

GERENCIA DE
PLANIFICACIÓN
Y PROYECTOS
ESPECIALES
Departamento de
Control de
Gestión
Ambiental

Organismo Regulador de Seguridad de Presas

DATOS DEL INFORME

Act. Nº 476/22-AGN

OBJETO DE AUDITORÍA

Verificar las acciones de control y fiscalización que ejerce el ORSEP respecto de las presas y estructuras complementarias a efectos de dar cumplimiento a las normas de seguridad y preservar a las comunidades y bienes de quienes habitan aguas abajo.

PERIODO AUDITADO

Tareas de campo:

01/01/2018 al 31/12/2021.

NORMATIVA ANALIZADA/MARCO NORMATIVO APLICABLE

LEYES Y DECRETOS

- Ley 25.675
- Ley 25.688
- Ley 27.287
- Decreto PEN 239/99
- Decreto P.E.N 50/19

DECISIONES ADMINISTRATIVAS

-Decisión Administrativa JGM 1687/18

RESOLUCIONES

- Resolución Directorio de ORSEP Comahue 038/95
- Resolución CT – ORSEP 27/01

ACLARACIONES PREVIAS

- *Objetivo*

Evaluar el grado de cumplimiento del ORSEP, en relación a las normas de seguridad de presas.

- *Objetivos Específicos*

- 1) Evaluar si la estructura de gobernanza es adecuada para asegurar el cumplimiento de las funciones vinculadas al objeto de auditoría.
- 2) Analizar la eficacia de las siguientes metas físicas: fiscalización de auditoría técnica de obras; fiscalización de ejercitación de Plan de Acción durante Emergencia (PADE); fiscalización de ensayos de equipos hidroelectromecánicos e inspección general de presas, planificadas y ejecutadas del programa 17.
- 3) Verificar la fiscalización del ORSEP en la elaboración, capacitación y actualización de los PADE y evaluar el cumplimiento de los lineamientos de la gestión interna de emergencia en la capacitación, ejercitación y actualización del Plan Interno Durante Emergencia (PIDE).
- 4) Examinar el cumplimiento de los procesos de fiscalización y control que realiza el organismo respecto de los ensayos de equipos hidroelectromecánicos, auditorías técnicas e inspecciones en las presas bajo su jurisdicción.

Marco institucional

El ORSEP, es un organismo descentralizado del Estado Nacional que se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica del Ministerio de Obras Públicas (Decreto PEN 50/19), en el ámbito del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Lo conduce un Consejo Técnico dirigido por el Presidente del organismo e integrado por los cuatro Directores Regionales, con carácter de vocales (Decreto PEN 239/99, art. 7). El Presidente y los Directores Regionales serán elegidos por concurso y designados por resolución de la actual Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica del Ministerio de Obras Públicas (Decreto PEN 239/99, art.

HALLAZGOS

7.1. Gobernanza

7.1.1. El ORSEP no posee planificaciones anuales lo que impide una organización eficaz de las tareas asignadas, la determinación de las necesidades presupuestarias y la corrección de desvíos. **7.1.2.** El organismo no cumplió con la presentación de los informes anuales sobre el estado de presas, embalses obras auxiliares y complementarias y los progresos alcanzados para mejorar la condición de riesgo de estas, ante la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica del Ministerio de Obras Públicas durante los años 2018 a 2021, conforme lo exige el Decreto PEN 239/99, art. 5 inc. q. y art.14, inc. d. **7.1.3.** El dictado de normas y directivas técnicas relativas a la seguridad de presas no se encuentra actualizado. En el procedimiento general "Fiscalización de seguridad de presas", las áreas intervinientes difieren de la estructura institucional debido a cambios en su organigrama y denominación, lo que dificulta determinar las responsabilidades en la ejecución de los procedimientos. **7.1.4.** Instrumentos normativos importantes para la seguridad de las presas, no se encuentran formalizados y/o aprobados por acto administrativo del Consejo Técnico: procedimiento específico "Auditorías Técnicas por Consultores Independientes"; el procedimiento denominado "Guía técnica de ensayos de operatividad de dispositivos de evacuación de caudales y equipos auxiliares" de aplicación local en la DRCC y el documento "Requerimientos para la Elaboración de Mapas de Inundación en el marco de la actualización integral de los Planes

-Resolución CT - ORSEP 035/04

-Resolución CT - ORSEP 109/10

-Resolución CT - ORSEP 04/13

INFORMES CONSIDERADOS

AUTORIDADES AGN

Presidente

Dr. Juan Manuel Olmos

Audidores Generales

Dra. M. Graciela De La Rosa

Dr. Javier Fernández

Dr. Alejandro Nieva

AGN

Avda. Rivadavia 1745
(CP1033AAH)

C.A.B.A. – Argentina

Tel.: (54 11) 4124-3700

Fax: (54 11) 4124-3775

informacion@agn.gov.ar

10). Permanecerán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo sus mandatos ser renovados indefinidamente previo concurso (Decreto PEN 239/99, art. 17). La estructura organizativa originaria fue modificada mediante la Decisión Administrativa JGM 1687/18, que describe el primer y segundo nivel operativo del ORSEP. El primer nivel contempla un total de cuatro Direcciones Regionales (Comahue – Norte – Cuyo Centro – Patagonia) y tres Departamentos (Ingeniería - Relaciones Institucionales y Comunicación - Servicio Administrativo Financiero). El segundo nivel comprende, respecto de cada Dirección Regional, un Departamento de Ingeniería y Fiscalización (Decisión Administrativa JGM 1687/18, Anexo I). Esta Decisión Administrativa también establece entre otras, las acciones de control y fiscalización de las diferentes áreas del ORSEP (ver Anexo I, punto 2 - Marco Institucional).

de Acción Durante Emergencia (PADE)". **7.1.5.** La Resolución Directorio de ORSEP COMAHUE 038/1995, que aprueba la norma OC/NT001 "Ensayos de Operatividad de Dispositivos de Evacuación de Caudales", no posee un acto administrativo posterior que modifique o limite su alcance solo a la DRC (Ver punto 6.4., párrafo 3) **7.1.6.** Inconsistencia en la información respecto al universo de presas bajo jurisdicción del ORSEP. No concuerda lo informado por Nota NO-2023-35853424-APN-ORSEP#MOP, la Nota NO-2023-92553042-APN-ORSEP#MOP y lo consignado en la página web oficial del ORSEP. **7.1.7.** La falta de una Planificación anual del organismo, en la que se detalle dónde se van a realizar los distintos procedimientos específicos (Inspección, Inspección de Ensayos de Equipamiento Hidroelectromecánico, Auditorías Técnicas por Consultores Independientes y Revisión del informe de capacitación y ejercitación del PADE) y de un criterio homogéneo en la confección de las Actas de estos procedimientos, impide determinar el cumplimiento de las metas físicas programadas, todo lo cual atenta contra la transparencia que debe guardar el organismo respecto de sus actos. **7.1.8.** La cantidad de agentes capacitados en el marco de la Ley 27.499 difiere según la fuente consultada. Lo informado es 108 agentes y los certificados y reportes de INAP es de 49 agentes (Ver punto 6.5.1). **7.1.9.** El ORSEP no cumple el cupo de personas con discapacidad (4%) que exige la Ley.22.431. El porcentaje de personal empleado por el organismo es de 1,33 % en el año 2018; 1,41 % en el 2019; 1,47 % en el 2020 y de 3,53% en el 2021. **7.1.10.** El ORSEP no cumple con la Ley 27.499. De la información respaldatoria analizada surge que se capacitaron 6 personas en 2019, 40 en 2020 y 3 en 2021, lo que representa el 7,3% en 2019, 54% en 2020 y 3,37 % en 2021 del total del personal (Ver punto 6.2.2. Tabla 1). **7.1.11.** La documentación no se encuentra centralizada y organizada. En consecuencia, la entrega fue desordenada, inconsistente e incompleta resultando ineficiente para reflejar la gestión del organismo.

7.2. PADE

7.2.1. El ORSEP no elabora los informes anuales en los que conste fehacientemente que los mapas de inundación han sido revisados y que no se considera necesaria su modificación. **7.2.2.** El organismo no intimó y tampoco inició sumario administrativo a la concesionaria AES Argentina Generación S.A., ante el incumplimiento en la actualización de los mapas de inundación, durante el período auditado, respecto de las presas Cabral Corral, Peñas Blancas y El Tunal. **7.2.3.** Las Planillas de “Revisión de actualización del PADE” y de “Revisión del informe de capacitación y ejercitación del PADE” no son completadas con un criterio uniforme por las distintas DR. En reiterados casos están incompletas, carecen de firma, autoridades intervinientes, fecha y/o N° de registro y también, se utilizan planillas que corresponden a otros procedimientos. **7.2.4.** Las Direcciones Regionales utilizan distintos métodos para informar la designación del RPE. Por un lado, la DRN y DRC lo hacen de manera oral sin que quede registro de la designación y las DRCC y DRP mediante una nota del director al designado. **7.2.5.** No existen constancias del cumplimiento de la obligación, por parte de los Directores Regionales, de emitir las notas a la concesionaria donde se da por cumplida la actualización del PADE conforme lo exige la Res. CT 04/13. Las notas del Director Regional donde se da por cumplida la actualización del PADE conforme Res. CT 04/13, en la mayoría de los casos no fueron entregadas a la concesionaria.

7.3. PIDE

7.3.1. La Planilla “Capacitación, ejercitación y actualización de PIDE” no es utilizada por todas las unidades organizativas, algunas usan planillas diferentes para el registro de la gestión interna de emergencias. Carecen de un criterio uniforme para completarla y en la mayoría de los casos se encuentran incompletas, carecen de: firma y/o aclaración de las autoridades intervinientes; fecha y/o N° de Registro. **7.3.2.** El Programa anual para la capacitación, ejercitación y actualización del año 2018 de Presidencia no fue aprobado, conforme lo exige la Res. CT 04/13. **7.3.3.** La DRCC no define el accionar del comité de crisis ante

una emergencia, conforme lo exige la Res. CT 04/13.

7.4. Capacitación

7.4.1. La DRCC utiliza para registrar las capacitaciones de PADE y de PIDE una planilla distinta a la aprobada en la normativa interna.

7.4.2. La información aportada por el organismo es insuficiente para establecer la cantidad de personal capacitado en las distintas concesionarias en relación al PADE y de las unidades organizativas respecto del PIDE, debido a que en la mayoría de las planillas no constan los agentes capacitados.

7.5 Procedimientos de Fiscalización General y Específicos

7.5.1. Las Planillas de “Inspección”; “Inspección de Ensayos de Equipamiento

Hidroelectromecánico”; “Auditorías Técnicas por Consultores Independientes” y “Revisión del informe de capacitación y ejercitación del PADE” no son completadas con un criterio uniforme por las distintas DR; en reiterados casos están incompletas, carecen de firma, fecha y/o N° de registro; además se utilizan planillas que corresponden a otros procedimientos específicos. **7.5.2.** La DRN en el año 2021, no acompaña las planillas correspondientes al procedimiento específico “Inspección”, remitiendo solo un listado donde consta el tipo de inspección desarrollada, pero sin especificar su contenido, ni adjuntar fotos, desarrollo y circuito de firmas.

7.5.3. No existe homogeneidad de criterio en la implementación de procedimientos de fiscalización y en su registro entre las Direcciones Regionales del organismo. Se utilizan diferentes modelos de planillas a efectos de registrar los distintos procedimientos específicos de fiscalización y por otro lado, existen dos DR que aplican localmente normas o guías más detalladas.

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por las Res. 26/15-AGN y 187/16-AGN, que se encuentran basadas y resultan consistentes con los Principios Fundamentales de Auditoría de las Normas Internacionales aplicables por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las regulaciones especiales vigentes en la República Argentina en el marco del mandato establecido por el art. 85 de la CN y el art. 118 de la Ley 24.156.

Procedimientos de relevamiento y recolección de documentación:

-Análisis y confirmación de los datos. Se adoptó una técnica metodológica de triangulación, combinando análisis cualitativos y cuantitativos.

-Inspección, recálculo y procedimientos analíticos: relevamiento de normativa aplicable, contratos de concesión entre la Secretaría de Energía y las empresas concesionarias que tienen a su cargo los aprovechamientos hidroeléctricos bajo jurisdicción de ORSEP; procedimientos operativos, documentos técnicos, planillas de registros de inspecciones, ensayos hidroelectromecánicos, normas de seguridad de presas, planillas de procedimientos específicos para elaboración, capacitación y ejercitación y actualización de PADE y PIDE, mapas de inundación, procedimientos de emergencia (PADE y PIDE), informes ambientales, registros de capacitaciones y minutas.

-Entrevistas con los siguientes funcionarios:

Presidente del ORSEP, Jefa del Departamento de Ingeniería de la Presidencia del ORSEP, Auditor interno y Auditor adjunto de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) Directora de Regional Norte, Ingenieros civiles de la Dirección Regional Norte (DRN), ingenieros técnicos de la Dirección Regional Patagonia (DRP), Gerente Alterno, Gerente General, Gerente de Operaciones de la Hidroeléctrica Futaleufú, ingenieros electromecánicos de la Dirección Regional Cuyo Centro (DRCC).

-Análisis del presupuesto y metas físicas.

-Análisis y recolección de datos de las acciones desarrolladas por el ORSEP

-Verificación in situ en las siguientes Presas: Futaleufú, Río Hondo, Los Reyunos y Agua del Toro.

CONCLUSIÓN

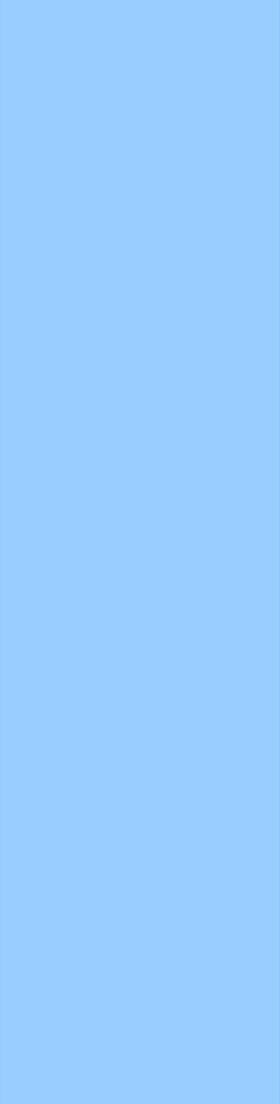
Las presas son infraestructuras estratégicas que contribuyen al bienestar de la sociedad y el desarrollo de los pueblos ya que cumplen diferentes propósitos, como control de crecidas e inundaciones, provisión de agua para consumo humano, producción de alimentos, producción de energía, áreas de esparcimiento, etc. Sin embargo, la instalación de obras como las presas y sus estructuras auxiliares también suponen riesgos ante un eventual incidente o rotura, por las consecuencias que generarían una falla operativa y/o colapso, pudiendo esto afectar a la seguridad pública y la protección ambiental.

Tal como surge del presente informe la principal labor del ORSEP es fortalecer la seguridad estructural y operativa de los aprovechamientos multipropósito bajo su jurisdicción, supervisando y orientando la acción de las empresas concesionarias para la construcción, operación y mantenimiento de las presas en el país, a fin de salvaguardar a la población, sostener los avances logrados y resguardar el patrimonio de la Nación y de las provincias. La seguridad de las presas constituye una meta prioritaria que requiere una correcta política de control, seguimiento y la adopción de medidas adecuadas de planificación tendientes a asegurar la calidad del ambiente y la vida de los habitantes.

Para el cumplimiento de sus obligaciones, según estándares internacionales, el ORSEP debe fundarse en determinados pilares de la seguridad entre los que se encuentran: la existencia de un programa rutinario de vigilancia y mantenimiento para la detección temprana, un programa de instrumentación, monitoreo y la planificación de emergencias.

En líneas generales, el organismo es eficiente en la implementación de procedimientos de control y fiscalización de las presas, sin embargo, falta ajustar su accionar en determinados aspectos administrativos y formales a fin de disminuir el margen de equivocación en cuanto a los procedimientos a implementar que son fundamentales para el cumplimiento de su función primaria. Es por ello, que es importante que el organismo incorpore el uso de planificaciones operativas anuales, ya que esta es una herramienta útil que permite un mejor seguimiento de lo ejecutado respecto de lo planificado y la correspondiente evaluación de los desvíos determinando las causas para poder corregirlas en el futuro, además de determinar el presupuesto que requiere para su correcto funcionamiento.

En igual sentido, falta una actualización y formalización por acto administrativo de algunas normas, directivas técnicas y lineamientos que deben implementar las Direcciones Regionales para asegurar y monitorear la seguridad de las presas.



Por otro lado, la información respecto de todas las actividades realizadas por el ORSEP no se encuentra centralizada ni ordenada, lo que atenta contra la transparencia de sus actividades y dificulta poner en valor el trabajo desarrollado. Por último, si bien no es responsabilidad del organismo la sanción de una Ley Integral de Seguridad de Presas, se destaca la iniciativa del ORSEP en promover la consolidación de un marco normativo con visión federal, respetando el dominio de los recursos naturales que ejercen las provincias, con el fin de igualar el nivel de seguridad de los habitantes y de los bienes que se encuentran aguas abajo.