

Tema:	Transporte Urbano Metropolitano
Año de aprobación del informe:	2016
Jurisdicción:	Nacional
Organismo de Control:	Auditoría General de la Nación
Organismo Auditado:	Ministerio de Transporte
Objetivo de la auditoria:	Gestión del proyecto de Transporte Urbano para áreas Metropolitanas- contrato BIRF
Periodo analizado:	Periodo 2011-2014
Año en que se realizó:	Entre mayo de 2014 y agosto de 2015
Fuente:	http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2016/2016_308.pdf

OBJETIVO

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó un examen en el ámbito del Ministerio de Transporte de la Nación, en la Unidad Ejecutora Central (UEC), con el objeto de analizar el Proyecto de Transporte Urbano para áreas Metropolitanas (PTUMA) financiado con un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) – 7794-OC/AR. El periodo auditado abarca el periodo 2011 a 2014 y las tareas de campo se desarrollaron desde el 20 de mayo de 2014 hasta el 31 de agosto de 2015. El informe fue aprobado el 21/12/2016 bajo la Resolución N° 308/2016.

SINTESIS

Desde el año 1997 la Argentina ha demostrado una mayor disposición a mejorar el sistema urbano de transporte público y desde entonces se han gestionado diversos préstamos con esta institución, el BIRF. Este proyecto que tenemos bajo análisis tiene como objetivo general "mejorar la calidad y sostenibilidad de los Sistemas de Transporte Urbano en las áreas metropolitanas de ciudades de mediana densidad poblacional a través de la mejora de los marcos de formulación de decisiones sectoriales y priorización de las modalidades de transporte público en el sector del transporte urbano." Tiene previstas dos etapas de ejecución, la primera abarca el periodo 2010-2016 con un monto total de U\$S 150.000.000 y la segunda etapa a desarrollarse en el periodo 2013 -2019 con un monto total de U\$S 250.000.000. A principios del año 2012 se iniciaron gestiones que derivaron en modificaciones en la Matriz de Inversiones, lo que se denominó Proceso de Reingeniería del Préstamo, aprobado definitivamente en mayo de 2015 por el Ministerio de Economía y Finanzas. La enmienda al convenio se concentró fundamentalmente en los componentes 2 y 3 del proyecto, focalizando sus actividades en las zonas urbanas del AMBA. La modificación total ascendió a U\$S 37,27 millones más.

Los componentes del proyecto ya con la mencionada modificación más el monto involucrado es el siguiente:

Presupuesto Reestructurado por componente de PTUMA BIRF 7794 OC/AR

Componentes	Subcomponentes	U\$S millones	Peso relativo	% BIRF
1. Creación de una Agencia Metropolitana de Transporte (AMT) para Bs As	1.1 Estructuración de la Agencia	1,00	8,72%	93,68%
	1.2 Consolidación de la planificación de transporte en Bs As	10,17		
	1.3 Observatorio del Transporte Urbano	3,50		
	1.4 Consolidación del sistema de tarifas	4,47		
	1.5 Gastos de Personal y Operativos	0,47		
2. Mejoras en el transporte urbano de Áreas Metropolitanas Medias de la Argentina	2.1 Área Metropolitana de Mendoza	0,00	14,35%	78,54%
	2.2 Área Metropolitana de Posadas	26,00		
	2.3 Área Metropolitana de Tucumán	0,16		
	2.4 Área Metropolitana de Córdoba	0,00		
	2.5 Área Metropolitana de Rosario	0,06		
	2.6 Asistencia Técnica	6,04		
3. Acceso al transporte público e integración modal en Bs AS	3.1 Centros de Transferencia	1,71	61,24%	76,68%
	3.2 Accesibilidad a las Estaciones	28,23		
	3.3 Cruces a desnivel	0,00		
	3.4 Sistema de señalización de trenes	0,00		
	3.5 Corredor/BRT en la RN 3 JM de Rosas- La Matanza	107,77		
4. Capacitación Sectorial: Master en Planificación de Transporte Urbano	4.1 Desarrollo académico e institucional	0,64	1,11%	100,00%
	4.2 Implementación del curso	1,76		
	4.3 Programa de capacitación docente	0,10		
5. Gestión del proyecto		10,90	4,85%	100,00%
6. Obras PTUBA		15,00	100,00%	100,00%
Costos	Contingencias	6,51	3,06%	74,15%
	Comisión Inicial	0,38		
TOTALES		224,87		

Observaciones efectuadas por los auditores:

Como comentario previo a las observaciones los auditores exponen aspectos destacables de la gestión que se realizaron a partir de la reorganización del préstamo. Estas son:

- La creación de la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT) de Bs As "se concretó"
- Se diseñó e implementó el curso de Master de Planificación en Transporte Urbano en convenio con 3 Facultades de la Universidad de Buenos Aires.
- Se elaboraron e implementaron Manuales de Procesos y Procedimientos de la UEC
- Se desarrolló y aplicó un Sistema de Gestión de Documentación.
- Se implementó un inventario de bienes comprados con fondos del programa.

1. **El Proyecto careció de una Línea Base y de Sistemas de Indicadores que permitieran evaluar la gestión en sus diferentes etapas.** El equipo de auditores analizó si en el Sistema de Información Gerencial se incluyeron los datos del año base, los que conforman el "piso" desde el cual se puede medir la actividad y evaluar la gestión del proyecto. Se ha detectado que estos datos "se presentaron en forma incompleta". De la revisión de los informes de seguimiento (el Informe Semestral) se detectan modificaciones en la modalidad de exposición de los indicadores, sin valores de referencia lo que no permite un adecuado seguimiento, sobretodo se dio en los

componentes 2 y 3. También se detectó la realización de actividades intermedias que no fueron incluidas entre los indicadores. Además **“las codificaciones y las unidades de medida de las Obras y de las Adquisiciones del proyecto no fueron consistentes a lo largo del periodo auditado, debilitando los mecanismos de Monitoreo y Evaluación internos del préstamo”**. Es decir que las codificaciones no fueron estandarizadas.

2. **Reiteradas modificaciones de componentes 2 y 3 del Préstamo PTUMA, las que no fueron constituidas con los fundamentos necesarios y suficientes para cumplir con el objetivo del programa y su posterior sustentabilidad en el periodo auditado.** Tal como se mencionara más arriba, el PTUMA fue reestructurado “habiendo transcurrido aproximadamente la mitad del tiempo de vigencia del préstamo (año 2013)”... “proceso que finalizó en agosto del año 2014.” El componente 2 tuvo una reducción en sus costos del 49%, se dieron de baja obras y se reemplazaron por otras obras. Mientras que el componente 3 que tuvo un incremento del 159% también se dan de baja obras y se incorpora una obra nueva que no estaba prevista en el proyecto original, que se trata de un Corredor BRT (“metrobús”) en la RN3 JM de Rosas en La Matanza. Según los auditores, las obras en cuestión “no contienen un análisis que fundamente su selección en reemplazo de las obras iniciales del PTUMA”. Además sobre la obra en la RN 3 no se pudo determinar si se realizaron los análisis de costo-efectividad que fundamente su incorporación en el proyecto en términos de mejora de transporte para la población usuaria.
3. **La carencia de presupuesto UEC detallado por Obra para el contrato de Zona 3, representa un incumplimiento de la normativa vigente del BIRF y, genera una contratación de “menor calidad”, que no garantiza la asignación más eficiente de recursos en dicha Obra.** Se trata de la Obra “Mejoras de Entornos de Estaciones Ferroviarias”, que también corresponden al Componente 3. Se detectó que al momento de realizar la licitación de la Obra, la UEC no adjuntó un presupuesto detallado de la misma, sino que se formuló un presupuesto global, siendo que el plan de obra y el presupuesto detallado que forma parte del expediente fueron realizados por la empresa contratista y forman parte de la oferta de la misma.

También se detectó sobre esta obra que **“las sucesivas extensiones del plazo de Contrato de Obra generaron un incremento en los costos del 42% para el pago de Obra y del 119,64% para la Supervisión de la obra”**. Las sucesivas ampliaciones de los plazos llevaron la fecha de finalización del contrato del 23/09/10 al 29/10/12. Las razones de la extensión de los plazos radican principalmente en solicitudes de los Municipios participantes de las obras, en demoras en las habilitaciones, dando como resultado mayores costos en los contratos y en la supervisión de las mismas ya que debieron ser ajustados por redeterminación de precios (mecanismo previsto en el Contrato de Obra para considerar las fluctuaciones en los valores de los insumos).

Importes del contrato y valores efectivamente pagados

	Importe en \$
Importe de obra según detalle de pagos	50.300.834,84
Importe total del contrato incluida la enmienda	35.330.340,98
Diferencia	14.970.493,86
Diferencia porcentual	42,37%

Variación del contrato de Supervisión de Obra

	Importe en \$
Contrato de supervisión de obra (sept 2010)	989.376,89
Enmienda del contrato de Supervisión de Obra (Dic 2012)	2.173.113,91
Diferencia	1.183.737,02
Diferencia porcentual	119,64%

- 4. Dificultades de constatación de procedimiento de control de Supervisiones de Obra.** Según los Informes de Avance elaborados por las firmas consultoras, se describen las actividades realizadas y solo en algunos casos se menciona la existencia de actividades de control realizadas "in situ" por parte de la UEC, dificultando la constatación de los mismos. Por otra parte, respecto a la aprobación de estos Informes se detectó que solo 1 de ellos fue aprobado por el Ministerio de Transporte, pero por personal ajeno al proyecto y en otros 3 casos se constató que no existía aprobación final.
- 5. No se pudo verificar la procedencia de la rescisión del contrato de la SUBE.** Los auditores han solicitado y analizado el Expediente por el que tramitó la Rescisión del Contrato de "Supervisión de la Puesta en Marcha y Operación Continua del SUBE". Se observa que la Secretaria de Transporte inicia el expediente a los 3 meses posteriores a la suspensión del Contrato de Supervisión (24/07/12) y en la misma fecha del dictado del acto administrativo que declara la rescisión del contrato para la supervisión de la SUBE. Con toda la información recabada no fue posible evaluar la procedencia de la rescisión.
- 6. El Proyecto tuvo reducida Ejecución Física y Ejecución Financiera, alcanzando un 28,90% de ejecución total.** Estos datos surgen del análisis del presupuesto y de la ejecución. A la fecha de cierre de las tareas de campo (diciembre de 2014) se esperaba una ejecución cercana al 75%. El ejercicio 2014 constituyó el 4º año de ejecución de seis años en total.
- 7. Elevado costo del Componente Administración del Proyecto del PTUMA, que supera el promedio aceptable para este tipo de financiamiento.** Según los criterios internacionales en relación a préstamos de organismos multilaterales de crédito en proyectos de este tipo, el costo de administración no debería superar el 3% del total del préstamo. El componente 5 que contiene este costo en el año 2011 alcanzaba el 2,45%

del presupuesto total, mientras que en 2014 alcanzó un 4,75%, superando de esta manera el valor de referencia.