problemas en la producción de las estructuras metálicas.
 - retraso en la provisión de hilo de contacto, Vía Circuito.
 - cambio en la ejecución de algunas tareas en la zona de estación Ranelagh debido a reclamos realizado por la asociación de amigos del parque Ranelagh.
 - cambio de proyecto en vía de Sourigues y vía 3ra de Ranelagh a pedido de SOFSE y Línea General Roca.



Auditoría General de la Nación

- demoras en los acuerdos entre UEC, SOFSE y ADIFSE para definir la ubicación exacta de parrilla de conexas en “Vía Circuito” que permita el paso de las formaciones entre los tramos Berazategui - Bosques y Claypole - Bosques.
 - por suspensión de trabajo de colocación de ligas de continuidad, que sufrieron roturas por mecanizado de vías.
- Obra de Subestación:
 - por condiciones climáticas.
 - por cuestiones gremiales.
 - problemas de implantación de la obra, ante la necesidad de relocalizar la empresa EDIMAT S.R.L y un Templo Evangélico¹²⁸.
 - nueva fecha de finalización de las tareas correspondientes a las parrillas de PSA Berazategui, PSA Villa Elisa Sur, PSA Tolosa y PSE La Plata a cargo de otro contratista.

Entre las causas detalladas, se pueden distinguir dos grupos diferenciados. El primero originado en cuestiones climáticas o gremiales (o por fuerza mayor), el segundo, motivado en modificaciones de las obras, agregados no previstos, problemas de implantación y de provisión de materiales. Ambos, al prolongar los plazos previstos para la ejecución de las obras consideradas, incidieron en la posibilidad de alcanzar las metas del Proyecto en los plazos establecidos.

4.2.2.3. 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.

El Decreto 2034/2013 aprobó el Modelo de “Acuerdo de Otorgamiento de Línea de Crédito Condicional AR-X1018” y el Modelo de Contrato de Préstamo, que contenía como condición necesaria para el uso del crédito, la utilización de las “Políticas para la Adquisición de bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo”, para todos los contratos que involucren ese tipo de adquisiciones, que el organismo financie.

¹²⁸ Fuente: Considerando del Acta de Renegociación.



Auditoría General de la Nación

En 1.3. de las mencionadas Políticas de Adquisiciones, se establece que: “La libre competencia es la base para la eficiencia en las contrataciones públicas...”. Y agrega “En la mayoría de los casos, el método más apropiado es la licitación pública internacional (LPI), adecuadamente administrada, con la concesión de las preferencias apropiadas para los bienes de fabricación nacional (...) Por lo tanto, en la mayoría de casos, el Banco exige a sus Prestatarios que contraten la adquisición de bienes, la ejecución de obras y servicios conexos, mediante licitación pública internacional abierta a los proveedores de bienes y contratistas de obras elegibles para participar en ésta”.

En los casos analizados a continuación, no se obtuvo evidencia que fundamente acabadamente el apartamiento de lo previsto para la ejecución del proyecto en el Contrato de Préstamo y en la normativa mencionada, para atender situaciones sobrevinientes durante la misma, al igual que otras derivadas de su planificación y que obligaron a plantearse la necesidad de convocar a un nuevo llamado o contratar directamente con el adjudicatario de la licitación inicial (obra de catenaria) o con aquel que presentó la oferta menor, pero superando significativamente el presupuesto oficial (subestación Quilmes).

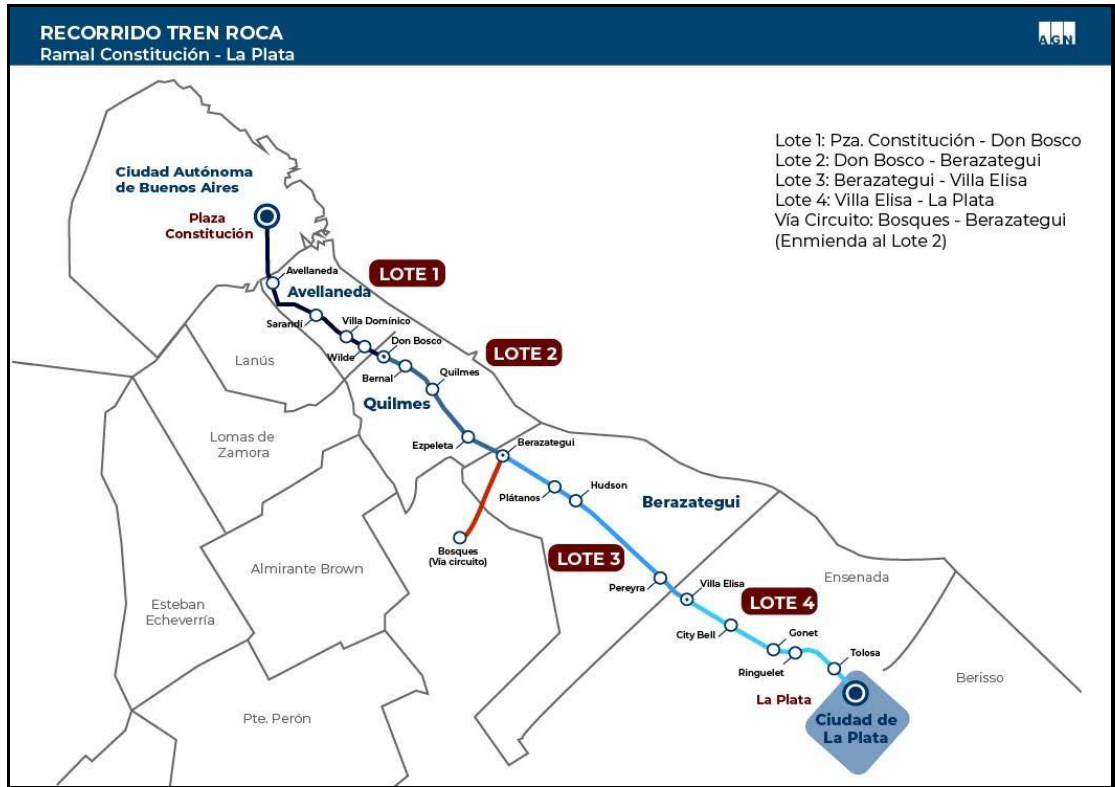
- Obra de tendido de catenaria para incorporar las estaciones de la “Vía Circuito” (Bosques –Berazategui):

Ante la decisión de poner en servicio el nuevo material rodante antes de la finalización de las obras de electrificación y los retrasos para que la SET Quilmes estuviera disponible (hechos no previstos en el Proyecto), se consideró conveniente contar como fuente alternativa de energía con la SET Temperley, siendo necesario para su conexión un nuevo tendido de catenaria.



Auditoría General de la Nación

Gráfico N°2 Obra de electrificación Constitución-La Plata y Vía Circuito



*En el Gráfico se destacan en color azul las obras planificadas originalmente; subdivididas para su contratación en Lotes 1, 2, 3 y 4, fueron adjudicadas por LPI N°1 y 4/2014. En color rojo la obra denominada “Vía Circuito” incorporada mediante una Enmienda al Lote 2 de la LP N°1.

La mencionada obra, no incluida en el Proyecto que forma parte del Contrato de Préstamo¹²⁹, ni en el Plan de Adquisiciones original, fue contratada por medio de una Enmienda¹³⁰ ampliatoria del Lote 2 (Don Bosco-Berazategui)¹³¹.

¹²⁹ Tal como puede corroborarse de los antecedentes de dicho Contrato de Préstamo y de la lectura de la Nota UEC 364/2015, del 9/2/2015, por el que solicitó la no objeción al proyecto de enmienda correspondiente al contrato de la Obra: “Tendido de Catenaria sobre vías y Líneas de Distribución LDS y LDF del Ferrocarril General Roca – Ramal Constitución – La Plata” – Lote N°2 Tramo Don Bosco – Berazategui, a fin de incluir la electrificación del tramo que une Bosques con Berazategui, folios 5981 – 5984.

¹³⁰ Al Contrato de la Obra “Tendido de Catenaria sobre vías y Línea de Distribución de Energía LDS y LDF del Ferrocarril Roca – Ramal Constitución – La Plata – Lote N°2 Tramo Don Bosco – Berazategui. 12/03/2015. Con No Objeción del BID, Nota CSC/CAR 817/2015 del 26/02/2015, foja 6003.

¹³¹ Para detalles de la obra, ver hallazgo 4.2.1.1.



Auditoría General de la Nación

Este procedimiento puede ser clasificado, por sus características, como una contratación directa, previsto en los términos de la Cláusula 3.6 (a) de las Políticas de adquisiciones del BID¹³². Con relación al mismo, se destaca lo siguiente:

La obra incorporada, representó un 60% del contrato original (Ampliación “Vía Circuito” \$95.455.946 vs. contrato Lote 2 “Don Bosco-Berazategui” \$158.918.545,6), resultando, desde esa perspectiva, significativa en lo económico.

Asimismo, tomando como parámetro su extensión en kilómetros, en los considerandos que motivaron esta contratación se sostuvo que equivalía al 12% del total de la obra¹³³. Análisis que no puede considerarse integral, pues para llegar a ese porcentaje, se tomó solo el valor de la Enmienda respecto a los 4 Lotes de la trama, cuando, como establecen los Documentos de Licitación¹³⁴ -IAO¹³⁵ 1.1-, cada lote debía ser considerado como un contrato individual. De esta manera, un análisis integral de la significatividad de los Km agregados por la Enmienda, debería haber informado también, que los 6 km adicionales a los 12 Km que conformaban originalmente el Lote 2, representaban una ampliación del 50%.

De la revisión del expediente de la contratación, no se obtuvo evidencia de estudios técnicos-económicos pormenorizados, que fundamenten las decisiones de: recurrir a una

¹³² “La contratación directa se lleva a cabo sin competencia (una sola fuente) y puede ser un método adecuado en las siguientes circunstancias: (a) un contrato existente para la ejecución de obras o el suministro de bienes, adjudicado de conformidad con procedimientos aceptables para el Banco, puede ampliarse para incluir bienes u obras adicionales de carácter similar. En tales casos se debe justificar, a satisfacción del Banco, que no se puede obtener ventaja alguna con un nuevo proceso competitivo y que los precios del contrato ampliado son razonables. Cuando se prevea la posibilidad de una ampliación, se deben incluir estipulaciones al respecto en el contrato original;”

Se consideró que el Contratista había sido el adjudicatario de todos los lotes licitados (48,4 km) y que el ramal en cuestión tenía una longitud de 6 km. Enmienda Contrato de Obra “Tendido de Catenaria sobre vías y Línea de Distribución de Energía LDS y LDF del Ferrocarril General Roca – Ramal Constitución – La Plata” – Lote N°2 Tramo Don Bosco-Berazategui, suscripta el 12/03/2015.

¹³³ Se consideró que el Contratista había sido el adjudicatario de todos los lotes licitados (48,4 km) y que el ramal en cuestión tenía una longitud de 6 km. Enmienda Contrato de Obra “Tendido de Catenaria sobre vías y Línea de Distribución de Energía LDS y LDF del Ferrocarril General Roca – Ramal Constitución – La Plata” – Lote N°2 Tramo Don Bosco-Berazategui, suscripta el 12/03/2015.

¹³⁴ Parte I, Sección II, IAO 1.1.

¹³⁵ El apartado Instrucciones a los Oferentes -IAO 1.1-, de la Sección II “Datos de la Licitación”, Tomo I, del Documento para la Contratación de la Obra, al identificar la traza del proyecto, expresa: “Número e identificación de los lotes (contratos) incluidos en esta Licitación pública internacional”, indicando la individualización de cada uno de los cuatro lotes. A la vez el apartado IAO 19.1, obliga a la presentación de montos de garantía individuales para cada lote.



Auditoría General de la Nación

contratación directa y apartarse de la forma de ejecutar el Proyecto prevista en el Contrato de Préstamo, con la finalidad de incorporar las nuevas formaciones antes de contar con la Subestación Quilmes y alcanzar de mejor modo los objetivos del proyecto, en los tiempos previstos.

- Obra “Subestación Transformadora y Telemando del Ferrocarril Gral. Roca-Ramal Pza. Constitución-La Plata”:

Como se señaló en 4.2.1.1, se convocó con un Presupuesto Oficial de Pesos \$354.523.496,25 (equivalente a USD 44.149.875,00¹³⁶).

Tras la apertura del sobre de las ofertas¹³⁷, el Comité de Evaluación determinó¹³⁸ que la oferta más baja, por un monto de \$579.267.575,58¹³⁹, respondía sustancialmente a los requisitos exigidos en el Documento de Licitación y representaba el costo más bajo evaluado¹⁴⁰, aun cuando superaba en un 49,9%¹⁴¹ el PO actualizado.

A la hora de fundar la diferencia entre los montos ofertados y el PO, el Comité de Evaluación (CE) expresó que entre las circunstancias que justificaban esa situación se encontraban:

- 1) “Entre los ítems de difícil cotización se destacan (sic) el de Coordinación y Proyecto que en el caso de la oferta considerada supera en un +463,3 % el PO. Este es un típico caso de escasa valoración del trabajo a ser efectuado por parte del PO”.
- 2) “Las obras de Telemando presentaban un precio de oferta que es un +126 % superior al PO. Precisamente en estas se verifica la incerteza de cálculo ante la intervención en instalaciones existentes muy antiguas cuya adecuación a las nuevas tecnologías es

¹³⁶ Nota UEC 191/2014 del 28/04/2014, Foja 721 Exp. S02:0006935/2014.

¹³⁷ Acta de Apertura de Ofertas, 14/11/14, Fojas 1474-1475, Exp., S02:0006935/2014.

¹³⁸ Dictamen del 20/03/2014.

¹³⁹ Los otros oferentes fueron: Benito Roggio e Hijos SA- Eleprint SA- Esuco SA-UTE \$660.116.604,96, Supercemento SAIC \$688.449.766,99.

¹⁴⁰ Fs. 12771. Dictamen del CE del 20 de marzo 2015.

¹⁴¹ PO actualizado al mes anterior al de apertura de ofertas \$ 386.430.610,90.



Auditoría General de la Nación

riesgosa lo que causa incremento de los costos asociados”. Costos “de incertidumbre”, causados por la ejecución de los trabajos en instalaciones “en servicio”.

3) “De la revisión de las ofertas surge el mayor detalle técnico respecto al PO con que los Oferentes han estudiado los distintos trabajos con la consideración de aspectos de ejecución no contemplados en el PO y si incluidos en su presupuesto”.

De este modo, justificó la diferencia de montos, “sin que se pueda valorizarse la misma en términos de porcentaje, pero teniendo la certeza de que su inclusión en el cálculo ha significado un fuerte incremento en los precios ofertados por las empresas” y entendió que “...declarar fracasado el presente llamado y proceder a uno nuevo no brinda expectativas ciertas de recibir ofertas que cumplan en tiempo oportuno para el conjunto de las obras con los requisitos técnicos-financieros establecidos en el Documento de Licitación y que pueden resultar más convenientes al Contratante que la oferta actualmente en análisis”.

Concluyendo, “Por lo expuesto y previo a una eventual recomendación de adjudicación definitiva, este Comité sugiere que por intermedio del Área de Adquisiciones de Obras se solicite al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la no objeción para habilitar una instancia de negociación del Contratante con el oferente SIEMENS SA – Tecnología y Servicios Urbanos, Tesur UTE, conforme lo previsto en la cláusulas 2.63 y 2.64 de las Políticas de Adquisiciones, tendiente a obtener un contrato satisfactorio en los términos de las citadas políticas”. Con posterioridad, el 26/03/15 el BID otorgó la no objeción de la instancia de negociación propuesta por el CE¹⁴² y el 8/05/15 se firmó el Acta de Negociación¹⁴³, donde además se modificó el plazo de obra previsto en el pliego de licitación¹⁴⁴.

El 18/05/15, se publicó la Resolución del MIyT 743 que aprobó el procedimiento de contratación y adjudicó la LPI 2/14 por un monto de: \$343.604.215,05, más USD 11.223.893,62

¹⁴² Nota CAR 1209/2015, 26/03/2015, Foja 12812.

¹⁴³ Documento IF-2017-28205256-APN-UEC#MTR

¹⁴⁴ El pliego se emitió con un plazo de obra de 365 días (12 meses), en el Acta de Negociación se expresa: “...la necesidad de adelantar hasta el 31 de julio de 2015 la colocación de cuatro puestos de autotransformación para compatibilizar los tiempos de ejecución de la obra objeto de la LPI N° 2/2014 con los de las licitaciones que tramitaron mediante procedimiento de LPI N° 1/2014 y 4/2014 (tendido de catenaria) ...”. Por tal motivo la Cláusula 7 de Acta expresa: “el plazo total de ejecución de las obras, en orden a la logística necesaria para el adelantamiento de la ejecución de las tareas de colocación de los puestos de autotransformación de conformidad a lo requerido por la UEC, será de catorce (14) meses...”.



Auditoría General de la Nación

(convertibles en moneda local), más USD 5.172.503,74 a pagar en dicha moneda, más € 7.569.171,06¹⁴⁵. Finalmente, el 16/06/15 se suscribió el Convenio¹⁴⁶.

La secuencia de montos previamente expresada, dejó el valor de adjudicación de la obra en USD 63.625.676,98¹⁴⁷, un 44,11% mayor que el PO.

Ahora bien, para analizar lo actuado por el CE, se tomó como criterio lo establecido por las Cláusulas 2.61 a 2.64¹⁴⁸ de las Políticas de Adquisiciones del BID.

El CE en su dictamen se basó en lo establecido en 2.63¹⁴⁹ y 2.64¹⁵⁰ y recomendó una negociación con la empresa que presentó la oferta menor.

Del contraste entre esa normativa y la información relevada se afirma:

- De la revisión del expediente S02:006935/2014, por el que tramitó la Licitación LPI 02/2014, no se obtuvo evidencia de la existencia de evaluaciones técnicas-económicas que sustenten suficientemente los argumentos del CE, para proponer negociar con la empresa que presentó la oferta menor, aunque significativamente por encima del PO, en lugar de convocar a un nuevo proceso licitatorio¹⁵¹.

¹⁴⁵ Fs. 12995-13003.

¹⁴⁶ Fs. 13023.

¹⁴⁷ Resultado de la cotización del Dólar y Euro, Banco de Nación Argentina, tipo vendedor, al 18 de mayo de 2015.

¹⁴⁸ Capítulo II Licitación Pública Internacional, Título: Rechazo de Todas las Ofertas.

¹⁴⁹ “2.63. No deben rechazarse todas las ofertas y llamarse a nueva licitación sobre la base de las mismas especificaciones con la sola finalidad de obtener precios más bajos. Si la oferta evaluada como la más baja que responde a lo solicitado excediera el costo estimado por el Prestatario, previamente a la licitación, por un monto considerable, el Prestatario debe investigar las causas del exceso de costo y considerar la posibilidad de llamar nuevamente a licitación, como se indica en los párrafos anteriores. Como alternativa, el Prestatario podrá negociar con el oferente que haya presentado la oferta evaluada como la más baja para tratar de obtener un contrato satisfactorio mediante una reducción del alcance del contrato, la reasignación del riesgo y la responsabilidad, o ambas cosas, que se traduzca en una reducción del precio del contrato. Sin embargo, si la reducción del alcance de los trabajos o la modificación que hubiera que introducir en los documentos del contrato fueran considerables podría ser necesario llamar a una nueva licitación.”

¹⁵⁰ “2.64. Debe obtenerse el acuerdo previo del Banco antes de rechazar todas las ofertas, llamar a nueva licitación o entablar negociaciones con el oferente que hubiere presentado la oferta evaluada como la más baja.”

¹⁵¹ Como se prevé en 2.61 de las Políticas de Adquisiciones, párrafo no expresamente considerado por el CE en su dictamen. “2.61 Los documentos de licitación generalmente estipulan que el Prestatario podrá rechazar todas las ofertas. El rechazo de todas las ofertas se justifica cuando no haya competencia efectiva, o cuando las ofertas no respondan sustancialmente a lo solicitado, o los precios de las ofertas sean sustancialmente más elevados que los presupuestos disponibles. Sin embargo, la falta de competencia no se debe determinar exclusivamente sobre la base del número de oferentes. Aun cuando solamente una oferta sea entregada, el proceso podrá ser considerado válido, si la licitación fue apropiadamente notificada y los precios son razonables en comparación de los valores de mercado. Con la autorización previa del Banco, los Prestatarios pueden rechazar todas las ofertas. Si todas las



Auditoría General de la Nación

- Respecto a que “el Prestatario debe investigar las causas del exceso de costo y considerar la posibilidad de llamar nuevamente a licitación...(y) como alternativa... negociar con el oferente que haya presentado la oferta evaluada como la más baja” (2.63), no se considera suficientemente realizado el procedimiento evaluativo, más cuando la CE expresa que la diferencia entre la oferta más baja y el PO, se justifica en la escasa valorización de algunos trabajos en éste último, falta de certeza e incertidumbre para la realización de alguno de ellos (ej. telemando) y en el mayor detalle técnico con que los oferentes han estudiado las tareas, pero sin poder valorizar su incidencia “en términos de porcentaje”.

En definitiva, al contrastar la información disponible en el expediente con la cláusula 2.63, la negociación con una empresa en particular (por sobre un nuevo llamado como prevé 2.61 de las Políticas de Adquisiciones) y la consecuente adjudicación, no luce como una alternativa fundada en evaluaciones técnico-económicas pormenorizadas, más allá de la comparativa de precios realizada por la CE.

Al presentar debilidades en la fundamentación respaldatoria, tampoco resulta sólido el argumento del CE, antes citado, de que “...declarar fracasado el presente llamado y proceder a uno nuevo no brinda expectativas ciertas de recibir ofertas que cumplan en tiempo oportuno para el conjunto de las obras con los requisitos técnicos-financieros establecidos en el Documento de Licitación y que pueden resultar más convenientes al contratante que la oferta actualmente en análisis”, en la medida en que lo funda en argumentaciones con consecuencias no cuantificadas ni probadas¹⁵².

Con base en la descripción realizada, se observa que, en la gestión de ambas contrataciones, no se fundamentó suficientemente las decisiones que llevaron a apartarse de la

ofertas son rechazadas, el Prestatario debe examinar las causas que motivaron el rechazo y considerar la posibilidad de modificar las condiciones del contrato, los planos y especificaciones, el alcance del contrato o efectuar una combinación de estos cambios, antes de llamar a una nueva licitación.”

¹⁵² En igual sentido, nadie podría, negar a priori que, en caso de hacerse otro llamado o reabrirse el mismo, incentivados por la actualización más informada del PO, no aparezcan nuevos oferentes con ofertas más competitivas que la elegible para negociar, más cuando la oferta de esta última era \$ 192.836.964,7, 49,9% más que el PO.



Auditoría General de la Nación

libre competencia como base para el logro de la eficiencia en las contrataciones públicas, tal como establece el marco normativo considerado.

4.2.2.4 El Subcomponente 2.1.3, Readecuación 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.

En 2.04, c., del Anexo Único de Contrato de Préstamo se previó¹⁵³: la mejora en el diseño y el desempeño funcional de las Estaciones del Ramal Plaza Constitución - La Plata, incluyendo la elevación de las plataformas de 19 estaciones y la adecuación de las puertas y de las escaleras del material rodante existente para poder operar con las plataformas elevadas en la etapa de transición entre ambos sistemas de tracción.

En materia de estaciones y elevación de andenes, las principales tareas previstas eran:

- Elevación y ampliación de los andenes: a una longitud de 220 metros.
- Obras complementarias referidas, entre otras, a refugios con nuevas cubiertas metálicas e iluminación, servicios para datos, electricidad, comunicaciones, señalamiento, audio y TV, como así también para los servicios de limpieza, sistemas contra incendio y pluvial.

Como se adelantó en el Cuadro N°8, en el Contrato de Préstamo, el ítem fue presupuestado en USD 36.100.000, mientras que en el ISP al 31/12/2017¹⁵⁴, el presupuesto vigente ascendía a USD 42.414.547 (+17%). Diferencia en la que tuvo incidencia: la incorporación de adicionales de obra, la inclusión de las estaciones del ramal “Vía Circuito”¹⁵⁵ (no previstas originalmente en el Contrato de Préstamo) y la no ejecución de la obra de adecuación de puertas y escaleras del material rodante existente. Así, mientras las dos primeras circunstancias contribuyeron a la existencia de una diferencia positiva, entre los costos previstos

¹⁵³ Subcomponente 2.1.3.

¹⁵⁴ Informe Semestral del Proyecto al 31/12/2017 informado por la UEC.

¹⁵⁵ Villa España, Ranelagh, Sourigues y Bosques.



Auditoría General de la Nación

para el Subcomponente 2.1.3 en el Contrato de Préstamo y el Presupuesto Vigente, la última contribuyó a que esta diferencia no fuera mayor.

Entre las provisiones que se realizaron en el marco de este Subcomponente, se encuentra la de andenes provisorios, llevada adelante mediante un contrato específico de \$76.704.968,25¹⁵⁶ o UDS 8.602.104,77¹⁵⁷, cuya etapa de contratación no fue analizada en el presente informe y una enmienda al contrato correspondiente a la LP N° 1/2016 detallada más adelante.

Las contrataciones correspondientes a los lotes A y B (Lic. Pública N°1/16)¹⁵⁸ y los lotes D y E (Lic. Pública N°5/2016)¹⁵⁹, presentaban, a la fecha de finalización del periodo auditado, los niveles de avance detallados en el Cuadro N° 2.

El lote A incluyó a las estaciones Plátanos, Hudson y Pereyra y el lote B a Villa Elisa, Gonnet, Ringuelet y Tolosa. Mientras que los lotes D y E incluyeron respectivamente a las estaciones Berazategui y Quilmes.

Las obras correspondientes a la Lic. N°1/16 fueron adjudicadas por los siguientes montos:

Cuadro N° 13 LP 1/2016 Montos adjudicados, plazo original y vigente y avance de obra¹⁶⁰.

Lote.	Empresa Adjudicataria.	Monto adjudicado \$ + IVA Inc.	Plazo original Días corridos	Plazo Vigente al 31/12/2017 + Enmiendas a los contratos, en días corridos	Avance de la Obra.
LOTE A	CONINSA S.A.	\$ 67.277.276,00	180	356	68,69%
LOTE B	PROBA S.A. POSE S.A. (UTE MEJORA GRAL ROCA)	\$ 126.170.304,48	180	274	60,16%

¹⁵⁶ Montos que surgen del ISP al 31/12/2017 elaborado por la UEC.

¹⁵⁷ 1 U\$S = \$ 8,917

¹⁵⁸ Expediente S02: 0037598/2016.

¹⁵⁹ Expediente S02: 0091453/2016.

¹⁶⁰ Elaboración propia. Fuente Informe semestral del Proyecto y expedientes relevados.



Auditoría General de la Nación

A la finalización del periodo auditado, estas obras no se habían concluido, constatándose ampliaciones según el siguiente Cuadro:

Cuadro N° 14 LPI/2016 Lote A ampliaciones del monto contractual¹⁶¹.

Incremento Monto contractual (\$) +IVA	% respecto Lote A	Resumen / causa
3.349.280,00	4,98 %	Construcción de andenes provisorios en Estación Plátanos debido a la extensión del servicio eléctrico a City Bell ¹⁶² .

Cuadro N° 15 LPI/2016 Lote B Ampliaciones del monto contractual¹⁶³.

Incremento Monto contractual (\$) + IVA.	% respecto Lote B	Resumen / causa
2.742.026,68	2,17 %	Elevación provisoria de andenes en Estación Villa Elisa en el marco de la extensión del servicio eléctrico hasta la estación de City Bell 164.
6.523.800,96	5.12%	\$ 1.433.070,05, por refacción del edificio de la estación Tolosa y su arquitectura: Colocación de mallas y revoque reforzado (refuerzo estructural de muros) y colocación de perfilera.
		\$ 5.090.730,91 por la reforma estructural de la extensión del andén Ringuélet y por el incremento de los ítems 1.3: Relevamiento plan altimétrico y 1.4: modificaciones estructurales en 4 estaciones.

Respecto de las obras correspondientes a la Lic. N° 5/16, fueron adjudicadas según el siguiente detalle:

Cuadro N° 16. LP 5/2016 Montos adjudicados¹⁶⁵.

Adjudicatario	LOTE	Precio de la oferta adjudicada (\$+IVA)
CONSTRUCTORA PERFORMAR S.A.	D: Berazategui	83.023.770,43
PROBA S.A.-POSE S.A. (UTE MEJORA GRAL ROCA)	E Quilmes	54.501.502,40

¹⁶¹ Elaboración propia. Fuente Informe semestral del Proyecto y expedientes relevados.

¹⁶² Obra no contemplada en la LP 1/2016, pues estaba prevista la realización de la elevación definitiva de andenes mientras se mantuviera suspendido el servicio ferroviario entre Berazategui y La Plata.

¹⁶³ Elaboración propia. Fuente Informe semestral del Proyecto y expedientes relevados.

¹⁶⁴ Obra no contemplada en la LP 1/2016, pues estaba prevista la realización de la elevación definitiva de andenes mientras se mantuviera suspendido el servicio ferroviario entre Berazategui y La Plata.

¹⁶⁵ Elaboración propia. Fuente Informe semestral del Proyecto y expedientes relevados.



Auditoría General de la Nación

A la finalización del periodo auditado, no se registraban ampliaciones en los montos de estas obras: al igual que el caso anterior, los trabajos no habían concluido¹⁶⁶.

4.3 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.

El Plan de Seguimiento y Evaluación original del Proyecto, al igual que el PEP, previó la finalización del total de sus obras en el año 2018 y estableció las metas para un conjunto de Indicadores de Resultados¹⁶⁷, a ser verificadas ese año, 6 meses después de finalizadas las obras y del inicio de la operación del servicio electrificado.

Más allá de estas previsiones, como fue señalado con anterioridad, la ejecución del proyecto siguió una secuencia distinta a la establecida en el Contrato de Préstamo, verificándose el adelantamiento de algunas obras y el retraso de otras. Esto llevó a solicitar una ampliación del plazo de desembolsos del préstamo hasta 13/12/2020¹⁶⁸, e implícitamente, del plazo previsto para alcanzar las metas de proyecto¹⁶⁹.

Así, a la finalización del periodo auditado, el nuevo servicio eléctrico se encontraba provisionalmente en funcionamiento, con bastante anterioridad a la fecha prevista para la finalización del proyecto¹⁷⁰ (Constitución-La Plata, más de un año antes).

¹⁶⁶ Al 31/12/17 las obras correspondientes a la LP N° 1/16, registraban los siguientes avances: Lote A 68,69%, Lote B 60,16%. En tanto, las correspondientes a la LP N° 5/16, presentaban respectivamente: Lote D un 4,45% y el Lote E un 7,66%.

¹⁶⁷ Previsto en la Cláusulas 5.02 y 5.03 del Contrato de Préstamo.

¹⁶⁸ NO-2018-38754707-APN-DNFOIC#MF, que contó con no objeción del Banco por Nota CSC/CAR 2226/2018.

¹⁶⁹ Ver PMR Operational Report validado por el representante argentino el 30/04/2019. <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-522669563-31967>

¹⁷⁰ Fecha original de finalización del proyecto 31/12/2018. Puesta en funcionamiento del servicio electrificado, entre Plaza Constitución-Quilmes, junio 2016; extensión a Berazategui, marzo 2017, extensión a La Plata, octubre 2017. Para un detalle de los términos de esta puesta en servicio, ver hallazgo 4.2. del presente Informe.



Auditoría General de la Nación

Sin embargo, la puesta en marcha provisoria del servicio, alimentado con restricciones desde la Subestación Temperley y estando pendiente de ejecución o puesta en funcionamiento, obras centrales para el proyecto como: subestación Quilmes, nuevo sistema de señalamiento, nuevo sistema de telecomunicaciones, renovación y mejoramiento de vías, cercos perimetrales y pasos bajo nivel, condicionaba la posibilidad de alcanzar sus metas.

Aun teniendo en consideración esos condicionantes, los hallazgos que se presentan a continuación, dan cuenta, al 31/12/2018, del nivel de cumplimiento alcanzado en las metas de los indicadores de resultado del proyecto y, por ende, de la eficacia de la gestión involucrada.

4.3.1 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.

El Cuadro N° 17, sintetiza las metas a alcanzar del proyecto, analizadas en el presente Informe.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 17 - Metas analizadas que prevé alcanzar el proyecto en su Plan de Seguimiento y Evaluación¹⁷¹

OBJETIVO	INDICADOR	Unidad de medida	Línea de base	Año línea de base	Meta (2018)
1 - Reducción de los tiempos de viajes	Tiempo de viaje efectivo en el Ramal Constitución - La Plata en servicios con paradas en todas las estaciones	Minutos	80	2013	63
	Tiempo de espera entre trenes en el tramo Constitución - Berazategui (en hora pico)	Minutos	12	2013	8,5
2. - Incremento de la confiabilidad	Confiabilidad del servicio: Cumplimiento de programación	Trenes corridos/trenes programados	0,98	2013	0,98
	Confiabilidad del servicio: demoras	Trenes a horario/trenes corridos	0,73	2013	0,95
3 - Incremento de seguridad	Seguridad: Accidentes de pasajeros asociados al movimiento de trenes - Casos	Número de casos	91,00	2011	77 98¹⁷²

De su lectura se desprende que, una vez concluido el proyecto, originalmente en 2018, se esperaba obtener beneficios asociados en materia de menores tiempos de viaje, mayor confiabilidad y seguridad.

Esta expectativa se basaba en el hecho de que los nuevos coches eléctricos poseen mayor aceleración y desaceleración -comparado con el antiguo servicio brindado con tracción “diésel” - y una velocidad máxima superior a 100 Km/h, lo que habrá de producir una mayor velocidad comercial (superior a los 50 Km/h) y una reducción del tiempo de viaje de aproximadamente 20 minutos entre cabeceras (de 80 a alrededor de 60 minutos). El aumento de la velocidad se lograría también a partir de la introducción de mejoras en la infraestructura y superestructura de vía y obras de arte¹⁷³, contribuyendo a superar las velocidades máximas

¹⁷¹ La línea de base fue establecida según la programación de servicios operados oportunamente por la UGOFE. Elaboración propia, fuente convenio de préstamo.

¹⁷² La meta corresponde a una reducción de 15% sobre la proyección de accidentes a 2018 (116), resultante del crecimiento de la demanda.

¹⁷³ En el ámbito ferroviario se nominan así a todas las obras menores, aunque necesarias para que la infraestructura de vía permita la corrida de trenes en condiciones de seguridad. (ej. alcantarillados, cruces menores con desagües externos, etc.).



Auditoría General de la Nación

previas al proyecto que en los tramos de vías en mejores condiciones solo alcanzaban los 70 Km/h¹⁷⁴.

En el Cuadro N°18 se comparan los indicadores propuestos para el “Objetivo 1. Reducción de tiempos de viaje”, con los alcanzados al 16/06/2018.

Cuadro N° 18 Verificación del tiempo de viajes – tiempo de espera¹⁷⁵

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 ¹⁷⁶	7 trenes/h	4 Trenes/h	La frecuencia al cierre alcanzaba al 57 % de la prevista según meta de proyecto.

Para conformar lo observado se analizó y procesó, en primer lugar, el horario del Ramal Plaza Constitución - La Plata, con vigencia a partir del 16/06/2018, de donde surge que: la frecuencia era de 4 trenes por hora, el tiempo de espera era de 15 minutos en hora pico y el tiempo de viaje entre cabeceras de 72 minutos, ambos por encima de las metas del proyecto. Más allá de esta situación, aun cuando no todas las obras del proyecto se encontraban concluidas, el tiempo de viaje se redujo en 8 minutos o un 10 % respecto a la línea de base.

A partir del 12/10/2018 se puso en vigencia un nuevo horario del Ramal Pza. Constitución-La Plata, que incluye servicios Berazategui-Bosques y Bosques-La Plata. De su análisis, surgen los siguientes resultados.

¹⁷⁴ NO-2018-05600690-APN-UEC#MTR, Anexo A Resultados Projectados: “Esas mejoras en los tiempos de circulación, estarán acompañadas por el incremento de las frecuencias (en las horas punta) de los actuales 24 minutos entre trenes a 6 entre Plaza Constitución y Berazategui y a 12 entre Berazategui y La Plata) que reducirán el tiempo medio de espera, lo que le permitirá al ferrocarril competir en el tiempo total de los viajes...”

¹⁷⁵ Elaboración propia. Plan de Seguimiento y Evaluación y horarios vigentes.

¹⁷⁶ La frecuencia no está entre las metas del proyecto, pero influye en el tiempo de espera.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 19 Detalle de tiempos de viajes a partir del 12/10/2018¹⁷⁷

Indicador	Unidad	Al 16/10/2018
Tiempo de viaje	Minutos	70 min
Tiempo de espera	Minutos	15 min
	Frecuencia	4 trenes/hora

De la comparación del horario vigente en el Ramal a partir del 12/10/2018 con los valores previstos como Meta de proyecto, surge que: El tiempo de viaje es un 14 % y el de espera en el tramo Plaza Constitución-Berazategui un 76 % mayores a lo previsto.

Por otra parte, al comparar el horario vigente al 12/10/18 con el cumplido por la UGOFE al 16/08/2012 se comprueba, que el tiempo de viaje entre cabeceras continuaba siendo el mismo que cuando se corría el Servicio Diésel, 70 minutos. Idéntica situación ocurre con el tiempo de espera entre trenes en el tramo Plaza Constitución - Berazategui (15 minutos).

Por su parte, y en el mismo sentido, surge en el “Informe Estadístico Anual 2018 FFCC Gral. Roca”¹⁷⁸ emitido por la CNRT, que la velocidad comercial en el periodo 2005-2013 fue de 39,5 Km/h (Servicio Diésel) y la vigente en 2018 era de 38 Km/h o un 3,7 % menor.

El proyecto, contemplaba la corrida de trenes expresos y semi-expresos¹⁷⁹, a fin de reducir los tiempos de viaje de pasajeros que se trasladan entre estaciones cabeceras o entre estaciones o nodos considerados principales. Para ello, el subcomponente 2.1.4 “Renovación y mejoramiento de vías y aparatos de vías”, incluyó la construcción de “vías terceras”, las que permanecían sin ejecución a la finalización de periodo auditado.

Aun así, información estadística elaborada por la CNRT permitió observar una recuperación de los pasajeros pagos del ramal entre los años 2015 y 2018, alcanzando en este último año la mayor cantidad en el periodo 2006-2018.

¹⁷⁷ Elaboración propia. Fuente horario vigentes a partir del 12/10/2018

¹⁷⁸ Cuadro 4.10.

¹⁷⁹ Anexo Único del Contrato de Préstamo, II Descripción, 2.04, d. (i). NO-2018-05600690-APN-UEC#MTR, Anexo A “Propuesta de resultados” (ver Resultados esperados como consecuencia de la implementación del proyecto, en Anexo I del presente informe).



Auditoría General de la Nación

Cuadro N°20 pasajeros transportados ramal Constitución-La Plata, millones, 2006-2018¹⁸⁰

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
22	16	23	24	24	25	21	19	23	19	20	25	31

4.3.1.1 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.

La confiabilidad del servicio ferroviario se evalúa mediante dos parámetros que han sido considerados como indicadores del proyecto. Cumplimiento de programación y Regularidad relativa.

a) Cumplimiento de programación.

$$\text{Indice de cumplimiento (Icp)} = \frac{\text{Trenes corridos}}{\text{Trenes programados}}$$

Valora el cumplimiento del servicio programado. Según las Metas del proyecto la cantidad de trenes corridos debía alcanzar un 98 % respecto de la cantidad de trenes programados; ello significa que solo un 2 % de los trenes programados podrían no ser corridos.

b) Regularidad relativa

$$\text{Regularidad relativa (Irr)} = \frac{\text{Trenes a horario}}{\text{Trenes corridos}}$$

Da cuenta del cumplimiento del horario previsto de los trenes efectivamente corridos. Según las metas del proyecto debía alcanzar un valor de 95%. Significa que de la totalidad de trenes efectivamente corridos solo un 5 % podrán resultar atrasados. Se considera tren atrasado cuando arriba a destino con un retraso superior a 5 (cinco)¹⁸¹ minutos.

Los datos del Cuadro N° 21 permiten afirmar, que, a la finalización del periodo auditado, estas metas del proyecto no se habían alcanzado.

¹⁸⁰ CNRT, Informe Estadístico Anual 2018, Línea Roca.

¹⁸¹ Ley 2873, Capítulo II, Art. 61.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 21 – Cumplimiento Índices de Confiabilidad del Servicio¹⁸²

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%

Como puede apreciarse, el índice promedio de cumplimiento de la programación en el año 2017 resultó del 87,6 %, siendo que la meta prevista del proyecto era de 98 %. En 2018, el índice mejora alcanzando el 94,3%, pero aún por debajo de la meta del proyecto.

Respecto del índice promedio de la regularidad relativa, durante el año 2017 fue de 91,1 % y en 2018 de 89,3%, en ambos por debajo de la meta del 95%.

Si ampliamos el período de análisis podemos notar que: el índice de regularidad en 2018 es igual al de 2008, con mejora respecto al año valle, pero aun sin alcanzar la meta del proyecto. El índice de cumplimiento de programación, presentaba valores inferiores a los primeros años de la serie evaluada y tampoco alcanzaba la meta. En el Cuadro N° 22, se visualiza la evolución de los índices citados en el periodo 2008 a 2018 en el ramal que nos ocupa.

Cuadro N° 22 Evolución de los Índices de Regularidad relativa y Cumplimiento de la programación- 2008 a 2018¹⁸³

INDICE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Regularidad Relativa (meta 95%)	89,3%	84,0%	80,3%	82,6%	65,3%	65,6%	73,2%	69,9%	92,1%	91,1%	89,3%
Cumplimiento de Programación (meta 98%)	97,3%	97,6%	96,6%	95,9%	96,2%	93,7%	94,7%	84,6%	93,0%	87,6%	94,3%

A continuación, se grafican los datos en las curvas correspondientes.

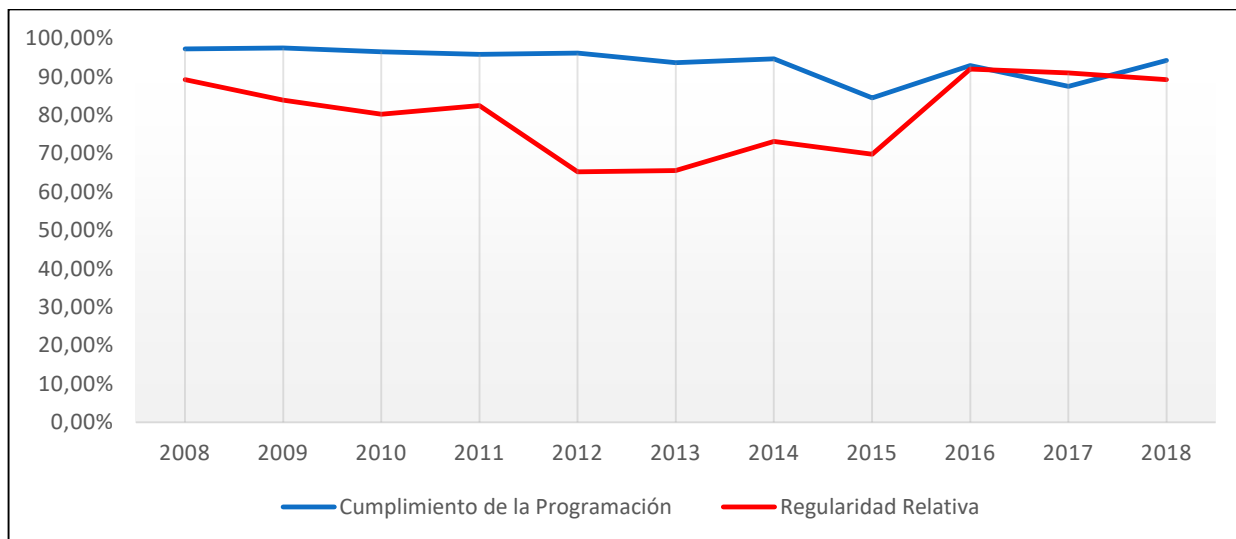
¹⁸² Elaboración propia. Fuente: Metas del proyecto e información estadística CNRT.

¹⁸³ Elaboración propia. Información estadística CNRT.



Auditoría General de la Nación

Gráfico N° 3 Evolución de los índices de Regularidad período 2008/2018¹⁸⁴



Cabe señalar que a partir del año 2014 se inician las obras del proyecto.

Surge de la evolución histórica de los índices, que se produjo una mejora en el Índice de regularidad relativa, de 24¹⁸⁵ puntos porcentuales respecto al año valle, pero sin alcanzar, a la fecha de cierre, las metas del proyecto. Con relación al índice de cumplimiento de programación, se registró una mejora de casi 10 puntos porcentuales respecto al año valle, pero aún se estaba por debajo del mejor año de la serie con servicio diésel (2008) y de la meta del proyecto.

4.3.2 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 trenes¹⁸⁶, 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

¹⁸⁴ Elaboración propia. Información estadística CNRT.

¹⁸⁵ 2018 89,3%, 2012 65,3%.

¹⁸⁶ 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.



Auditoría General de la Nación

de personas, en parte, como consecuencia de la falta de ejecución, a esa fecha, de las obras previstas en el Proyecto para mitigarlos.

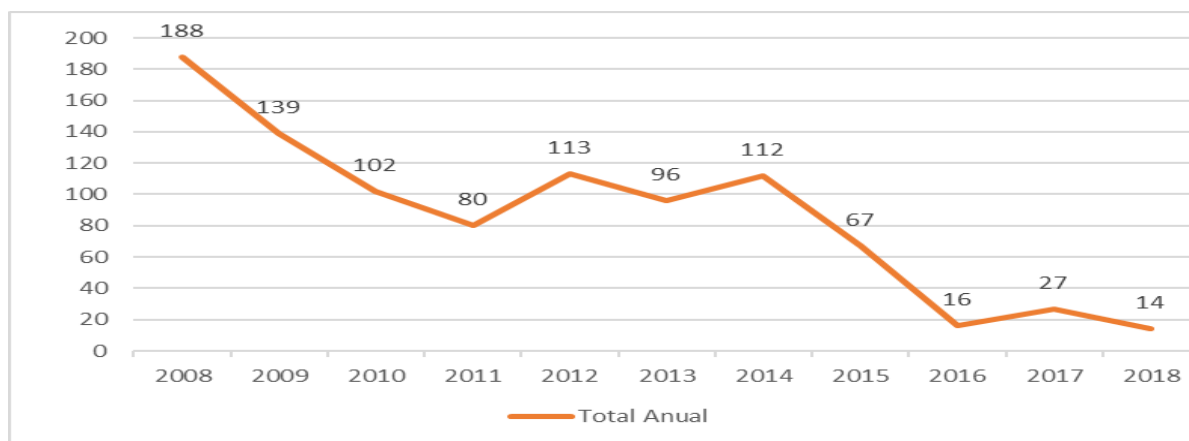
El Plan de Seguimiento y Evaluación del Proyecto, previó entre sus principales preguntas de evaluación, la siguiente: ¿Se mejoró la seguridad en términos de reducción de la cantidad de accidentes vinculados al movimiento de trenes?¹⁸⁷

Para darle respuesta, solo incorporó como meta del indicador “Accidentes asociados al movimiento de trenes”, no superar los 98¹⁸⁸ casos del accidente tipo “pasajeros golpeados o caídos”, generalmente vinculados a su ascenso/descenso en zona de estación.

*Cuadro N° 23. Cantidad de pasajeros golpeados o caídos, 2008-2018*¹⁸⁹.

N° de Accidentes tipo	Año										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pasajeros golpeados o caídos.	188	139	102	80	113	96	112	67	16	27	14

*Gráfico N° 4 Cantidad de accidentes del tipo, pasajeros golpeados – caídos, 2008-2018*¹⁹⁰.



¹⁸⁷ Plan de Seguimiento y Evaluación del Proyecto, III. Evaluación. 3.5., pregunta 4.

¹⁸⁸ De acuerdo con lo informado por el Plan de Seguimiento y Evaluación, 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. La fuente de información prevista para su evaluación son las estadísticas de la CNRT.

¹⁸⁹ Elaboración propia. Información estadística CNRT.

¹⁹⁰ Elaboración propia. Información estadística CNRT.

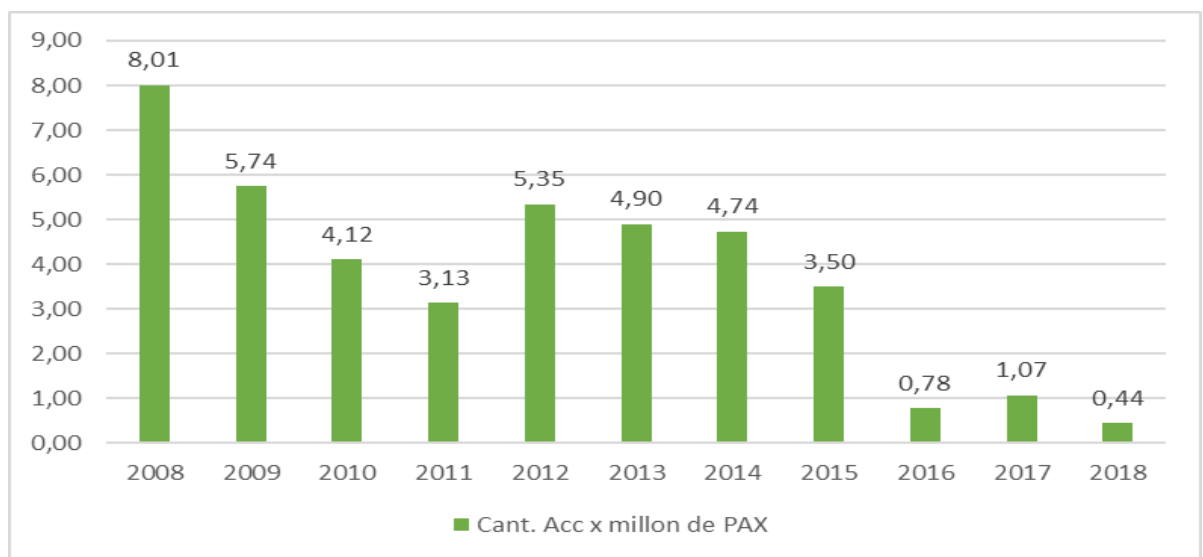


Auditoría General de la Nación

Como se observa en el Cuadro y Gráfico precedente, con 14 casos en el año 2018, cumplía con la meta de estar por debajo de 98 casos y presentaba una disminución del 82,5%¹⁹¹ respecto al año base .

Lo observado se comprueba también, al relacionar el número de accidentes con la cantidad de pasajeros pagos.

Gráfico N° 5 Índice de pasajeros golpeados o caídos por millón de pasajeros pagos¹⁹².



En el Gráfico 5 se observa tanto una disminución del valor del índice cantidad de pasajeros golpeados o caídos por millón de PAX (pasajeros pagos)¹⁹³ en 2018 (0,44) respecto al año base 2011 (3,13) con una reducción de 86%¹⁹⁴, como una marcada reducción del mismo en el período 2016-2018. Dichas mejoras son atribuibles a la ejecución de la obra de elevación de andenes (primero provisorio, luego definitivo) y al reemplazo de las antiguas unidades diésel Materfer por los coches CSR, proporcionándole mayor seguridad a los usuarios.

¹⁹¹ 82,5 % = (80-14) /80

¹⁹² Pasajeros pagos transportados Año 2008: 23.465.059, Año 2009: 24.221.144, Año 2010: 24.757.210, Año 2011: 25.543.447, Año 2012: 21.132.149, Año 2013: 19.598.062, Año 2014: 23.650.715, Año 2015: 19.157.564, Año 2016: 20.467.571, Año 2017: 25.163.434, Año 2018: 31.882.780.

¹⁹³ Son la cantidad de pasajeros que han sacado boleto, contabilizando en este número todos los boletos vendidos, sin importar su valor, llevados a boletos de Ida. Es decir, que un boleto de Ida y Vuelta se cuenta como 2 y los distintos abonos se cuentan de acuerdo a la cantidad de viajes que representen. Fuente: CNRT, Informe Estadístico 2018, Línea Roca.

¹⁹⁴ 86% = (3,13-0,44) /3,13



Auditoría General de la Nación

Ahora bien, teniendo en cuenta que el proyecto prevé entre sus obras, la construcción de un cerco perimetral a lo largo de la vía¹⁹⁵, de aproximadamente 80 km, con el objetivo de evitar el acceso a la zona de vía, de peatones y vehículos por lugares no previstos y así prevenir accidentes, como así también la construcción de dos pasos bajo nivel en la Ciudad de la Plata¹⁹⁶, se considera insuficiente tener en cuenta esa única meta para evaluar el indicador “Accidentes asociados al movimiento de trenes” y dar respuesta a la pregunta de evaluación en trato¹⁹⁷.

A esos fines, resulta oportuno analizar la cantidad de accidentes del tipo “Por arrollamiento de personas”, los que mayormente se producen, en pasos a nivel y zonas de vía, al intentar efectuar el cruce por pasos no habilitados o zonas con cerramiento faltante o deteriorado.

Cuadro N° 24. Cantidad de accidentes del tipo “Por arrollamiento de personas”, 2008-2018¹⁹⁸.

N° de Accidentes del Tipo	Año										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arrollamiento de personas.	59	51	50	40	52	46	50	20	17	25	22

¹⁹⁵ Contrato de Préstamo, Anexo Único, 2.04 f.

¹⁹⁶ Contrato de Préstamo, Anexo Único, 2.05 c.

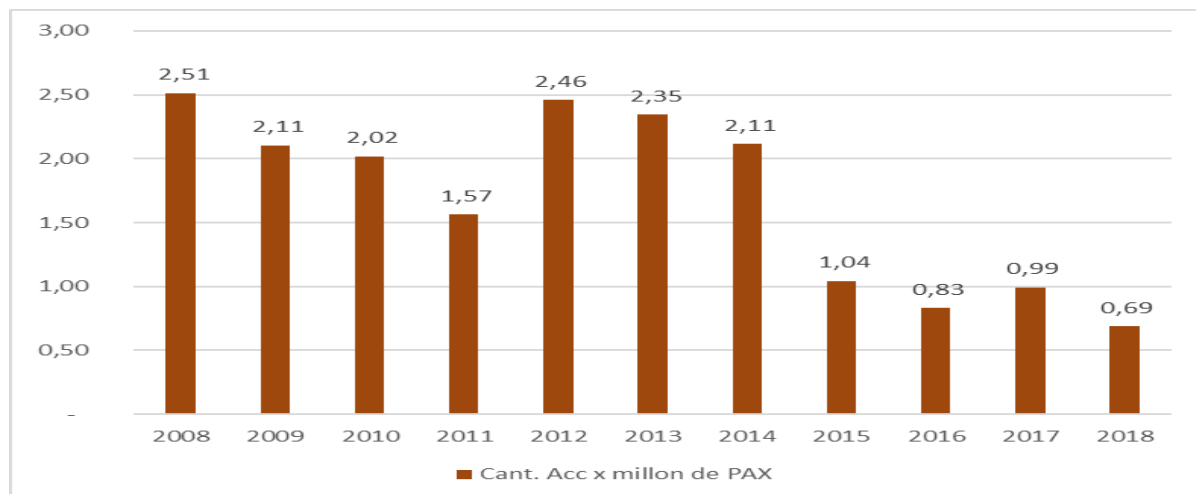
¹⁹⁷ Plan de Seguimiento y Evaluación del Proyecto, III. Evaluación. 3.5., pregunta 4.

¹⁹⁸ Elaboración propia. Información estadística CNRT.



Auditoría General de la Nación

Gráfico N° 6 Índice de arrollamiento de personas por millón de pasajeros pagos¹⁹⁹.



Como en el caso de pasajeros golpeados-caídos, la cantidad de personas arrolladas también presenta una reducción respecto al año base (2011), tanto en términos absolutos (40 vs. 22), como al considerar el índice arrollados por millón de pasajeros pagos (1,57 vs. 0,69).

Sin embargo, mientras en el caso de los pasajeros golpeados-caídos la reducción entre el año base y la finalización del periodo auditado es respectivamente de 82,5%²⁰⁰ y 86%²⁰¹, en el caso de arrollamientos es de 45%²⁰² y 56%²⁰³.

Evolución que refleja el avance relativo de las obras del Proyecto vinculadas a cada tipo de accidente. Así, mientras que, en el caso de pasajeros golpeados-caídos, las obras de elevación provisoria y luego definitiva de andenes y la incorporación del nuevo material rodante eléctrico se encontraban finalizadas, las previstas para mitigar los arrollamientos (construcción de cercos perimetrales y pasos bajo a nivel en La Plata) se encontraban diferidas y sin ejecución a la finalización del periodo auditado.

¹⁹⁹ Elaboración propia. Información estadística CNRT.

²⁰⁰ $82,5\% = (80-14) / 80$

²⁰¹ $86\% = (3,13-0,44) / 3,13$

²⁰² $40\% = (40-22) / 40$

²⁰³ $56\% = (1,57-0,69) / 1,57$



Auditoría General de la Nación

5. COMUNICACIÓN DEL INFORME

Mediante Nota 18/23 - AG7 y Nota 11/23 – DCST se puso en conocimiento del Ministerio de Transporte (MT), el Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión referido a: “Act. N° 575/17 “Ministerio de Transporte – MT – Secretaría de Gestión de Transporte – SGT– CNRT - Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado ADIF SE - Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado SOF SE”, a efectos de que realicen los comentarios que consideren pertinentes

El Ministerio de Transporte solicitó una prórroga vía e-mail la que fue concedida por Nota N° 21/23 - AG7 y Nota N° 12/23 – DCST.

Finalmente, a través de Nota NO-2023-70967808-APN-DAPYPSYE#MTR del 21 de junio de 2023, dicha dependencia formuló sus comentarios al proyecto remitido.

Dichos comentarios no han provisto evidencia que haga modificar sustancialmente los hallazgos contenidos en el informe. No obstante, se han efectuado aclaraciones en algunos aspectos que contribuyen a su comprensión. En tal sentido, se modificó lo siguiente:

- Hallazgo 4.1: se modifica el último párrafo, incorporándose lo resaltado a continuación: *“En conclusión, del análisis realizado, se verifica que la información cargada en el sistema BAPIN para los proyectos analizados era incompleta. Asimismo, no se obtuvo evidencia de la realización de evaluaciones ex post de los proyectos de inversión 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. Situaciones que 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.”*
- Hallazgo 4.2: se refuerza la Nota al Pie 91, quedando redactada de la siguiente manera: ⁹¹*“Hallazgo 4.2.2.2 y 4.3. Fuera del periodo auditado, por nota 2018-35984826-APN-SECOT#MTR la Secretaría de Obras de Transporte solicitó una prórroga del plazo de desembolsos del proyecto, la que fue elevada al Banco por Nota NO-2018-38754707-APN-DNFOIC#MF, quien dio su No Objeción por Nota CSC/CAR 2226/2018.”*



Auditoría General de la Nación

6. RECOMENDACIONES

6.1.- CUMPLIMIENTO DE LA LEY 24.354.

Procurar el estricto cumplimiento de lo normado por la ley y la reglamentación vigente, a fin de dar cuenta de los hallazgos del presente Informe y alcanzar una gestión eficiente y eficaz del Sistema de Inversión Pública, tanto en las fases de planificación, seguimiento, control y evaluación ex post de las inversiones realizadas con fondos públicos de cualquier naturaleza. (Cde. Hallazgo 4.1)

6.2.- DE LA PLANIFICACION DE LAS INVERSIONES.

Implementar las acciones necesarias, a fin de fortalecer la fase de planificación de las inversiones, las que deberán ser elaboradas sobre la base de sólidos diagnósticos técnicos y económicos.

Si durante la ejecución de un proyecto de inversión, se deben introducir modificaciones significativas a la planificación, se deberán motivar pormenorizadamente, informando su impacto respecto a los objetivos, indicadores de producto/resultado y metas fijados. (Cde. Hallazgos 4.2; 4.2.1, 4.2.2., 4.2.2.1 y 4.3.)

6.3 - DE LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES.

Cuando se está ante la presencia de Proyectos sólidamente planificados, adecuar la ejecución de las obras a sus previsiones, evitando apartamientos significativos en términos económicos y temporales. (Cde. Hallazgos 4.2.2; 4.2.2.1; 4.2.1.2 y 4.2.2.4)

6.4.- DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES

La UEC y otras instancias intervinientes, deberán gestionar las inversiones a su cargo, observando las normas y principios establecidos por los organismos de financiamiento que rigen su actuar, motivando pormenorizadamente sus decisiones. (Cde. Hallazgo 4.2.1.3)



Auditoría General de la Nación

7. 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



Auditoría General de la Nación

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 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.



Auditoría General de la Nación

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-Modificatorio N°3) con el objetivo de finalizarlas.

8. LUGAR Y FECHA

Buenos Aires, 3 de agosto de 2023.

9. FIRMA

MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ELECTRIFICACIÓN DEL FERROCARRIL ROCA

El decreto 2034 del 04/12/2013²⁰⁴, aprobó el “*Modelo de Acuerdo de otorgamiento de Línea de Crédito Condicional AR X-1018-*”²⁰⁵ suscripto entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. El mismo tuvo como 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 U\$S 1.200.000.000 (mil doscientos millones de dólares). En el marco de dicha Línea de Crédito, se suscribirían contratos de Prestamos Individuales los cuales debían -como mínimo- contar con un aporte local del 10% del costo total de la operación²⁰⁶.

A la vez, el propio Decreto aprobó, el “Modelo de Contrato de Préstamo BID N° AR-L1158”²⁰⁷, celebrado entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de U\$S 300.000.000 (trescientos millones de dólares), destinado a financiar parcialmente el “Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril Roca: Ramal Plaza Constitución – La Plata”, cuyo objeto consistió en la renovación y electrificación del servicio ferroviario de pasajeros del mencionado ramal.

Con fecha 13 de diciembre de 2013 se firma el “*Contrato de Préstamo BID N° 2982/OC-AR*” entre la República Argentina y el BID destinado a financiar parcialmente el “*Proyecto de Mejora del Ferrocarril General Roca: Ramal Constitución – La Plata*”, teniendo como objeto la renovación y electrificación del servicio ferroviario de pasajeros de dicho ramal.

El contrato contiene 3 secciones, a saber: Estipulaciones especiales, Normas

²⁰⁴ BO de fecha 13/12/2013

²⁰⁵ Art. 1°.

²⁰⁶ Para ello 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.

²⁰⁷ Art. 2°.

Generales, y un Anexo Único.

En las Estipulaciones especiales, se dispuso que el monto del préstamo sería de USD 300.000.000²⁰⁸, fijándose un plazo original de desembolsos de 5 años contados a partir de la entrada en vigencia del contrato. Por su parte, la fecha final de amortización se previó en 25 años contados a partir de la suscripción del contrato²⁰⁹.

En relación a la contratación de obras y servicios diferentes de consultoría y adquisición de bienes, establecen que se aplicaran los métodos descriptos en las “Políticas de Adquisiciones de Bienes y Obras financiadas por el BID GN- 2349-marzo 2011²¹⁰ y la opción de utilizar cualquiera de los métodos descriptos en las Políticas, siempre que dicho método haya sido identificado para la respectiva adquisición o contratación en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco.

A esos fines, el BID pone a disposición del prestatario u organismo executor el umbral que determine el uso de la licitación pública internacional en la página <http://www.iadb.org/procurement>. Por debajo de dicho umbral el método de selección se determinaría de acuerdo con la complejidad y características de la adquisición o contratación, lo que deberá reflejarse en el plan de adquisiciones aprobado por el banco²¹¹. Para el caso de la contratación de consultorías, se previó la libertad de método, siempre que el mismo haya sido

²⁰⁸ Cláusula 1.01.

²⁰⁹ Cláusula 1.05.

²¹⁰ Políticas que, en relación a los derechos y obligaciones del Prestatario, proveedores de bienes y contratistas de obras para el proyecto, aclaran que se regían 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 el Contrato de Préstamo. Las que, asimismo, señalan: *1.5 Los procedimientos descritos en estas Políticas se aplican a toda contratación de bienes y obras financiadas total o parcialmente con los fondos del préstamo. El Prestatario puede adoptar otros procedimientos para la contratación de los bienes y la contratación de obras que no se financien con recursos provenientes de un préstamo. En tales casos, el Banco se cerciorará de que los procedimientos en cuestión satisfagan la obligación del Prestatario de hacer que el proyecto se lleve a cabo de manera diligente y eficiente, y de que los bienes por adquirir y las obras por contratar: (a) sean de calidad satisfactoria y compatibles con el resto del proyecto; (b) se entreguen o terminen oportunamente, y (c) tengan un precio que no afecte desfavorablemente la viabilidad económica y financiera del proyecto. 1.11 “Revisión por el Banco: 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. Estos procedimientos de revisión por el Banco se describen en el Apéndice 1. El Plan de Adquisiciones aprobado por el banco especificará la medida en que estos procedimientos de examen han de aplicarse con respecto a las diferentes categorías de bienes y obras que han de financiarse, total o parcialmente, con el préstamo del Banco” y en 1.16 “Plan de Adquisiciones: Como parte de la preparación de un proyecto, el Prestatario debe preparar y, antes de las negociaciones del Préstamo, someter al Banco para su aprobación, un Plan de Adquisiciones aceptable al Banco que detalle: (a) los contratos particulares para bienes, ejecución de obras y/o servicios requeridos para llevar a cabo el proyecto durante el período inicial de por lo menos 18 meses; (b) los métodos propuestos para las contrataciones que estén previstas en el Contrato de Préstamo; y (c) los procedimientos aplicables para el Banco. El Prestatario debe actualizar el Plan de Adquisiciones anualmente o cuando sea necesario a lo largo del proyecto. El Prestatario debe ejecutar el Plan de Adquisiciones en la forma en que haya sido aprobado por el Banco.”*

²¹¹ En esas condiciones, la licitación pública nacional podría ser utilizada siempre que a juicio del banco los procedimientos garanticen economía, eficiencia, transparencia y compatibilidad general con las políticas de adquisiciones, y para el pago de bienes y servicios originarios de los países miembros (Capítulo IV, Estipulaciones Especiales).

previsto para ello en el Plan de Adquisiciones aprobado por el banco²¹².

En relación al desarrollo de la obra, el contrato expresa que la Rep. Argentina, por medio del Organismo Ejecutor, debía cumplir con: a) suscribir acuerdos de cooperación con la operadora del servicio ferroviario de la línea, contratar las empresas encargadas de la supervisión de las obras y el apoyo técnico a la gestión, y ejecución del proyecto²¹³; b) previo a la adjudicación de la obra, presentar evidencia que asegure la disponibilidad del material rodante para prestar el servicio y suscribir el acuerdo con empresa proveedora del servicio de energía eléctrica para el proyecto²¹⁴; y, c) previo a la licitación de los sub-proyectos del viaducto Ringuelet, de los pasos bajo a nivel en La Plata y de la subestación transformadora, contar con la no objeción del BID respecto de las evaluaciones de impacto socio-ambiental y planes de reasentamiento²¹⁵.

En sentido similar, el prestatario se compromete a efectuar el mantenimiento de las obras y equipos del proyecto y a presentar al BID cada año, hasta 5 años después del último desembolso, un informe sobre el estado de las obras y equipos y sus respectivos planes anuales de mantenimiento, obligándose a no disminuir niveles convenidos de mantenimiento y a corregirlos en caso contrario²¹⁶. En consonancia, el Organismo Ejecutor debía utilizar el sistema de ejecución y seguimiento de planes de adquisiciones que determine el BID, los cuales debían ser actualizados por el Organismo Ejecutor al menos una vez por año²¹⁷.

En cuanto a los registros, inspecciones e informes, el prestatario se comprometía a llevar los registros, permitir las inspecciones, suministrar informes y mantener un sistema de información financiera y una estructura de control interno aceptable al BID²¹⁸.

Por su parte, la supervisión quedó en manos del BID y para ser efectuada en base a un plan de ejecución del proyecto (mencionado en las Normas Generales), el cual debía comprender la planificación completa del proyecto junto con la ruta de acciones a ser desarrolladas²¹⁹. Finalmente, y concluyendo las cuestiones de supervisión, el prestatario se comprometió a presentar, dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico los estados financieros auditados del Proyecto, debidamente dictaminados por una firma de auditoría independiente aceptable al BID o por la Auditoría General de la Nación²²⁰.

El segundo bloque de disposiciones que integra el acuerdo son las Normas Generales. En las mismas se prescriben en detalle las disposiciones de procedimientos relativas a la aplicación de las cláusulas sobre amortizaciones, intereses, comisión de crédito, inspección y

²¹² Cláusula 4.05 (b).

²¹³ Todo ello previo al primer desembolso. Inc. (i) Cláu.4.02.

²¹⁴ Inc. (ii).

²¹⁵ Inc. (iii).

²¹⁶ Cláusula 4.03.

²¹⁷ Cláusula 4.07.

²¹⁸ Cláusula 5.01.

²¹⁹ Cláusula 5.02.

²²⁰ Cláusula 5.03.

vigilancia²²¹, conversiones²²², desembolsos²²³, prácticas prohibidas²²⁴, sanciones así como diversas disposiciones relacionadas con la ejecución del Proyecto²²⁵. Estas a su vez incluyen definiciones de carácter general.

Destaca en este segmento la cuestión vinculada a las condiciones necesarias para los desembolsos. En efecto el Contrato especifica que para otorgarse el primer desembolso debe presentarse al BID (entre otras cuestiones) un informe inicial, dentro de los 180 días contados desde su suscripción, que comprenda la planificación completa del Proyecto, junto con la ruta de acciones críticas a ejecutarse, un cronograma de trabajos o concesión de créditos, un Cuadro de origen y aplicación de fondos, y el contenido de los informes de progreso para que los recursos sean desembolsados en los plazos previstos²²⁶.

Respecto a las Estipulaciones especiales²²⁷, se estableció que se aplicarían los métodos descritos en las “Políticas de Adquisiciones de Bienes y Obras financiadas por el BID GN-2349-marzo 2011²²⁸ como procedimientos a seguir para efectuar las contrataciones de obras y servicios diferentes de consultoría como asimismo para la adquisición de bienes requeridos para la ejecución del proyecto. En relación a los derechos y las obligaciones del Prestatario, de los proveedores de bienes y contratistas de obras para el proyecto se aclaró que los mismos se regían por los documentos de licitación, y por los contratos firmados por el Prestatario con tales proveedores y contratistas, y no por las Políticas ni por el Contrato de Préstamo.

Desde el punto de vista del control interno, el prestatario debía mantener un sistema de información financiera aceptable al BID que permita el registro contable, financiero, presupuestario, etc.; y una estructura de control interno que permita el manejo efectivo del proyecto y proporcione confiabilidad sobre la información²²⁹. En paralelo una cuestión de relevancia fue, a su vez, la vinculada a los informes. En ese sentido el ejecutor debía presentar a satisfacción del BID los informes relativos a la ejecución del proyecto, dentro de los 60 días siguientes a la finalización de cada semestre²³⁰.

Finalmente el Anexo Único extrema los detalles del acuerdo, describiendo puntualmente su objeto, objetivo y las mejoras que se prevé que traería aparejado, las cuales son: “...contribuir a la reducción de tiempos de viajes y niveles de accidentalidad, y la mejora

²²¹ Artículo 3. Para el caso de la inspección y vigilancia se prevé que el Prestatario no está obligado a cubrir los gastos del BID por las mismas, salvo que así lo disponga este último como consecuencia de su revisión periódica de cargos financieros para préstamos de capital ordinario, y notifique al Prestatario en este sentido.

²²² Capítulo V.

²²³ Cap. IV.

²²⁴ Art. 6°. 03.

²²⁵ Cap. VII. Por ejemplo, el art. 7. 02. (c), establece la obligación del Prestatario de mantener actualizado el Plan de Adquisiciones, y lo actualice al menos una vez al año, conforme a las necesidades del proyecto. En ese sentido agrega que, cada actualización debe ser sometida a la revisión y aprobación del Banco.

²²⁶ Art. 4°.01/2. A la vez, los requisitos para los demás desembolsos resultaron ser, la formalización de la solicitud al BID, haber abierto una cuenta bancaria en la que el banco realice desembolsos, que no existan causas de suspensión del préstamo, y que el garante no tenga incumplimientos para con el BID, conf. lo dispone el Art. 4.03.

²²⁷ Cláusula 4.01 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo BID 2982-OC AR

²²⁸ Ver Anexo I del presente informe.

²²⁹ Art. 8.01.

²³⁰ Art. 8.03.

de la confiabilidad y confort del servicio, incrementando como resultado la participación modal de este ramal ferroviario en el transporte de pasajeros del corredor Buenos Aires- La Plata²³¹; sus componentes²³²; el costo del programa (US\$ 500 Millones) y plan de financiamiento²³³ y ejecución, en la que destacan las funciones específicas de la UEC²³⁴.

A modo descriptivo, se detallan los informes que debía presentar el Organismo Ejecutor conforme al acuerdo:

- Informe de Gestión Ambiental y Social y lo dispuesto en las licencias y permisos ambientales²³⁵.
- Evaluaciones de impacto socio- ambiental y Planes de reasentamiento²³⁶.
- Informe sobre el estado de las obras y equipos.
- Plan anual de mantenimiento²³⁷.
- Plan de Adquisiciones²³⁸
- Informes relativos a la ejecución del Proyecto²³⁹.
- Estados financieros²⁴⁰.
- Demás informes que el banco razonablemente solicite en relación con la inversión de las sumas prestadas, la utilización de los bienes adquiridos con dichas sumas y el progreso del proyecto.²⁴¹

En el punto III del anexo “*Costo del Proyecto y plan de financiamiento*”, se establece en el apartado 3.01 la distribución por categorías de inversión y sus fuentes de financiamiento según el siguiente detalle:

²³¹ I. 1.01.

²³² II.

²³³ III.

²³⁴ IV.

²³⁵ Según Cláusula 4.02 Estipulaciones Especiales

²³⁶ Cláusula 4.02 Inc. b (iii) EE.

²³⁷ Según Cláusula 4 EE

²³⁸ Según Cláusula 4.07 Est. Esp.

²³⁹ Art. 8.03 Normas Generales.

²⁴⁰ Capítulo V, Cláusula 5.03. Est. Esp.

²⁴¹ Artículo 8.03 N.G.

Cuadro N° 27 Detalle de los componentes montos en millones de USD – participación local y banco.

Componente	BID	Local	Total
1 Ingeniería y administración	5,40	4,90	10,30
1.1 Estudios, proyectos y administración	4,90	4,90	9,80
1.2 Seguimiento, evaluación y auditoría	0,50	0,00	0,50
2 Obras, supervisión y apoyo técnico	294,60	195,10	489,70
2.1 Construcción y adecuación de superestructura e instalaciones ferroviarias.	254,10	103,20	357,30
2.1.1 Electrificación	73,80	0,00	73,80
Componente	BID	Local	Total
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
2.2 Construcción y adecuación de infraestructura ferroviaria	17,50	84,90	102,40
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
Total	300,00	200,00	500,00

Resultados esperados como consecuencia de la implementación del proyecto:

En el Anexo Único del Contrato de Préstamo BID N°2982²⁴², se describe el objeto y los objetivos del proyecto que nos ocupa. Asimismo, el Plan de Seguimiento y Evaluación²⁴³ acompaña la ejecución de la operación de conformidad con los indicadores de avance -de producto por componente, impacto y resultados- y las metas definidas para esos indicadores en la Matriz de Resultados del Proyecto. Consultada la UEC al respecto respondió²⁴⁴: “...- *El Gobierno de la República Argentina orienta sus políticas en materia ferroviaria, hacia la reorganización, reconstrucción y modernización del Sistema Ferroviario. Para ello, ha desarrollado un Plan Estratégico (PE) ferroviario, cuyo objetivo central es reposicionar a los ferrocarriles en el sistema multimodal de transporte. Asimismo, el Plan Quinquenal de Transporte 2012-2016 establece las prioridades del gobierno en el sector e incluye, entre sus objetivos, la mejora de los servicios ferroviarios metropolitanos, a fin de atraer un 40% adicional de pasajeros. En particular, propone modernizar los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros, tendiendo a la electrificación total del sistema, incrementando la frecuencia y los estándares de calidad, y eliminando las interferencias viales, a fin de mejorar la seguridad de los pasajeros, disminuir los tiempos de viajes, y mejorar la integración con el entorno urbano. En relación a esto, identifica los siguientes proyectos: i) soterramiento del ferrocarril*

²⁴² Anexo Único, título I Objetivos punto 1.01.

²⁴³ 5.02 del Anexo Único. Fuente: Enlace electrónico requerido 3, de la Propuesta de Préstamo que fundamentó el Contrato de Préstamo analizado.

²⁴⁴ Nota NO-2018-05600690-AP-UEC#MTR de fecha 2/2/2018.

Sarmiento; ii) electrificación de los ferrocarriles San Martín, Belgrano Sur, Belgrano Norte, y los servicios diésel remanentes del ferrocarril Roca; iii) readecuación del material rodante en todas las líneas; y iv) cambio de material rodante del ferrocarril San Martín.”

En particular y en cuanto al Ferrocarril Gral. Roca se proyectan los siguientes resultados mediante la concreción de este Proyecto:

1. Menores tiempos de viaje, mayor confiabilidad y confort. Se prevé que la electrificación del corredor produzca una mejora sustancial en el tiempo y la calidad de viaje de los pasajeros.

Los coches eléctricos empleados poseen mayores velocidades máximas (superiores a 100 km/h) y mayor aceleración y desaceleración (0,6-1,0 m/s²) que las locomotoras diésel eléctricas (0,2-0,3 m/s²), un aspecto no menor teniendo en cuenta que, incluyendo terminales, el corredor cuenta con 19 estaciones con sus correspondientes detenciones y reinicio de marcha.

Lo mencionado, sumado a las mejoras de la infraestructura y superestructura de vía y obras de arte, se habrá de traducir en una mayor velocidad comercial (superior a los 50 km/h), que reducirá el tiempo de viaje entre Plaza Constitución y La Plata, de los actuales 80 minutos a alrededor de 60 minutos.

Estas mejoras en los tiempos de circulación estarán acompañadas por el incremento de las frecuencias (en las horas-punta de los actuales 24 minutos entre trenes a 6 entre Plaza Constitución y Berazategui y a 12 entre Berazategui y La Plata) el que reducirá el tiempo medio de espera, y permitirá al ferrocarril competir en el tiempo total de los viajes con los buses. En este sentido, el atributo esencial del ómnibus es no requerir (en la mayoría de los casos) uno o dos viajes terminales, tiempo que debe ser “absorbido” por el ferrocarril a través de su menor tiempo de viaje propio, incluido esperas. La mayor comodidad de los coches eléctricos (hasta 4 pasajeros parados por m²), y contar con aire acondicionado y calefacción, contribuirá también a captar la demanda prevista.

La oferta que habrán de prestar los nuevos servicios electrificados se prevé diversificada, buscando responder a los requerimientos de los distintos segmentos de usuarios. Se correrán trenes convencionales (que se detendrán en todas las estaciones, originarios no sólo de las terminales de Plaza Constitución y de La Plata sino también, por ejemplo, en la Estación Berazategui; para responder a los requerimientos de demanda del tramo “más cargado” del corredor), trenes semi-expresos (con paradas en estaciones específicas de mayor actividad), o expresos (circulando entre las terminales de Plaza Constitución y La Plata con un número muy limitado de paradas), que reducirán el tiempo de viajes entre estaciones terminales incluso a menos de 60 minutos. Esta diversidad de servicios, será posible debido a que el proyecto prevé la construcción de “vías terceras” en lugares específico del corredor, permitiendo así el sobrepaso de trenes.

2. Aumento de la demanda ferroviaria. La electrificación del corredor ferroviario a La Plata tiene previsto producir (aún bajo premisas conservadoras de derivación de tráfico y sin considerar tráfico inducido) un incremento de los pasajeros del corredor del orden del 40%, los que crecerían a los niveles de demanda del año 2012 de 144 mil a 202 mil pasajeros por día hábil. El ferrocarril se convertiría así en el modo dominante del corredor pasando de su actual participación del 30%, al 42%. El tráfico derivado provendrá mayormente, como se indicó, de los servicios de buses, los que cederían unos 50 mil pasajeros diarios. En consistencia con lo que indican experiencias internacionales similares, no se prevé que las derivaciones de tráfico provenientes de los automóviles particulares sean especialmente significativas. De todas maneras, valores crecientes del costo tanto de los combustibles como de los peajes de autopistas y del estacionamiento en las áreas más densas de la región hacen suponer que si bien estos usuarios no habrán de constituir la parte central de la nueva demanda a captar, habrán de realizar una contribución marginal positiva al crecimiento previsto del tráfico. Las estimaciones de demanda prevén que el 5% de los actuales usuarios de vehículos automotores individuales (6400 pasajeros diarios en el año 2012) habrán de derivarse a los nuevos servicios ferroviarios. Los servicios de combis, a su vez, cederían 2 mil de sus 10 mil pasajeros diarios.

Cuadro N° 28 Estimación de demanda del corredor Buenos Aires-La Plata, sin proyecto (situación actual) y con proyecto, para los niveles de demanda del año 2012

	Demanda Sin Proyecto (Pasajeros/día)	Demanda Sin Proyecto (% del total)	Demanda Con Proyecto (Pasajeros/día)	Demanda Con Proyecto (% del total)
Ferrocarril	144.024	30,0%	202.174	42,2%
Buses	197.881	41,3%	148.108	30,9%
Automóvil	127.540	26,6%	121.663	25,4%
Combis	10.000	2,1%	8.000	1,7%
Total	479.445	100,0%	479.445	100,0%*

Fuente: Informe Inicial del Estudio de Viabilidad Económica de la Electrificación del Corredor Plaza Constitución-La Plata, ACyA, junio de 2013. (*) Los totales pueden no sumar debido a razones de redondeo.

3. Reducción de accidentes. Los nuevos coches eléctricos contarán con puertas automáticas que sólo se abrirán bajo la conducción del “guarda” del tren. Por otra parte, las nuevas plataformas de las estaciones posibilitarán el ascenso y descenso de los pasajeros al mismo nivel de los vehículos, lo que eliminaría prácticamente todos los accidentes de pasajeros que generan los coches actuales. Es de mencionar que los accidentes no sólo conllevan un altísimo costo social en muertos y heridos, sino que también generan la interrupción total del servicio durante varias horas, hasta que se cumplen todas las acciones médicas y las formalidades judiciales asociadas a los mismos.

Por otra parte, se prevé una fuerte reducción de los PAN en las principales intersecciones con calles y avenidas del corredor por medio de la construcción de pasos a desnivel, principalmente túneles. El proyecto agrega a los que estaban ya previstos²⁴⁵, dos pasos a desnivel que canalizan el tráfico hacia la ciudad de La Plata desde la Autopista Buenos Aires-La Plata. Esos pasos a desnivel contribuirán a su vez al ahorro de tiempo de viaje del transporte automotor en esas intersecciones y a reducir los niveles de accidentes.

4. Reducción de la contaminación ambiental. La concreción del proyecto logrará que una porción mayoritaria de los pasajeros del corredor se movilice en vehículos ferroviarios de menor consumo energético por pasajero transportado y que, al emplear energía eléctrica y no combustibles fósiles, se utilicen, en una porción significativa, fuentes de energía renovables, lo que reduciría las emisiones de CO₂ y la emisión de gases de efecto invernadero.

El transporte ferroviario no sólo tiene un menor consumo energético por pasajero transportado, sino que a la vez permite, de acuerdo a las circunstancias, el empleo de energía eléctrica de fuentes no térmicas. En este sentido, en la mayoría de los casos, a diferencia de lo que sucede con los automóviles y los buses, la fuente de generación, y, por consiguiente, de emisión se localiza fuera de áreas urbanas más densamente pobladas.

Resumen de Resultados Esperados²⁴⁶:

- La incorporación de 60 mil pasajeros adicionales por día hábil, aun sin considerar tráfico inducido.
- 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 que paran en todas las estaciones, y mayor aún en los trenes expresos y semi-expresos).
- Disminución 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 la reducción de los accidentes en Pasos a Nivel al construirse túneles para el tránsito automotor.
- Reducción sensible de la contaminación ambiental y de la emisión de CO₂, con su consiguiente repercusión positiva respecto del efecto invernadero debido a la disminución de la utilización de los modos a combustión fósil de toda el área.

²⁴⁵ Intersecciones con la Avenida Ramón Franco del Municipio de Avellaneda y con la Calle 58 del Municipio de Berazategui.

²⁴⁶ De acuerdo con lo informado por la UEC por NO-2018-05600690-APN-UEC#MTR.

ORGANISMOS INVOLUCRADOS

Los entes estatales e internacionales vinculados a los aspectos que intervienen en el presente proyecto son los siguientes:

El ex Ministerio del Interior y Transporte: con el dictado de los Decretos N° 874 y 875 del 06/06/2012, asumió las funciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en todo lo atinente al sector transporte, lo que llevó al traspaso de los programas y proyectos financiados con préstamos, créditos o donaciones externos, incluyendo los otorgados en el marco de acuerdos de cooperación, en los cuales la entonces ST revistiese el carácter de ejecutor, y con ello la transferencia de las unidades ejecutoras de estos programas y proyectos desde la jurisdicción del Min. Plan., a la del ex MIyT²⁴⁷, las que al fusionarse²⁴⁸ conformaron la UEC del MIyT como centralizadora de sus competencias, a cargo de un Coordinador bajo la dependencia directa del titular de dicha oficina ministerial.

La ex UEC del MIyT: por medio del Dec. 2034 del 04/12/2013 se aprobó el modelo de “Acuerdo de Otorgamiento de Línea de Crédito Condicional AR-X1018”²⁴⁹, el Modelo de “Contrato de Préstamo BID N° AR-L1158”²⁵⁰; y se modificó la denominación de la preexistente Unidad Ejecutora Central del Programa de Saneamiento Financiero y de Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (UEC) por la de Unidad Ejecutora Central del MIyT²⁵¹, asignándosele las funciones de gestión y ejecución del “Programa de Recuperación de Ferrocarriles Metropolitanos”²⁵² y del “Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Plaza Constitución - La Plata”, entre otros.

Ministerio de Transporte: con el cambio de la gestión del año 2015 se efectúan modificaciones en las áreas ministeriales, es así que a través del Decreto 13/2015²⁵³ se escinde la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y se la erige como un

²⁴⁷ En dicho contexto funcionaban en el ámbito del MIyT dos unidades que tenían por objeto la ejecución de programas y/o proyectos financiados con fuentes de financiamiento externas: la UEC del Programa de Saneamiento Financiero y de Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (UEC), creada mediante el Decreto N° 202 del 30/01/1991, y la UE del Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (UEP), creada mediante la Resolución ST N° 137 del 22/12/1997.

²⁴⁸ Art. 6°, Decreto 2034/13.

²⁴⁹ Art. 1°.

²⁵⁰ Art 2°. Derivado de la línea de crédito aprobada por art. 1°, y destinado a financiar parcialmente (por un monto de hasta U\$S 300.000.000) el “Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Plaza Constitución - La Plata”, el cual consta de 7 Capítulos de Estipulaciones Especiales, 10 Capítulos de Normas Generales y un Anexo Único, todo lo cual se incorpora como Anexo II del mismo Decreto.

²⁵¹ Bajo esta nueva denominación se absorben y unifican (junto con todas sus atribuciones y responsabilidades) la antecesora (UEC) y la Unidad Ejecutora del Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (UEP).

²⁵² Art. 6°.

²⁵³ Del 10 de diciembre de 2015.

ministerio independiente²⁵⁴, al que se le atribuyen las competencias y responsabilidades relacionadas al área de transporte²⁵⁵ y se le transfieren las unidades organizativas existentes dentro de su órbita²⁵⁶. En dicho ámbito y bajo la dependencia directa del ministro se crea la UEC, a la cual se le asigna la ejecución del proyecto, y se prescribe a cargo del Secretario de Obras de Transporte como Coordinador del mismo²⁵⁷.

Unidad Ejecutora Central (UEC): Por Decreto 547/2016 de fecha 01 de abril de 2016 se crea la UEC (en la órbita del Ministerio de Transporte y bajo la dependencia directa del titular de esa cartera)^{258,259}, con el objeto de llevar a cabo la gestión y ejecución de los programas y/o proyectos financiados total o parcialmente con fuentes de financiamiento externas, detallados en su Anexo I como así también "...todos aquellos que en el futuro se desarrollen en la órbita del Ministerio, en orden a las competencias detalladas en el Anexo II: "UEC- Responsabilidad Primaria"^{260,261}. En dicho orden tiene a su cargo la coordinación del "Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Constitución - La Plata [AR-L1158]", la debida ejecución de sus componentes, los procesos de adquisiciones

²⁵⁴ Art. 1°.

²⁵⁵ Art. 21°.

²⁵⁶ Art. 5° Decreto 212 del 23/12/2015.

²⁵⁷ Art. 2° Decreto. 547/16., 01/04/2016. Previamente a través del Decreto 08/2016 de enero de dicho año se había incorporado a la Secretaría de Obras de Transporte, asignándosele, entre otros, los siguientes Objetivos: "Entender en la ejecución de los programas nacionales de obra pública con financiamiento externo"; "entender en el seguimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con las diferentes agencias y organismos internacionales en cuanto a la debida ejecución de los programas y proyectos del MT"; "evaluar la oportunidad y conveniencia del desarrollo y gestión de nuevos programas y proyectos a ejecutar con financiamiento externo, como así también efectuar el monitoreo de la gestión presupuestaria del financiamiento, tanto en lo referido al crédito externo como a las contrapartidas locales; "diseñar un sistema integrado de seguimiento y evaluación de resultados e impacto de la ejecución de los programas y proyectos con financiamiento externo, que contemple los procesos involucrados, así como las reprogramaciones que se puedan requerir, articulando su actividad con las áreas competentes de la Secretaría", etc.

²⁵⁸ Art. 1°.

²⁵⁹ El art. 2° asigna al Secretario de Obras de Transporte como Coordinador General a cargo de la UEC.

²⁶⁰ La normativa otorga a la UEC una diversidad de Acciones de las cuales se pueden considerar como principales las siguientes: intervenir en la formulación de programas y/o proyectos financiados con fuentes de financiamiento externo; coordinar la programación, desarrollo y ejecución de todas las gestiones ante los organismos financieros, en el marco de su competencia; intervenir supervisando los procedimientos en la medida de su correspondencia.; llevar a cabo todas las contrataciones y/o adquisiciones necesarias para la ejecución de los programas y/o proyectos; realizar un seguimiento de los planes de adquisiciones correspondientes a los programas y/o proyectos en ejecución; administrar la cuenta especial de cada préstamo y las cuentas de proyectos de la UEC; llevar a cabo la administración financiera de los programas y proyectos, gestionando las solicitudes de desembolsos provenientes de los organismos internacionales de crédito, las transferencias a la cuenta de la UEC de los fondos **provenientes** de la fuente de financiamiento local que constituyen la contrapartida de los mencionados programas y/o proyectos y la preparación de los estados financieros de los mismos; registrar todas las actividades administrativas, contables y financieras de los programas y/o proyectos, incluyendo las cuentas especiales, desembolsos e informes de auditoría; monitorear y evaluar la ejecución de los programas y/o proyectos, evaluar el cumplimiento de los resultados alcanzados.

²⁶¹ Art. 1°.

que se requieran, la administración financiera, el monitoreo y seguimiento del desarrollo, y la evaluación de resultados de los mismos.

Sus funciones específicas son:

- A. Preparar el plan de ejecución del programa (PEP) y correspondientes Planes Operativos Anuales (POA).
- B. Preparar y actualizar los Planes de Adquisición (PA).
- C. Elaborar la documentación de licitación para la contratación de consultoría, bienes y obras, en conformidad con las políticas de adquisiciones del banco.
- D. Realizar el seguimiento técnico, administrativo y financiero de las fuentes y usos de los recursos del Proyecto, de conformidad con el contrato de préstamo y presentar la documentación justificativa de los gastos,
- E. Preparar los estados financieros y las solicitudes de desembolsos,
- F. Realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de la ejecución del proyecto; y
- G. Realizar el monitoreo y seguimiento de los indicadores de productos y resultados, entre otros.

Banco Interamericano de Desarrollo: A cargo del financiamiento de parte del proyecto a través del convenio firmado el 13 de diciembre de 2013, y como se adelantó con facultades en el seguimiento de la marcha del proyecto.

Administradora de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIFSE) y Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE): ambas sociedades fueron creadas por medio de la Ley 26.352 de 2008 con el objeto de efectuar el reordenamiento de la actividad ferroviaria²⁶².

En ese sentido a la ADIFSE se le asignó –entre otras- las siguientes competencias: la administración de la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquella; la confección y aprobación de proyectos de infraestructura ferroviaria que formen parte de la red, su construcción y rehabilitación; el control e inspección de la infraestructura ferroviaria que administre; el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria por sí o por intermedio de los operadores ferroviarios a los que se les asigne dicha tarea²⁶³, etc.²⁶⁴

Por su parte, la SOFSE fue designada como la encargada de la prestación de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros que le fueren asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante, el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria que utilice para la operación del servicio ferroviario a su cargo y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes, estas dos últimas funciones en caso de que les sean asignadas por la

²⁶² Art. 1°

²⁶³ Incorporada. por Ley 27.132 en la que distribuye las competencias entre ADIFSE y SOFSE en sus arts. 14° y 16°.

²⁶⁴ Art. 3°, Ley 26.352.

ADIFSE²⁶⁵; y el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria que le sea asignada por la ADIF²⁶⁶.

Sin perjuicio de las facultades y competencias antedichas, el Decreto 2034/13 designó a la UEC (bajo la dependencia directa del ex Ministro del Interior y Transporte - a la fecha Ministro de Transporte-), como la encargada de gestionar y ejecutar el proyecto²⁶⁷, por lo que las tareas que originariamente pertenecían a ADIFSE fueron ejercidas por la UEC. A la vez, por Res. 171/15 se dispuso que la SOFSE asuma la operación directa de los servicios de transporte ferroviarios de pasajeros correspondientes a diversas Líneas, entre ellas la del FFCC. Gral. Roca. Por su parte, sería la ADIFSE la encargada de las obras que se fueren entregando, conforme a las competencias asignadas por la ley 26.352 y ss.

En dicho marco, el Ministerio de Transporte (por intermedio de la UEC), la SOFSE y la ADIFSE fueron suscribiendo diversas “Actas de Entrega de Obra” por medio de las cuales la ejecutora, a medida que se completaban las obras, las entregaba directamente a SOFSE en su carácter de prestadora de los servicios de la Línea²⁶⁸.

²⁶⁵ Art. 7º, Ley 26.352, modificado por art. 16º, Ley 27.132.

²⁶⁶ Inc. incorporado por el art. 18º de la Ley 27.132.

²⁶⁷ Art. 6º.

²⁶⁸ Ejemplo de lo mencionado es el Acta de Entrega de Obra “Tendido de Catenaria Sobre Vías y Líneas de Distribución de Energía de los LDS del Ferrocarril General Roca – Ramal Constitución – La Plata” y “Provisión e Instalación General de Andenes Provisorios en el Ramal Plaza Constitución – La Plata”, de fecha 15/02/2016.

ANEXO III

COMPARATIVO DE CRONOGRAMA ORIGINAL – CRONOGRAMA VIGENTE (ISP 31/12 2017)

PRODUCTO/ HITO	Unidad de medida	Meta fin de proyecto		METAS ANUALES						Cumplimiento	
				Original	Vigente	2014	2015	2016	2017		2018
Electrificación: sistema de catenaria	kilómetros	98	98	Plan Original		45,00	27,00				98
				Ejecutado		32,60	25,40	17,60	7,40	15,00	
Electrificación: subestación transformadora	unidad	1	1	Plan Original		1,00					1
				Ejecutado					1,00		-
Sistema de Señalamiento en funcionamiento	sistema	1	1	Plan Original			1,00				1
				Ejecutado							-
Sistema de telecomunicaciones en funcionamiento	sistema	1	1	Plan Original			1,00				1
				Ejecutado							-
Elevación de andenes de estaciones	andenes	42	42	Plan Original	16,00	26,00					26
				Ejecutado				10			10
Mejora Funcional de las estaciones	estaciones	5	4	Plan Original	5,00						5
				Ejecutado							-
Material rodante (adecuación de puertas y escaleras)	coches	45	45	Plan Original	45,00						45
				Ejecutado			45,00				
Renovación y mejoramiento de vías: construcción de vías para sobrepaso	kilómetros (vía simple)	10	10	Plan Original	5,00	5,00					10
				Ejecutado							
Renovación y mejoramiento de vías: mejoramiento de vías	kilómetros (vía doble)	30	30	Plan Original	11,00	18,00					31
				Ejecutado							-

PRODUCTO/ HITO	Unidad de medida	Meta fin de proyecto			METAS ANUALES						Cumplimiento
		Original	Vigente		2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Renovación y mejoramiento de aparatos de vías	unidad	70	70	Plan Original	25,00	42,00	3,00				70
				Ejecutado							
Talleres	m2	10.000	10.000	Plan Original	3.500,00	6.000,00	500,00				10.000
				Ejecutado							
Depósitos Ferroviarios	m2	10.000	18.000	Plan Original	3.500,00	6.000,00	500,00				6.500
				Ejecutado				3.000			
Viaducto Ringuelet	Km	1,37	1,37	Plan Original		1,37					
				Ejecutado			1,37				
Cruce Bajo Nivel La Plata	Sistema	2	1	Plan Original			2				
				Ejecutado							1
Cercos perimetrales	kilómetro	60	60	Plan Original	12,00	18,00	12,00	12,00	6,00		60
				Ejecutado							

EEO#2 - CUADRO 1. OBRAS Y ACTIVIDADES 2982/OC-AR

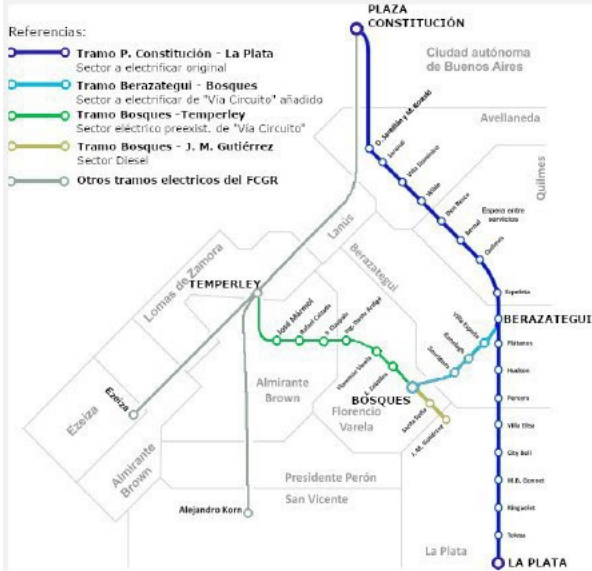
Componentes	% de avance financiero
1. Ingeniería y administración	
1.1 Estudios, proyectos y administración	95%
1.2 Seguimiento, evaluación y auditoría	90%
2. Obras, supervisión y apoyo técnico	
2.1 Construcción y adecuación de superestructuras e instalaciones ferroviarias	
2.1.1 Electrificación	
2.1.1.a. Tendido de catenaria	100%
2.1.1.b. Subestación Quilmes	100%
2.1.2 Señalamiento y Telecomunicaciones	
2.1.2.a. Señalamiento	27%
2.1.2.b. Telecomunicaciones	100%
2.1.3. Adecuación de estaciones (1)	94%
2.1.4 Renovación y mejoramiento de vías	0%
2.1.5 Depósito Tolosa	100%
2.1.5 Taller (2)	-
2.1.6 Cercos	0%
2.2 Construcción y adecuación de infraestructura ferroviaria	
2.2.1 Viaducto	100%
2.2.2 Reparación de obras de arte (3)	-
2.2.3 Pasos bajo nivel La Plata (4)	100%
2.2.4 Obras suplementarias de drenaje (5)	-
2.3 Supervisiones	96%

Notas: (1) Excluye estación Santillán y Kosteki; (2)(4) el gobierno decidió no construir el taller y redimensionó la obra del depósito Tolosa. Además, cambió sustancialmente la magnitud de la obra en uno de los dos pasos bajo nivel previstos; y (3)(5) trabajos parcialmente incluidos en la obra de renovación de vías.

Proyecto de Mejora Integral del FERROCARRIL GRAL. ROCA RAMAL PLAZA CONSTITUCIÓN—LA PLATA

El Proyecto

Tramo original: P. Constitución—La Plata (52,8 km)
Tamo incorporado: Berazategui—Bosques (6,5 km)
Total intervenido: 59,3km
Diagrama de la línea:



Aumento del tramo intervenido: La incorporación del tramo "Berazategui—Bosques" permitió brindar servicios eléctricos por la "Vía Circuito" realizando el recorrido circular "Plaza Constitución—Berazategui—Bosques—Temperley—Plaza Constitución".

Resumen económico—financiero

Alcance del financiamiento adicional:



Resumen de la variación de costos del proyecto:



Variación de precios: Mayores precios unitarios que los previstos, fructuaciones producto del tipo de cambio y la inflación.
Variación de cantidades: Ejecución de obras fuera del tramo P. Constitución—La Plata y adendas con cambios en el alcance del proyecto licitado.

Detalle de las principales variaciones en los componentes



		DETALLE DE DIFERENCIA DE COSTOS ACTIVIDADES 2982/OC-AR										2982/OC-AR + AR-L1337	
COMPONENTES	MATRIZ 2982/OC-AR	ETAPA LICITACIÓN					ETAPA EJECUCIÓN					TOTAL FINANCIAMIENTO	
	TRAMO ORIGINAL (Plaza Constitución - La Plata)	DIFERENCIA DE COSTOS (respecto a la matriz 2982/OC-AR)				TRAMO ORIGINAL + TRAMOS ANEXOS	DIFERENCIA DE COSTOS (respectos a la licitación)				TRAMO ORIGINAL + TRAMOS ANEXOS	ACTIVIDADES AR-L1337	TRAMO ORIGINAL + TRAMOS ANEXOS
	TOTAL PREVISTO	VAR. DE PRECIOS	VAR. DE CANTIDADES		TOTAL	TOTAL LICITADO	VAR. DE PRECIOS	VAR. DE CANT.	TOTAL	TOTAL EJECUTADO	TOTAL NUEVAS ACTIVIDADES	TOTAL 2982/OC-AR + AR-L1337	
		CONTRATADO vs MATRIZ 2982/OC-AR	OBRAS FUERA DEL TRAMO ORIGINAL	NO EJECUTADOS			FÓRMULA DE REAJUSTE DE PRECIOS Y VARIACIÓN DE TIPO DE CAMBIO	ADENDAS					
1 INGENIERÍA Y ADMINISTRACIÓN	10,3	-2,3	-	-	-2,3	8,0	-	-	-	8,0	0,1	8,1	
1.1 Estudios, Proyectos y Administración	9,8	-1,8	-	-	-1,8	8,0	-	-	-	8,0	0,1	8,1	
1.2 Seguimiento, evaluación y auditoría	0,5	-0,5	-	-	-0,5	-	-	-	-	-	-	-	
2 OBRAS, SUPERVISIÓN y APOYO TÉCNICO	489,7	43,9	85,4	-82,2	47,1	536,8	17,4	61,9	79,2	616,0	5,1	621,1	
2.1 Construcción y adec. de superestr. e inst. ferrov.	357,3	66,9	83,5	-32,7	117,7	475,0	12,6	61,1	73,7	548,8	5,1	553,9	
2.1.1 Electrificación	73,8	81,8	-	-	81,8	155,6	-17,3	33,2	15,9	171,5	-	171,5	
2.1.2 Señalamiento y Telecomunicaciones	120,0	-38,0	64,2	-	26,1	146,1	8,5	20,0	28,4	174,6	-	174,6	
2.1.3 Adecuación de estaciones y material rodante	36,1	3,7	8,3	-	12,0	48,1	-3,0	0,0	-3,0	45,1	5,1	50,2	
2.1.4 Renovación y mejoramiento de vías y aparatos de vías	82,4	-10,7	11,1	-32,7	-32,4	50,0	12,7	7,9	20,6	70,6	-	70,6	
2.1.5 Talleres y depósitos	30,0	31,2	-	-	31,2	61,2	11,7	-	11,7	72,9	-	72,9	
2.1.6 Cercos	15,0	-1,0	-	-	-1,0	14,0	-	-	-	14,0	-	14,0	
2.2 Construcción y adecuación de infraestr. ferrov.	102,4	-6,3	-	-44,5	-50,8	51,6	4,1	-0,0	4,1	55,7	-	55,7	
2.2.1 Viaductos	38,5	-0,5	-	-	-0,5	38,0	0,7	-0,0	0,7	38,7	-	38,7	
2.2.2 Reparación de obras de arte	15,0	-	-	-15,0	-15,0	-	-	-	-	-	-	-	
2.2.3 Pasos bajo nivel La Plata	38,4	-5,7	-	-19,0	-24,7	13,7	3,4	-	3,4	17,0	-	17,0	
2.2.4 Obras suplementarias de drenaje	10,5	-	-	-10,5	-10,5	-	-	-	-	-	-	-	
2.3 Supervisiones	25,0	-16,7	1,9	-	-14,9	10,1	0,7	0,8	1,4	11,5	-	11,5	
2.4 Viabilización socio ambiental	5,0	-	-	-5,0	-5,0	-	-	-	-	-	-	-	
500,0	41,6	85,4	-82,2	44,8	544,8	17,4	61,9	79,2	624,0	5,2	629,2		

Notas:

- Valores expresados en millones de US\$.
- Diferencia de costos por variación de cantidades: aumentos del alcance y cambios de proyecto durante el proceso constructivo.
- Diferencia de costos por variación de precios: costos unitarios diferentes a los previstos en la matriz del préstamo 2982/OC-AR, impacto de fórmulas de reajuste de precios previstas en los contratos y variaciones en el tipo de cambio.

LÍNEA ROCA RAMAL PLAZA CONSTITUCIÓN - LA PLATA

Mapa y geolocalización

El ramal Plaza Constitución - La Plata comprende un recorrido de 48,8 km de extensión, con 19 estaciones incluyendo las cabeceras de los cuales se han relevado 11 puntos específicos.





Estación Villa Domínico

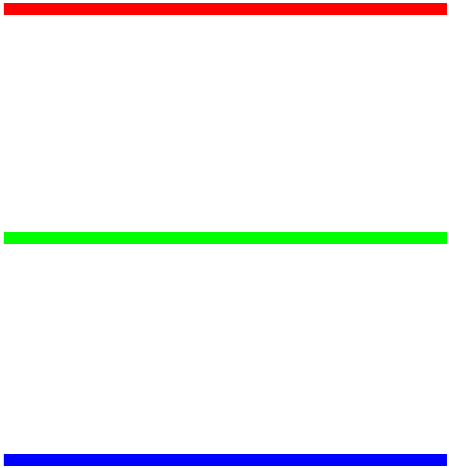
Primer plano detalle del andén descendente provisorio.





Estación Villa Domínico

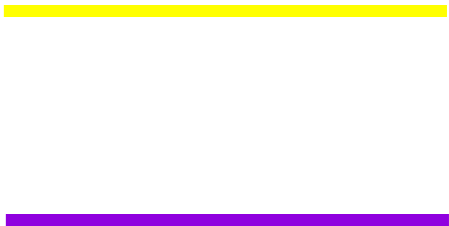
Primer plano del andén descendente provisorio, definitivo en obra y catenarias.





Estación Villa Domínico

Vista de los andenes descendente y ascendente provisorios, vista hacia el norte, cruce peatonal a nivel.





Estación Villa Domínico

Andenes descendente y ascendente definitivos en obra y catenarias, vista hacia el norte.





Estación Villa Domínico

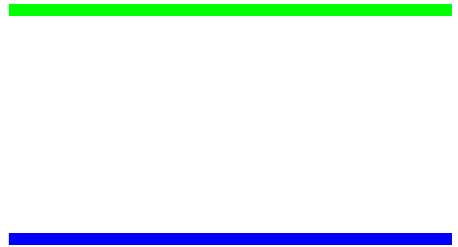
Vista de catenarias y señales, sentido hacia el sur.





Estación Villa Domínico

Vista de andén provisorio ascendente con formación y andenes definitivos en obra, sentido sur.





20180627 Roca
34°41'29" S 58°19'35" W DJI_0247.jpg

Estación Villa Domínico

Vista de andenes definitivos desde descendente en obra, y catenarias.





Estación Don Bosco

Primer plano de andén descendente provisorio y catenarias, sentido sur.





Estación Don Bosco

Vista de andenes provisorios, sentido norte.

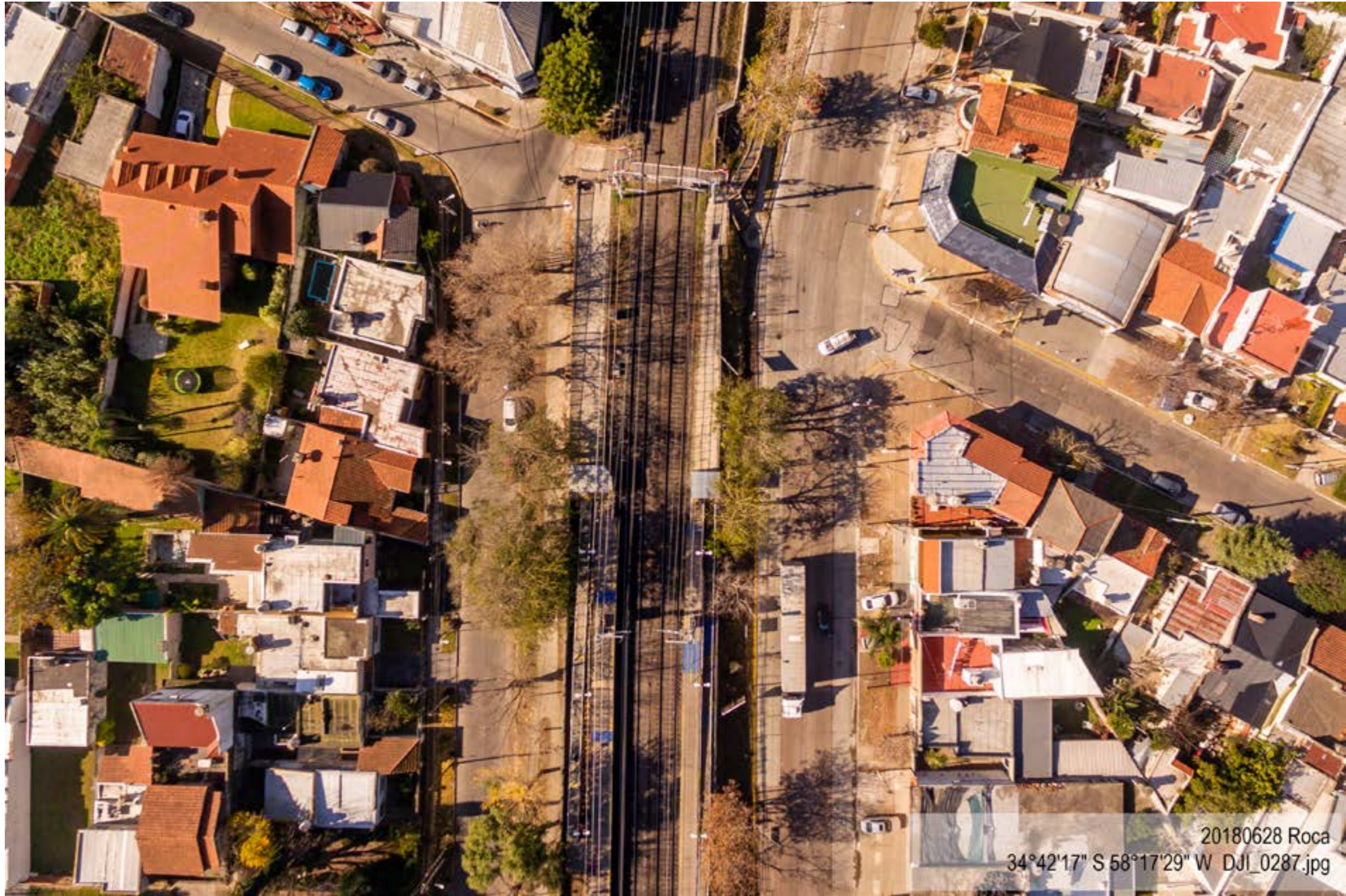




Estación Don Bosco

Plano cercano de catenarias.





Estación Don Bosco

Vista de anden provisorio, izquierda ascendente, cruce peatonal a nivel.





Estación Don Bosco

Primer plano de formación, catenarias, andenes provisorios y paso peatonal a nivel.





Estación Quilmes

Vista lado sur, catenarias, andenes definitivos y refugios.





Estación Quilmes

Vista de andén, cruce peatonal, primer plano de catenarias y señalética.





Estación Quilmes

Rampa y acceso en construcción y señalamiento y control de trenes (sistema antiguo).





Estación Quilmes

Vista de señales y cruce informal perimetral.





Estación Quilmes

Señalamiento y control de trenes.





Estación Quilmes

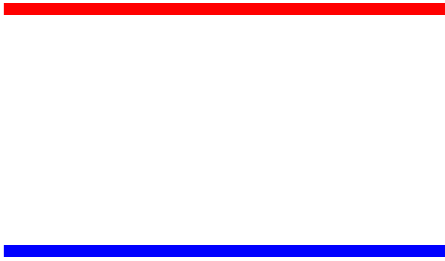
Señalamiento y control de trenes.





Estación Quilmes

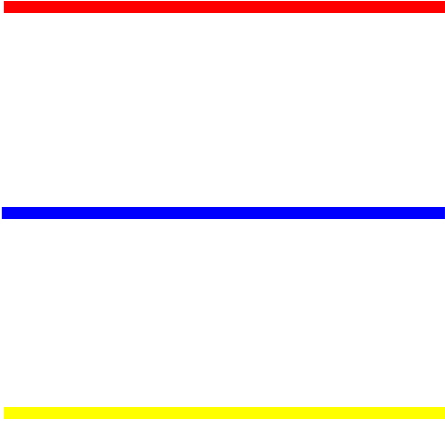
Catenarias y andenes definitivos; vista norte desde andén descendente.





Estación Quilmes

Vista de catenarias y formación en andén descendente, sentido norte.

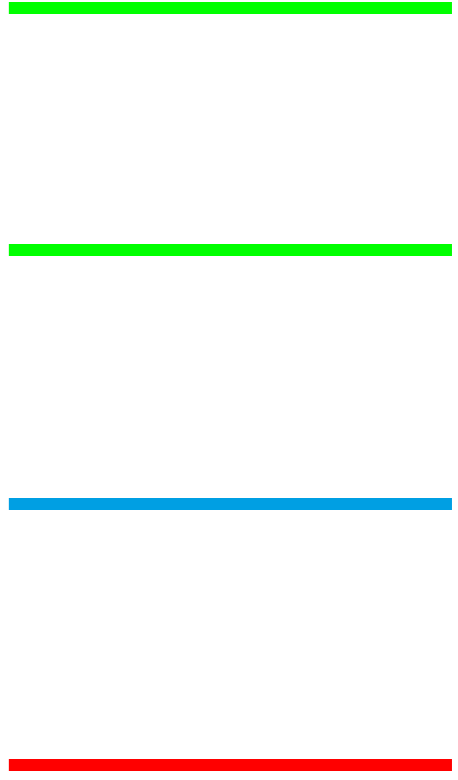
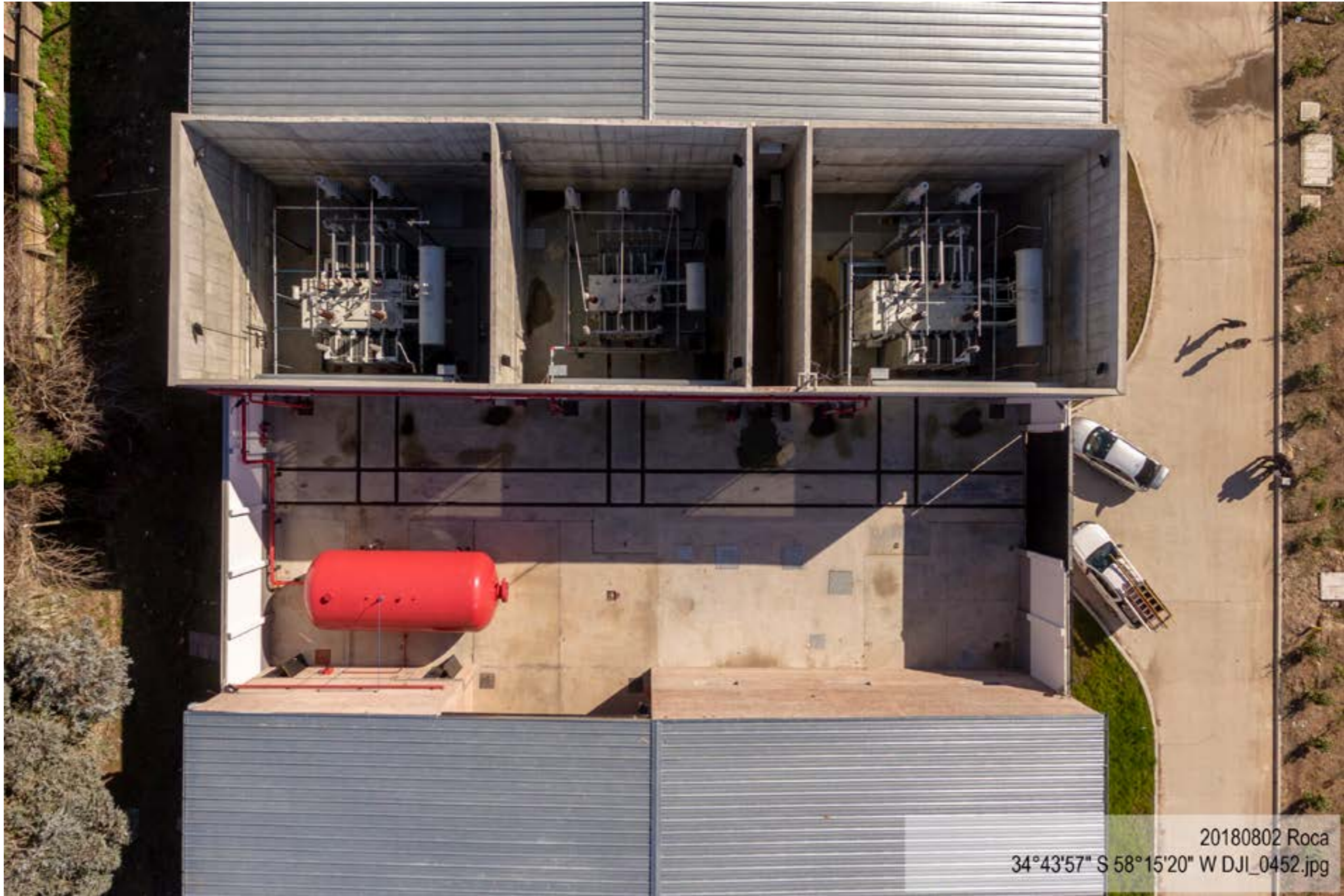




Subestación Quilmes

Armarios de control de alta tensión.





Subestación Quilmes

Plano cercano, transformadores de líneas catenarias y sistema de prevención de incendios.





Subestación Quilmes

Vista panorámica de las instalaciones.





Estación Berazategui

Vista de andén provisorio ascendente y rampa.





Viaducto Ringuelet

Vista general, sentido norte.





Viaducto Ringuelet

Vista de formación en ascendente, sentido sur.





Viaducto Ringuelet

Vista de formación en ascendente, sentido noreste.

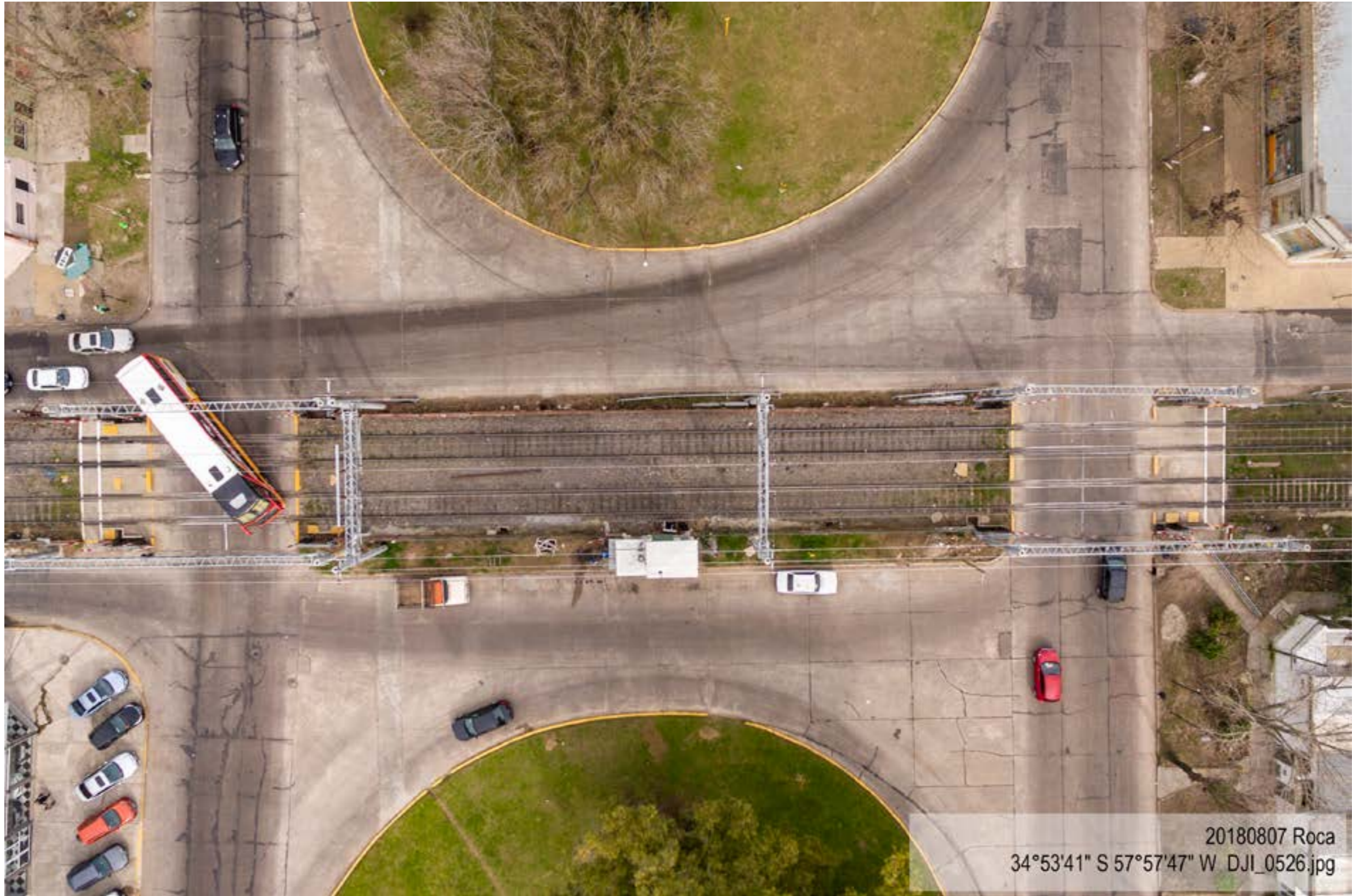




Sector PAN. Avenidas 1 y 32. La Plata

Primer plano de paso a nivel, ambos sentidos.

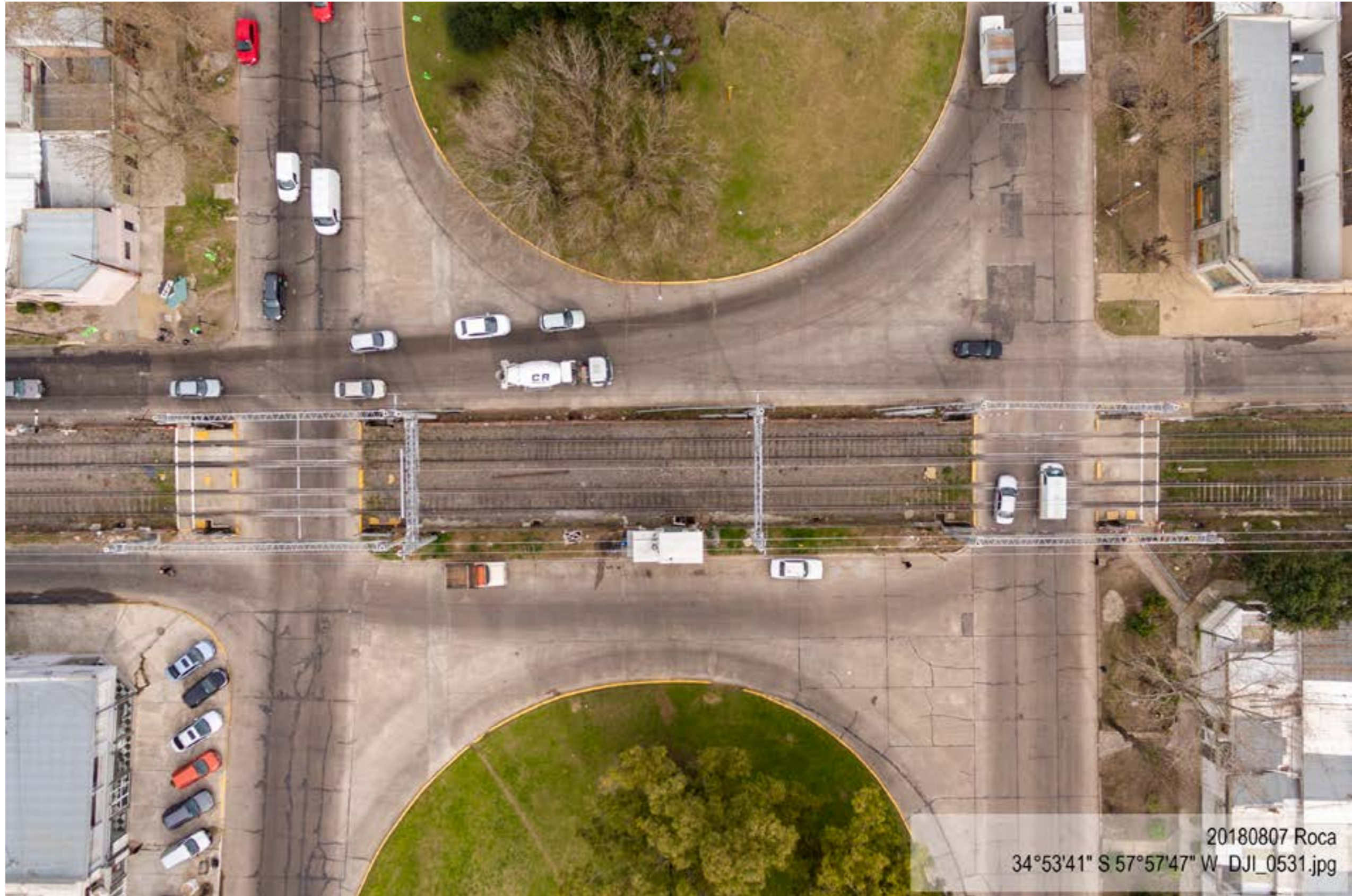




Sector PAN. Avenidas 1 y 32. La Plata

Vista de pasos a nivel. Ver flujo de tránsito en el video adjunto (11 Sector PAN.mp4).





Sector PAN. Avenidas 1 y 32. La Plata

Vista de pasos a nivel.



COMENTARIOS DEL AUDITADO



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Nota

Número: NO-2023-70967808-APN-DAPYPSYE#MTR

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 21 de Junio de 2023

Referencia: Nota N° 18/23 - AG7 y NOTA N° 11/23 – DCST, Ref. Act. N° 575/17 en el marco de la auditoría “Ministerio de Transporte – MT – Secretaría de Gestión de Transporte – SGT – CNRT -ADIF y SOFSE

A: Dr. Gabriel MIHURA ESTRADA (Auditor General - Auditoría General de la Nación),

Con Copia A: Melisa Di Cione (UAI#MTR), Nicolás Alejandro Estevez Bendorir (DGD#MTR), Sebastián Malis (DAIYT#MTR), Facundo Correa (DAIYT#MTR),

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud en respuesta a su Nota N° 18/23-AG7 | NOTA N° 11/23-DCST en relación a la Auditoría referida a “Ministerio de Transporte (MT) - Secretaría de Gestión del Transporte (SGT) – Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) - Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE) - Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE).

Al respecto, a continuación se detallan los comentarios a los hallazgos del informe:

Hallazgo 4.1:

Las obras del Proyecto fueron registradas en el sistema BAPIN a saber: 62062: Electrificación - Ramal Constitución - La Plata de la Línea Gral. Roca, 62063: Renovación del Sistema de Señalamiento y Telecomunicaciones, 62066: Readequación de Estaciones, 62067: Renovación y Mejoramiento de vías, 62068: Construcción Deposito de Tolosa, 62070: Construcción Viaducto y 62072 Paso Bajo a Nivel.

En dichas fichas BAPIN se realiza el seguimiento de las obras, se cargan las fechas de las obras y la ejecución presupuestaria de cada año. En la actualidad la información presupuestaria viaja directamente del e sidif.

Asimismo DNIP intervino en la instancia de aprobación del Modelo del Contrato del Préstamo BID N° AR-L1158. Dicho Contrato de Préstamo incluye en su Anexo Único, las distintas obras y componentes que integran el "Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril General Roca: Ramal Constitución - La Plata.

Hallazgo 4.2:

En julio de 2018, mediante Nota NO-2018-35984826-APN-SECOT#MTR, el proyecto solicita a Subsecretaria de Relaciones Financieras Internacionales del entonces Ministerio Hacienda gestionar ante el Banco Interamericano de Desarrollo, una prórroga del plazo de desembolsos de veinticuatro (24) meses, para culminar las obras en ejecución y las que se encontraban en proceso de licitación, manifestándose que ... *“se evidencia la complejidad de las obras proyectadas las que se tradujeron en sendas oportunidades en la ampliación de sus alcances y de sus plazos motivadas en mejoras técnicas requeridas por la Línea General Roca y en otros supuestos por la no concomitancia de la ejecución de las obras debido a su inicio en fechas distintas; no obstante ello se han ejecutado las principales obras de electrificación, lo que se traduce necesariamente en la solicitud de una prórroga del plazo de desembolsos que permita completar las obras que forman parte del proyecto y que conforman una solución de integral de modernización para llevar el servicio a estándares internacionales.”*

Mediante Nota CSC/CAR 2226/2018 de fecha 22 de agosto de 2018, el BID aprueba la primera prórroga por un plazo de 24 meses.

Hallazgo 4.2.2, Hallazgo 4.2.2.1, Hallazgo 4.2.2.2 y Hallazgo 4.2.2.3

El Proyecto y el BID, organismo financiador, mediante las misiones de seguimiento y los informes semestrales monitorean el avance del Proyecto, el mismo es un documento vivo que se actualiza regularmente de acuerdo a los imprevistos que van surgiendo con la ejecución de los distintos componentes.

El Proyecto mediante los informes semestrales evidenció que para ejecutar el Proyecto de Mejora Integral del FFCC Roca iba a requerir un mayor financiamiento.

Sistema de Catenarias

La obra de tendido de Catenarias se licitó mediante la LPI N° 1/2014, dividiéndose en cuatro lotes, adjudicándose por Resolución MIyT N° 655 del 8 de julio de 2014 únicamente los Lotes N° 1 y 2 (tramo Constitución-Berazategui) a la firma SUPERCEMENTO S.A.I.C. , declarándose fracasados los Lotes N° 3 y 4 (tramo Berazategui-La Plata) rechazando las ofertas presentadas por la firma HERSO S.A. por no cumplir dicha firma con el criterio de endeudamiento y por LUIS CARLOS ZONIS SA por no cumplir con el criterio de evaluación y calificación respecto de los equipos de tendido, y adicionalmente recomienda rechazar las ofertas de este oferente por alejarse sustancialmente del presupuesto ajustado.

Mediante Nota 389/2014 de fecha 01/07/2014 el proyecto solicitó la No objeción del BID al informe de evaluación y su posterior adjudicación, el BID otorga la No Objeción mediante Nota CSC/CAR 2770/2014 de fecha 02/07/2014.

En virtud de esto, mediante Licitación Pública Internacional N° 4/2014 se re licitaron los lotes fracasados, se

presentaron únicamente dos ofertas, resultando la oferta más baja la correspondiente a la firma SUPERCEMENTO S.A.I.C. Mediante Nota 282/2015 de fecha 29/01/015 se solicitó al BID la No Objeción a la adjudicación, el BID otorga la No objeción mediante Nota CSC/CAR 492/2015 de fecha 02/02/2015. Dicha licitación fue adjudicada mediante resolución 56/2015.

Via Circuito

Mediante Nota 364/2015 se solicitó al BID la No Objeción a la enmienda por la vía circuito, en la misma además de las consideraciones brindadas en el informe de auditoría, dicha Nota se expresan los siguientes puntos

... *“Asimismo de los estudios realizados, se desprende que lo más conveniente técnica y económicamente es alimentar el ramal desde la SET de Temperley a través del tramo Bosques Berazategui que, coadyuve en la finalización de la electrificación de la sección denominada “vía Circuito”, y le dé mayor confiabilidad a todo el sistema, al permitir la integración eléctrica entre los ramales Constitución - Bosques (vía Temperley) y Constitución – La Plata”.*

... *“Esta integración / conexión eléctrica entre ambos ramales a través de la vía circuito hace posible el funcionamiento en conjunto de ambas subestaciones, a saber, la SE Temperley y la nueva SE Quilmes de forma tal que, en caso de una salida de servicio accidental de la SE Temperley, la nueva subestación Quilmes podrá alimentar temporalmente a los trenes que circulen por el ramal Temperley, y viceversa, garantizando la continuidad del servicio ante fallas eléctricas que puedan ser ajenas al ferrocarril, o incluso para cumplir con mantenimientos de las SET que requieran desconectarlas de la red”.*

... *“El tendido de la catenaria entre Bosques y Berazategui, de aproximadamente 6 km., supone incrementar el proyecto original previsto de electrificación de Ferrocarril Gral. Roca - Ramal Constitución – La Plata en un 12%, resultando el total de la obra en 58 km. Dicha obra no se encontraba prevista en un primer momento, ya que no se contaba con la electrificación del tramo Claypole a Bosques, obra que se encuentra en proceso de Licitación por ADIFSE.”*

... *“Que en orden a los motivos expuestos, se solicita la no objeción a la enmienda correspondiente al contrato de la Obra “Tendido de Catenaria sobre vías y Lineas de Distribución de Energía LDS y LDF del Ferrocarril General Roca - Ramal Constitución – La Plata” –Lote N° 2 Tramo Don Bosco - Berazategui, a suscribir con la firma Supercemento S.A.I.C. a fin de incluir en dicho contrato la electrificación del tramo que une Bosques con Berazategui.”*

Se estimó ... *“un valor total de pesos \$ 95.455.946,21 el cual surge de multiplicar el valor promedio del kilómetro de los lotes 1 “Tramo; Constitución – Don Bosco” y 2 “Don Bosco – Berazategui” adjudicados en la LPI 1/2014, por los 6,5 km correspondientes a la ampliación del Tramo Bosques - Berazategui.-“*

El BID dio la No objeción a la incorporación de la vía circuito mediante nota CAR CSC/CAR 817/2015 de fecha 26 de febrero de 2015.

Asimismo, mediante Nota NO-2021-85817201-APN-GGO#SOFSE de fecha 13 de septiembre de 2021 y en relación a la consulta de la auditoría, por los estudios técnicos en relación a la enmienda de la vía circuito, el gerente general de SOFSE remite memorándum ME-2021-85642730-APN-GI#SOFSE del Gerente de Ingeniería de esta Operadora Ferroviaria S.E, en el que menciona ... *“SOFSE presta colaboración en las definiciones técnicas y operativas a través del “ACUERDO DE COOPERACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE MEJORA INTEGRAL DEL FERROCARRIL GRAL. ROCA: RAMAL CONSTITUCIÓN – LA PLATA – CONTRATO DE*

PRESTAMO BID N° 2982/OCAR”, firmado el 23 de abril de 2014 entre la Unidad de Ejecutora Central en representación del Ministerio del Interior y Transporte y esta Sociedad, el cual se adjunta al presente.

... “En base a lo expresado en los párrafos precedentes, se informa que el citado estudio JARTS CONARSUD fue la base para la toma de la decisión técnica de extender la mencionada electrificación a la vía circuito y que no hubo estudios técnicos complementarios, más que la razonabilidad operativa, para que en un futuro y ante la salida de servicio de una de las dos subestaciones, se pudiesen vincular ambos semis- sistemas (Quilmes/Avellaneda con Plaza Constitución/Temperley) y (Quilmes/Berazategui/Bosques con Bosques/Temperley/A. Korn/Ezeiza.”

Subestación Transformadora

La Obra de Subestación se licitó mediante LPI 2/2014 se presentaron dos ofertas y el comité evaluador recomendó solicitar al BID la No Objeción a la negociación con el oferente que habiendo cumplido todos los requisitos establecidos en la licitación presentó la oferta evaluada como la más baja, a los efectos de tratar de obtener un contrato satisfactorio, ello conforme a lo establecido en las cláusulas 2.63 y 2.64 de la políticas de adquisiciones de bienes y obras financiadas por el BID.

Mediante Nota 720/2015 de fecha 20/03/2015 el Proyecto, envía el informe de evaluación y solicita la No Objeción del BID a la negociación del contrato, con fecha 26 de marzo mediante nota CAR CSC/CAR 1209/2015 el BID da la No objeción al informe de evaluación y a la negociación, recomendando temas a incluir en esa negociación.

Mediante Notas 999/15 y 1013/2015 de fechas 11 y 12/05/2015, el proyecto envía al BID el acta de negociación e información complementaria para contar con la aprobación del BID antes de la firma de contrato. Mediante Nota CSC/CAR 1894/2015 el BID otorga la No objeción a la negociación del contrato.

Consecuentemente, se procedió a adjudicar el contrato mediante Resolución 743 de fecha 18/05/2015.

Ambas obras tuvieron enmiendas de plazo con no objeción del BID que tuvieron como causales entre otros: cuestiones climáticas o gremiales, modificaciones de alcance, demoras de provisión de bienes, cambios solicitados por la operadora, ventanas de trabajo.

Hallazgo 4.3 hallazgo 4.3.1 hallazgo 4.3.1.1 y hallazgo 4.3.2

Tal como se establece en el apartado V Supervisión fiduciaria, seguimiento y evaluación del Contrato de Préstamo, Cláusulas 5.02 y 5.03 Contrato de Préstamo, el seguimiento del proyecto se realizara mediante informes trimestrales, informes semestrales, inspecciones y misiones por parte del BID e informes de evaluación final. Asimismo establece que para la evaluación de los resultados esperados del Proyecto se realizara una evaluación de impacto de diferencia en diferencias y una evaluación económica ex post en base al modelo desarrollado ex ante.

Asimismo en el documento Plan de Seguimiento y Evaluación, publicado en la página del BID, se establece que La meta será verificada 6 meses luego de concluidas las obras del Proyecto y el inicio de la operación del servicio electrificado.

Ello así, como a la finalización del periodo auditado (2014 -2017), no habían finalizado la totalidad de las obras previstas en el Proyecto, las metas de resultados no se encontraban en condiciones de ser medidas.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.06.21 19:09:39 -03:00

Daniela Carla Solimini
Directora
Dirección de Administración de Programas y Proyectos Sectoriales y
Especiales
Ministerio de Transporte

Digitally signed by Gestion Documental
Electronica
Date: 2023.06.21 19:09:40 -03:00

ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS DEL AUDITADO

Mediante Nota 18/23 - AG7 y Nota 11/23 – DCST se puso en conocimiento del Ministerio de Transporte (MT), el Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión referido a: “Act. N° 575/17 “Ministerio de Transporte – MT – Secretaría de Gestión de Transporte – SGT– CNRT - Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado ADIF SE - Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado SOF SE”, a efectos de que realicen los comentarios que consideren pertinentes

El Ministerio de Transporte solicitó una prórroga vía e-mail la que fue concedida por Nota N° 21/23 - AG7 y Nota N° 12/23 – DCST.

Finalmente, a través de Nota NO-2023-70967808-APN-DAPYPSYE#MTR del 21 de junio de 2023, dicha dependencia formuló sus comentarios al proyecto remitido.

Dichos comentarios no han provisto evidencia que haga modificar sustancialmente los hallazgos contenidos en el informe. No obstante, se han efectuado aclaraciones en algunos aspectos que contribuyen a su comprensión. En tal sentido, se modificó lo siguiente:

- Hallazgo 4.1: se modifica el último párrafo, incorporándose lo resaltado a continuación: *“En conclusión, del análisis realizado, se verifica que la información cargada en el sistema BAPIN para los proyectos analizados era incompleta. Asimismo, no se obtuvo evidencia de la realización de evaluaciones ex post de los proyectos de inversión 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. Situaciones que 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.”*
- Hallazgo 4.2: se refuerza la Nota al Pie 91, quedando redactada de la siguiente manera:
⁹¹*“Hallazgo 4.2.2.2 y 4.3. Fuera del periodo auditado, por nota 2018-35984826-APN-*

SECOT#MTR la Secretaría de Obras de Transporte solicitó una prórroga del plazo de desembolsos del proyecto, la que fue elevada al Banco por Nota NO-2018-38754707-APN-DNFOIC#MF, quien dio su No Objeción por Nota CSC/CAR 2226/2018.”

Se presentan a continuación los hallazgos, junto con los comentarios efectuados por el auditado y su correspondiente análisis, esquematizados en forma de cuadro:

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
<p>4.1 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.</p>	<p>Las obras del Proyecto fueron registradas en el sistema BAPIN a saber: 62062: Electrificación - Ramal Constitución - La Plata de la Línea Gral. Roca, 62063: Renovación del Sistema de Señalamiento y Telecomunicaciones, 62066: Readecuación de Estaciones, 62067: Renovación y Mejoramiento de vías, 62068: Construcción Depósito de Tolosa, 62070: Construcción Viaducto y 62072 Paso Bajo a Nivel. En dichas fichas BAPIN se realiza el seguimiento de las obras, se cargan las fechas de las obras y la ejecución presupuestaria de cada año. En la actualidad la información presupuestaria viaja directamente del e sidif.</p> <p>Asimismo DNIP intervino en la instancia de aprobación del Modelo del Contrato del Préstamo BID N° AR-L1158. Dicho Contrato de Préstamo incluye en su Anexo Único, las distintas obras y componentes que integran el "Proyecto de Mejora Integral del Ferrocarril G125 general Roca: Ramal Constitución - La Plata".</p>	<p>El comentario del auditado, no aporta, por sí solo, nueva información que lleve a modificar el texto del hallazgo.</p> <p>En lo que hace a la carga de los proyectos en el sistema BAPIN, si bien se les asignó a las obras los códigos informados por el auditado, al revisar la información que registraban en el sistema, se verificaron casos en la que era incompleta, situación que limitaba la eficacia de este sistema como herramienta de seguimiento de las obras que integran el proyecto.</p> <p>Para ilustrar lo anterior mencionamos, a título de ejemplo, la existencia de información faltante en la carga de las solapas “Principios conceptuales de formulación”, “Información complementaria”, “Intervención DINIP (Nro. Dictamen)” de los proyectos: 62062 - ELECTRIFICACION - RAMAL CONSTITUCIÓN - LA PLATA DE LA LÍNEA GRAL. ROCA- y 67176 - SUBESTACIÓN ELÉCTRICA TRANSFORMADORA Y TELEMANDO - RAMAL CONSTITUCIÓN - LA PLATA DE LA LÍNEA GRAL. ROCA-.</p> <p>En otro orden, los comentarios del auditado en relación a la intervención de la DNIP en la instancia de aprobación del Modelo del Contrato</p>

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS
		<p>de Préstamo BID N° AR-L1158, son una confirmación adicional de lo que se describe en el hallazgo.</p> <p>Más allá de lo anterior, a la luz de este análisis, se precisa el párrafo final del Hallazgo en los siguientes términos:</p> <p><i>“En conclusión, del análisis realizado, se verifica que la información cargada en el sistema BAPIN para los proyectos analizados era incompleta. Asimismo, no se obtuvo evidencia de la realización de evaluaciones ex post de los proyectos de inversión 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. Situaciones que 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.”</i></p>
<p>4.2 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 de 2018 no se cumplieron, incrementándose los costos y plazos involucrados.</p>	<p>En julio de 2018, mediante Nota NO-2018-35984826-APN-SECOT#MTR, el proyecto solicita a Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales del entonces Ministerio Hacienda gestionar ante el Banco Interamericano de Desarrollo, una prórroga del plazo de desembolsos de veinticuatro (24) meses, para culminar las obras en ejecución y las que se encontraban en</p>	<p>La respuesta del auditado no incorpora nueva información a la que fue analizada para la elaboración del proyecto de Informe.</p> <p>Testimonio de ello es la Nota al pie 138 del presente proyecto de Informe, asociada al Hallazgo 4.3., en la que se cita la Nota NO-2018-38754707-</p>

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS
	<p>proceso de licitación, manifestándose que ... <i>“se evidencia la complejidad de las obras proyectadas las que se tradujeron en sendas oportunidades en la ampliación de sus alcances y de sus plazos motivadas en mejoras técnicas requeridas por la Línea General Roca y en otros supuestos por la no concomitancia de la ejecución de las obras debido a su inicio en fechas distintas; no obstante ello se han ejecutado las principales obras de electrificación, lo que se traduce necesariamente en la solicitud de una prórroga del plazo de desembolsos que permita completar las obras que forman parte del Proyecto y que conforman una solución de integral de modernización para llevar el servicio a estándares internacionales.”</i></p> <p>Mediante Nota CSC/CAR 2226/2018 de fecha 22 de agosto de 2018, el BID aprueba la primera prórroga por un plazo de 24 meses.</p>	<p>APN-DNFOIC#MF, por la que tramitó ante el Banco la solicitud de prórroga de desembolsos formulada por Nota NO-2018-35984826-APN-SECOT#MTR, como así también la Nota CSC/CAR 2226/2018 por la que el Banco dio la No Objeción.</p> <p>Como se expresa en el informe, el análisis realizado permitió comprobar que el Proyecto se ejecutó en forma distinta a lo planificado en el Contrato de Préstamo (y sus documentos preparatorios), en especial en lo que hace a la secuencia, alcance, complejidad técnica y tiempos de ejecución de las obras involucradas (cuadros 6 y 7), siendo la solicitud de prórroga de desembolsos realizada por la Nota NO-2018-35984826-APN-SECOT#MTR una consecuencia de esa situación, tal como se describe en el hallazgo 4.3.</p> <p>Más a allá de lo anterior, se refuerza la nota al pie 91 del proyecto de Informe la que queda redactada en los siguientes términos:</p> <p><i>⁹¹“Hallazgo 4.2.2.2 y 4.3. Fuera del periodo auditado, por nota 2018-35984826-APN-SECOT#MTR la Secretaría de Obras de Transporte solicitó una prórroga del plazo de desembolsos del proyecto, la que fue elevado al Banco por Nota NO-2018-38754707-APN-DNFOIC#MF, quien dio su No Objeción por Nota CSC/CAR 2226/2018.”</i></p>

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
<p>4.2.1 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, modificación de otras y contratación por precios superiores a los presupuestados.</p>	<p>El auditado no formula comentarios sobre este hallazgo</p>	<p>Se mantiene el hallazgo en todos sus términos</p>
<p>4.2.2 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.</p> <p>4.2.2.1 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.</p>	<p>El Proyecto y el BID, organismo financiador, mediante las misiones de seguimiento y los informes semestrales monitorean el avance del Proyecto, el mismo es un documento vivo que se actualiza regularmente de acuerdo a los imprevistos que van surgiendo con la ejecución de los distintos componentes.</p> <p>El Proyecto mediante los informes semestrales evidenció que para ejecutar el Proyecto de Mejora Integral del FFCC Roca iba a requerir un mayor financiamiento.</p>	<p>Como se señala en el proyecto de Informe, el Informe Semestral del Progreso (ISP) al 31/12/2017, elaborado por el auditado en cumplimiento de obligaciones del Contrato de Préstamo - Artículo 8.03 de las Normas Generales- es una de sus principales fuentes de información.</p> <p>Así, teniendo en cuenta los comentarios del auditado se mantienen los hallazgos en todos sus términos.</p>

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
<p>4.2.2.2. 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.</p>	<p>Ambas obras tuvieron (NR. se refiere a las obras de tendido de catenaria y a la de subestación) enmiendas de plazo con no objeción del BID que tuvieron como causales entre otros: cuestiones climáticas o gremiales, modificaciones de alcance, demoras de provisión de bienes, cambios solicitados por la operadora, ventanas de trabajo.</p>	<p>Los comentarios del auditado, no aportan nueva información a la considerada al momento de elaborar el hallazgo 4.2.2.2, el que se mantiene en todos sus términos.</p>
<p>4.2.2.3 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.</p>	<p>Sistema de Catenarias La obra de tendido de Catenarias se licitó mediante la LPI N° 1/2014, dividiéndose en cuatro lotes, adjudicándose por Resolución MlyT N° 655 del 8 de julio de 2014 únicamente los Lotes N° 1 y 2 (tramo Constitución- Berazategui) a la firma SUPERCEMENTO S.A.I.C. , declarándose fracasados los Lotes N° 3 y 4 (tramo Berazategui-La Plata) rechazando las ofertas presentadas por la firma HERSO S.A. por no cumplir dicha firma con el criterio de endeudamiento y por LUIS CARLOS ZONIS SA por no cumplir con el criterio de evaluación y calificación respecto de los equipos de tendido, y adicionalmente recomienda rechazar las ofertas de este oferente por alejarse sustancialmente del presupuesto ajustado. Mediante Nota 389/2014 de fecha 01/07/2014 el proyecto solicitó la No objeción del BID al informe de evaluación y su posterior adjudicación, el BID otorga la No Objeción</p>	<p>El auditado se ciñe a describir la situación verificada por la AGN, con relación a las contrataciones bajo análisis, sin agregar nueva información que permita revertir el hallazgo en cuanto a la falta de evidencia de evaluaciones técnico-económicas suficientes que justifiquen la utilización de alternativas de selección distintas a las sugeridas prioritariamente por la normativa.</p> <p>Por lo expuesto, se mantiene el hallazgo formulado.</p>

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
	<p>mediante Nota CSC/CAR 2770/2014 de fecha 02/07/2014.</p> <p>En virtud de esto, mediante Licitación Pública Internacional N° 4/2014 se re licitaron los lotes fracasados, se presentaron únicamente dos ofertas, resultando la oferta más baja la correspondiente a la firma SUPERCEMENTO S.A.I.C. Mediante Nota 282/2015 de fecha 29/01/015 se solicitó al BID la No Objeción a la adjudicación, el BID otorga la No objeción mediante Nota CSC/CAR 492/2015 de fecha 02/02/2015. Dicha licitación fue adjudicada mediante resolución 56/2015.</p>	

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
	<p>Vía Circuito</p> <p>Mediante Nota 364/2015 se solicitó al BID la No Objeción a la enmienda por la vía circuito, en la misma además de las consideraciones brindadas en el informe de auditoría, dicha Nota se expresan los siguientes puntos...</p> <p><i>“Asimismo de los estudios realizados, se desprende que lo más conveniente técnica y económicamente es alimentar el ramal desde la SET de Temperley a través del tramo Bosques Berazategui que, coadyuve en la finalización de la electrificación de la sección denominada “vía Circuito”, y le dé mayor confiabilidad a todo el sistema, al permitir la integración eléctrica entre los ramales Constitución - Bosques (vía Temperley) y Constitución – La Plata”.</i></p> <p><i>... “Esta integración / conexión eléctrica entre ambos ramales a través de la vía circuito hace posible el funcionamiento en conjunto de ambas subestaciones, a saber, la SE Temperley y la nueva SE Quilmes de forma tal que, en caso de una salida de servicio accidental de la SE Temperley, la nueva subestación Quilmes podrá alimentar temporalmente a los trenes que circulen por el ramal Temperley, y viceversa, garantizando la continuidad del servicio ante fallas eléctricas que puedan ser ajenas al ferrocarril, o incluso para cumplir con mantenimientos de las SET que requieran desconectarlas de la red”.</i></p> <p><i>... “El tendido de la catenaria entre Bosques y Berazategui, de aproximadamente 6 km., supone incrementar el proyecto original previsto de electrificación de Ferrocarril Gral. Roca – Ramal Constitución – La Plata en un 12%, resultando el total de</i></p>	

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
	<p><i>la obra en 58 km. Dicha obra no se encontraba prevista en un primer momento, ya que no se contaba con la electrificación del tramo Claypole a Bosques, obra que se encuentra en proceso de Licitación por ADIFSE.”</i></p> <p><i>... “Que en orden a los motivos expuestos, se solicita la no objeción a la enmienda correspondiente al contrato de la Obra “Tendido de Catenaria sobre vías y Líneas de Distribución de Energía LDS y LDF del Ferrocarril General Roca - Ramal Constitución – La Plata” –Lote N° 2 Tramo Don Bosco - Berazategui, a suscribir con la firma Supercemento S.A.I.C. a fin de incluir en dicho contrato la electrificación del tramo que une Bosques con Berazategui.”</i></p> <p><i>Se estimó ... “un valor total de pesos \$ 95.455.946,21 el cual surge de multiplicar el valor promedio del kilómetro de los lotes 1 “Tramo; Constitución – Don Bosco” y 2 “Don Bosco – Berazategui” adjudicados en la LPI 1/2014, por los 6,5 km correspondientes a la ampliación del Tramo Bosques - Berazategui.-“</i></p> <p><i>El BID dio la No objeción a la incorporación de la vía circuito mediante nota CAR CSC/CAR 817/2015 de fecha 26 de febrero de 2015.</i></p> <p><i>Asimismo, mediante Nota NO-2021-85817201-APN-GGO#SOFSE de fecha 13 de septiembre de 2021 y en relación a la consulta de la auditoria, por los estudios técnicos en relación a la enmienda de la vía circuito, el gerente general de SOFSE remite memorándum ME-2021-85642730-APN-GI#SOFSE del Gerente de Ingeniería de esta Operadora Ferroviaria S.E, en el que menciona ... “SOFSE presta colaboración en las definiciones técnicas y operativas a través del</i></p>	

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
	<p><i>“ACUERDO DE COOPERACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE MEJORA INTEGRAL DEL FERROCARRIL GRAL. ROCA: RAMAL CONSTITUCIÓN – LA PLATA – CONTRATO DE PRESTAMO BID N° 2982/OCAR”, firmado el 23 de abril de 2014 entre la Unidad Ejecutora Central en representación del Ministerio del Interior y Transporte y esta Sociedad, el cual se adjunta al presente.</i></p> <p><i>... “En base a lo expresado en los párrafos precedentes, se informa que el citado estudio JARTS CONARSUD fue la base para la toma de la decisión técnica de extender la mencionada electrificación a la vía circuito y que no hubo estudios técnicos complementarios, más que la razonabilidad operativa, para que en un futuro y ante la salida de servicio de una de las dos subestaciones, se pudiesen vincular ambos semis- sistemas (Quilmes/Avellaneda con Plaza Constitución/Temperley) y (Quilmes/Berazategui/Bosques con Bosques/Temperley/A. Korn/Ezeiza.”</i></p>	

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
	<p>Subestación Transformadora</p> <p>La Obra de Subestación se licitó mediante LPI 2/2014 se presentaron dos ofertas y el comité evaluador recomendó solicitar al BID la No Objeción a la negociación con el oferente que habiendo cumplido todos los requisitos establecidos en la licitación presentó la oferta evaluada como la más baja, a los efectos de tratar de obtener un contrato satisfactorio, ello conforme a lo establecido en las cláusulas 2.63 y 2.64 de las políticas de adquisiciones de bienes y obras financiadas por el BID.</p> <p>Mediante Nota 720/2015 de fecha 20/03/2015 el Proyecto, envía el informe de evaluación y solicita la No Objeción del BID a la negociación del contrato, con fecha 26 de marzo mediante nota CAR CSC/CAR 1209/2015 el BID da la No objeción al informe de evaluación y a la negociación, recomendando temas a incluir en esa negociación.</p> <p>Mediante Notas 999/15 y 1013/2015 de fechas 11 y 12/05/2015, el proyecto envía al BID el acta de negociación e información complementaria para contar con la aprobación del BID antes de la firma de contrato. Mediante Nota CSC/CAR 1894/2015 el BID otorga la No objeción a la negociación del contrato.</p> <p>Consecuentemente, se procedió a adjudicar el contrato mediante Resolución 743 de fecha 18/05/2015.</p> <p>Ambas obras tuvieron enmiendas de plazo con no objeción del BID que tuvieron como causales entre otros: cuestiones climáticas o gremiales, modificaciones de alcance, demoras de provisión de bienes, cambios solicitados por la operadora, ventanas de trabajo.</p>	

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
<p>4.3 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.</p>	<p>Tal como se establece en el apartado V Supervisión fiduciaria, seguimiento y evaluación del Contrato de Préstamo, Clausulas 5.02 y 5.03 Contrato de Préstamo, el seguimiento del proyecto se realizará mediante informes trimestrales, informes semestrales, inspecciones y misiones por parte del BID e informes de evaluación final.</p> <p>Asimismo, establece que para la evaluación de los resultados esperados del Proyecto se realizará una evaluación de impacto de diferencia en diferencias y una evaluación económica ex post en base al modelo desarrollado ex ante.</p>	<p>La redacción del hallazgo 4.3., inicia con una descripción de las circunstancias que condicionan el análisis realizado, las que recogen los comentarios del auditado, con excepción del periodo auditado, que en este caso se extiende al 31/12/2018.</p> <p>Fecha relevante, por un lado, porque era la contemplada en el Plan de Seguimiento y Evaluación original para realizar las evaluaciones ex post del proyecto, por el otro, porque a la misma se cumplía efectivamente más de un año del funcionamiento, provisional, del nuevo servicio electrificado entre Constitución y La Plata.</p>
<p>4.3.1 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.</p>	<p>Asimismo, en el documento Plan de Seguimiento y Evaluación, publicado en la página del BID, se establece que La meta será verificada 6 meses luego de concluidas las obras del Proyecto y el inicio de la operación del servicio electrificado.</p>	<p>Más allá de lo anterior, el presente Informe de auditoría se realiza en cumplimiento de las funciones de control externo gubernamental asignadas a la AGN por el Art. 85 de la Constitución Nacional y el Art. 117 de la Ley 24.156. En ese marco, si bien los términos de las cláusulas 5.02 y 5.03 del Contrato de Préstamo son un parámetro a considerar para formular el análisis, no constituyen, en sí, un límite para determinar las cuestiones que pueden o no ser auditadas en el marco del proyecto.</p>
<p>4.3.1.1 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.</p>	<p>Ello así, como a la finalización del periodo auditado (2014 -2017), no habían finalizado la totalidad de las obras previstas en el Proyecto, las metas de resultados no se encontraban en condiciones de ser medidas.</p>	<p>Sentada la cuestión de la competencia para la realización del análisis, se informa que el mismo no busca suplir las evaluaciones ex post establecidas en el Contrato de Préstamo, las que deben ajustarse a los extremos fijados en el mismo para su realización, sino dar cuenta de las consecuencias en</p>
<p>4.3.2. 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, con una disminución del 82,5% de los casos respecto al año base. No se verificaban</p>		

HALLAZGO	COMENTARIOS DEL AUDITADO	ANALISIS DE LOS COMENTARIOS
<p>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.</p>		<p>el logro de las metas del proyecto, originadas en los retrasos en la ejecución de sus componentes y subcomponentes tal como se describe en los hallazgos anteriores.</p> <p>Por lo señalado, se mantiene la redacción del hallazgo 4.3 en todos sus términos.</p>