

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Agosto de 2019.			
Código del Proyecto	1.17.06			
Denominación del Proyecto	Dirección General Transporte Masivo de Buses Rápidos.			
Período examinado	Año 2016.			
Unidad Ejecutora	Dirección General Transporte Masivo de Buses Rápidos (DGTMBR).			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales, financieros y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales y evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa.			
Presupuesto	N° 30 Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte			
	Unidad Ejecutora "Dirección General Transporte Masivo de Buses Rápidos" (DGTMBR)			
	Programa 90 – Transporte Masivo De Buses Rápidos. Obra 55 – Metrobus San Martin.			
	Obra 55 – Metrobus San Martin.			
	PERÍODO AUDITADO: 2016			
	Crédito del programa		Nº de Inciso	
	Crédito del Inciso			
	Sancionado	0,00	1- Gastos en Personal	0,00
			2- Bienes de Consumo	0,00
			3 - Servicios No Personales	0,00
			4 - Bienes de uso	0,00
	Vigente	9.151.850,00	1- Gastos en Personal	0,00
			2- Bienes de Consumo	0,00
			3 - Servicios No Personales	0,00
			4 - Bienes de uso	9.151.850,00
Devengado	9.151.849,41	1- Gastos en Personal	0,00	
		2- Bienes de Consumo	0,00	
		3 - Servicios No Personales	0,00	
		4 - Bienes de uso	9.151.849,41	

Alcance	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El examen será realizado de conformidad con las normas de AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley N° 325 y las normas básicas de Auditoría Externa, aprobadas por el Colegio de Auditores de la Ciudad de Buenos Aires según Resolución N° 161/00 AGCBA.
Período de desarrollo de tareas de auditoria	La presente auditoría se desarrolló entre los meses de Junio 2018 y Octubre de 2018.
Aclaraciones previas	“En el marco del Plan de Movilidad Sustentable, el programa persigue como objetivo reordenar el tránsito, priorizando el transporte público mediante la implementación de Sistemas Metrobus. Estos sistemas se desarrollan mediante carriles exclusivos para buses tradicionales y articulados, otorgando mayor seguridad y velocidad de traslado de los usuarios. Este tipo de estrategias permite preestablecer frecuencias, la circulación es en línea recta y sin sobrepasar otros vehículos, consecuentemente, se gana velocidad de traslado y seguridad para los pasajeros. Adicionalmente, se disminuye el impacto ambiental, dado que las capacidades de carga de pasajeros de los buses articulados son superiores a los tradicionales. Esto se irá incrementando gradualmente en la medida en que se incorporen este tipo de unidades. Finalmente, este programa, aporta a mejorar la calidad del transporte público, con el objeto de desalentar el uso del automóvil.” Conforme surge del PET , “La obra objeto es la ejecución de los paradores para la espera del Metrobus, localizado sobre la Avenida San Martin entre la Avenida General Paz y la Avenida Juan B. Justo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Éstos son parte de un sistema lineal modular general de espera de transporte público de pasajeros. La tipología básica de este parador, consta de una plataforma elevada con dos refugios cubiertos de módulos de 3,3 metros de longitud cada uno en sus extremos. Entre ambos refugios

	se desarrollará un área de tránsito peatonal a cielo abierto que mantiene el mismo nivel de +0,40 mts con respecto a la calzada y consta de siete módulos. Este espacio estará delimitado del lado posterior de la plataforma por una serie de límites metálicos de baja altura que impedirán el posible ingreso y egreso de pasajeros por este sector. En ambos extremos de la plataforma, una rampa de 5 mts de longitud. Los paradores propuestos poseen una sola vista frontal, es decir, un solo frente de arrime vehicular. Están compuestos por una unidad estructural denominada pórtico, que incluye tanto a las columnas como a las bases para anclaje y las vigas que dan soporte a la cubierta inclinada de paños metálicos. Los pisos son de diversas tipologías de baldosas, y se completan con barandas y vidrios en su respaldo. El sistema incluye un macetero separador de Hormigón Armado, premoldeado, el cual funcionará como divisor de los flujos de tránsito de buses". Por Resolución N° 790/MJGGC/14 de fecha 29 de septiembre de 2014 se aprueban los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y el llamado a la Licitación Pública de Obra Mayor N° 1437-SIGAF /14 para la construcción de la obra denominada "METROBUS SAN MARTÍN", que tendrá su localización a lo largo de la Avenida San Martín, entre la Avenida General Paz y la Avenida Juan B. Justo y cuyo presupuesto oficial se ha establecido en pesos setenta y dos millones novecientos cuarenta y siete mil setecientos ochenta y cinco con 35/100 (\$72.947.785,35 conforme PET). Asimismo, se dispuso un plazo de ejecución de obra de 150 días corridos contados a partir de la fecha de comienzo de los trabajos fijada en el Acta de Inicio (conforme PET y modificado por Circular sin Consulta N° 2). La presente licitación tiene por objetivo ordenar y hacer prioritario el transporte público de pasajeros por sobre el resto del tránsito de la Avenida; para en un futuro inmediato constituir un sistema integrado de transporte troncal como Red distribuido por las principales arterias de la Ciudad. Posteriormente mediante la Circular sin Consulta N° 2, de fecha 31 de octubre de 2014 (PLIEG-15908233-SSTRANS/14) se establece lo siguiente: • Incorporar el ítem 3.13 "CORDÓN SEPARADOR H40" al formulario 7 del PCP.
--	---

	• Eliminar del formulario 7 del PCP el ítem 3.7 "CANTEROS SEPARADORES PREMOLDEADOS TIPOLOGÍA B". • Modificar el plazo de ejecución de la obra previsto en el numeral 2.1.5 del PCP, llevándolo a 120 días corridos. • Modificar el presupuesto oficial establecido en el numeral 2.1.4 del PCP, el que pasa a ser de \$ 61.916.915,21. • Modificar el numeral 2.19 del PCP, cuyo nuevo promedio de certificación mensual será de \$ 15.479.228,80. Por Resolución 888 MJGGC/14 de fecha 06 de noviembre de 2014 se aprueba la Circular sin Consulta N° 2 (PLIEG-15908233-SSTRANS/14). Se prorroga el llamado a Licitación Pública de Obra Mayor N° 1437-SIGAF/14 para el 11 de diciembre de 2014 a las 13.00Hs cuyo nuevo presupuesto oficial asciende a la suma total de pesos sesenta y un millones novecientos dieciséis mil novecientos quince con 21/100 (\$ 61.916.915,21). Mediante NOTA N° 15838661-DGTRANSP/14, de fecha 30 de noviembre de 2014 la Dirección General de Transporte informó al Organismo Fuera de Nivel UPE Transporte Masivo de Buses Rápidos: "la necesidad de mejoras al proyecto a través de la incorporación del ítem "cordones doble montante de 40 cm" y de la eliminación del ítem "cantero separador premoldeado". Mediante documento PLIEG-2014-15908233-SSTRANS luce la Circular sin consulta número 2, la cual establece que: Por intermedio de la presente se realizan las siguientes modificaciones al pliego: 1. "Se incorpora al formulario N° 7 del PCP el ítem 3.13 Cordón separador H40. Por 1800 unidades que representaría la suma de pesos cuatrocientos dieciséis mil ciento sesenta (\$ 416.160) del cómputo oficial..."
--	--

	2. “Se elimina del formulario N° 7 del PCP el ítem 3.7 canteros separadores premoldeados tipología B (2 metros⁹ por 481.68 m³ que representaría la suma de pesos once millones cuatrocientos cuarenta y siete mil treinta con 40/100 (\$ 11.447.030,14) del cómputo oficial, dada que idéntica función será cumplida con un boulevard con adecuado tratamiento de verde a ser ejecutado por el Ente de Mantenimiento Urbano Integral del Ministerio de Ambiente y Espacio Público.” 3. “Se modifica el plazo de ejecución de la obra previsto en el punto 2.15 del PCP a ciento veinte (120) días corridos.” 4. “Se modifica el nuevo presupuesto oficial de la obra previsto en el punto 2.1.4 del PCP a pesos Sesenta y Un Millones Novecientos Dieciséis Mil Novecientos Quince con 21/100 (\$61.916.915,21)...” 5. “Consecuentemente a la modificación de presupuesto oficial se modifica el artículo 2.19 del PCP, cuyo nuevo promedio de certificación mensual será de pesos quince millones cuatrocientos setenta y nueve mil doscientos veinticinco con 80/100 (\$15.479.228,80).” Mediante el informe IF-2014-16097262-PGAAPY, luce el Dictamen de Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires. “Toda vez que por el acto administrativo proyectado se modifican los pliegos de bases y condiciones de la licitación pública de referencia y se prorroga la fecha de apertura, la publicación deberá realizarse por los mismos medios y en los mismos plazos en que se efectuó la difusión originaria” Y mediante el Dictamen IF-2015-01713056-PG, la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, señala que “Tal como se indicó en el acápite IV, punto 3) del dictamen que obra bajo orden nro. 189, deberán incorporarse a los obrados las constancias que acrediten que la Resolución N° 888-MJGGC-14 se publicó por los mismos medios y plazos que la convocatoria originaria” Es por ello que al modificarse el monto del presupuesto oficial se modificó el Pliego de Condiciones Particulares de la licitación pública de Obra Mayor N° 1437/SIGAF/14 “METROBUS SAN MARTIN” y en consecuencia debió procederse a una nueva publicación sujeta a todas las formalidades inherentes de un nuevo llamado . En la publicación realizada sólo se hizo referencia a la prórroga del
--	---

	llamado a la licitación, omitiendo mencionar el nuevo monto del presupuesto oficial. La Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, en dos oportunidades señaló que atento a que se modifican los pliegos de bases y condiciones y se prorroga la fecha de apertura, la publicación debe realizarse por los mismos medios y en los mismos plazos en que se efectuó la difusión originaria. No consta en el expediente analizado que se hubiera emitido dictamen alguno en disidencia con lo expresado por Procuración a fin de justificar el apartamiento de lo señalado por ese organismo, ni que se hubiera informado lo previsto en la ley 1218, art. 12 in fine. Por Decreto N°97/AJG/2015 sancionado el 31/03/2015 se aprobó la Licitación Pública N° 1437/14, adjudicando la obra indicada a la firma TEXIMCO S.A. - EMA S.A. - DAL CONSTRUCCIONES S.A. - UTE. por un monto total de pesos sesenta y nueve millones ochocientos noventa y seis mil doscientos setenta y cinco con 94/100 (\$ 69.896.275,94). (ver anexo PLAN DE TRABAJO – OFERTA del presente informe de auditoría). El PET en su Anexo 1 “Refugios para la espera del Metrobus Av. San Martín”- punto B Memoria Técnica – Datos básicos de Tipología - especifica la construcción de rampas en ambos extremos de las plataformas para permitir el acceso y la salida de los pasajeros que hacen uso de los paradores. La única estación que cumple con lo especificado en el Pliego en cuanto a la ejecución de dos rampas en ambos extremos es la denominada “Pappo Napolitano” en su intersección con la calle Juan B. Justo. BED1 Con el objeto de incrementar la seguridad vial se suprime una de las rampas de ingreso/egreso, esto trajo aparejado la incorporación de ítems nuevos que se traducen en la materialización de un cordón de HºAº que hace de base de apoyo de los parantes de la baranda y la aparición de punteras verdes.
--	---

	BED 2 Fueron modificadas un total de veinte (20) rampas de acceso a los paradores, con el objeto de incrementar la seguridad del peatón. Fue modificado el diseño original para mantener un ancho continuo de paso de 1,40 metros a lo largo de la extensión de la rampa debido a la reforma ejecutada por BED 1 en la cual se eliminó una de las mismas, quedando limitado el ingreso-egreso a un solo extremo del parador. BED 3 Fueron incorporados canteros premoldeados de hormigón para el mejoramiento de la seguridad vial. Cabe aclarar que los mismos estaban contemplados en el pliego original y fueron retirados por Circular sin consulta N°2, en virtud de que idéntica función podría ser cumplida por un boulevard con adecuado tratamiento de verde. Estas modificaciones al itemizado que significaron un ajuste al presupuesto oficial de \$11.030.870,14, con la posterior implementación del BED 3 en el cual se incorpora nuevamente la provisión de canteros separadores prefabricados de H°A°, produjo una demasía de \$ 28.437.122,42 más \$17.479.747,35 que se abonaron en concepto de redeterminaciones, lo que arroja un monto total de \$ 45.916.869,77. Se deja constancia que las rampas cumplen con la Ley N° 962 – Accesibilidad física para todos, conforme Arts: “4.6.3.8 Rampas y 4.6.3.8.1 Rampas que no cuenten con medios alternativos de elevación”, se puede observar que las rampas cuentan con fácil acceso, ancho de 1.4m superando el mínimo establecido que es de 1m, con superficie de rodamiento plana y en dirección única, con pasamanos dobles y continuos colocados a ambos lados y con anclajes firmes; asimismo se observan baldosas antideslizantes.
Observaciones	1. El METROBUS SAN MARTIN no debió estar en funcionamiento a partir el 27 de abril de 2016, hasta tanto no estuvieran finalizadas las tareas necesarias para incrementar la seguridad vial del corredor, recién resueltas con fecha 27 de Octubre 2017. 2. El Pliego de Condiciones Particulares y el de Especificaciones Técnicas no determinan en forma cuantitativa las estaciones y módulos en ellas a

	ejecutar. Asimismo se observa falta de estandarización de las unidades de medida utilizadas. 3. Los montos devengados por los Balances de Economías y Demasías (BEDS), representan en términos económicos un incremento del 65,50% sobre la obra básica. En términos globales se devengó con cargo a la obra un 90,75% más respecto al monto adjudicado. 4. El Balance de Economía y Demasía N° 3, de Noviembre de 2016, configura una OBRA NUEVA, pues se debió realizar una contratación al efecto y que resuelva en forma urgente la seguridad vial de la obra finalizada. (v.g.: puesta en funcionamiento del corredor en abril 2016). 5. Falta de planificación configuradas en la aparición de los BEDS 1 y 2, que surgen en relación a los cambios de proyectos. La implementación del BED 1, no promueve mejoras al funcionamiento pues suprime una de las rampas peatonales de acceso por el deficiente largo de la plataforma quedando limitado el ingreso-egreso a un solo extremo. Lo descripto ut-supra motivó la ejecución del BED 2 ya que al suprimirse una de las rampas debió ensancharse la restante y así evitar entorpecer el ingreso y egreso de pasajeros en las estaciones. 6. Innecesaria modificación de los Pliegos Licitatorios, como así también falta de aplicación y capitalización de experiencias previas por parte de la DGTMBR, en la obra Metrobus San Martín. Originando el BED 3. Pues originalmente se previó la construcción de los canteros separadores, que luego fueron eliminados por Circular 2 (octubre 2014), incorporándose en dicha instancia el boulevard que debería ejecutar el EMUI, con idéntica función. Todo lo cual se revierte con la creación del BED 3 (noviembre 2016) el cual incorpora lo que se eliminó por Circular 2, encareciendo y dilatando trabajos sobre una obra. El BED 3, representa el 40,68% del contrato original. 7. Se neutralizó el plazo de una obra finalizada el 25 de Abril de 2016 y que fue puesta en funcionamiento 2 (dos) días después, 27 de Abril de 2016. Los fundamentos esgrimidos que obedecían a la documentación que hablan en un terreno potencial, recién materializado 5 (meses) después de la puesta en funcionamiento.
--	--

	8. El acopio no debió ser redeterminado, el atraso en el pago es un incumplimiento del Gobierno por lo que el contratista tenía el derecho a reclamar intereses de acuerdo a lo establecido en el numeral 2.12.5 "Demora en los pagos" del PCP. 9. Incumplimiento al numeral 2.18.2 "Anticipo Financiero" del PCP: no consta la solicitud del anticipo financiero por parte de la contratista., como así tampoco el certificado respectivo. Cabe destacar que el anticipo financiero fue abonado 217 días después del inicio de la Obra, provocando que el GCBA, abone una cuantía mayor sobre el monto del contrato sujeto a redeterminación. 10.No consta en el expediente analizado que se hubiera emitido dictamen alguno en disidencia con lo expresado por Procuración a fin de justificar el apartamiento de lo señalado por ese organismo, ni que se hubiera informado lo previsto en la ley 1218, art. 12 in fine.
Conclusión	Como resultado del proceso de auditoría realizado en la Obra Metrobus San Martín podemos concluir que no se tuvo en cuenta la experiencia de las obras similares efectuadas por la misma repartición en otras áreas de la ciudad. Si bien originalmente estuvo direccionada correctamente, con la aprobación de la Circular N° 2 de Octubre 2014, se eliminaron los canteros separadores supliendo los mismos con idéntica función por un Boulevard. La obra fue recepcionada y habilitado su funcionamiento 7 (siete) meses después de lo planificado (abril de 2016). Luego de ello la Administración introdujo en términos potenciales el factor inseguridad vial al notar que se podía acceder a las paradas del metrobus desde cualquier altura de la calzada. En razón de ello, el comitente resolvió neutralizar la obra finalizada, a los fines de ordenar la construcción de los canteros separadores de calzada, sin neutralizar su funcionamiento, cinco meses después de inaugurado el Metrobus San Martín. En este sentido aprobó el Balance de Economía y Demasía N° 3 (BED N° 3) por medio del cual se dispuso la construcción de los canteros - eliminados por la Circular 2-, sin valorar los acrecentamientos en materia de tiempos y potencial riesgo para los peatones por utilizar un servicio inseguro durante la ejecución de los trabajos. Como consecuencia de todo lo enunciado

	precedentemente se puede sintetizar que la obra no resulto ser del todo oportuna al dilatarse los tiempos de ejecución de la misma, en su oportunidad no resulto segura para los vecinos que la transitaban, hasta su modificación por medio del Balance de Economía y Demasía N° 3 que termino de solucionar el problema de la inseguridad vial que provocaba la falta de canteros separadores.
--	---

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.
2. OBJETO.
3. OBJETIVO.
4. ALCANCE.
 - 4.1 ASPECTOS CONTEMPLADOS.
 - 4.2 PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS.
5. ACLARACIONES PREVIAS.
 - 5.1 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA N° 90 Año 2016 "Transporte Masivo de Buses rápidos", Obra N° 55 "Metrobus San Martín."
 - 5.2 ASPECTOS PRESUPUESTARIOS y ECONÓMICOS DE LA OBRA.
 - 5.2.1 Análisis Presupuestario año 2016.
 - 5.2.2 Financiamiento de la Obra.
 - 5.2.3 Certificación de Obra.
 - 5.2.4 Anticipo Financiero.
 - 5.2.5 Acopio.
 - 5.2.6 Redeterminaciones de Precio.
 - 5.2.7 Fondo de Reparación.
 - 5.3 ANÁLISIS TÉCNICO-LEGAL DE LA OBRA
 - 5.3.1 Análisis de la Oferta de TEXIMCO S.A - EMA S.A DAL CONSTRUCCIONES S.A UTE.
 - 5.3.2 Ejecución de los trabajos.
 - 5.3.2.1 BEDS y Neutralización de plazos.
 - 5.3.2.2 Certificación de los BEDS.
 - 5.3.2.3 Aspectos conceptuales de los BEDS.
 - 5.3.2.4 Gráfica de la Obra.
 - 5.3.3 Análisis de la ejecución de la Obra y Desvíos.
 - 5.3.4 Impacto Ambiental.
 - 5.3.5 Libros de Obra.
6. OBSERVACIONES
7. RECOMENDACIONES
8. CONCLUSION
- ANEXOS.