

“Ministerio de Transporte – Financiamiento y Ejecución de la obra de Soterramiento del corredor ferroviario Caballito – Moreno –Línea Sarmiento”

Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos

Departamento de Control del sector Transporte

NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE

Leyes: 24.354 y ss, 13.064 y ss.

Decretos: 1683/05 – 151/08 – 2227/08 – 600/10 – 1244/13 – 691/16 - 797/16

Resoluciones: 82/06 Secretaría de Transporte - 324/07 Secretaría de Transporte – 1976/10 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – 235/10 Secretaría de Transporte - 25/11 Secretaría de Transporte – 173/11 Secretaría de Transporte –**Conjunta 1833/13** Secretaría de Obras Públicas y 6/13 Secretaría de Transporte – 695/17 Ministerio de Transporte – 914/18 Ministerio de Transporte.

PERIODO ANALIZADO.

El período auditado abarca desde el 16/06/2016 hasta el 31/01/2019.

HALLAZGOS

4.1. Durante el periodo analizado se observan incumplimientos, por parte del organismo auditado y del responsable del sistema, a lo prescripto por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (Ley 24.354 y ss), en relación a sus previsiones en materia de registración, evaluación y comunicación, con incidencia en el seguimiento y control de la obra objeto de esta auditoría.

4.2 No se obtuvo evidencia de la existencia de evaluaciones económicas que se hayan instrumentado a fin de determinar la conveniencia de continuar, a costos redeterminados, con la ejecución de la obra antes de suscribir el Acta del 31/03/2017 por la que se volvió a dar Inicio a la Obra.

4.3. Durante el período auditado se observó una gestión ineficaz del auditado en lo que respecta al monitoreo de las condiciones para el financiamiento privado de la obra y el aseguramiento de este último para su ejecución, debiéndose atender el pago de la misma exclusivamente con fondos del Tesoro Nacional.

4.3.1. A la finalización del período auditado, continuaba sin suscribirse el Acuerdo de Financiamiento previsto en el PCP, con las modificaciones incorporadas en el Contrato de Obra. Asimismo, no se obtuvo evidencia de acciones por parte del auditado, como puede ser la evaluación de los mercados de crédito, a fin de establecer si se verificaban condiciones propicias para retomar la forma de financiamiento mencionada.

4.3.2. En el periodo auditado y en el contexto de lo descripto en el subhallazgo anterior, no se obtuvo evidencia documental de evaluaciones pormenorizadas del auditado respecto de propuestas de financiamiento de la obra realizadas por el Contratista, con la incidencia de esta situación en la continuidad de la obra.

4.4. En incumplimiento de lo establecido en el Contrato y en el PCP, se suscribió un Acta de Inicio de Obra sin que los requisitos previstos para su realización estuviesen alcanzados, situación que se mantenía vigente hasta la finalización del periodo auditado. Asimismo, en la mencionada Acta, se acordó una fecha de inicio de trabajos anterior a la fecha de la suscripción, pero posterior a la de su inicio efectivo.

4.4.1 Se acordó en el Acta de Inicio que el plazo de ejecución de la obra quedó supeditado a la regularización de los requisitos pendientes indicados en el hallazgo 4.4, lo que supuso riesgo para su seguimiento, control, y eventual aplicación de penalidades vinculadas, es decir para su gestión eficaz.

4.5. La obra se ejecutó sin contar con un proyecto definitivo y aprobado para la Etapa I. Asimismo, apartándose de lo establecido en el contrato y de las buenas prácticas constructivas, la ejecución se llevó adelante en base a un plan de trabajo preliminar para esa Etapa, incompleto y desactualizado.

4.5.1 La ejecución de la Etapa I de la obra (Haedo – Caballito) no contó con un proyecto definitivo, completo y aprobado, realizándose solo aprobaciones de documentos pertenecientes a algunos de sus rubros/ítems, con incumplimiento del PCP y del Contrato y riesgo de alcanzar su objeto en los plazos y con el presupuesto establecidos.

4.5.2 La obra se ejecutó en base a un Plan de Trabajos y un Plan de Certificación Mensual de obras, que eran preliminares y desactualizados, sin que se llevara a cabo la aprobación de sus versiones definitivas tal como establecía el PCP y el Contrato.

4.6. Se detectaron debilidades en la gestión de los mecanismos previstos en el Pliego de Condiciones Particulares, para el control y seguimiento de la ejecución física y financiera de la obra y la comunicación entre la inspección de obra y el Contratista.

4.6.1. Sin perjuicio de los mecanismos de medición y certificación previstos en el PCP no se desarrolló un sistema de registro que permita centralizar información, cierta, precisa, oportuna, como medio para favorecer el control de la ejecución física y financiera de la obra y la toma de decisiones con relación a la misma.

4.6.2. Se detectaron incumplimientos a las previsiones del PCP en materia de registración y resguardo de las Ordenes de Servicio y Notas de Pedido, con riesgo para su integridad. Asimismo, no se obtuvo evidencia de los Partes al Inspector de Obras que el Contratista debía entregar en cumplimiento del Art. 87 del PCP.

4.7. En el periodo auditado, la obra fue financiada con fondos del tesoro nacional, recursos que se evidenciaron insuficientes para que pudiera ejecutarse al ritmo previsto en el Plan Mensual de Certificación preliminar de la Addenda 2, hasta que se produjo su paralización a partir de enero de 2019.

4.7.1. Durante el periodo auditado, la obra fue financiada con fondos del Tesoro Nacional, registrándose pagos por un total de \$11.580 MM (equivalente a USD 446 MM al TC BCRA A3500). Para ello fueron asignados créditos en el Presupuesto General para la Administración y otros provenientes del Fideicomiso creado por el Decreto 976/01.

4.7.2 La Etapa I de la obra se ejecutó apartándose del “Plan de Trabajos Preliminar” y del “Plan de Certificación Mensual Preliminar” informados como vigentes, lo que repercutió en la secuencia, control y seguimiento físico y financiero de los trabajos. En ese contexto, al 31/01/2019, la obra presentaba una sub ejecución del mencionado Plan de Certificación del 54,73% (78,45% vs. 23,72%).

4.7.3 Por Nota de la Secretaría de Obras de Transporte, el 07/12/2018 se instruyó la suspensión de las tareas de ejecución del túnel y obras conexas, sin que se haya suscripto, en base a la evidencia recabada, un Acta de suspensión, ni se haya obtenido evidencia de análisis que evaluaran las consecuencias de esa decisión, considerando los montos invertidos hasta entonces equivalentes a USD 446 MM.

CONCLUSIONES

La presente auditoría tuvo por objeto evaluar el financiamiento y la ejecución de la obra de Soterramiento del corredor ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento, y fue desarrollada en el ámbito de la Unidad Ejecutora de la Obra (la UESFS), dependiente del ex Ministerio de Transporte. El período auditado abarcó desde el 16/06/2016 al 31/01/2019.

En ese marco, los procedimientos de auditoría estuvieron enfocados principalmente en la gestión del mencionado proyecto,

habiéndose detectado debilidades que llevaron primero a la subejecución y posteriormente a la detención de la obra.

Así, en materia de registración, evaluación y comunicación prevista por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), la auditada como encargada de registrar la información y la Dirección Nacional de Inversión Pública como responsable del sistema, incumplieron sus respectivas obligaciones, restándole a la gestión del SNIP, eficacia y efectividad como herramienta para el seguimiento y control del proyecto.

Por otra parte, no se obtuvo evidencia de la existencia de evaluaciones económicas que se hayan instrumentado a fin de determinar la conveniencia de continuar, a costos redeterminados, con la ejecución de la obra antes de suscribir el Acta del 31/03/2017 por la que se volvió a dar Inicio a la Obra. Buena práctica que hubiera sido oportuna, teniendo en cuenta el escaso porcentaje de certificación básica acumulada en el tiempo transcurrido hasta la suscripción de la mencionada Acta (2,82%), la falta de sostenibilidad que presentó el financiamiento del proyecto desde su adjudicación, y la significatividad económica de la Etapa I del proyecto (USD 1.479 MM).

Asimismo, durante el período auditado se observó una gestión ineficaz del monitoreo de las condiciones que permitieran retomar la forma de financiamiento privado de la obra prevista en el PCP y el CO, y el aseguramiento de este último para su ejecución, atendándose sus pagos exclusivamente con fondos del Tesoro Nacional. De este modo, sin que se encontraran fundadas las razones de ello, soslayando las previsiones existentes al respecto, aun cuando se verificara la presentación de nuevas propuestas de financiamiento por parte del Contratista, no se obtuvo evidencia de acciones, como puede ser la evaluación de los mercados de crédito, a fin de establecer si se comprobaban condiciones propicias para retomar la forma de financiamiento mencionada con la incidencia de esta situación en el ritmo de ejecución y la continuidad de la obra.

Con respecto al Acta de Inicio de Obra, se suscribió sin que los requisitos previstos para su realización estuviesen alcanzados, incumpliendo lo establecido en el Contrato y en el PCP. Además, se convino una fecha de inicio de trabajos anterior a la fecha de la suscripción, pero posterior a la de su inicio efectivo, acordándose que el plazo de ejecución de la obra quedaba supeditado a la regularización de los requisitos pendientes, lo que supuso riesgo para su seguimiento, control, y eventual aplicación de penalidades vinculadas, es decir para su gestión eficaz.

Como consecuencia de ello, la obra se ejecutó sin contar con un proyecto definitivo y aprobado para la Etapa I (el cual debía estarlo con anterioridad a la suscripción del Acta de Inicio), llevándose adelante en base a un plan de trabajo preliminar para esa Etapa, incompleto y desactualizado, realizándose solo aprobaciones de documentos pertenecientes a algunos de sus rubros/ítems, con incumplimiento del PCP y del Contrato, lo que implicó una situación de riesgo para alcanzar su ejecución en los plazos y el presupuesto establecidos.

También se detectaron debilidades en la gestión de los mecanismos previstos en el PCP, para el control y seguimiento de la ejecución física y financiera de la obra y la comunicación entre la inspección de obra y el Contratista. Por otra parte, no se desarrolló un sistema integral de registro que permita centralizar información cierta, precisa, oportuna, como medio para favorecer la toma de decisiones eficientes y eficaces en relación a la misma. Asimismo, se detectaron incumplimientos a las previsiones del PCP en materia de registración y resguardo de las Ordenes de Servicio y Notas de Pedido, con riesgo para su integridad.

Se constató que la obra fue financiada con fondos del Tesoro Nacional, registrándose pagos por un total de \$11.580 MM (USD 446 MM), recursos que se evidenciaron insuficientes para que pudiera ejecutarse al ritmo previsto en el Plan Mensual de Certificación preliminar de la Addenda 2, hasta que se produjo su paralización a partir de enero de 2019.

La Etapa I de la obra se ejecutó apartándose del “Plan de Trabajos Preliminar” y del “Plan de Certificación Mensual Preliminar” informados como vigentes; al 31/01/2019 el mencionado Plan de Certificación presentaba una subejecución del 54,73% (78,45% vs. 23,72%).

Finalmente, por Nota de la Secretaría de Obras de Transporte del 07/12/2018, se instruyó la suspensión de las tareas de ejecución del túnel y obras conexas, no pudiéndose obtener evidencia de la existencia del Acta de suspensión, ni análisis que evaluara el impacto de la decisión de suspender la ejecución de la obra en términos de costos de movilización y desmovilización de obra, mantenimiento de las obras durante la suspensión, posibles reclamos del Contratista y, costos de reinicio de los trabajos, entre otros, considerando los montos invertidos hasta entonces, equivalentes a USD 446 MM.

Se concluye entonces que a la finalización del período auditado y tras haberse realizado pagos por un total de \$11.580 MM

(equivalente a USD 446 MM TC BCRA A3500), con la posibilidad de que los montos invertidos puedan transformarse en costos hundidos y en contingencias para el Estado, la ejecución de la obra se encuentra detenida desde 2019, condición que perdura hasta el presente.

La paralización de la obra tiene impacto directo en la satisfacción del interés público comprometido, en atención al derecho de los usuarios a viajar seguros y en el menor tiempo posible.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr Juan M. Olmos

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

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