



**Auditoría General de la Nación**

**Síntesis Ejecutiva del Informe de Auditoría**

“Ministerio de Transporte – Unidad Ejecutora Central - Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA) - Sistemas de ómnibus de tránsito rápido y carriles exclusivos – Gestión”

Gerencia de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos  
Departamento de Control del Sector Transporte  
- Año 2024 -



## Auditoría General de la Nación

### Indice de la Síntesis Ejecutiva del Informe de Auditoría.

#### - Actuación AGN N° 423/20 -

1.	OBJETO DE AUDITORÍA .....	3
2.	ALCANCE DEL EXAMEN.....	3
3.	ACLARACIONES PREVIAS.....	3
4.	HALLAZGOS .....	12
5.	COMUNICACIÓN DEL PROYECTO DE INFORME AL MEC. ....	14
6.	RECOMENDACIONES .....	14
7.	CONCLUSIONES .....	16
8.	LUGAR Y FECHA .....	19
9.	FIRMA.....	19



## Auditoría General de la Nación

### SINTESIS EJECUTIVA DEL INFORME DE AUDITORIA

Sr. Ministro de Economía

Lic. Luis Andrés CAPUTO

S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito del ex Ministerio de Transporte con el objeto que se detalla a continuación.

#### **1. OBJETO DE AUDITORÍA**

“Ministerio de Transporte – Unidad Ejecutora Central - Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA) - Sistemas de ómnibus de tránsito rápido y carriles exclusivos – Gestión”

#### **2. ALCANCE DEL EXAMEN**

##### **2.1. Ejecución de la auditoría.**

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental y de la Gestión Gubernamental, aprobadas por Resoluciones AGN 26/15 y 186/16 respectivamente y dictadas en virtud de las facultades conferidas por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Artículo 119 inciso d).

El período auditado abarca desde el 01/01/2016 hasta el 31/12/2020. Las tareas de relevamiento preliminar, elaboración del Plan de Auditoría y ejecución del proyecto se extendieron hasta el 08/10/2024.

#### **3. ACLARACIONES PREVIAS.**

**3.1. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Préstamo 7794-OC/AR. Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA).**



## Auditoría General de la Nación

El BIRF otorgó el Préstamo Internacional 7794-OC/AR con los objetivos de: concretar un reordenamiento estratégico para alcanzar las metas de las políticas públicas en materia de transporte; revisar y ordenar las prioridades para alcanzar la focalización de los proyectos y establecer mecanismos y procedimientos adecuados para su ejecución.

En ese marco, se implementó el PTUMA, un proyecto de alcance nacional que se desarrolló en ciudades metropolitanas del interior del país y en la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 2010 y 2019. El mismo incluyó el desarrollo de estudios de planificación de transporte, ejecución de obras y el fortalecimiento institucional del sector, con el objetivo común de mejorar la calidad, sostenibilidad y eficiencia de los sistemas de transporte urbano en áreas metropolitanas argentinas, a través de la mejora de los marcos institucionales en los que se adoptan las decisiones sectoriales y otorgando prioridad a las modalidades de transporte público en el sector de transporte urbano.

El PTUMA fue aprobado por el Directorio del Banco Mundial el 20 de octubre de 2009. Mediante el Decreto 1072 del 26 de julio de 2010 se aprobó el “Modelo de Contrato de Préstamo BIRF N° 7794-OC/AR Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas” el que fue suscripto entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento el 11 de agosto de 2010.

Los objetivos de desarrollo del PTUMA son los siguientes:

- a. Respalda el diseño y creación de una agencia de transporte multi-jurisdiccional para el Área Metropolitana de Buenos Aires;
- b. Fortalecer la capacidad institucional de las autoridades de transporte con respecto a la toma de decisiones, planificación, establecimiento de prioridades y asignación de recursos al transporte urbano;
- c. Mejorar la calidad y desempeño de la infraestructura urbana de transporte y/o servicios en las provincias y municipalidades que resultaren elegibles;
- d. Mejorar la integración física y el acceso a las redes de transporte público en el Área Metropolitana de Buenos Aires.



## Auditoría General de la Nación

### **3.2. Gestión del PTUMA: creación de la Unidad Ejecutora Central (UEC) y funciones asignadas.**

Por Decreto 1072/2010 se designó a la Secretaría de Transporte –dependiente del ex - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- a través de la Unidad Ejecutora del Proyecto, como organismo ejecutor del PTUMA.

En 2012 se efectuó un traspaso de las competencias en materia de transporte al Ministerio del Interior y Transporte (MIyT) y, posteriormente, mediante Decreto 2034/2013, se estableció que la Unidad Ejecutora Central (UEC) del MIyT tendría a su cargo la gestión y ejecución de los programas y proyectos total o parcialmente solventados con fuentes de financiamiento externas, como así también de todos aquellos que en el futuro se formulen en la órbita del Ministerio, centralizando las competencias de las dos unidades preexistentes en ese ministerio.

En 2018 se aprobó la nueva estructura organizativa del Ministerio de Transporte<sup>1</sup> y las funciones de la UEC pasaron a ser desempeñadas por la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales de la Subsecretaría de Gestión Administrativa de Transporte.

### **3.3. El Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido (BRT<sup>2</sup>). Concepto y características generales.**

Según la Guía de Planificación de Sistemas BRT<sup>3</sup>, estos han demostrado ser una opción favorable y con un gran potencial en términos de costo-beneficio para la rápida implementación de sistemas de transporte público en las ciudades que necesitan completar una red y ofrecer un servicio eficiente y de alta calidad.

La circulación de los buses por dichos carriles evita: detenciones imprevistas, frenadas bruscas, desplazamiento en zig-zag, etc., que se generan cuando la circulación es con tráfico mixto. Esto no solo aumenta el tiempo de viaje, sino que también genera que los tiempos de

---

<sup>1</sup> Decisión Administrativa 306/2018.

<sup>2</sup> “Bus Rapid Transit”.

<sup>3</sup> Guía de Planificación de Sistemas BRT - Institute for Transportation & Development Policy – enero 2010.



## Auditoría General de la Nación

llegada sean menos previsible al no poder determinarse con la misma exactitud cuántos vehículos van a estar circulando, y aun cuando se supiera no habría forma de gestionarlo.

### **3.4. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).**

De acuerdo con lo establecido por los arts. 6º y 7º de la Ley 24.354, la responsabilidad de generar y remitir la información requerida por el Banco de Inversión Pública (BAPIN) se encuentra a cargo de los organismos en cuyo ámbito de desarrollen los respectivos proyectos. Por otra parte, el órgano responsable del sistema es la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos. En su ámbito funciona el mencionado BAPIN -creado por Decreto 720/95- cuya función es el mantenimiento y actualización permanente del Inventario de Proyectos de Inversión Pública.

### **3.5. Estrategia metodológica adoptada- Estudio de caso.**

Teniendo en cuenta la cantidad y variedad de proyectos que involucran obras de transporte automotor de pasajeros por carriles exclusivos desarrollados en el período auditado, el volumen de los antecedentes recopilados y el marco normativo involucrado, se optó por el estudio de caso como estrategia metodológica para el desarrollo de la presente auditoría<sup>4</sup>. En lo que hace a la selección del caso a analizar, se realizó una evaluación de la significatividad de cada una de las obras, utilizando los siguientes criterios: 1) Extensión del corredor exclusivo; 2) Líneas de colectivo operativas; 3) Estimación de pasajeros diarios beneficiados; 4) Cantidad de estaciones; Monto total del proyecto.

Se exponen a continuación los datos analizados y su evaluación. Así, en primer lugar, se determinó la existencia de nueve obras de Corredores Exclusivos<sup>5</sup>, a saber (Cuadro 1):

---

<sup>4</sup> Pues el estudio de caso permite, un mayor conocimiento del objeto seleccionado y en consecuencia profundidad del análisis a realizar, tal como prevé la Resolución 186/2016 AGN (III. B. 1. g.).

<sup>5</sup> Cabe aclarar que los Metrobuses de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no son de Jurisdicción Nacional. Asimismo, por Nota NO-2019-96450727-APN-SECOT#MTR de fecha 25/08/2019 el Ministerio de Transporte informó que durante el período comprendido entre 2016 y 2019 inclusive, no giró fondos con destino a las obras de dichos corredores exclusivos.



## Auditoría General de la Nación

**Cuadro 1. Obras de corredores exclusivos**

LOCALIDAD	UBICACIÓN
<b>Florencio Varela</b>	Sobre la Av. San Martín, entre las calles 855 y Leandro N. Alem
<b>La Matanza</b>	Desde la av. presidente Juan Domingo Perón hasta Ruta Provincial 21. 17 estaciones
<b>Neuquén (Ciudad)</b>	Calle Novella entre las calles Néstor Barros y Necochea, en Necochea entre Novella y Av. Del Trabajador y a lo largo de la Av. Del Trabajador entre Néstor Barros y la Diagonal 9 de Julio
<b>Morón (Oeste)</b>	Av. Presidente Perón entre las calles Comodoro Rivadavia y Defensa
<b>Quilmes</b>	Sobre la Av. Los Quilmes y su continuación Av. Calchaquí, en un primer tramo entre las calles Lynch y Rodríguez Peña, y en un segundo tramo entre las calles Triunvirato y Av. Hipólito Yrigoyen, en los partidos de Quilmes y Florencio Varela, provincia de Buenos Aires
<b>Rosario</b>	Sobre la av. Alberdi, entre av. Mongsfeld y calle Génova.
<b>San Martín - Ruta 8 - 2º Etapa</b>	En un primer tramo, sobre la Av. Dr. Ricardo Balbín (Ruta Provincial N° 8) entre la Ruta Provincial N° 4 y la Av. Pres. Juan D. Perón; y en un segundo tramo entre la calle Rodríguez Peña y la Av. General Paz, en el partido de San Martín, provincia de Buenos Aires
<b>Santa Fe (Blas Parera)</b>	Sobre la av. Blas Parera, entre av. Fray Cayetano Rodríguez y av. Coronel Loza. 15 estaciones
<b>Tres de Febrero - Ruta 8</b>	Ruta Nacional N° 8, entre las calles Gral. Lavalle y Presidente Juan Domingo Perón

Fuente: ex Ministerio de Transporte. Elaboración propia.

Cabe destacar que, de las nueve obras mencionadas, tres fueron parcialmente financiadas con crédito del Banco Mundial (La Matanza, Blas Parera y Rosario) y las otras seis se realizaron exclusivamente con fondos del Tesoro Nacional.

Analizados los montos de las adjudicaciones (ver Cuadro 2) puede apreciarse que el importe total de las nueve obras fue de \$ 2.484.235.190,26, siendo la del corredor exclusivo de la Matanza (“Sistema BRT Corredor del Sudoeste – BRT Juan Manuel de Rosas (RN3) La Matanza – CABA”) la que presenta mayor materialidad pues fue adjudicada por \$1.191.528.024,99<sup>6</sup> (47,94% del total).

<sup>6</sup> Resolución 1870/2015 del Ministerio del Interior y Transporte del 17/09/2015, (B.O. 23/09/2015).



## Auditoría General de la Nación

**Cuadro 2. Valores comparativos de las obras**

Corredor Exclusivo	Líneas de Colectivos	Pasajeros diarios beneficiados	Cantidad de Estaciones	Monto de la Obra en pesos	Extensión del Corredor Exclusivo en Km.
Florencio Varela	14	50.000	9	234.825.703,43	3,3
Calchaquí (Quilmes)	10	144.000	13	299.750.000,58	6,4
Oeste (Morón)	5	200.000	7	107.053.647,07	3,3
<b>La Matanza</b>	<b>20</b>	<b>240.000</b>	<b>17</b>	<b>1.191.528.024,99</b>	<b>11,3</b>
Ruta 8 y Extensión	11	150.000	12	344.156.149,01	7,9
Santa Fe	7	44.000	15	109.962.541,64	5,7
Neuquén	9	35.000	9	166.459.807,04	6
Rosario	10	140.000	6	30.499.316,50	2,1

Fuente: ex Ministerio de Transporte. Elaboración propia.

Asimismo, del análisis de los valores comparativos de las nueve obras resulta también que el proyecto del corredor exclusivo de La Matanza es el que presenta el mayor valor en todos los parámetros considerados, debiendo resaltarse la variable relacionada con el monto de la obra, en la que se observa una significativa diferencia con el resto de los proyectos considerados (ver Ilustración 1).



## Auditoría General de la Nación

Ilustración 1



Fuente: Ministerio de Transporte. Elaboración propia.

Por lo expuesto, en función de la significatividad y materialidad resultante tras el análisis de los parámetros considerados, el caso de estudio seleccionado para la presente auditoría es el corredor exclusivo de la Matanza denominado “Sistema BRT Corredor del Sudoeste – BRT Juan Manual de Rosas (RN3) La Matanza – CABA”<sup>7</sup>.

### 3.6. Sistema BRT Corredor del Sudoeste – BRT Juan Manual de Rosas (RN3) La Matanza – CABA. Descripción y detalles relevantes del proyecto.

En el marco del Componente 3 (“Acceso al Transporte Público e Integración Modal en el AMBA”) del Préstamo BIRF N° 7794-OC/AR, se llevó a cabo la Licitación Pública Internacional 1/2014<sup>8</sup> para la realización de la obra “Sistema BRT Corredor del Sudoeste – BRT Juan Manual de Rosas (RN3) La Matanza – CABA”, la cual fue adjudicada a “CONSTRUCTORA QUEIROZ GALVAO S.A. – CENTRO CONSTRUCCIONES S.A.-UTE” (en adelante denominado “el contratista”).

<sup>7</sup> Tal como fuera aprobado por la CSERyEPSP por Acta 8/2024.

<sup>8</sup> Desarrollada en el marco de las “Normas para la Adquisiciones de Bienes, Obras y Servicios Distintos a los de Consultoría por Prestatarios del Banco Mundial”.



## Auditoría General de la Nación

El proyecto licitado tuvo por finalidad la construcción del BRT sobre el corredor vial Ruta Nacional 3 en el partido de La Matanza. La obra proyectada abarca principalmente el tramo que va desde la intersección con la ruta 4 en la localidad de San Justo hasta el distribuidor en la intersección con la Ruta Provincial 21 en la localidad de González Catán<sup>9</sup>, donde se emplazó el Centro de Traslado Intermodal (CTI) con el objeto de funcionar como terminal y dispositivo de regulación del transporte<sup>10</sup>.

La ejecución de la obra fue iniciada en noviembre de 2015 y finalizada en julio de 2017. En el Informe de Cierre del proyecto se destaca la importancia de su escala, detallando que se construyeron 40 paradores para 17 estaciones, 3600 metros de cancheros centrales y 70.000 m<sup>2</sup> de veredas, se reubicaron 10 puentes peatonales, se ensacharon 11,5 km. de calles, se plantaron 1390 árboles y se instaló equipamiento urbano, señalización luminosa con 1.100 luces tipo led y pantallas de información con servicios en tiempo real<sup>11</sup>. En dicho documento se resalta también que la obra incluyó la consolidación y construcción de un Centro de Traslado junto a la Estación “Independencia” del FF.CC. General Belgrano Sur en la localidad de González Catán, donde confluyen diferentes modos de transporte: tren, colectivos, combis, vehículos particulares, taxis, motos y bicicletas.

En el citado informe se hace mención a los resultados alcanzados con el proyecto, tanto en términos de pasajeros transportados como de tiempos de viaje. Al respecto, se informa que las transacciones registradas en el SUBE pasaron de 4.621.772 en marzo de 2015 (previo a las obras) a 4.845.280 en abril de 2018 (a menos de un año de su inauguración) representando un incremento del 4,8%.

Asimismo, en cuanto a la velocidad del transporte público de pasajeros se informa un incremento del 105% pasando de 12 km/h antes de la obra a 25 km/h una vez terminada la misma. Esto implica, según el informe, una reducción del tiempo de viaje de 45 a 23 minutos en el sector del corredor exclusivo.

---

<sup>9</sup> San Justo y González Catán son dos de las localidades del partido de La Matanza.

<sup>10</sup> EXP-S02:0154335/2014, Fs. 1.

<sup>11</sup> Informe de Cierre del PTUMA, 2019. Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales, Ministerio de Transporte de la Nación.



## Auditoría General de la Nación

Teniendo en cuenta la relevancia de estos datos y la significatividad del proyecto, se verificaron en la presente auditoría distintos aspectos relacionados con: la ejecución de la obra, su mantenimiento, la evaluación de los resultados obtenidos, y el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en su planificación.

### **3.7. Líneas de colectivos que utilizan el corredor exclusivo de La Matanza.**

Son 20 las líneas de transporte automotor urbano de pasajeros de corta distancia que circulan en el corredor de La Matanza. De éstas, 6 son líneas de jurisdicción nacional, 9 provincial (Provincia de Buenos Aires) y 5 municipal (La Matanza).

De esas 20 líneas, 5 recorren menos de 1 kilómetro dentro del corredor. De las 15 restantes, 10 llegan hasta el Centro de Tránsito González Catán.

Considerando que son actores fundamentales para el impacto de la obra y en el cumplimiento de los objetivos planteados en el proyecto, algunas de estas líneas<sup>12</sup> fueron consideradas en el desarrollo de la auditoría a efectos de llevar a cabo una evaluación de los resultados obtenidos y un análisis de las problemáticas existentes.

### **3.8. Coordinación interjurisdiccional. Agencia de Transporte Metropolitano (ATM).**

En el marco del anteriormente descrito componente 1 del PTUMA, se determinó en 2012 la creación de la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM) mediante un Convenio Tripartito suscripto por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La ATM es un ente público de carácter interjurisdiccional conformado por las mencionadas jurisdicciones y que tiene por objeto promover y fomentar su coordinación para la planificación e implementación de políticas públicas en materia de transporte en el ámbito geográfico del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Teniendo en cuenta que la obra del corredor exclusivo de la Matanza, fue incluida, planificada y realizada en el marco general del PTUMA, entre un conjunto de proyectos

---

<sup>12</sup> Las líneas tomadas para el análisis fueron las siguientes: 88, 96, 205, 218, 382, 620, 621 y 622.



## Auditoría General de la Nación

destinados a la mejora del transporte en el AMBA, es útil analizar la participación que tuvo o debiera haber tenido la ATM en la coordinación de las jurisdicciones involucradas y evaluar la eventual existencia de otros mecanismos de coordinación para la toma de decisiones de ese tipo.

### 3.9. COVID 19.

Teniendo en cuenta que el período auditado abarca hasta el 31/12/2020, cabe hacer mención aquí a la situación generada por la pandemia de COVID-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que fue receptada por diferentes normas en nuestro país, afectando en cierta medida el análisis realizado en el marco de la presente auditoría.

Así, por el impacto de estas medidas en el desarrollo del transporte público de pasajeros durante 2020 y 2021 y, por lo tanto, en la utilización del corredor exclusivo en cuestión, se destaca que dichos períodos no fueron considerados en el análisis que se realizó respecto de los resultados de la obra (tal como se aclara en el Hallazgo 4.7).

Por otra parte, como también se explica en el Hallazgo 4.8, dicha situación tuvo impacto en la medición del ODS 11.2., a raíz de la suspensión del Censo de Población, Hogares y Vivienda que debía realizarse en 2020.

## 4. HALLAZGOS

- **Hallazgos referidos a la ejecución del proyecto.**

**4.1. Durante la ejecución de la obra se realizaron modificaciones al proyecto que implicaron cambios en el alcance de sus objetivos iniciales y generaron un incremento del tiempo (182 días o +43%) y de los costos previstos en la planificación original, con incidencia negativa en la economía y eficacia de la gestión analizada.**

**4.2. El ex MTR<sup>13</sup> no emitió el Certificado de Cumplimiento de las obligaciones contractuales exigido en las Condiciones Generales del Contrato, no constando tampoco**

---

<sup>13</sup> Teniendo en cuenta los cambios producidos en la estructura organizativa de los entes auditados, los hallazgos son realizados en términos generales al ex-MTR y no a sus dependencias específicas.



## Auditoría General de la Nación

en el expediente la Memoria Descriptiva de la obra modificada y el Acta de Recepción Definitiva del CTI.

4.3. La ejecución del proyecto "Sistema BRT Corredor del Sudoeste - BRT Juan Manuel de Rosas (RN3) La Matanza - CABA" no fue registrada, actualizada y evaluada por el ex - MTR, de conformidad con las previsiones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

- Hallazgos referidos al mantenimiento de la obra.

4.4. No se planificaron, coordinaron ni controlaron de manera eficaz las funciones de los distintos organismos y/o jurisdicciones para la realización del mantenimiento y la limpieza de las obras.

4.5. En el contexto institucional descrito en el Hallazgo 4.4., no se llevó a cabo de manera eficaz el mantenimiento y la limpieza del corredor exclusivo y del Centro de Transbordo Intermodal, verificándose un significativo grado de deterioro en ambas obras con efecto negativo en su sostenibilidad.

- Hallazgos referidos a la evaluación de resultados del proyecto.

4.6. No se elaboraron ni implementaron indicadores de gestión relevantes, válidos y pertinentes para medir de manera sistemática, integral y continua los resultados del corredor exclusivo y del CTI, restándoles confiabilidad como instrumentos que permitieran evaluar la eficacia y la efectividad de las obras analizadas.

4.7. El análisis de resultados realizado en el Informe de Cierre del PTUMA por el ex MTR presenta debilidades que afectan significativamente la medición del cumplimiento de las metas y objetivos, no obteniéndose evidencia de la documentación que lo respalde.

4.8. La medición del indicador de periodicidad censal previsto para la evaluación del ODS 11.2, vinculado con el objeto de la presente auditoría, fue aplazada en 2020 por la



## **Auditoría General de la Nación**

**pandemia de COVID-19, y posteriormente ingresó en un proceso de reformulación pues el CNPVyH ya no proporcionaría la información que se requiere para poder sustanciarlo.**

### **5. COMUNICACIÓN DEL PROYECTO DE INFORME AL MINISTERIO DE ECONOMÍA.**

El proyecto de informe fue enviado en vista al Ministerio de Economía por Nota N° 790/24-A-05, a efectos de que realice los comentarios que estimen pertinentes sobre los hallazgos y/o recomendaciones desarrolladas.

Por IF-2024-132049050-APN-ST#MEC del 2 de diciembre de 2024, se recibió la respuesta de la Secretaría de Transporte del mencionado Ministerio, la cual se incorpora al presente como Anexo VI.

El análisis de los comentarios efectuados por dicho organismo se expone en el cuadro incorporado como Anexo VII del presente, como consecuencia del cual no se realizaron modificaciones al Proyecto de Informe de Auditoría.

### **6. RECOMENDACIONES (AL MINISTERIO DE ECONOMÍA).**

6.1. Planificar pormenorizadamente los proyectos a ejecutar, recabando la opinión de actores relevantes para el éxito de su implementación (en el caso analizado empresas de transporte automotor de pasajeros del corredor y las jurisdicciones involucradas) como medio para minimizar la existencia de modificaciones significativas durante su ejecución con impacto en los tiempos y costos de las obras involucradas y por ende en las dimensiones de economía y eficacia de la gestión analizada (Cde. Hallazgo 4.1.).

6.2. Promover, a través de la participación que le compete a la ST, un funcionamiento más efectivo de la Autoridad Metropolitana del Transporte (ATM) como instancia de articulación de las tres jurisdicciones involucradas (Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en proyectos de inversión como el que fuera considerado en el presente Informe y en la resolución de las situaciones problemáticas pendientes tras ejecución de las obras del corredor exclusivo de La Matanza y el CTI de Gonzáles Catán (Cde. Hallazgo 4.1. y 4.4.).



## Auditoría General de la Nación

6.3. Procurar que en todas las obras en las que tengan intervención, se emita en tiempo oportuno, el correspondiente certificado de cumplimiento del contrato como instrumento a través del cual se documente que el contratista ejecutó de manera satisfactoria todos los compromisos asumidos (Cde. Hallazgo 4.2.).

6.4. Tramitar los expedientes cumpliendo con lo prescripto por la Ley 19549 de Procedimientos Administrativos y normas complementarias, incorporando toda la documentación correspondiente de forma tal que se garantice su integridad, resguardo, accesibilidad y disponibilidad (Cde. Hallazgo 4.2.).

6.5. Instar al estricto cumplimiento de lo normado por la ley 24.354 (Ley de Inversión Pública) y su reglamentación vigente, a fin de alcanzar una gestión eficiente y eficaz del Sistema Nacional 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, incluyendo los provenientes de créditos internacionales (Cde. Hallazgo 4.3.).

6.6. Promover las acciones necesarias, incluyendo la participación de la ST en la ATM, para alcanzar la articulación de las jurisdicciones involucradas (Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Municipalidad de la Matanza) en el mantenimiento preventivo y correctivo de las obras del corredor exclusivo y del CTI, a fin de revertir su marcado y temprano deterioro y el impacto de esto último en los resultados del proyecto (Cde. Hallazgo 4.4. y 4.5.).

6.7. Incorporar en el diseño de los proyectos en que es competente, dejándolo debidamente documentado y motivado en el expediente, indicadores de gestión relevantes, válidos y pertinentes para poder medir de manera sistemática, integral y continua los resultados obtenidos (Cde. Hallazgo 4.6.).

6.8. Evaluar de manera adecuada la gestión de los proyectos de inversión, explicitando de manera detallada la metodología y los criterios utilizados para ello, sustentando dicha evaluación en evidencia válida, suficiente e íntegramente documentada (Cde. Hallazgo 4.7.).

6.9. Evaluar el uso sistémico de datos del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) en la realización de evaluaciones de los proyectos que ejecuten (Cde. Hallazgo 4.7.).

6.10. Implementar los indicadores necesarios para la evaluación de la meta 11.2. de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Cde. Hallazgo 4.8.).



## Auditoría General de la Nación

### 7. CONCLUSIONES

La presente auditoría tuvo por objeto los sistemas de ómnibus de tránsito rápido y carriles exclusivos desarrollados por la Unidad Ejecutora Central del ex Ministerio de Transporte en el marco del Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA). El período auditado abarcó desde el 01/01/2016 hasta el 31/12/2020.

Teniendo en cuenta la cantidad y variedad de proyectos involucrados, se optó por el *estudio de caso* como estrategia metodológica para el desarrollo del presente trabajo. Para ello, se realizó una evaluación de los proyectos ejecutados a fin establecer aquel a ser seleccionado, utilizando distintos criterios: extensión del corredor, líneas de colectivo involucradas, pasajeros beneficiados, cantidad de estaciones y monto del proyecto. Así, considerando la significatividad y materialidad resultante de la aplicación de los parámetros analizados, el caso seleccionado fue el del corredor exclusivo de la Matanza denominado “Sistema BRT Corredor del Sudoeste – BRT Juan Manuel de Rosas (RN3) La Matanza – CABA”.

En función de esto, en el presente informe se examinó si la gestión del mencionado proyecto fue llevada a cabo de manera eficaz para el logro de las metas y objetivos previstos y si se implementaron las medidas necesarias para su sostenibilidad en el tiempo.

En dicho marco, los procedimientos de auditoría estuvieron enfocados principalmente en la gestión del ex-MTR del proyecto mencionado, habiéndose detectado falencias tanto en su ejecución, como en el mantenimiento de las obras involucradas y en la evaluación de sus resultados.

Así, en materia de ejecución se verificó que luego de su inicio se realizaron modificaciones sustantivas al proyecto que implicaron cambios en el alcance de sus objetivos iniciales, generando un incremento de tiempos (182 días o +43%) y costos (USD 13,79 MM o +10,73%) respecto de la planificación original, con el consecuente impacto negativo en la economía y eficacia de la gestión. Al respecto, se destaca que la justificación general de estas modificaciones fue la falta de consenso con el proyecto original entre los distintos actores, lo que se explica, en parte, por la ausencia de una intervención efectiva de la ATM como instancia que otorgue un marco institucional para la coordinación y cooperación entre las Jurisdicciones.



## Auditoría General de la Nación

Se constató, asimismo, que el ex-MTR no emitió el Certificado de Cumplimiento de las obligaciones contractuales exigido en las Condiciones Generales del Contrato, no constando tampoco en el expediente la Memoria Descriptiva de la obra modificada (de la que pudo obtenerse constancia con posterioridad) y el Acta de Recepción Definitiva del CTI. La situación detectada, a la que se suma la existencia de otras debilidades en los expedientes analizados, implica riesgos en cuanto a la integridad de la documentación vinculada a la obra, lo que impide tener certeza sobre el efectivo cumplimiento de todas las obligaciones asumidas por el contratista y de los procedimientos y controles implementados por el ex-MTR.

También se incumplieron, durante la ejecución, las previsiones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) ya que el proyecto no fue registrado, actualizado y evaluado por el ex-MTR en la forma establecida en el marco de dicho sistema, lo que implica riesgos para su gestión integral. Asimismo, siendo el BAPIN la principal herramienta del Sistema Nacional de Inversión Pública, en cuanto a la disponibilidad y gestión de información relacionada con los Proyectos de Inversión, el incumplimiento de los procedimientos necesarios para su mantenimiento y actualización permanente es un obstáculo para el seguimiento y control oportuno del proyecto, como así también dificulta la evaluación de sus resultados.

Por otra parte, se verificó la ineficacia de la gestión en relación con el mantenimiento de la obra y con la sostenibilidad de los resultados alcanzados con la misma.

En tal sentido, se puede destacar que no se implementó una planificación, coordinación ni un control eficaz de las funciones de los distintos organismos y/o jurisdicciones para la realización del mantenimiento y la limpieza de las obras. Así, del análisis realizado surge que no se ha elaborado ni ejecutado una estrategia ni un plan integral de mantenimiento, que incluya un programa de trabajo dirigido a planificar, coordinar y controlar las labores que competen a los distintos organismos y/o jurisdicciones respecto del mantenimiento del Metrobus de la Matanza y del Centro de Tránsito Intermodal de González Catán, con las consecuencias en relación a la sostenibilidad de las obras que se describen en el presente Informe.

En ese contexto, se verificó que no se llevó a cabo de manera eficaz el mantenimiento y la limpieza del corredor exclusivo y del Centro de Tránsito Intermodal, generando un significativo grado de deterioro en ambas obras. Dicho deterioro se traduce en un impedimento



## Auditoría General de la Nación

para alcanzar plenamente los objetivos planteados y para la sostenibilidad de los logros obtenidos con la ejecución del proyecto, con impacto en la calidad de viaje de los usuarios del servicio y del CTI.

Se verificó, asimismo, que no se llevó a cabo una adecuada evaluación de los resultados del proyecto. Esto es así por la falta de elaboración e implementación de indicadores de gestión relevantes, válidos y pertinentes para medir de manera sistemática, integral y continua los resultados del corredor exclusivo y del CTI. La situación detectada en cuanto a los indicadores utilizados les resta confiabilidad para evaluar la eficacia y la efectividad de las obras analizadas, impidiendo así un conocimiento real del impacto de la obra en la problemática que se pretendía revertir con su realización y en la calidad y seguridad de viaje de los usuarios.

Asimismo, se detectó que el análisis de resultados realizado por el ex MTR presenta debilidades que afectan la medición del cumplimiento de las metas y objetivos. En tal sentido, no pudo obtenerse evidencia de los datos que respaldan lo informado y no se detalla pormenorizadamente la metodología ni el criterio con la cual se analizaron las variables. En función de esto, en la presente auditoría se realizó un análisis de resultados del que surgieron significativas diferencias con los presentados por el ex MTR, tanto en materia de cantidad de pasajeros transportados como de velocidad comercial y reducción de tiempos de viaje en el transporte público.

Por último, en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la medición del indicador de periodicidad censal previsto para la evaluación del ODS 11.2<sup>14</sup>, vinculado con el objeto de la presente auditoría, fue aplazada en 2020 por la pandemia de COVID-19, y posteriormente ingresó en un proceso de reformulación pues el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda ya no proporcionaría la información que se requiere para poder sustanciarlo. La situación expuesta pone en evidencia las dificultades existentes para la

---

<sup>14</sup> La meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 11.2 sobre sistemas de transporte accesibles y sostenibles, establece: “De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad”.



## **Auditoría General de la Nación**

medición y evaluación de los avances obtenidos en relación a la mencionada meta, comprometiendo su logro.

En resumen, teniendo en cuenta las situaciones detectadas en el marco del presente informe se puede concluir que durante el período auditado la gestión del proyecto “Sistema BRT Corredor del Sudoeste – BRT Juan Manuel de Rosas (RN3) La Matanza – CABA” no fue llevada a cabo de manera eficaz para el logro de las metas y objetivos previstos. Asimismo, no fueron implementadas de manera efectiva las medidas necesarias para la sostenibilidad en el tiempo de las obras y de los logros alcanzados con su ejecución, con el consecuente impacto negativo en la calidad y seguridad de los servicios brindados a los usuarios.

### **8. LUGAR Y FECHA**

Buenos Aires, 06 de diciembre de 2024.

### **9. FIRMA**