



# Auditoría General de la Nación

## **SÍNTESIS EJECUTIVA**

### **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**

### **CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES**

#### **1. OBJETO DE LA AUDITORIA**

Políticas de ampliación de redes de infraestructura implementadas para el ODS 6 “Agua Limpia y Saneamiento”, para alcanzar las metas 6.1 (lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos”) y 6.2 (lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres, niñas y personas en situaciones de vulnerabilidad).

##### **1.1. Objetivo general**

Verificar el grado de cumplimiento de las metas ODS 6.1 y 6.2 comprometidas a través de los indicadores cuantitativos (tanto de construcción o mejoramiento).

Este objetivo general fue abordado a partir de las siguientes cuestiones de auditoría:

- Enfoque integrado de gobierno
- Redes de agua y saneamiento
- Calidad en la prestación del servicio de agua y saneamiento
- Equidad.

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

El informe fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones 26/15 y 186/16 AGN, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156 que se encuentran alineadas con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por su sigla en inglés): ISSAI 100 “Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público”; ISSAI 3000 “Norma para la Auditoría de Desempeño”; GUID 9000 “Auditoría Cooperativa entre EFS”; como así también por normas vinculadas al control y evaluación de la preparación e implementación de las políticas asociadas a las metas de los ODS: “Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible: Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores” de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI); ISAM “Modelo de Auditoría de ODS de la IDI”, publicado en abril 2020.

Se destaca que el presente informe es el producto de una auditoría coordinada, realizada en el marco de la EFSUR y cuya Coordinación está a cargo de la Contraloría General de la República de Paraguay. En ella participan: i. la Auditoría General de la Nación Argentina, ii. la Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia, iii. la Contraloría General de la República de Chile, iv. la Contraloría General del Estado de Ecuador, v. Contraloría General de la República de Paraguay, vi. la Contraloría General de la República del Perú, vii. la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

En marzo de 2022 se realizó la Reunión de Planificación de la Auditoría Coordinada “ODS 6 Agua limpia y Saneamiento” en la ciudad de Asunción, República del Paraguay. Allí se consensuó y aprobó con los equipos de las distintas entidades fiscalizadoras superiores participantes la Matriz de Planificación. En esa oportunidad, además, se realizó el Conversatorio internacional “Agua y Saneamiento”, donde a partir de la exposición de diversos especialistas se profundizó sobre la temática. Los acuerdos quedaron plasmados en el acta suscripta el 31 de marzo de 2022.

En el caso argentino, los sujetos auditados son el entonces Ministerio de Obras Públicas de la Nación (MOP) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS).

Las tareas de campo se desarrollaron entre marzo de 2022 y febrero de 2023.

El período auditado fue entre el 01/01/2019 y el 31/12/2021.

### **3. ACLARACIONES PREVIAS**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas constituye un plan de acción que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas (*A/RES/70/1*). Los ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. La presente auditoría se aboca al ODS 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. En particular, las metas:

6.1. De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

6.2. De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención



## Auditoría General de la Nación

a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

Para medir su avance e implementación se diseñaron indicadores específicos adaptados de los propuestos por la ONU (*A/RES/71/313*). El MOP llevó adelante un cambio conceptual y metodológico en la confección de indicadores para el seguimiento de las metas 6.1 y 6.2 durante 2020. El criterio original implementado por el CNCPS y el entonces MIOPyV se enfocaba en las coberturas de redes públicas de áreas urbanas, con metas finales de cobertura del 100% para 2030, tanto para agua potable como para desagües cloacales. En el Informe País 2021 se publicaron los nuevos indicadores 6.1.1\*, 6.1.1.2\* y 6.1.1.3\* para agua potable y los 6.2.1\*, 6.2.1.2\* y 6.2.1.3\*. Los criterios para esta apertura de los indicadores 6.1.1 y 6.2.1 se basaron en la incorporación de las áreas rurales, que hasta ese momento no habían sido incluidas en las metas, y en la contemplación de otras fuentes de provisión de agua potable y de saneamiento. En este sentido, tanto para agua como para saneamiento existen tres indicadores y ya no uno solo: un indicador global, un indicador específico para áreas urbanas y un indicador específico para áreas rurales.

El carácter integrado de los ODS como plan de acción tiene como reflejo necesario un abordaje integrado en su implementación y seguimiento. Es por ello que se adopta un enfoque integrado de gobierno, asumiendo que el logro de las metas no depende de una sola entidad gubernamental sino de la articulación e intervención sinérgica de varias.

El CNCPS fue designado como organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con la intervención de las áreas competentes de la administración pública nacional (APN) (*Dec. 499/2017, art. 1*).

La Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CNIIS) es el espacio de articulación transversal a nivel nacional, coordinada por el CNCPS, en la que se articulan los avances y acciones de ministerios y organismos nacionales a cargo de las distintas metas priorizadas de la Agenda 2030. Cuenta con la participación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de todos los ministerios nacionales y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Dado el carácter federal de la República Argentina, la adopción, implementación y seguimiento de la Agenda 2030 a nivel provincial es de su propia competencia. Cada jurisdicción decide qué objetivos y metas priorizar y en base a esa definición priorizan

metas y las adaptan o adoptan en su formulación internacional. El CNCPS celebró convenios de cooperación con 22 de las 23 provincias (excepto San Luis) y con la CABA para la implementación de los ODS a nivel provincial.

Durante 2019 el organismo a cargo del ODS 6 fue el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), que en diciembre de ese año fue dividido y el MOP asumió las facultades referidas a agua y saneamiento (*Dec. 50/2019*).

Tanto en el ámbito del MIOPyV como del MOP, el área competente en materia de agua y saneamiento es la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH) (*Dec. 174/2018; Dec. 50/2019*), de la que depende la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DNAPyS) (*Dec. Adm. 300/2018; Dec. Adm. 635/2020*).

Otros organismos nacionales con competencias en la materia en el ámbito del MOP son: Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Aguas y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA), Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), Agencia de Planificación (APLA), Instituto Nacional del Agua (INA) y Unidad Ejecutora Especial Temporaria Belgrano-Norte Grande.

Con excepción del área asignada a la concesión de AySA, los gobiernos provinciales son la autoridad de aplicación de las normas y reglamentaciones de los servicios de agua potable y saneamiento dentro de sus respectivos territorios. Debido al sistema de gobierno federal, cada provincia establece su propio sistema de prestadores y aprueba su marco regulatorio de los servicios de agua y saneamiento, que rige en todas sus disposiciones en servicios de titularidad provincial; a la vez que existen convenios de adhesión con los municipios titulares.

En el ámbito nacional, en 2021 se conformó la Mesa del Agua y Saneamiento, coordinada por la Dirección Nacional de Transparencia del MOP, e integrada por el ENOHSA, AySA, el INA, la SIPH y la DNAPyS del MOP y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). El antecesor de la Mesa del Agua fue el Gabinete del Agua, integrado por la SIPH, el INA, el ENOHSA, el Órgano Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), APLA, el ERAS, el COHIFE y AySA.

Las principales instancias de coordinación y articulación a nivel federal en materia de agua y saneamiento son el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) y el Consejo Federal de Saneamiento (CoFeSa).

La Política Hídrica Nacional está contenida en el Plan Nacional del Agua (PNA), que si bien fue formalmente aprobado el 20/09/2019 (*Res. MIOPyV 29/19*), existen versiones anteriores que datan de junio de 2017. Uno de sus ejes es agua potable y saneamiento.



## Auditoría General de la Nación

En el marco del Eje 1 del PNA, Agua y Saneamiento, se creó bajo la órbita de la SIPH el Sistema Nacional de Información de Agua Potable y Saneamiento (SNIAPyS) (*Res. SIPH 44/2019*), que a fines de 2021 pasó a denominarse Base de Información Nacional de Agua y Saneamiento (BINAS) (*Res. SIPH 58/2021*).

La BINAS es una plataforma digital que recolecta datos sobre la prestación de agua y saneamiento a nivel nacional y ofrece indicadores y reportes sobre el estado del sector, con el propósito de favorecer la definición de políticas, planes y programas, orientar la priorización de inversiones y realizar seguimiento de metas ODS 6.1, 6.2 y 6.3.

En el marco del Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas del MOP, durante 2021 se elaboró un Índice de Vulnerabilidad por Déficit de Agua y Saneamiento. El índice articula variables referidas a problemáticas sociales y de salud con las referidas al acceso a los servicios de agua y saneamiento, con el fin de fortalecer procesos de tomas de decisiones de inversión en obra pública conforme a criterios de vulnerabilidad y, al mismo tiempo, avanzar en las metas adoptadas por el país respecto del ODS 6. Se compone de tres dimensiones que abarcan aspectos vinculados a la salud (enfermedades como gastroenteritis y malnutrición), la vulnerabilidad social de los hogares (Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- y Barrios Populares) y la cobertura de servicios de agua y cloaca, como habilitantes para ciertas condiciones de salubridad e higiene.

### **4. HALLAZGOS**

**4.1.** El diseño, la implementación y regulación de las políticas de agua y saneamiento se encuentran a cargo de múltiples autoridades y en diferentes niveles de gobierno. Esto último, debido al carácter federal del país. La situación dificulta la articulación gubernamental para la consecución de los objetivos de las políticas de agua y saneamiento.

**4.1.1.** Se detectan superposiciones de funciones:

- del ENOHSA con la empresa AySA y con la Unidad Ejecutora Especial Temporaria Belgrano-Norte Grande (UBNG): el ENOHSA tiene competencias en todo el territorio nacional sin restricción alguna, mientras que AySA tiene competencias en el AMBA y la UBNG las tiene en el NOA-NEA.

- entre los organismos de articulación a nivel federal: tanto el CoFeSa como el COHIFE, de los cuales forma parte el MOP, tratan la temática del agua y saneamiento. El CoFeSa tiene como una de sus funciones considerar, coordinar y concertar los programas para el desarrollo de obras de agua potable y cloacas que sean ejecutados a través del ENOHSA; mientras que el COHIFE, que trata la totalidad de la política hídrica a nivel nacional, cuenta dentro de su estructura con una Comisión de Agua Potable y Saneamiento.
- 4.1.2.** Con respecto a la coherencia horizontal, en 2021 el MOP creó dos instancias para la articulación y coordinación horizontal: la Mesa Interministerial del Agua y Saneamiento y la Mesa Interministerial de Agua Segura y Saneamiento en zonas rurales dispersas. Sin embargo, en estas instancias no hay representación de otros organismos nacionales que también están involucrados en tareas de agua y saneamiento, como el Ministerio de Desarrollo Social, del que depende la Secretaría de Integración Socio-Urbana, que tiene entre sus funciones participar en el diseño y en la ejecución de proyectos de infraestructura urbana y de mejoramiento del hábitat tendientes a la integración de barrios y áreas urbanas vulnerables, o el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que se encarga de la política de vivienda y desarrollo urbano (*Dec. 50/19, Anexo II*). Tampoco están representados en la Mesa Interministerial del Agua y Saneamiento organismos que sí eran parte del Gabinete del Agua, como el ORSEP, el ERAS y el COHIFE. Tampoco se obtuvo evidencia de que haya habido reuniones del Gabinete del Agua durante el período auditado.
- 4.1.3.** En cuanto a la coherencia vertical, se observa que existe articulación entre la SIPH y las provincias a través del COHIFE y el CoFeSa. No obstante, debido a la falta de actas de las reuniones del CoFeSa y de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento del COHIFE, no se cuenta con evidencia de su funcionamiento durante el período auditado.
- 4.2.** Con respecto a la articulación vertical a nivel del CNCPS, encargado de coordinar a nivel federal con provincias y municipios de la Agenda 2030, se observa lo siguiente:
- Se registra el funcionamiento de una mesa de seguimiento de los avances subnacionales de la Agenda 2030 a partir de mayo de 2020. En 2021 se realizó una reunión en el mes de abril.



## Auditoría General de la Nación

- Se verifica la realización de reuniones de la Red Federal ODS a través de comunicados de prensa y listados de expositores, desconociéndose el grado de participación de las autoridades provinciales en esta instancia de articulación federal, dado que no se elaboraron actas.
- 4.3.** El Plan Nacional del Agua de 2019, actualmente vigente, define ejes sin que dentro de ellos se detallen diagnósticos, metas claras, acciones concretas y recursos necesarios para lograrlas, plazos ni mecanismos o indicadores para su seguimiento (*Res. SIPH 29/2019, Anexo I*). Tampoco hay evidencia de que su diseño haya sido trabajado junto con las autoridades provinciales y otros actores del sector, ni se establecen mecanismos de articulación para su implementación, pese a que el PNA reconoce el carácter federal del agua y la necesidad de dar participación a otros actores sociales.
- 4.4.** Desde 2019 a la fecha no se ha logrado completar la BINAS (ex SNIAPyS), insumo fundamental para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas y programas federales, lo que expresa la dificultad de articular con provincias y prestadoras para conocer la situación en materia de agua y saneamiento a nivel federal.
- 4.5.** No se evidencia que la DNAPyS haya aprobado un manual de procedimientos y una guía metodológica para la aplicación de la BINAS (ex SNIAPyS), según lo previsto en su norma de creación (*Res. SIPH 44/2019, art. 2, inc. d*).
- 4.6.** La información que recopila el MOP para integrar la BINAS a través de encuestas enviadas a los distintos actores que adhieren a ella, si bien introduce una perspectiva de género al consultar acerca de la situación del personal de las prestadoras, lo que constituye una buena práctica, no aborda esta temática en relación con la población destinataria.
- 4.7.** El Programa Nacional de Planes de Gestión y Resultados para Prestadores de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (PGR) aprobado en el 2019 (*Res. SIPH 44/2019*), no establece responsabilidades ni acciones para el MOP, las delega en consultorías privadas y en las empresas prestadoras. Los avances en el programa fueron limitados.

- 4.8.** El CNCPS diseñó e implementó un mecanismo de trabajo articulado con los organismos a cargo de las distintas metas de los ODS para la definición de los indicadores de seguimiento iniciales y la elaboración de sus fichas técnicas, y un proceso iterativo de revisión transversal de las metas e indicadores seleccionados y sus fichas técnicas. El CNCPS no intervino en la revisión y reformulación de los indicadores asociados a las metas ODS 6.1 y 6.2 ni realizó una revisión transversal de sus fichas técnicas.
- 4.9.** Las metas comprometidas en el periodo 2015-2019 no fueron acompañadas por un nivel de inversión en agua y saneamiento que permitiera su logro. Durante los años 2020 y 2021, producto del ajuste de las metas y del significativo incremento en las inversiones asociadas a las metas ODS 6.1 y 6.2 (que pasaron del 0,1% del PBI en 2019, al 0,3% en 2020 y a 0,4% en 2021), la meta intermedia de acceso a saneamiento en áreas urbanas fue cumplida de forma anticipada. Esto pone de manifiesto que las metas comprometidas originalmente (Informe País 2018) eran de imposible cumplimiento con los niveles de inversión ejecutados hasta el momento. A su vez, las estimaciones del MOP indican que será necesario acelerar el incremento de las inversiones para lograr alcanzar las metas a 2030 en el año 2032.
- 4.10.** Con respecto a la evolución de la cobertura, los datos sobre áreas urbanas reportados en el Informe País 2021 y en el Informe Voluntario Nacional 2022 indican que, en el período auditado, la cobertura de agua potable por red pública (indicador 6.1.1.2\*) decreció 0,4 pp en 2019 respecto de 2018 (pasando de 88,6% a 88,2%) y 0,2 pp entre 2019 y 2021 (de 88,2% a 88,0%). A su vez, la población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagüe cloacal (indicador 6.2.1.2\*) se incrementó 7,9 pp durante 2020 y 2021 (pasó de 63,1% en 2019 a 71,0% en 2021), luego de un decrecimiento en 2019 de 2,4 pp respecto de 2018 (pasó de un 65,5% a un 63,1%).
- 4.11.** La nueva meta intermedia proyectada para 2023 del indicador 6.2.1.2\*, referido a la población en viviendas particulares en áreas urbanas con disponibilidad de servicio de desagüe cloacal, se encuentra alcanzada (la cobertura informada para 2021 fue del 71% y la meta a 2023 es del 70%). En consecuencia, la nueva meta definitiva a 2030 del indicador, al proyectar llegar en 2030 al 75% de cobertura, presenta una disminución en la exigencia respecto de las metas originales (Informe País 2018).



## Auditoría General de la Nación

- 4.12.** La periodicidad de medición de los dos sistemas de indicadores vigentes durante el período auditado para el seguimiento de las metas 6.1 y 6.2 al ser censal, imposibilita la realización de un seguimiento de las políticas llevadas adelante y su impacto en los niveles de cobertura de los servicios de agua y saneamiento, ante la falta de información oportuna. Desde el Informe País 2021 se buscó sortear esta dificultad presentando mediciones intermedias basadas en la EPH y/o en estimaciones de la DNAPyS para áreas urbanas. No obstante, no existen mecanismos para realizar mediciones intermedias de los indicadores globales ni de aquellos referidos a áreas rurales. Tampoco se cuenta con información que desarrolle la metodología empleada para calcular las estimaciones de cobertura en áreas urbanas ni para los indicadores globales informadas para el año 2019, ni forma parte del Metadata. En este último caso, dado que no se cuenta con información para el ámbito rural, se desconoce el fundamento de los valores informados.
- 4.13.** Con la creación del Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (PMyE) (*Res. MOP 118/2021*) en abril de 2021 se inició un proceso de monitoreo y evaluación transversal de los resultados de las políticas de obra pública en general y de agua y saneamiento en particular. No se registra que haya habido programas de estas características hasta ese momento.
- 4.14.** En el marco del PMyE, la DNT publicó dos documentos de brechas de cobertura y de inversión de agua y saneamiento con datos de 2019. Se observa que los valores de acceso y déficit a los servicios de agua y saneamiento reportados en esos informes a nivel país no coinciden con los reportados por el MOP en el Informe País 2021 para los indicadores globales, cuya fuente también fueron estimaciones realizadas por el organismo. A su vez, los informes presentan una categorización territorial distinta a la utilizada en los indicadores ODS: en los indicadores ODS la división es entre áreas urbanas y rurales, mientras que en las publicaciones se clasifica según zonas rurales dispersas, zonas rurales agrupadas, zonas urbanas (sin incluir barrios populares) y barrios populares. Esto dificulta el seguimiento de los avances y su articulación con los compromisos de la Agenda 2030.

- 4.15.** Si bien en las distintas versiones del Metadata se plantea la medición de desagregaciones de los indicadores por distintas variables, en ninguno de los Informes País o Informes Voluntarios Nacionales publicados se informan datos desagregados.
- 4.16.** A partir de 2020 se registran múltiples iniciativas que buscan identificar poblaciones vulnerables a partir de distintos criterios y con diferentes metodologías. Sin embargo, esta diversidad de criterios dificulta la priorización y focalización de las políticas públicas. No se obtuvo evidencia de que durante 2019 se hayan instrumentado mecanismos nacionales para identificar a las poblaciones y los factores de vulnerabilidad, con el fin de cumplir el principio “no dejar a nadie atrás”.
- 4.17.** La escala más pequeña del Índice de Vulnerabilidad por Déficit de Agua y Saneamiento es departamental, no permite visualizar las zonas con mayor déficit dentro de cada departamento. A su vez, el dataset con los valores del índice a nivel departamental disponible en la plataforma de datos abiertos incluye los departamentos, pero no las provincias, por lo que no se puede cruzar la información a nivel departamental con las bases de datos de obras y proyectos de MapaInversiones, dado que existen departamentos homónimos. Esto, sumado a la desactualización de la BINAS, dificulta la integración y confrontación de la información del índice con la provista por prestadores de los servicios públicos de agua y saneamiento y, por lo tanto, la focalización de las políticas con mayor precisión. El Índice de Vulnerabilidad por Déficit de Agua y Saneamiento comenzó a medirse a partir de junio de 2021 con información referida a 2017-2019, sin que se hayan registrado nuevas mediciones, pese a que el dataset indica que la periodicidad de medición es anual, por lo que no se cuenta con información actualizada.
- 4.18.** Si bien el Índice de Vulnerabilidad fue publicado en junio de 2021 y, por lo tanto, su utilización en la planificación de las obras se debería ver reflejada con más claridad con posterioridad al fin del período auditado, solo se identifica el trabajo realizado para la definición de un programa dirigido a población en zonas rurales dispersas denominado “Programa de Acceso al Agua el Saneamiento y la Higiene en zonas rurales dispersas”.
- 4.19.** El PMyE (*Res. MOP 118/2021*) incluye un componente de Mejoras y Evaluación de Políticas de Obra Pública con perspectiva de géneros e infancias, en el que expresa



## Auditoría General de la Nación

que “*los mayores niveles de pobreza por carencia de tiempo particularmente entre las mujeres, limitan sus oportunidades para desarrollar o acceder a fuentes de ingresos que les confieran autonomía económica, y acrecienta las brechas salariales y de formalidad laboral entre géneros*”. El MOP también creó el Programa para la Transversalización de las Políticas de Género y Diversidad (*Res. MOP 193/2020*), sin abordar explícitamente la cuestión tarifaria con una perspectiva de género.

- 4.20.** Los datos abiertos acerca de obras llevadas a cabo por el MOP empezaron a estar disponibles en octubre de 2020, a partir del lanzamiento de la plataforma MapaInversiones, que permite visualizar información sobre el presupuesto y la ejecución de las obras y los proyectos que lleva adelante el Ministerio en todo el territorio nacional, incluyendo los de agua y saneamiento. Sin embargo, se detectaron obras/proyectos de agua y cloacas que informó el MOP desarrolladas en los barrios del ReNaBaP en el área de concesión de AySA que no figuran en el MapaInversiones. A su vez, el MOP publica desde fines de 2021 catálogos de datos abiertos referidos a agua y saneamiento, pero se trata de datos parciales, ya que, por un lado, la información referida a indicadores de cobertura sólo corresponde a áreas urbanas (la fuente de información es la EPH) y, por el otro, presentan información acotada en el tiempo, en la mayoría de los casos desde el tercer trimestre de 2019. La información sobre obras, proyectos e inversiones cuenta con datos solamente de los dos primeros trimestres de 2021.
- 4.21.** Los criterios de desagregación de los datos y las unidades de análisis utilizadas en los catálogos de datos abiertos son diferentes a los utilizados en los indicadores asociados a las metas ODS 6.1 y 6.2. Además, la información que vincula obras, proyectos e inversión con el ODS 6 no presenta información desagregada por meta.
- 4.22.** La DNAPyS cumplió los compromisos asumidos en relación con el monitoreo de la gestión de agua potable y saneamiento en el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2019-2022). Sin embargo, el primer compromiso, referido a la publicación de indicadores sobre prestadores, fue respondido con información desactualizada.

## **5. ANÁLISIS DE LA VISTA**

El presente informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del CNCPS mediante Nota AGN 51/2023–AG06 y del MOP mediante Nota AGN 52/2023–AG06, ambas enviadas digitalmente el 19/10/2023. El MOP respondió por Nota NO-2023-131585216-APN-DNAPYS#MOP el 03/11/2023 y NO-2023-133015737-APN-DNAPYS#MOP el 07/11/2023 (ver Anexo VIII), en las que formula descargos que son analizados en el Anexo IX. En virtud de lo manifestado por el auditado en su descargo, se modificaron el hallazgo 4.6 y la recomendación 6.6 y se realizaron agregados en el hallazgo 4.17. El CNCPS respondió por correo electrónico adjuntando nota sin número el 08/11/2023 (ver Anexo VIII), en las que formula descargos que son analizados en el Anexo IX. En virtud de lo manifestado por el auditado en su descargo, se modificó un término en la recomendación 6.2 y se realizaron agregados en la recomendación 6.8.

## **6. RECOMENDACIONES**

- 6.1.** Propiciar el diseño de una organización institucional que evite superposiciones de funciones a nivel territorial de las políticas de agua y saneamiento. A su vez, garantizar la participación de todos los organismos nacionales con competencias en la materia en instancias de articulación para asegurar la coherencia horizontal de las políticas y su funcionamiento eficaz. Fortalecer la articulación vertical con las autoridades provinciales en los ámbitos del CoFeSa y del COHIFE, evitar superposiciones y delimitar el ámbito federal en el que se abordan las cuestiones relativas al agua y saneamiento, promover su funcionamiento regular, así como también labrar actas que sean de acceso público y permitan el conocimiento y seguimiento de su accionar.
- 6.2.** Garantizar el funcionamiento de instancias formales de acompañamiento de los avances subnacionales de la Agenda 2030. Registrar lo trabajado en estas instancias en actas o minutas donde consten participantes, puntos tratados y acuerdos alcanzados.
- 6.3.** Rediseñar el Plan Nacional del Agua definiendo metas claras, acciones concretas, recursos y plazos para su logro, así como también mecanismos de seguimiento e indicadores de resultados, para que pueda funcionar como un plan estratégico. Convocar y garantizar la participación de las autoridades provinciales y otros actores relevantes del sector en su elaboración y seguimiento. Arbitrar los medios necesarios



## Auditoría General de la Nación

para que se constituya en un anteproyecto de ley e impulsar su tratamiento por el Congreso Nacional, dando cumplimiento a la Ley 25.688.

- 6.4.** Instrumentar mecanismos eficaces para lograr la adhesión de los distintos actores al programa BINAS y así contar con una base de datos completa y actualizada que facilite el diagnóstico y la toma de decisiones en materia de agua y saneamiento.
- 6.5.** Aprobar un manual de procedimientos y una guía metodológica para la aplicación de la BINAS, de acuerdo a lo estipulado en la Res. SIPH 44/2019, art. 2, inc. d.
- 6.6.** Incorporar a las encuestas de la BINAS preguntas que introduzcan la perspectiva de género en otros apartados, como los referidos a los datos de población y cuentas y al sistema tarifario, y no limitarla a la información sobre personal.
- 6.7.** Realizar una revisión y reformulación integral del Programa PGR, que tome en cuenta las competencias del MOP.
- 6.8.** Intervenir en los procesos de redefinición de los indicadores de seguimiento de las metas e impulsar procesos de revisión transversal para garantizar su robustez y la adopción de un enfoque de derechos. Registrar adecuadamente y de forma completa e integral los procesos de revisión llevados a cabo para cada meta e indicador, detallando las intervenciones de cada una de las partes involucradas.
- 6.9.** Arbitrar los mecanismos necesarios para garantizar niveles de inversión suficientes para lograr las metas intermedias y finales vigentes de los indicadores asociados a las metas ODS 6.1 y 6.2 y mitigar los potenciales desvíos.
- 6.10.** Sostener la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento para poder alcanzar las metas ODS 6.1 y 6.2 comprometidas para 2030.
- 6.11.** Adecuar las metas intermedia y final del indicador 6.2.1.2\* en función del incremento en los niveles de inversión y de los avances en la cobertura registrados en 2020 y 2021.
- 6.12.** Formalizar los mecanismos de medición de datos intermedios para áreas urbanas en el Metadata, donde consten claramente las fuentes de los datos y las formas de cálculo. A su vez, utilizar la misma fuente para todos los años. Con respecto a las áreas rurales, diseñar procedimientos para poder contar con información intercensal

que estime la situación de acceso al agua y el saneamiento en articulación con autoridades provinciales y locales, con el fin de poder hacer un seguimiento de las políticas implementadas y estimar las brechas a reducir.

- 6.13.** Garantizar el monitoreo periódico de las políticas de obra pública, en particular de las de agua y saneamiento.
- 6.14.** Garantizar la alineación de los datos que el MOP informa en las distintas publicaciones oficiales referidas al acceso y déficit de los servicios de agua y saneamiento con las metas e indicadores comprometidos en el marco de la Agenda 2030. A su vez, homogeneizar la forma de categorización de las zonas de cobertura y unificar indicadores y líneas de base para facilitar el seguimiento de los avances en las metas.
- 6.15.** Incluir los datos desagregados por las variables especificadas en el Metadata en los reportes nacionales de los avances de la Agenda 2030.
- 6.16.** Unificar los criterios para la identificación de poblaciones y factores de vulnerabilidad utilizados en los distintos ámbitos de gestión del MOP para facilitar la priorización y focalización de las políticas públicas y la toma de decisiones, así como también para contar con información integrada, sistematizada y completa a partir de las mismas variables.
- 6.17.** Arbitrar mecanismos para poder mapear con mayor precisión las zonas vulnerables por déficit en el acceso al agua y al saneamiento para poder focalizar las políticas públicas. Incorporar la variable provincia en el dataset Índice de Vulnerabilidad por Déficit de Agua y Saneamiento (departamental). Actualizar los valores del Índice de Vulnerabilidad por Déficit de Agua y Saneamiento con la frecuencia prevista en la ficha técnica del dataset para poder contar con información actualizada para la toma de decisiones.
- 6.18.** Utilizar al Índice de Vulnerabilidad por Déficit de Agua y Saneamiento como herramienta para la priorización de obras públicas de agua y saneamiento, garantizando la equidad en la distribución de los recursos, conforme el PRPH 13, uso equitativo del agua.
- 6.19.** Incorporar al componente Mejoras y Evaluación de Políticas de Obra Pública con perspectiva de géneros e infancias del PMyE y al Programa para la Transversalización de las Políticas de Género y Diversidad la dimensión tarifaria.



## Auditoría General de la Nación

- 6.20.** Mantener actualizados el MapaInversiones y los datasets y series de tiempo publicados en la plataforma de datos abiertos, con la periodicidad establecida para cada indicador.
- 6.21.** Unificar los criterios de desagregación de datos y las unidades de análisis (hogares/población) utilizados para el seguimiento de las metas ODS 6.1 y 6.2 y en el sistema de datos abiertos del MOP y plasmar estos criterios en el Metadata.
- 6.22.** Actualizar las mediciones de los indicadores de las prestadoras publicados como parte del primer compromiso adoptado en el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2019-2022). Diseñar y publicar mecanismos de incentivos y condicionamientos para la adhesión de las jurisdicciones a la BINAS, ex SNIAPyS, en cumplimiento del segundo compromiso asumido.

### 7. CONCLUSIONES

El acceso al agua y el saneamiento constituye un derecho humano esencial, consagrado a nivel internacional por las Naciones Unidas y a nivel nacional en los Principios Rectores de la Política Hídrica. Las metas 6.1 y 6.2 del ODS 6 de la Agenda 2030 impulsan a los Estados a hacer efectivo este derecho. La pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto la importancia vital del saneamiento, la higiene y un acceso adecuado a agua limpia para prevenir y contener las enfermedades<sup>1</sup>.

La Argentina se comprometió al logro de ambas metas, si bien las redefinió durante el período auditado. Se observó que el CNCPS no intervino en la revisión y reformulación de los indicadores asociados a las metas ODS 6.1 y 6.2 ni realizó una revisión transversal de sus fichas técnicas, pese a que sí lo había hecho en el proceso de definición de los indicadores iniciales.

Actualmente, con respecto al suministro de agua, el compromiso a nivel nacional es alcanzar una cobertura del 98% de la población en viviendas particulares con disponibilidad de agua potable por red pública o agua segura en 2023 y del 99% en 2030. En lo que refiere a saneamiento, la meta a 2023 es llegar al 90% de la población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagüe cloacal, o con desagüe a cámara séptica y pozo ciego o con baño seco, y al 93% en 2030. El logro de estas metas requiere incrementos en

---

<sup>1</sup> ONU, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

los niveles de inversión y el fortalecimiento de la articulación y cooperación de las partes interesadas.

En este contexto, se observó que las metas comprometidas en el periodo 2015-2019 no fueron acompañadas por un nivel de inversión en agua y saneamiento que permitiera su logro. Desde 2020 el MOP realizó un ajuste en las metas e incrementó significativamente el gasto asociado a las metas ODS 6.1 y 6.2 (del 0,1% del PBI en 2019, pasó a 0,3% en 2020 y 0,4% en 2021). Este organismo auditado estimó que para poder lograr las nuevas metas a 2030 en el año 2032 será necesario sostener y acelerar los incrementos en las inversiones.

En las áreas urbanas, para las que se dispone de información intercensal, en el período auditado la cobertura de agua potable por red pública decreció 0,4 pp en 2019 respecto de 2018 y 0,2 pp entre 2019 y 2021. Por otra parte, luego de un decrecimiento en 2019 de 2,4 pp respecto de 2018 (pasó de un 65,5% a un 63,1%), la población en viviendas particulares con disponibilidad de servicio de desagüe cloacal se incrementó 7,9 pp durante 2020 y 2021 (pasó de 63,1% en 2019 a 71,0% en 2021). De esta forma, se alcanzó de forma temprana la meta intermedia de acceso al servicio de cloacas en áreas urbanas (la meta a 2023 es del 70%).

En lo que refiere al marco institucional, se observó que el diseño, la implementación y regulación de las políticas de agua y saneamiento se encuentran a cargo de múltiples autoridades y en diferentes niveles de gobierno. El carácter federal del país complejiza la situación. Esto requiere la puesta en marcha de mecanismos de articulación tanto a nivel horizontal como vertical para una gestión eficaz y eficiente en materia de agua y saneamiento y también para el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030.

Con respecto a las herramientas de gestión para el logro de las metas, el Plan Nacional del Agua aprobado en 2019 carece de diagnósticos, metas claras, acciones concretas y recursos necesarios para lograrlas, plazos, mecanismos o indicadores para su seguimiento. A su vez, la BINAS, herramienta clave para la sistematización de información para la toma de decisiones sobre el diseño, monitoreo y evaluación de políticas y programas federales, se encuentra incompleta. Esto pone de manifiesto la dificultad de articular con provincias y prestadoras para conocer la situación en materia de agua y saneamiento a nivel federal. Otra herramienta de gestión relevante fue la creación del Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (PMyE) en abril de 2021. A su vez, desde octubre de 2020 se publican conjuntos de datos abiertos acerca de obras y acceso a los servicios de agua y saneamiento, así como también se diseñó la plataforma online MapaInversiones,



## Auditoría General de la Nación

donde se encuentra mapeada información sobre el presupuesto y la ejecución de las obras y los proyectos que lleva adelante el Ministerio en todo el territorio nacional, incluyendo los de agua y saneamiento.

En cuanto al mapeo de déficits en el acceso al agua y el saneamiento, desde 2020 se registran múltiples iniciativas que buscan identificar poblaciones vulnerables a partir de distintos criterios y con diferentes metodologías. Sin embargo, esta diversidad de criterios dificulta la priorización y focalización de las políticas públicas, por lo que se recomienda unificarlos. Se destaca particularmente el diseño y medición del Índice de Vulnerabilidad por Déficit de Agua y Saneamiento, que integra variables referidas a problemáticas sociales y de salud con el acceso a los servicios de agua y saneamiento. Este tipo de herramientas facilita identificar las brechas de inversión y cobertura con un criterio de equidad, para empezar por los sectores más vulnerados.

### **LUGAR Y FECHA**

BUENOS AIRES, abril de 2024