

INFORME DE AUDITORÍA

AGENCIA DE PLANIFICACIÓN (APLA)

GESTIÓN

ACTUACIÓN Nº 164/2010 – AGN

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Gerencia de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos
Departamento de Control de los Sectores de Energía y Agua

Índice del Informe de Auditoría

| | |
|---|----|
| 1. Objeto de Auditoría | 1 |
| 2. Alcance del Examen..... | 1 |
| 3. Aclaraciones Previas..... | 4 |
| 3.1. Antecedentes normativos vinculados con los actores del sistema | 4 |
| 3.2. Agencia de Planificación..... | 5 |
| 3.3. Resoluciones dictadas por la APLA en el marco de su funcionamiento. | 8 |
| 3.3.1. Resolución APLA N° 22/08 y otras complementarias. Estructura Orgánica y responsabilidades primarias | 8 |
| 3.3.2. Resoluciones APLA N° 28/07, N° 06/08, N° 53/09 y N° 09/11. Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos..... | 8 |
| 3.3.3. Resolución APLA N° 12/07 y complementarias. Reglamento de Contrataciones. | 11 |
| 3.4. Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento (PMOEM). Financiamiento. Seguimiento y Control. | 11 |
| 3.5. Informes a presentar por la empresa AySA S.A..... | 20 |
| 3.6. Reclamos articulados ante la APLA | 23 |
| 3.7. Régimen sancionatorio..... | 24 |
| 4. Comentarios y observaciones. | 25 |
| 5. Comunicación del Proyecto de Informe a la Agencia de Planificación | 37 |
| 6. Recomendaciones..... | 37 |
| 7. Conclusiones..... | 38 |
| ANEXO I..... | 41 |
| ANEXO II..... | 42 |
| ANEXO III..... | 43 |
| ANEXO IV | 44 |
| ANEXO V | 44 |

| | |
|------------------|----|
| ANEXO VI | 45 |
| ANEXO VII | 46 |
| ANEXO VIII | 47 |

INFORME DE AUDITORÍA

**Sr. Presidente de la
Agencia de Planificación
Ing. Fabián López
Av. Callao 982 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

1. Objeto de Auditoría

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156, la Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Agencia de Planificación (APLA) dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), con el objeto de relevar y analizar aspectos referidos a la gestión, al origen y asignación de recursos gastos operativos, inversiones y plan de obras, con su correspondiente seguimiento y control en el ámbito de la APLA.

El período auditado comprende desde el inicio de las actividades del organismo, creado por la Ley N° 26.221, en el art. 5 del Anexo I (julio de 2007) hasta el mes de marzo de 2010, ambos inclusive.

2. Alcance del Examen

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la Resolución N° 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso b) de la Ley N° 24.156.

Los procedimientos aplicados a fin de cumplir con el objeto de auditoría sobre la APLA, consistieron en:

- Relevamiento del marco normativo, estructura organizativa, régimen de compras y contrataciones e informes emitidos por entes externos o internos. La referencia de estas normas se adjunta como Anexo I del presente informe.
- Verificación del presupuesto de la APLA de acuerdo a la Ley N° 26.221
- Evaluación de los canales de comunicación e información entre la APLA y la empresa concesionaria, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley.
- Verificación y evaluación de los procedimientos de control aplicados por la APLA con el fin de cumplir con el ejercicio de sus competencias, observando que los mismos sean suficientes y se realicen seguimientos de los eventuales desvíos, como así también relevar y evaluar el régimen sancionatorio aplicado a la empresa concesionaria.
- Análisis global del grado de cumplimiento del plan de obras previsto y sus presupuestos, tarea realizada con base a la muestra seleccionada, que se detalla a continuación. Sobre esta muestra no se analizará las fuentes de financiación de las obras, ni se aplicarán procedimientos para convalidar la ejecución presupuestaria de las obras, ni se emitirá opinión sobre las certificaciones de obras.
- Requerimientos de información a Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA S.A.) necesaria para la consecución de la labor de auditoría sobre la APLA, sin que esta acción, signifique extender el objeto de auditoría al ámbito de la mencionada empresa.

A fin de analizar los procedimientos que la APLA aplica para cumplir con el objetivo para el cual fue creada, se realizó una selección de muestra de las obras que están en curso dentro del Plan de Expansión y Mejora (PEyM). Para realizar la selección se consideró, por un lado, las obras correspondientes al programa Agua + Trabajo, Cloaca + Trabajo y otras obras, detalle de los mismos se incluye como Anexo II del presente informe, y por otro, se seleccionaron las obras de Paraná de las Palmas y Berazategui “Grandes Obras”, cuyo inicio se efectuó dentro del período auditado.

En el cuadro a continuación se expone el universo del Plan de Expansión y Mejoras, con la muestra referida al ítem de Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo y otras obras, el criterio de selección fue considerar las obras cuyos presupuestos superaban el monto promedio del total presupuestado que a su vez, tuvieran un avance físico superior al 80%, se decidió utilizar este criterio debido a la gran cantidad de obras informadas para el período auditado y a fin de abarcar a todos los Municipios comprendidos en el área de prestación de los servicios a cargo de AySA S.A. Sobre esta muestra se constató el seguimiento practicado por la APLA a través de la “Planilla de Seguimiento del Plan Director de Expansión y Mejoras (primera versión con formato consolidado a diciembre 2009) y un control cruzado con los datos reflejados en los expedientes solicitados.

| Obras | Universo en \$ PEyM Contractual | % Sobre el total | Muestra en \$ | % |
|--|------------------------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| Planta Potabilizadora Paraná de las Palmas | 2.293.323.240 | | | |
| Planta Depuradora de Líquidos Cloacales de Berazategui | 398.152.390 | | | |
| Total Grandes Obras | 2.691.475.630 | 67% | | |
| Otras Obras | 1.225.053.521 | | | |
| Agua + Trabajo | 69.826.442 | | | |
| Cloaca + Trabajo | 10.379.344 | | | |
| Total Convenios con Municipio y Otras obras | 1.305.259.307 | 33% | 410.339.443 | 31,44% |
| Total de obras Plan de Expansión y Mejoras (PEyM) | 3.996.734.937 | | | |

Respecto de las Grandes Obras, en razón de la significación económica de los montos contractuales e independientemente del grado de avance que tenían cada una, se seleccionó una muestra de los certificados emitidos dentro del período auditado, considerando aquellos de mayor monto, de acuerdo al siguiente detalle:

| Grandes Obras | Monto de los contratos en \$ S/ IVA | Total de Certificados emitidos Período Auditado | | | Total de Certificados emitidos seleccionados para la muestra | | | % Muestra | |
|----------------------|-------------------------------------|---|-------------------------|----------------------------------|--|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| | | Cant. | Certif. Neta AySA en \$ | Certif. Bs. y Serv. BNDES en USD | Cant. | Certif. AySA en \$ | Certif. BNDES en USD | Certif. AySA en \$ | Certif. BNDES en USD |
| Paraná de las Palmas | 2.293.323.240 | 13 | 465.927.380 | 104.221.948 | 3 | 71.971.873 | 19.257.109 | 15,45% | 18,48% |
| Berazategui | 398.152.390 | 15 | 106.933.074 | 6.923.062 | 4 | 27.891.581 | 3.240.216 | 26,08% | 46,80% |

NOTA:

Los certificados de Paraná son los números 2, 9 y 13 y los de Berazategui son los números 6, 7, 9 y 11.

Sobre estos certificados se constató los informes elaborados por la APLA de acuerdo a la intervención establecida en el marco del Anexo 3 – Punto II del Contrato de Fideicomiso de Administración entre AySA S.A. y Nación Fideicomiso S.A.

En otro orden de temas, de las compras y contrataciones propias de la APLA se seleccionó una muestra aleatoria de los expedientes considerando diferentes montos que encuadren dentro de los distintos rangos de autorización del gasto (Res. N° 12/07 APLA), que asciende a \$ 701.236,66, que representa el 59,99% del monto total informado de \$ 1.169.133,60.

Las tareas de campo referidas al objeto de examen fueron desarrolladas entre junio de 2010 y noviembre de 2011.

3. Aclaraciones Previas

3.1. Antecedentes normativos vinculados con los actores del sistema

A través del Decreto N° 304/06, se dispone la constitución de la sociedad Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA S.A.) bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversiones Públicas y Servicios (MINPLAN), la que tendrá por objeto la prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales en el área atendida por la ex concesionaria (Aguas Argentinas SA). Ese decreto fue ampliado por su similar N° 373/06 y por la Resolución MINPLAN N° 676/06 en los aspectos relacionados con la composición del capital de la sociedad y su Acta de

Constitución y Estatuto, determinando a la vez, el carácter intransferible de las acciones propiedad del Estado (90%), cuya titularidad es ejercida por ese Ministerio. El restante 10 % del capital social corresponde a los ex trabajadores de Obras Sanitarias de la Nación en un todo de acuerdo con el programa de propiedad participada. Ambos decretos y la Resolución MINPLAN N° 676/06, fueron ratificados por la Ley N° 26.100.

Mediante la Ley N° 26.221 (en adelante la Ley) del 13/02/07, se aprueba el Convenio Tripartito suscripto con fecha 12/10/06 entre el MINPLAN, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta Ley recepta los objetivos y alcances de la prestación del servicio público de Provisión de Agua Potable y Recolección de Residuos Cloacales. La misma Ley disuelve el ETOSS y crea en su reemplazo dos entes de control, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y la Agencia de Planificación (APLA), el primero de ellos tiene a su cargo controlar el cumplimiento de las obligaciones del servicio prestado por AySA S.A. y el segundo ente, objeto de esta auditoría, tiene a su cargo la coordinación integral de la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio (Art. 4º y 5º de la Ley). En sus anexos se incluyen las distintas obligaciones que tienen a su cargo la empresa y estos Entes.

3.2. Agencia de Planificación

Creada en el ámbito del MINPLAN, se constituye como una entidad autárquica, con capacidad de derecho público y privado, ejerciendo su competencia territorial dentro de toda el área regulada¹, y fuera de ella, donde existan instalaciones operadas por la empresa o en zonas donde se disponga la expansión del servicio (arts. 24 y 25 del Anexo II de la Ley).

¹ Ciudad Autónoma de Bs. As. y en los partidos de la Pcia de Bs. As. : Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Tigre Vicente López, Hurlingham e Ituzaingo.

- De acuerdo a la misión atribuida, tiene a su cargo: *“La coordinación integral de la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio, controlar la elaboración de los proyectos, el desarrollo de las obras, los estudios de impacto ambiental, planes, su comunicación y establecer las metas de calidad. Aprobar a pedido de la concesionaria la solicitud de las obras de expansión, proporcionar o facilitar a la población acceso a la información, proyectar y disponer la realización de obras de expansión según la disponibilidad de recursos económicos y, en general, intervenir en todas las cuestiones de carácter técnico u operativo que incidan en los planes de acción. Asimismo intervendrá en cualquier cuestión que se relacione con contingencias de servicio que tengan incidencia en los planes elaborados y en lo que hace a las inversiones programadas y los costos de los planes ...”* (art. 23 del Anexo II de la Ley).

Las facultades y obligaciones no taxativas enumeradas por el artículo 27 del Anexo II, definen las responsabilidades delegadas en su esfera de acción, abarcando, entre otras:

- Aprobar y Controlar el cumplimiento por parte de AySA S.A. de los planes aprobados para satisfacer en forma eficiente las metas de calidad.
- Requerir de la Concesionaria los informes necesarios para efectuar el control de las inversiones a su cargo, así como monitorear las inversiones.
- Atender y resolver los reclamos de los usuarios por deficiencias producidas en la ejecución de las obras de expansión o derivados de la ejecución, en su sede central o en las dependencias que se habiliten en el ámbito de jurisdicción de la concesión, debiendo al respecto emitir resolución fundada.
- Proponer sanciones que disponga en su reglamentación para el caso de incumplimientos en la ejecución de las obras contratadas por parte de los contratistas.
- Aprobar, a pedido de la concesionaria, la solicitud de obras de expansión que se requieran y que la APLA considere necesarias.

- Y en general, realizar todos los demás actos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones y los objetivos del Marco Regulatorio, Contrato de Concesión, planes aprobados, normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

La dirección y administración recae en un Directorio compuesto por tres miembros. La Presidencia es ejercida por el Subsecretario de Recursos Hídricos del MINPLAN y el cargo de Vicepresidente, por uno de los otros dos miembros del Directorio, los que serán nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de la Provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La duración del mandato del Vicepresidente es por el período de un (1) año y la posibilidad de ser reelegido dentro de los cuatro (4) años en que dura el mandato de los Directores. Ese mandato sólo puede ser renovado por un período igual (arts. 29 a 31 del Anexo II de la Ley). Por Resolución APLA N° 14/09, se aprobó el Reglamento de Funcionamiento del Directorio.

La APLA a su vez, cuenta con una Comisión Asesora, integrada por un (1) representante de la Provincia de Buenos Aires; del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; del Subsecretario de Recurso Hídricos; del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA); de la empresa AySA S.A., y uno (1) por cada uno de los Municipios comprendidos en la jurisdicción de la concesión . Los emprendimientos, construcciones, concesiones o acciones que afecten a un Municipio, habilitan a su representante a participar en el examen y asesoramiento pertinente con las mismas facultades que un miembro del Directorio. En este sentido, la Comisión tiene carácter rentado y sus costos de funcionamiento están a cargo de la APLA quien fija anualmente su presupuesto.

La coordinación de las relaciones entre el Directorio y la Comisión Asesora es instrumentada a través de la Gerencia General, cuyo responsable es designado por el Presidente de la APLA (art. 29 in fine del Anexo II de la Ley). De acuerdo al consenso

alcanzado en la reunión de fecha 06/03/08, por Resolución APLA N° 10/08, se aprobó el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Asesora.

Tras estos lineamientos, se describen otros aspectos conexos, a fin que sirvan como referencia para la lectura e interpretación de las observaciones incluidas en este informe.

3.3. Resoluciones dictadas por la APLA en el marco de su funcionamiento.

3.3.1. Resolución N° 22/08 APLA y otras complementarias. Estructura Orgánica y responsabilidades primarias.

Reconoce como antecedentes a las Resoluciones APLA N° 01/07 y N° 17/07, que aprueban su organigrama conforme a la apertura que se detalla en el Anexo III del presente informe. En la misma se definen las responsabilidades atribuidas a las áreas de Gerencia General, Gerencia Administración y Finanzas, Gerencia de Planificación Técnica y Económica, Gerencia Asuntos Legales y Unidad de Auditoría Interna (UAI), entre otras.

Para el cumplimiento de esas responsabilidades, la resolución señala un cúmulo de acciones detalladas hasta el nivel de Departamentos, desagregadas por tarea, procesos implicados e interacciones institucionales en el Manual de Lineamientos y Misiones y Funciones de la APLA, aprobado por Resolución APLA N° 39/09.

3.3.2. Resoluciones N° 28/07, N° 06/08, N° 53/09 y N° 09/11 APLA. Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos

A través de las mismas fueron aprobados los Presupuestos de Gastos y Cálculos de Recursos del organismo para los períodos: segundo semestre del año 2007 y ejercicios 2008, 2009 y 2010.

Respecto a los recursos de la APLA, el artículo 35 del Anexo II de la Ley determina los siguientes:

- a) Un porcentaje de la facturación que emita la Concesionaria por los servicios de agua potable y desagües cloacales (que determinará el MINPLAN) y que será abonado por los usuarios a través del sistema tarifario.
- b) El importe de los derechos de inspección y retribuciones similares que establezca el organismo por los servicios especiales que preste.
- c) Los subsidios, donaciones y legados que bajo cualquier título reciba y acepte sin cargo.
- d) Cualquier otro ingreso que previeren las leyes o normas especiales.

En cuanto a la determinación del porcentaje sobre la facturación no se efectuó cambios respecto de lo definido, oportunamente, para el ex - ETOSS, toda vez que el artículo 16º del Decreto N° 763/07 (reglamentario de la Ley) dispuso, que el recurso para solventar el funcionamiento del ERAS y de la APLA surgirá de aplicar, sobre el total de las sumas facturadas, idéntico porcentaje al aplicado para solventar el financiamiento del ex – ETOSS, es decir 2,67%. Por Acta de fecha 28/06/07, suscripta entre el Subsecretario de Recursos Hídricos y el ERAS e incorporada como Anexo I de la Disposición SSRH N° 33/07, se acordó que el mismo se asignará en un 58% al ERAS y en un 42% a la APLA. Asimismo, en su artículo 17º establece, que será facultad de la Autoridad de Aplicación (Subsecretaría de Recursos Hídricos) determinar la proporción en que se distribuirán los activos, pasivos y el personal del ex – ETOSS, entre la APLA y el ERAS.

Se detalla a continuación los ingresos informados por este concepto según datos proporcionados por la APLA, los cuales fueron corroborados con información de AySA S.A.

| DATOS AYSA (Expresado en \$) | | | | | | | | |
|------------------------------|------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---|----------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Periodo de Facturación | | Importe Facturado | Base APLA/ERAS | Cargo APLA/ERAS (2,67%) | Cargo de Servicio Universal y Medio Ambiente (SUMA) | Mantenimiento | SUMA APLA/ERAS (2,67 %) | Mantenimiento APLA/ERAS (2,67 %) |
| 01/07/2007 | 31/12/2007 | 322.251.868,99 | 253.209.957,68 | 6.760.705,87 | 54.284.455,65 | 6.551.958,77 | 1.449.394,97 | 174.937,29 |
| 01/01/2008 | 31/12/2008 | 660.317.192,76 | 519.843.305,60 | 13.879.816,26 | 109.038.066,28 | 13.159.218,55 | 2.911.316,36 | 351.351,14 |
| 01/01/2009 | 31/12/2009 | 672.074.690,43 | 528.274.644,95 | 14.104.933,02 | 110.116.030,96 | 13.288.868,11 | 2.940.098,02 | 354.812,77 |
| 01/01/2010 | 31/03/2010 | 190.187.283,30 | 149.665.162,92 | 3.996.059,85 | 30.622.269,32 | 3.695.394,18 | 817.614,59 | 98.667,02 |
| TOTALES | | 1.844.831.035,48 | 1.450.993.071,15 | 38.741.515,00 | 304.060.822,21 | 36.695.439,61 | 8.118.423,94 | 979.768,22 |

Fuente: Información proporcionada por AySA

Nota: La diferencia de los montos entre las columnas "Importe Facturado" y "Base APLA/ERAS", esta dada por que no todos los conceptos de la factura son afectados para el cálculo de la alícuota del 2,67 % (Nota AySA N° 152.173/11)

| DATOS APLA (Expresado en \$) | | | | | | |
|------------------------------|------------|-----------------------------|---|----------------------|-------------------|----------------------|
| Periodo de Facturación | | Facturado 42 % sobre 2,67 % | SUMA y Mantenimiento Facturado 42% sobre 2,67 % | Subtotal | Anticipos | Total |
| 01/07/2007 | 31/12/2007 | 2.629.496,46 | 682.219,56 | 3.311.716,02 | 210.000,00 | 3.521.716,02 |
| 01/01/2008 | 31/12/2008 | 5.829.522,82 | 1.370.320,36 | 7.199.843,18 | 0,00 | 7.199.843,18 |
| 01/01/2009 | 31/12/2009 | 5.714.071,86 | 1.383.862,33 | 7.097.934,19 | 210.000,00 | 7.307.934,19 |
| 01/01/2010 | 31/03/2010 | 1.678.345,14 | 384.838,27 | 2.063.183,41 | 0,00 | 2.063.183,41 |
| TOTALES | | 15.851.436,28 | 3.821.240,52 | 19.672.676,80 | 420.000,00 | 20.092.676,80 |

Fuente: Información proporcionada por APLA

NOTA: En la información suministrada por APLA se observa, en los años 2007 y 2009 una diferencia en menos en el cálculo del 42% de \$ 210.000

Por otro lado, surge de la Resolución APLA N° 53/09, que ante la necesidad de atender los costos de funcionamiento de la APLA, y en atención a que las tarifas no han aumentado desde el año 2006, se propuso la suscripción de un Acuerdo con la Concesionaria a los efectos que realice un anticipo de la recaudación que sobre las tarifas le corresponde a la APLA y como adelanto de los ingresos que le corresponderían una vez implementado el nuevo Régimen Tarifario. Dicho acuerdo fue firmado con fecha 10/12/09, por un monto de \$ 2.200.000, obligándose la APLA a reintegrarlo a partir del primer bimestre posterior a la entrada en vigencia de un futuro incremento tarifario, según el cronograma que las partes acuerden.

3.3.3. Resolución APLA N° 12/07 y complementarias. Reglamento de Contrataciones.

Para la contratación de servicios, obras, bienes, suministros o alquileres, sin opción de compra, necesarias para el funcionamiento de la APLA la Resolución APLA N° 12/07 determina diferentes niveles de autorización aprobándose los procedimientos, por el Anexo II del Pliego de Bases y Condiciones.

Para la justificación del pedido de contratación, la APLA deberá hacer una evaluación de costo-beneficio acorde con el descriptivo técnico de entrega, debiendo a su vez proporcionar un listado de los precios testigos disponibles en el mercado, relacionados con los bienes y servicios a contratar. El monto total del contrato podrá ser ampliado por el Directorio hasta en un 30%, con la adecuación de los plazos respectivos (arts. 12 y 23 del Reglamento).

Compete a la Gerencia de Administración y Finanzas, el análisis de la calidad y cantidad de los bienes y servicios entregados y el inventario de los bienes recibidos (art. 20 de ese Reglamento). Los gastos menores de hasta un monto de \$ 3.000, son tramitados por el régimen de Caja Chica implementado a través del Anexo I de la Resolución APLA N° 24/07.

3.4. Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento (PMOEM). Financiamiento. Seguimiento y Control.

De acuerdo a los términos de la Ley, está constituido por las metas cuantitativas y cualitativas de obras y acciones de expansión, mantenimiento o mejora que la concesionaria debe alcanzar y que forman parte del Contrato de Concesión (art. 5º, inc. t. del Anexo II de la Ley).

Dentro de este lineamiento se instrumentaron las siguientes acciones: Por Resolución APLA N° 40/09, la Agencia prestó conformidad al PMOEM integrado por los

Planes, a) de Expansión y Mejoras de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales, b) de Mantenimiento y Mejoras y c) de Operaciones. Ante las modificaciones introducidas en los actores del sistema y dado los atributos de continuidad y regularidad en la prestación de los servicios, para esa conformidad, la APLA tuvo en cuenta los antecedentes señalados en la resolución y detallados en el Anexo I del presente Informe (punto 1.16). Esos planes, fueron a su vez aprobados por Disposición N° 4/10 de la Subsecretaria de Recursos Hídricos en su carácter de Autoridad de Aplicación e incorporados como Anexo V del Instrumento de Vinculación² celebrado entre el Estado y AySA S.A. con fecha 24/02/10 y aprobado por Resolución MINPLAN N° 170/10.

En términos cualitativos, el PMOEM contempla la renovación y rehabilitación de las redes existentes de agua, con el objeto de mejorar la calidad, presión y continuidad de los servicios, la ampliación y mantenimiento de la actual infraestructura (establecimientos potabilizadores y depuradores, estaciones elevadoras y de bombeo, entre otras) y la construcción de obras de gran envergadura como la Planta Potabilizadora de Paraná de Las Palmas y la Planta Depuradora de Líquidos Cloacales de Berazategui, adjudicadas,³ en el transcurso del año 2008.

Por otro lado, con relación al Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo, con independencia de las responsabilidades asumidas por la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), las obras a cargo de AySA S.A. tienen como objetivos mejorar el servicio de recolección y transporte de líquidos cloacales, aportar mayor seguridad y flexibilidad al sistema y colaborar en la mejora ambiental de los cursos de agua en el área de la Cuenca.

² Dentro del actual sistema, el Instrumento de Vinculación sustituye al Contrato de Concesión.

³ La obra de Paraná de Las Palmas fue adjudicada en noviembre/08 a la UTE conformada por las empresas Constructora Norberto Odebrecht, Benito Roggio e Hijos S.A., José Cartellone, Construcciones Civiles S.A. y Supercemento S.A. En igual fecha se adjudicó la Obra de Berazategui a la UTE conformada por Constructores Camargo Correa y ESUCO S.A.

Las obras que integran el PMOEM, son ejecutadas por terceros contratistas, seleccionados de acuerdo a los procedimientos establecidos por AySA S.A. en el Manual de Procedimientos de Gestión de Contratación de Obras, Bienes y Servicios o a través de los Municipios en el marco de los Convenios celebrados y de los Acuerdos de Transferencia de Fondos suscriptos con AySA S.A., en esta última modalidad se encuadran los módulos de a) Agua + Trabajo (A+T) y b) Cloaca + Trabajo (C+T).

3.4.1. Financiamiento del PMOEM

Las obras de Expansión y Mejoras de los servicios serán financiadas por AySA S.A. mediante transferencias de capital del Estado Nacional y a través de los préstamos acordados con la Corporación Andina de Fomento (CAF)⁴ y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵, por un monto de USD 275.000.000 y de USD 720.000.000, respectivamente.

Respecto de las grandes obras de expansión (Paraná de Las Palmas y Berazategui), el 70% del financiamiento fue previsto a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)⁶ y del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES)⁷ por un monto de \$ 890.000.000 y de \$ 340.000.000, respectivamente. El 30% restante será financiado por AySA S.A. mediante transferencias de capital del Estado Nacional.

Para la ejecución de las obras comprometidas en la Cuenca Matanza-Riachuelo, concurre con el Estado Nacional el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)⁸, con un financiamiento parcial de USD 840.000.000.

⁴ El financiamiento por parte del CAF se compone de un swap por USD 213.000.000 para obras ejecutadas o en ejecución durante 2008 y 2009 y un adicional de USD 62.000.000 para obras a efectuarse entre 2009 y 2010.

⁵ El monto acordado por el BID a través de una Línea de Crédito Condicional (CCLIP), será aplicado en la ejecución de obras adicionales al Plan.

⁶ Conforme al Contrato de Mutuo celebrado con AySA S.A. y aprobado por Res. MINPLAN N 776/08.

⁷ En el marco del Convenio de Pago de Créditos Recíprocos entre Argentina y Brasil.

⁸ Conforme surge del Decreto PEN N° 684/09.

3.4.2. Seguimiento y Control del PMOEM

Dentro del Capítulo XI de la Ley “Información a Cargo de la Concesionaria”, el artículo 94 (apartados noveno al undécimo) prescribe, que toda la información contable, económica, financiera, comercial y contractual de la Concesionaria será de libre acceso para la Autoridad de aplicación, la APLA y el ERAS, a cuyo efecto, corresponde a la Concesionaria, asegurar que todos esos datos se encuentren debidamente informatizados y a disposición telemática y permanente (conexión on line) para el acceso integral y fidedigno a toda la información necesaria. Compete a la Autoridad de Aplicación, con opinión de la APLA y el ERAS, dictar normas para sistematizar, informatizar y transmitir esa información y establecer los recaudos técnicos que deberá cumplir el sistema de comunicación implementado.

La Ley también especifica que dentro de los seis (6) meses posteriores a la firma del Contrato de Concesión el MINPLAN elegirá, mediante concurso público, auditores técnico y contable independientes cuya función será la de auditar y certificar, con el alcance que profesionalmente les compete, que la Concesionaria está llevando los registros en forma, cantidad y calidad suficiente y que la información que brinda es fiel reflejo de la gestión prevista en el Marco Regulatorio, (Anexo II art. 102 de La Ley). Con independencia de este monitoreo, la injerencia de la APLA difiere según el Plan:

3.4.2.1. Plan de Expansión y Mejoras (PEyM): De acuerdo al Manual de Lineamiento y Misiones y Funciones de la APLA, el Plan de Expansión y Mejoras (PEyM), comprende la planificación territorial (y por servicio) de las obras de ampliación y expansión y las obras de mejoras de carácter básico que faciliten el reacondicionamiento, rehabilitación y ampliación de la capacidad funcional de las instalaciones existentes y servicios ya prestados. En el cuadro siguiente se detalla la inversión estimada para este rubro de obras:

| Plan de Expansión y Mejoras (PEyM) Inversión Estimada (\$ por millón s/IVA) Año 0 (2008) – Año 12 (2020) | | | |
|---|---------------|----------------|----------------|
| Servicio | Año 0 – Año 3 | Año 4 - Año 12 | Año 0 – Año 12 |
| Desague Cloacal | 6.098 | 8.630 | 14.728 |
| Agua Potable | 4.806 | 2.596 | 7.402 |
| Total | 10.904 | 11.226 | 22.130 |

Fuente: Anexo I de la Resolución APLA N° 40/09

Dentro de su misión, sobre este Plan le compete a la APLA, la coordinación integral del plan y su seguimiento y control (arts. 5, 23 y 67 del Anexo II de la Ley, concordante con el Capítulo I, punto 1.4.2. del Instrumento de Vinculación).

No obstante, del Informe UAI N° 13 “Planes y Obras de Expansión”, de fecha 29/12/08, se tomó conocimiento que la Gerencia de Planificación Técnica y Económica, en septiembre de 2008 a través del Expediente APLA N° 493/08, indicó que, “...en consideración de la gran cantidad de proyectos/obras involucrados en el Plan de Expansión y Mejoras se entiende necesario establecer pautas respecto de los proyectos/pliegos que la empresa debe remitir a la APLA”. Relevado el Expediente, los criterios propuestos y aprobados en la sesión de Directorio de fecha 12/07/10 (fs. 39 del Expte.), fueron los siguientes:

- La remisión por parte de la empresa de “...los proyectos /pliegos de obras cuyo presupuesto sea superior a los \$500.000 (o el valor que se determine en el Manual de Procedimientos de Gestión de Contratación de Obras, Bienes y Servicios vigente en AySA para que la propuesta de adjudicación requiera de un Acta de evaluación de la Comisión de Preadjudicación)”.
- Módulos Agua más Trabajo (A+T) y Cloaca más Trabajo (C+T): “En correspondencia con lo actuado a la fecha, AySA S.A. deberá comunicar a la APLA el respectivo Acuerdo de Transferencia de Fondos para la ejecución de las obras, acompañando entre otros: Presupuesto estimado, Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares y planos generales del proyecto”.

Respecto del seguimiento sobre el avance técnico y económico de las obras, el Manual de Lineamientos y de Misiones y Funciones de la APLA dispone que “...la

información para ejecutar tal seguimiento estará en el PEyM, en los Informes Anuales de AySA, en los proyectos particulares de cada obra y otra de mayor detalle que intercambie con la empresa”. Además, “...deberá hacer un seguimiento regular como un medio para asegurar el cumplimiento de la ejecución de las obras...” (Lineamientos 12 y 15).

Mediante Nota APLA N° 276/11, se proporcionó la cantidad de intervenciones recaídas sobre 350 expedientes vinculados con el PEyM. De acuerdo al cruce de datos entre el número de intervenciones informadas y las constatadas en los expedientes de obras relevados, el término intervención comprende: los informes elaborados sobre el avance físico y económico de las obras con intervalos de 90 o 120 días hábiles, los informes relacionados con temas tratados en la Comisión Asesora por problemas puntuales de las obras comprendidas en los Módulos A+T y C+T y las visitas de personal de la APLA a las obras.

Para el caso de las Grandes Obras de la “Planta Depuradora Berazategui - Planta Potabilizadora Paraná de Las Palmas”, se efectuó un Fideicomiso de Administración, instrumentado a través del Contrato celebrado entre AySA S.A. y Nación Fideicomisos S.A. con fecha 10/11/08. De este contrato, es importante mencionar:

- El artículo 2.2. del Contrato establece la integración de los Bienes Fideicomitados y por el Anexo 3 (Punto II) se define la intervención de la APLA con el siguiente alcance:

II.a. Bienes y Servicios con Financiamiento Local

Una vez que AySA haya aprobado los certificados presentados por el Contratista, remitirá la documentación a la APLA, cuya tarea consistirá en verificar que:

1. Los bienes y servicios se correspondan exclusivamente con las obras contratadas.

2. El grado de avance económico sea acorde al cronograma de la obra, vigente al momento de la certificación.
3. Las partidas certificadas estén en concordancia con la oferta económica aprobada y con la predeterminación de precios aplicada, de corresponder.

II.b. Bienes y Servicios Financiados por el BNDES

La intervención de la APLA tendrá lugar una vez que AySA S.A. haya aprobado la factura del contratista, toda vez que, el control de los certificados deberá hacerse en el puerto de origen. La tarea a realizar por la APLA consistirá en verificar que:

1. Los bienes y servicios se correspondan exclusivamente con las obras contratadas.
2. El grado de avance económico, sea acorde al cronograma de la obra, vigente al momento de la certificación.
3. Las partidas certificadas y facturadas, hayan estado en concordancia con la oferta económica aprobada y con la determinación de precios aplicada, de corresponder.
4. Los ítems y valores facturados sean coincidentes con los incluidos en el certificado aprobado por AySA S.A.

Mediante Nota APLA N° 425/11 se especifica la metodología aplicada por el organismo en el marco de las verificaciones que el Contrato de Fideicomiso de Administración establece:

- Verificación de correspondencia de los bienes y servicios con las obras contratadas: *“La metodología aplicada (...) consiste en verificar: Que los bienes y servicios certificados sean los mismos que figuran en el contrato, con excepción de cambios justificados mediante órdenes de servicio. Que las cantidades certificadas se correspondan con el sistema de contratación establecido en cada ítem (Ajuste Alzado o Unidad de Medida). Estas verificaciones se apoyan con visitas periódicas a obra a fin de realizar el*

seguimiento de cada ítem. En el caso de la Obra Paraná de Las Palmas, se emplean 3 y 4 días a la semana para la recorrida de los distintos frentes de obra, mientras que en el caso de la Obra de Berazategui, la misma se recorre entre 1 y 2 días a la semana.

- Verificación del grado de avance económico acorde al cronograma de la obra, vigente al momento de la certificación y los porcentajes transcritos: *“La metodología aplicada (...) consiste en acumular los montos certificados mensualmente, y contrastarlos con los acumulados previstos en el contrato original y/o aquel que haya surgido de Adendas al mismo. Para dicho contraste se transcribe el porcentaje que resulta de acumular las certificaciones ocurridas hasta el periodo certificado y el porcentaje que resulta del acumulado previsto actualmente para el mismo período, ambos con relación al total del contrato. En los distintos casos se ha especificado además si dicha acumulación corresponde a la Certificación AySA S.A. y/o BNDES (...)”.*
- Verificación que las partidas certificadas están en concordancia con la oferta económica aprobada y/o con la predeterminación de precios aplicada: *“La metodología aplicada (...) consiste en verificar y/o corroborar que los precios certificados por cada ítem se correspondan con los establecidos en el marco del contrato de la obra”.*
- Verificación y/o controles aplicados por la APLA sobre los montos de certificación aprobados por la empresa AySA S.A: *“...en este punto cabe referir que de acuerdo con lo establecido en el Anexo 3 – II Intervención de la APLA / IIa. Bienes y Servicios con Financiamiento Local, las verificaciones que la Agencia debe realizar son las puntualizadas en el mismo”.*

A fin de clarificar el estado de ejecución del PEyM al 28/02/10, esta auditoría elaboró gráficos que se adjuntan como Anexos IV a VII, donde se expone el estado de ejecución en que se encuentran las obras del PEyM a esa fecha, con detalle de los montos presupuestados y adjudicados, y el financiamiento a cargo de AySA S.A.

cuando las obras son ejecutadas bajo la modalidad Agua + Trabajo o Cloaca + Trabajo.

3.4.2.2. Plan de Mantenimiento y Mejoras (PMyM): involucra las obras y acciones de renovación y/o rehabilitación de las redes de distribución de agua potable y recolección de desagües cloacales con dificultad para la eficiente prestación del servicio o ante su vida útil agotada, y obras de renovación y/o mantenimiento correctivo o preventivo de bombas, válvulas, hidratantes, conexiones y demás elementos constitutivos de los sistemas. En el cuadro siguiente se detallan las inversiones estimadas.

| Plan de Mantenimiento y Mejora (PMyM) | | | | | |
|---------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------|
| Inversión Estimada en \$ | | | | | |
| Concepto | 1er. Quinquenio 2008 – 2012 | 2do. Quinquenio 2013 – 2017 | 3er. Quinquenio 2018 – 2022 | 4to. Quinquenio 2023 - 2027 | TOTAL |
| Agua | 433.206.000 | 423.920.000 | 367.868.000 | 356.980.000 | 1581.974.000 |
| Saneamiento | 118.523.000 | 390.392.000 | 336.451.000 | 326.136.000 | 1.171.501.000 |
| Inversiones Varias | 70.219.000 | 84.263.000 | 101.116.000 | 23.177.000 | 376.937.000 |
| Direcciones Regionales | 374.230.000 | 411.653.000 | 452.818.000 | 498.100.000 | 1.736.801.000 |
| TOTAL | 996.178.000 | 1.310.228.000 | 1.258.252.000 | 1.204.394.000 | 4.867.214.000 |

Fuente: Anexo II de la Resolución APLA N° 40/09

Sobre el PMyM, le corresponde a la APLA analizar la coherencia de las acciones incluidas en el Plan (arts. 5º y 67 del Anexo II de la Ley y Capítulo I, punto 1.4.2. del Instrumento de Vinculación). Al no estar comprendido en su misión, la Gerencia de Planificación Técnica y Económica propuso criterios para la remisión de los proyectos/pliegos por parte de AySA S.A., los que fueron redefinidos y aprobados en la sesión del Directorio de fecha 20/12/10 (fs. 73 del Expte. APLA N 493/08), conforme al siguiente alcance:

“Cuando a criterio de esta APLA, por sus características técnicas o estratégicas y/o población involucrada, resulte adecuado contar con información de detalle de proyecto y/o pliego, mediará en este caso, una solicitud específica a través de un requerimiento de la APLA a la Concesionaria”.

En ese marco, la APLA informó que solicitó en el período, 23 proyectos adjuntando copia de la “Planilla de Obras MyM”. De esa planilla surge que, por un lado 21 obras se encontraban adjudicadas por un monto contractual total de \$ 108.965.247, de las cuales el 47,83 % estaban finalizadas, el 30,43 % en ejecución y 13,04 % con contrato firmado pendiente de iniciación y, por otro lado se informan 2 obras con licitación en curso informándose los presupuestos oficiales por un total de \$ 1.867.251.

3.4.2.3. El Plan de Operaciones (PO), tiene por objetivo asegurar la calidad y continuidad del servicio prestado. En él se determinan los gastos de inversión vinculados a la operación del servicio, la administración del personal y la atención al usuario. Aunque resulta fuera de la competencia de la APLA, cae bajo su esfera de acción controlar la coherencia en general de los Planes de Operación (art. 5º del Anexo II de la Ley, y Capítulo I, punto 1.4.2. del Instrumento de Vinculación).

Sobre el particular, la Gerencia de Planificación Técnica y Económica comenzó a instrumentar su análisis en oportunidad de la revisión del Informe Anual del año 2010 presentado por AySA S.A. (Expediente APLA Nº 1.418/11). Las conclusiones sobre el estado de avance del PO abarcan el período 2008 – 2010 y fueron incorporadas a su Informe “Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento (PMOEM). Resumen de Estado de Situación al 31/12/10”⁹.

3.5. Informes a presentar por la empresa AySA S.A.

El artículo 100 del Anexo II de la Ley determina que la Concesionaria presentará al Ente Regulador los siguientes informes:

- Informe Anual: conteniendo toda la información extracontable y contable en materia de inversiones, costos y gastos, operaciones, comercialización, administración, financiamiento y demás aspectos que hagan a la gestión

⁹ Se referencia en el Informe elaborado por la Gerencia de Planificación Técnica y Económica, que para abordar su análisis, la Gerencia tuvo en cuenta los Informes de “Resumen Ejecutivo – Plan de Operaciones. Estados de situación a junio y diciembre del año 2010”, remitidos por la empresa y tramitados a través del Expediente APLA Nº 1338/11.

empresaria a su cargo, durante el año próximo pasado, incluyendo los estados de situación patrimonial y financiera de la sociedad a cargo de la operación. Esta información será presentada en los formatos acordados y ordenada por indicadores o actividades para facilitar su comparación con las previsiones contractuales y los planes aprobados. Adicionalmente, debería contener información sobre las actividades a realizar en los 2 años subsiguientes para la prestación del servicio, con datos tales como, metas, presupuesto, fuente de financiación. Juntamente, deberá elevar un informe sobre los niveles de servicio, que reseñe hasta donde fueron alcanzados en cada una de las áreas, actividades y servicios.

- Informes Periódicos:

- a) Informe Técnico Mensual sobre Niveles de Servicio: donde deberá reseñar anualmente hasta donde no fueron alcanzados en cada una de las áreas las actividades y servicios de acuerdo a las metas relevantes establecidas en los planes aprobados¹⁰.
- b) Informe Semestral que detalle el movimiento de ingresos y egresos, el que contendrá los principales indicadores de producción, ejecución de obra y niveles de servicio logrados.

Ambos informes serán presentados con la correspondiente certificación de los auditores técnicos y contables, que certificarán que la información ha sido recopilada y elaborada según procedimientos auditados y sobre los cuales debe expedirse la Autoridad de Aplicación, previa opinión del ERAS y la APLA. (arts 21 y 100 del Anexo II de la Ley).

Los Informes Anuales presentados por AySA S.A., correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009 tramitaron por Expedientes APLA N° 674/09 y N° 1028/10. El

¹⁰ Por Actuación AGN N° 190/11 tramita la auditoría: "Examen del Plan Director de AySA S.A. respecto a la expansión de la red de Agua potable" a fin de verificar en el período 2009/2011 el cumplimiento de las metas de expansión del servicio.

Informe Anual del año 2010, presentado en fecha posterior al período auditado, tramita por Expte. APLA N° 1418/11.

Vistas las Notas SSRH FL s/nro de fecha 14/09/11 y N° 2489/11 de fecha 09/08/11, la Autoridad de Aplicación se expide, respectivamente, sobre los Informe Anuales 2007 y 2008, puntualizando: *“Tener por presentado por Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima el Informe Anual...”*. *“Tener por estudiado y analizado el mismo por el Ente Regulador de Agua y Saneamientos (ERAS) y de la Agencia de Planificación (APLA), organismos con competencia sustantiva en el tema. Tener por emitida opinión sin observaciones sobre el Informe Anual (...) por parte de los Directorios del ERAS y de la APLA, órganos máximos de conducción de ambos organismos e instancias de decisión única de los mismos. No realizar observaciones al Informe Anual (...) presentado por AySA...”*.

Respecto del Informe Anual 2009, esa Subsecretaría pone en conocimiento, que el ERAS aún no ha finalizado su análisis ante la necesidad de ampliaciones de información por parte de la empresa y que el análisis abordado por la APLA fue acompañado al Expte. – S01: 025613/10. (Nota SSRH N° 2929/11 de fecha 13/09/11).

Sin perjuicio de lo anterior, se requiere la realización de un Estudios de Impacto Ambiental para las obras de expansión proyectadas y a ejecutar relacionadas con los servicios cuya construcción u operación puedan ocasionar un significativo impacto al ambiente, tales como Plantas de Tratamiento y Estaciones de Bombeo de Líquidos Cloacales, Obras de Descarga de Efluentes, de Regulación, Almacenamiento y Captación de Agua, deberán contar, previo a su ejecución, con el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental elaborado por la empresa AySA S.A. En ellos se identificarán y evaluarán los efectos directos e indirectos de los proyectos en las etapas de construcción y operación sobre el medio físico (aire, suelos, agua), biótico (cobertura vegetal y fauna) y antrópico (infraestructura, usos del suelo, salud y seguridad, calidad de vida), la interacción de esos factores y sobre los bienes

materiales y el patrimonio cultural, y deberán ser presentados antes las autoridades locales para su correspondiente evaluación y aprobación (art. 121 del Anexo II de la Ley).

De acuerdo a su misión, le corresponde a la APLA controlar la elaboración de esos estudios por parte de la empresa. Por cada Estudio de Impacto Ambiental (EIA) ingresado, se abre un Expediente APLA identificado como "EIA", habiéndose a su vez proporcionado una copia del Registro implementado en el seguimiento de los EIA. La apertura del Registro concentra, datos tales como, código alfanumérico con que se identifica la obra en el PMOEM y el asignado a la obra por AySA S.A., Nombre de la Obra, Servicio: Agua; Cloaca; Agua y Cloaca, Acto Resolutivo, Observaciones.

3.6. Reclamos articulados ante la APLA

Es función de la APLA atender y resolver los reclamos por deficiencias producidas en la ejecución de las obras de expansión o por cualquier otro problema derivado en la ejecución de las mismas (art. 27 inc. f del Anexo II de la Ley).

Los reclamos ingresados en sede de la APLA pueden provenir de las derivaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo, el ERAS, las ONG, por otros organismos públicos o a través de particulares.

El tratamiento se encuentra delineado en el Lineamiento 18 del Manual de Lineamientos y Misiones y Funciones de la APLA, identificándose las áreas intervinientes en la prosecución del trámite. En razón de la materia, cuando la Gerencia de Planificación Técnica y Económica recibe el expediente, identifica la obra motivo del reclamo con información on line y de corresponder, solicita información a la empresa, la que es analizada con intervención del o de los Departamentos dependientes en razón de la naturaleza específica del reclamo.

Los informes o respuestas a notas que en la prosecución del trámite deban emitirse, deberán ser cumplidos dentro del plazo de diez (10) días hábiles administrativos (Lineamiento 4, punto 4.3).

La resolución del reclamo recae en el Directorio, su notificación al usuario corresponde a la Gerencia de Coordinación y Relaciones Institucionales y el traslado a la empresa a la Gerencia General.

3.7. Régimen sancionatorio

Respecto a la función asignada a la APLA de proponer sanciones que disponga en su reglamentación por incumplimientos de los contratistas en la ejecución de las obras (art. 27 inc g. del Anexo II de la Ley), ese organismo efectúa las siguientes consideraciones (Nota APLA N° 195/07):

- Que en el marco del régimen de sanciones de la concesión (arts. 104 a 106 del Anexo II de Ley), las sanciones son aplicables:
 - (i) A los miembros del Directorio y/o a sus integrantes cuando el acto afecte a los usuarios, a terceros o a bienes de la empresa o por incumplimientos con culpa de los planes y metas comprometidos
 - (ii) A la empresa por actos que afecten a la prestación de servicios.
- Que de acuerdo con la reglamentación que dicte la Autoridad de Aplicación, la investigación sumarial compete a esa Autoridad o al ERAS.
- Que en cuanto a la autoridad para dictar el acto resolutivo:
 - (i) Compete a la Autoridad de Aplicación, las sanciones a la empresa de cumplimentar, rehacer, deshacer y hasta determinar el resarcimiento de los perjuicios.
 - (ii) Al ERAS por sanciones a los integrantes de la empresa que merecieran una amonestación.
 - (iii) A la SSRH, cuando la sanción implique una suspensión de hasta treinta (30) días corridos.

(iv) Al Poder Ejecutivo Nacional, cuando la causal configure una remoción del responsable.

Según términos de la APLA, dado que “...las sanciones son a la empresa o a sus integrantes (...) pero no a los contratistas...”, (cuyas sanciones se encuentran determinadas en el Contrato), la interpretación de la función asignada a la APLA es la de proponer sanciones a la Concesionaria por los incumplimientos de los contratistas que actuaron bajo su responsabilidad.

4. Comentarios y observaciones.

4.1. El Directorio de la APLA no se encuentra totalmente integrado a la fecha de cierre de la labor de campo.

De acuerdo a los términos del artículo 6º del Decreto N° 763/07, en un plazo no mayor a quince 15 días de la entrada en vigencia de ese Decreto (B. O. 22/06/07), los Gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires debían proponer sus representantes para integrar el Directorio de la APLA, quienes serían designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Vencido el plazo y transcurridos más de cuatro años, al cierre de la labor de campo, el representante del gobierno de la Provincia no integra aún el Directorio.

4.2. La APLA aprobó los presupuestos de los años 2008 a 2010, aún cuando los mismos reflejaban gastos superiores respecto de los recursos, provocando el desequilibrio presupuestario.

Conforme a los datos que se exponen en el cuadro siguiente, la pauta de equilibrio en la relación de gastos y recursos de la APLA (establecida por el artículo 36

del Anexo II de la Ley 26.221: “El presupuesto anual de gastos y recursos de la Agencia de Planificación deberá ser equilibrado en cuanto a la relación de gastos y recursos.”), no se cumple.

| Período | Resolución N° | Presupuesto De Gastos \$ | Presupuesto De Recursos \$ | Déficit / Superávit Presupuestado \$ | Desvío presupuestario | Anticipos Presupuestados \$ |
|----------------------|---------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 2º Semestre año 2007 | 028/07 | 3.519.898 | 3.551.020 | 31.122 | 0,88% | 0 |
| AÑO 2008 | 006/08 | 7.818.613 | 7.080.000 | -738.613 | -10,43% | 0 |
| AÑO 2009 | 053/09 | 11.182.371 | 7.344.000 | -3.838.371 | -52,27% | 2.060.000 |
| AÑO 2010 | 009/11 | 18.019.478 | 7.368.500 | -10.650.978 | -144,55% | 0 |

El anticipo de \$ 2.200.000 acordado con AySA S.A. mediante acuerdo de fecha 10/12/09, según lo explicitado en Aclaraciones Previas punto 3.3.2. del presente informe, no condice con el préstamo presupuestado de \$ 2.060.000 reflejado en el Presupuesto aprobado por Resolución APLA N° 53/09 de fecha posterior (21/12/09). Asimismo, cabe destacar que la APLA considera los anticipos como ingresos, dentro del Balance al 31/12/09, reflejando un monto de \$ 9.505.182,40, mientras que el Libro Mayor a la misma fecha expone un monto de \$ 7.305.182,40, no resultando consistente la información contable proporcionada.

Por otro lado, se destaca que del análisis del Balance de Sumas y Saldos al 31/12/09 de la APLA,, proporcionado por Nota APLA N° 425/11, la cuenta contable denominada “Acreedores AySA (Anticipos) N° 2101110”, arroja un saldo acreedor de \$ 630.000 , mientras que, se observa en el rubro “Disponibilidades - Bancos” saldos deudores de la cuenta contable “Banco Ciudad – Cta. N° 1101201” y “Banco Itaú B. Aires N° 1101202” por \$ 2.267.712,11 y \$ 1.049.857,15, respectivamente, de lo cual podría inferirse que los anticipos solicitados a AySA S.A. no se condicen con los fondos informados por APLA.

4.3. Las demoras y/o retrasos en la realización de las obras primarias impide la puesta en funcionamiento de las obras secundarias vinculadas que se encuentran finalizadas y aparece como consecuencia que el acceso al servicio de la población beneficiada pueda superar los dos años.

El cuadro que se expone a continuación muestra la correlación entre las obras secundarias vinculadas a las primarias, siendo que sin las primarias no es posible la puesta en funcionamiento de las secundarias, aunque éstas se encuentren finalizadas.

Del resultado de este análisis surge que existen 28.898 beneficiarios (sin incluir el expte. 921/09) con un derecho en expectativa para acceder a la prestación del servicio. Esta demora genera consecuencias sobre la disponibilidad del servicio tan significativas, como los aspectos a prever en la coordinación técnica de cada proyecto.

Los casos más representativos identificados son:

| Expte. | Obra | Población Beneficiada Pers/Municipio | Prueba Hidráulica Aprobada | En Servicio | Obras Primarias Asociadas | Estado de las Obras |
|---------|-----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|-------------|--|--|
| 263/08 | Secundaria M1 Barrio P. Podestá | 2.705 / Tres de Febrero | nov-09 | No | Rebombeo Caseros OA440 y OA44.1 | A Nov/10 en ejecución con un avance del 68% y 45% respectivamente. |
| 264/08 | Secundaria M3 Barrio P. Podestá | 2.688 / Tres de Febrero | feb-09 | No | | |
| 807/09 | Secundaria M1 Barrio Los Cedros B | 3.430 La Matanza | may-10 | No | Acueducto Los Cedros – Virrey del Pino (OA456) y Resto Primaria Los Cedros (OA423) | A Enero/11 OA456 en ejecución con un avance del 99% y OA423 – Contrato. Se estima finalizada en Oct/11 |
| 882/09 | Secundaria M3 Barrio Los Cedros B | 3.330 La Matanza | Sin datos | No | | |
| 598/08 | Secundaria M1 Barrio Los Cedros 2 | 3.135 La Matanza | jul-09 | No | Primaria Los Cedros (OA427) | A Enero/10 En Proceso Licitatorio |
| 943/10 | Secundaria Barrio los Cedros M3 | 3.450 La Matanza | jul-11 | No | Acueducto Los Cedros – Virrey del Pino (OA456) y Primaria Laferrere (OA421) | A Enero/11 OA456 en ejecución con un avance del 99% y OA421, se reporta en ejecución pero sin avance físico. |
| 1143/10 | Secundaria M2 Barrio San Ignacio | 3.450 Esteban Echeverría | oct-10 | No | Planta Potabilizadora San Ignacio | A Septiembre/10 Proceso Licitatorio |

| Expte. | Obra | Población Beneficiada Pers/Municipio | Prueba Hidráulica Aprobada | En Servicio | Obras Primarias Asociadas | Estado de las Obras |
|---------|---|--------------------------------------|----------------------------|-------------|--|--|
| | | | | | Primaria San Ignacio Perforación pozos San Ignacio Interconexión pozos San Ignacio | |
| 921/09 | Secundaria Barrio Luis Guillón Cuenca 3 | Sin Datos / Esteban Echeverría | dic-09 | No | Est. Bombeo Luis Guillón (SC040) Impulsión Cloacal Luis Guillón (SC547) Colector Jagüel Tramos 1 y 2 (SC548.01/548.02) | Se prevé su finalización en el primer semestre de 2012 |
| 458/08 | Secundaria Barrio Lindo Ona | 2.640 Almirante Brown | jul-10 | No | Red Primaria Lavallol | Al 31/08/11 Recientemente contratada sin avance físico |
| 1067/10 | Secundaria B. San Juan M1 | 4.070 Morón | sep-10 | No | Modulo Adyacente San Juan M2 | Al 31/07/11 con un avance físico del 52% |

Nota: 1.No fueron incorporadas al cuadro las obras secundarias finalizadas asociadas a obras primarias con un avance superior al 85%.

2. Se expone en el Anexo VII, los montos presupuestados, la certificación acumulada y/o monto adjudicado de las obras.

De acuerdo se expone en la observación siguiente la mayor cantidad de consultas de usuarios es referida a la problemática reflejada ut supra.

4.4. No existe una base de datos que identifique y centralice los reclamos ingresados referidos a las obras del servicio de agua potable y/o desagües cloacales.

El sistema informático de registración y seguimiento de actuaciones administrativas implementado en la APLA, recién a partir de diciembre de 2010, facilitó la búsqueda de los expedientes APLA dentro del circuito administrativo de tramitación. Ese sistema se encuentra aún en proceso de desarrollo.

En materia de reclamos, los ingresados y derivados durante el período auditado a la Gerencia de Planificación Técnica y Económica, están siendo reordenados en una base de datos administrada por el sector, razón por la cual se solicitaron nueve (9) expedientes testigos, de los cuales 2 se originaron por deficiencias derivadas de la ejecución de las obras y 7 reconocían como causa la solicitud de los servicio de agua potables y/o desagües cloacales en determinados barrios y/o localidades. El plazo promedio de tramitación constatado fue de treinta y cinco (35) días, a excepción de uno que se encontraba en trámite.

Respecto a los reclamos ingresados en fecha posterior al período auditado, esa Gerencia elaboró para la UAI, un detalle de los reclamos tramitados y de las consultas ingresadas durante el período enero/10 – octubre/11. Del mismo, surge que al igual que en los expedientes testigos relevados, las consultas ingresadas por los usuarios a fin de cerciorarse sobre la expansión de los servicios en determinada localidad concentran un mayor número:

- Reclamos de usuarios por deficiencia en la ejecución de obras de expansión: siete (7), de los cuales sólo dos (2) se encontraban “En Trámite” con fecha de ingreso agosto/11,
- Consultas de usuarios sobre ejecución de Obras de Expansión, cuarenta y ocho (48): de las cuales sólo una se informa “En Trámite”, con fecha de ingreso junio/11.

4.5. La estructura de control interno de la APLA se ha visto debilitada ante la falta de designación de los auditores técnicos y contable, de acuerdo a lo establecido en el art. Nº 102 del Anexo II de la Ley Nº 26.221.

Mediante Nota APLA Nº 425/11, se informa que *“...actualmente se encuentra en trámite un Proyecto de Convenio Marco y sus Anexos que fuera oportunamente presentado por AySA S.A. ante la Autoridad de Aplicación para la contratación de la Universidad Técnica Nacional (UTN) como Auditor Técnico de la Concesión. El*

mencionado acuerdo fue oportunamente analizado por esta Agencia y posteriormente devuelto a la Subsecretaría de Recursos Hídricos a través de la Nota APLA N° 299/11 (Expte. APLA N° 1613/11)". Sobre la contratación del auditor contable, nada se informa.

Este caso no se trata de una contratación pendiente en su trámite, sino de la implementación de una herramienta de control que la propia ley determina , exigiendo la contratación de auditores técnicos y contables mediante concurso público, una vez transcurridos seis (6) meses de la firma del Instrumento de Vinculación (24/02/10), en el marco de una única fuente de información, datos y registros que son proporcionados y alimentados por la propia empresa, cuya titularidad corresponde en un 90% al Estado.

A su vez, la significativa concurrencia de crédito externo e interno, coloca a los actores del sistema en interlocutores de una gestión que por imperio de la meta a alcanzar (garantizar la prestación universal del servicio en el Área Regulada), exige la certificación oportuna de toda la información que en forma permanente se encuentran a disposición telemática.

Si la Ley N° 26.221 ha concedido concentrar en el Subsecretario de Recursos Hídricos, la función de Autoridad de Aplicación (Art. 20 inc.b) Marco Regulatorio) y de Presidente de la APLA (Art. 30 Anexo II), los mecanismos de control por oposición y la implementación de procedimientos de control interno y externo deben estar asegurados.

4.6. En cuanto a las obras de expansión adjudicadas, la documentación respaldatoria anexada a los expedientes, relacionada con el desarrollo de los proyectos de inversión, no posibilita validar la consistencia de los datos proporcionados por AySA S.A.

Consultada sobre el tema por Nota AGN N° 66/10 – RC SER, la APLA manifiesta que, *"Para evaluar el avance económico se tiene en consideración:*

a) *Activado del año anterior (Inventario de Bienes de Uso), en caso de corresponder.*

b) *La Planilla "Estado de Situación de las Inversiones Anexo II disponible mensualmente a través de la conexión on line con AySA (art. 94 del MR).*

Asimismo se han desarrollado tableros de apoyo a la gestión entre los cuales se destacan:

a) *Planilla de Seguimiento Mensual de Proyectos caratulados como expte. APLA (Reporte de Obras, contándose con la misma desde inicios 2008.*

b) *Planilla de Seguimiento del Plan Director de Expansión y Mejoras (primera versión con formato consolidado a diciembre 2009), que será actualizada cuatrimestralmente. Dicha planilla incluye entre otros registros: Código del Proyecto de Ingeniería (P3.); Códigos del Proyecto de Inversión (PI); Número de Expte. APLA de Obra y de Estudio de Impacto Ambiental (EIA); situación del proyecto en períodos anteriores; situación actual; Programa de Inversión y fuente de financiamiento previstos en el Plan Director aprobado y vigente.*

Solicitada por la AGN la Planilla de Seguimiento del Plan Director de Expansión y Mejoras, se constató que los datos asentados responden a los registros mencionados a su vez, el Registro implementado por la APLA en el seguimiento de los EIA, permitió el cruce de datos y hasta identificar si había recaído el acto resolutorio por la autoridad competente.

Por otra parte, a los Expedientes APLA labrados en el seguimiento de las obras se incorporan: la documentación licitatoria remitida por la empresa; el Informe de la Gerencia de Planificación Técnica y Económica (emitiendo opinión sobre las consideraciones técnicas de la obra e informando: el alcance de los trabajos y/u obras y su finalidad, la inclusión de la obra en el PMOEM y su fuente de financiamiento; el plazo de ejecución; la fecha del llamado a licitación por parte de la empresa y el presupuesto oficial de la obra) y el Dictamen de la Gerencia de Asuntos Legales sobre el encuadre legal de la licitación propuesta en el marco del Manual de Procedimientos

de Gestión de Contrataciones de Obras, Bienes y Servicios aprobado por el Directorio de AySA S.A.

De acuerdo al avance físico de la obra, con intervalos de 90 o 120 días hábiles se refleja en los expedientes el desarrollo económico de las mismas. En esos seguimientos se aportan a los expedientes datos relacionados con la adjudicación de las obras, los Estudios de Impacto Ambiental presentados por la empresa y las visitas de obras practicadas por personal de la APLA.

De toda la información que la APLA expone como respaldo de los datos procedentes de la conexión on line a través del sistema Oracle no se acompaña la documentación original que permita asegurar su integridad.

Si bien la APLA tiene acceso a la base de datos ORACLE de AySA S.A., ese acceso, aunque facilite integrar los conceptos referenciados y desagregarlos a nivel de detalle, no supe la implementación de procedimientos de control interno por muestreo sobre la conformación de la información física y financiera de la obra y su documentación, dado que no se incluyen en los expedientes relevados la evidencia de control sobre la documentación respaldatoria que componen los datos contenidos tanto en el sistema ORACLE, como en las planillas de informes de AySA S.A.

4.7. Del análisis realizado sobre las obras ejecutadas bajo la modalidad Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo, en el 71,42 % de los expedientes no consta el Acta de Finalización de Obra y la Rendición de Fondos por el Municipio para consistir los datos expuestos por AySA S.A. respecto de las obras que se informan en servicio.

En el marco de los Convenios celebrados entre AySA S.A. y los Municipios comprendidos en el área regulada, las obras de expansión ejecutadas bajo la modalidad A+T y C+T, son financiadas por AySA S.A., con fondos recibidos del Estado

Nacional de acuerdo a lo mencionado en el punto 3.4.1. del apartado Aclaraciones Previas del presente informe, y ejecutadas por el Municipio a través de los contratos de locación de obras celebrados con las Cooperativas de Trabajo de Saneamiento.

Para el seguimiento de esas obras la APLA conforma expedientes que desde el punto de vista documental contienen: el Acuerdo de Transferencia de Fondos, el Presupuesto estimado de los trabajos a realizar, el Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares y los Planos Generales del Proyecto.

Luego, con base en la información telemática de datos, proporcionada por AySA S.A. a través de la “Planilla de Informe Mensual de Obras”, realizada con intervalos de 90 o 120 días hábiles, la APLA anexa a los expedientes, las “Planillas de Avances de Obras” que poseen el siguiente detalle: Mes – Exptes. APLA y EIA – Nombre del Modulo – Población Beneficiada – Longitud de Red - Proyecto de Inversión – Nombre de la Cooperativa – Fechas del Acuerdo de Transferencia de Fondos y de Inicio de la obra – Presupuesto - Fecha de Certificación de los Metros y Montos Ejecutados – Fecha de Visita de Obra – Estado Actual.

Relevados los Convenios Marcos celebrados entre la empresa y los Municipios, en su Anexo I se determina:

- *Rendición de Fondos por el Ente Ejecutor: El Municipio rendirá el cien 100 % del monto financiado por AySA en la forma y condiciones que oportunamente se determinen. (Cláusula XVIII).*
- *Acta de Finalización de Obras: El Ente Ejecutor notificara la conclusión de la obra, acompañando la respectiva Acta de Finalización...(Cláusula XIX).*

De los expedientes relevados, de acuerdo a la muestra seleccionada, surge que esas constancias no fueron incorporadas en el 71,42% de los Expedientes APLA a efectos de validar y/o justificar los incrementos en más o ratificar los desvíos observados.

A fin de realizar un análisis, se tomó como referencia la fecha de la prueba hidráulica aprobada (considerando este momento como el final de obra), resultando:

| Expte. | Municipio | Módulo | Fecha Prueba Hidráulica Aprobada | Financ. Acordada en \$ | Monto Certificado en \$ | % de desvío | Longitud de Red Acordada | Metros Certificados | % de desvío |
|---------|-----------------|---------------------------------|----------------------------------|------------------------|-------------------------|-------------|--------------------------|---------------------|-------------|
| 409/08 | Quilmes | M1 La Florida | feb-10 | 418.421,37 | 519.922,02 | 24,26% | 5.740 | 5.322 | -7,28% |
| 993/10 | Quilmes | Cierre Mallas B. Los Eucaliptos | No surge | 412.290,04 | 437.925,58 | 6,22% | 3.460 | 3.357 | -2,98% |
| 1141/10 | Ezeiza | M3 Barrio Sol de Oro | nov-10 | 391.173,73 | 441.944,18 | 12,98% | 6.320 | 6.182 | -2,18% |
| 612/09 | La Matanza | M7 Barrio Esperanza Dorrego | abr-09 | 395.071 | 465.533,29 | 17,84% | 6.565 | 6.414 | -2,30% |
| 598/08 | La Matanza | M1 Barrio Los Cedros 2 | jul-09 | 346.355 | 382.245 | 10,36% | 5.137 | 4.890 | -4,81% |
| 060/07 | Lomas de Zamora | M12 Barrio V. Albertina | feb-09 | 371.952 | 350.482 | -5,77% | 5.214 | 5.481 | 5,12% |
| 913/09 | Lomas de Zamora | M4 Barrio Gral Paz | 20/03/2010 | 576.730,05 | 535.462,29 | -7,16% | 5.000 | 5.220 | 4,40% |
| 756/09 | La Matanza | M3 Barrio Oro Verde | No surge | 395.834 | 411.559,88 | 3,97% | 6.063 | 5.961 | -1,68% |

En el 28,58% de los expedientes donde se constato la remisión del Acta de Finalización por parte del Municipio, tampoco surge validado y/o justificado los desvíos identificados. Al igual que en el cuadro expuesto, se observan asimetrías entre los conceptos certificados en los Expedientes APLA N° 881/09 y 575/08 y 945/10.

4.8. Frente a los incumplimientos relacionados con la ejecución del PMOEM, responsabilidad indelegable de AySA, la APLA no aplica sanciones correctivas

La dispersión de responsabilidades en la ejecución del PMOEM, bajo las modalidades A+T y C+T, no condice con el régimen establecido por la Ley N° 26.221 (art. 69 del Anexo II) y de su Decreto Reglamentario 763/07 (arts. 1° y 3°) configurándose la culpa in vigilando de la empresa, de acuerdo se expone en los siguientes casos:

- N° 265/08 – Barrio Pablo Podestá M2 - Municipio Tres de Febrero: La obra se encuentra Inactiva desde febrero/09 con un avance físico del 84%, informándose a fs. 55 del expediente, (Nota AySA N° 123711/10) que, *“...la obra fue abandonada por la Cooperativa restando la realización de los empalmes a otros módulos vecinos, terminaciones menores y prueba hidráulica final (...) Actualmente estamos a la espera por parte del Municipio de la definición de una nueva Cooperativa que termine dicho módulo”*. Al 31/05/11 la obra no refleja avance alguno.
- N° 105/07 – Barrio Sta. Catalina M6 – Municipio de Lomas de Zamora: El Acuerdo de Transferencia de Fondos fue firmado el 17/08/07 y el Acta de Inicio de la obra con fecha 17/11/08, es decir transcurridos 15 meses. En el expediente se especifica (fs.36) que *“...inconvenientes en la organización de la Cooperativa de Trabajo, han impedido el inicio de la misma...”*.
- N° 222/07 - Barrio Manzanar M2 – Municipalidad de Morón: Se especifica en el expediente (fs. 45) que la obra se encuentra con tendido de red finalizado y se ha mantenido sin poner en servicio desde el mes de octubre/09. Con fecha 19/08/11 AySA S.A. informa que (fs.44): *“Faltan realizar los cruces de la Ruta 27, con cuyos permisos ya contamos. Le fue dada la orden al contratista, pero el mismo se encuentra con inconvenientes que están retrasando su ejecución”*. De acuerdo a la reunión mantenida con fecha 26/08/11 entre la empresa y la APLA, se informa en el expediente como fecha probable para la puesta en servicio de la obra enero/febrero/12 (fs.45). De acuerdo a esa probabilidad, la obra sería puesta en servicio luego de 2 años y 3 meses.
- N° 109/07 – Barrio Sta. Catalina M10 – Municipio de Lomas de Zamora: Se especifica en el expediente (fs. 46), que representantes de ese Municipio, en la reunión de la Comisión Asesora del día 21/02/08, pusieron de manifiesto que ante los inconvenientes detectados en la ejecución de las obras del Plan A+T, se procedió al dictado del Decreto Municipal N° 327/08, por el que se crea la oficina de Coordinación del Plan Agua más Trabajo y se encomienda

a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Urbanismo y Vivienda “*la competencia exclusiva y excluyente en todas las obligaciones de contralor y/o dirección técnica que correspondan al Municipio para el cumplimiento del Convenio*”.

Por Nota N° 195/07), la APLA informó que durante el período auditado no se propuso sanción alguna a la empresa.

4.9. Los informes elaborados por la APLA en el marco de las verificaciones establecidas por el Anexo 3 Punto Ila y Iib del Contrato de Fideicomiso de Administración AySA no permite asegurar la integridad del certificado de verificación que debe efectuar.

Tal como se adelantara en Aclaraciones Previas punto 3.4.2.1. del presente Informe, mediante Nota APLA N° 425/11 se especifica la metodología aplicada por el organismo en el marco de las verificaciones que el Contrato de Fideicomiso de Administración establece. Analizados los informes emitidos por la APLA al respecto, y relevados los expedientes de los Certificados N° 2 (Expte. N° 801/09); N° 9 (Expte. N° 988/10) y 13 (Expte. N° 1056/10) correspondientes a la obra de Paraná de Las Palmas y los Certificados N° 6 y 7 (Expte. N° 934/10), N° 9 (Expte. N° 1012/10) y N° 11 (Expte. N° 845/09), referidos a la obra de Berazategui, los cuales fueron determinados como muestra, surge principalmente, que:

- El organismo no siempre especifica los montos de los certificados a verificar en sus informes, sino que remite a las fojas donde están incorporadas las órdenes de pago, facturas y recibos.
- El seguimiento de las verificaciones practicadas a partir de esa documentación no posibilita un análisis integral, al identificarse importes distintos y poco legibles entre las órdenes de pago, las facturas y los recibos (ello con independencia del sello asentado “Aprobado Oracle”) y no siempre

coincidentes con los montos informados en la Planilla proporcionada a esta AGN.

- Tampoco queda evidencia de control, de acuerdo a los términos de la Nota APLA N° 425/11, los procedimientos de control que la APLA aplica sobre los montos de certificación aprobados por la empresa AySA S.A.

5. Comunicación del Proyecto de Informe a la Agencia de Planificación

Mediante Nota AGN N° 25/12, de fecha 19/04/12, se remitió a la APLA copia del Proyecto de Informe a fin de que ese organismo realice los comentarios o aclaraciones pertinentes. Por Nota APLA N° 266/12, recibida con fecha 06/06/12, el auditado presenta su descargo, adjuntándose como Anexo VIII, el análisis efectuado por esta AGN.

Al no surgir de ese análisis y de la documentación acompañada, nuevos elementos vertidos por la APLA en sus consideraciones, esta AGN ratifica las observaciones y recomendaciones del presente Informe de Auditoría, ampliando los términos de la Recomendación 6.3., a fin de adecuarla al análisis efectuado sobre el descargo realizado por el Organismo.

6. Recomendaciones

- 6.1.** Instar, por la vía que corresponda, la integración del Directorio de la APLA, formalizando la representación de la jurisdicción provincial que la Ley N° 26.221 ha establecido. (Observación 4.1.).
- 6.2.** Aplicar en la relación de gastos y recursos de la APLA la pauta de equilibrio presupuestario prescripta por el artículo 36 del Anexo II de la la Ley. (Observación 4.2.).

- 6.3.** Garantizar en el Área Regulada la prestación universal de los servicios de agua potable y desagües cloacales, propendiendo a minimizar desfases en la planificación, coordinación y puesta en servicio de los sistemas de obras Básicas o Asociadas y Redes Secundarias. Implementar un sistema de gestión centralizado para el tratamiento de los reclamos y consultas de los usuarios ingresados en el marco del Art. 27 inc. f del Anexo II de la Ley. (Observación 4.3. y 4.4.).
- 6.4.** Asegurar que los datos y registros puestos a disposición telemática por AySA S.A. y los Informes Anuales presentados en el desarrollo del PMOEM, sean certificados por auditores técnicos y contables, con los alcances establecidos por la Ley N° 26.221. (Observación. 4.5.).
- 6.5.** Implementar procedimientos de control interno por muestreo sobre la conformación de la información económica de la obra y su documentación (Observación 4.6.).
- 6.6.** Producir e incorporar a los expedientes informes de consistencia a partir de las Rendiciones de Fondos y de los datos expuestos por los Municipios en las Actas de Finalización de Obra. (Observación 4.7.).
- 6.7.** Ejercer el poder de policía de acuerdo al régimen jurídico establecido por la Ley N° 26.221, subordinando a ese régimen, las cláusulas de los Convenios Marcos y de los Acuerdos de Transferencia. (Observación. 4.8.).
- 6.8.** Integrar los informes elaborados en el marco del Anexo 3 Punto II del Contrato de Fideicomiso de Administración de modo que se pueda inferir el control que la APLA aplica en los procedimientos practicados. (Observación 4.9.).

7. Conclusiones

La presente labor de auditoría tuvo por objeto relevar y analizar, durante el período julio/2007 – marzo/2010, aspectos referidos a la gestión de la APLA, relacionados con el origen y asignación de los recursos, gastos operativos, inversiones y plan de obras, con su correspondiente seguimiento y control por parte de esa Agencia.

De esa labor realizada, se concluye:

- Vencido el plazo establecido por el Decreto N° 763/07, al cierre de la labor de campo, el representante del gobierno de la Provincia no integraba, aún, el Directorio de la APLA.
- La pauta de equilibrio en la relación de gastos y recursos (Art. 36 del Anexo II de la Ley N° 26.221), no fue cumplida por la APLA, verificándose que los presupuestos de los ejercicios 2008 a 2010 fueron aprobados aún cuando los mismos reflejaban gastos superiores respecto de los recursos.
- Las demoras y/o retrasados constatados en la ejecución de las obras primarias, impide la puesta en funcionamiento de las obras secundarias vinculadas y finalizadas. Asimismo, se evidenció, que los reclamos y/o consultas de usuarios originados en la falta de expansión de los servicios de agua potable y/o desagües cloacales, concentra el mayor número de quejas, no existiendo un sistema centralizado que permita su adecuado tratamiento.
- En ese contexto, la APLA no aplica sanciones correctivas, frente a la culpa in vigilando de la empresa, por los incumplimientos verificados en la ejecución del PMOEM. .
- Las debilidades verificadas en la estructura de control interno de la APLA, alcanza a los siguientes aspectos:
 - ⇒ La designación, aún pendiente, de los auditores técnico y contable de la Concesión, y que la propia ley determina al haber articulado como única fuente de información, los datos y registros proporcionados por la propia empresa AySA S.A. y al conceder reunir en el Subsecretario

de Recursos Hídricos, la función de Autoridad de Aplicación y de Presidente de la APLA.

- ⇒ Las dificultades identificadas para validar la consistencia de los datos proporcionados por la empresa AySA S.A. en el seguimiento de las obras de expansión, toda vez que, la documentación anexada a los expedientes APLA, expone como respaldo, los datos procedentes de la conexión on line a través del sistema Oracle, verificándose la no existencia de control, al menos, por muestreo, sobre la conformación de la información física y financiera de la obra.
- ⇒ La no inclusión, dentro de los Expedientes APLA, del “Acta de Finalización de Obra” y de la “Rendición de Fondos por el Municipio” para consistir los datos expuestos por AySA S.A. respecto de las obras ejecutadas bajo la modalidad Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo e informadas “en servicio”, y que los Convenios Marcos exigen.
- ⇒ La falta de consistencia de los informes elaborados por la APLA en el marco de las verificaciones establecidas por el Contrato de Fideicomiso de Administración de AySA S.A., relacionados con los controles implementados sobre la integridad de los certificados de obra emitidos y avance económico de las Grandes Obras (Planta Potabilizadora Paraná de las Palmas y Planta Depuradora de Líquidos Cloacales de Berazategui).

Lugar y Fecha de emisión del Informe de Auditoría.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de junio de 2012

Firma.

ANEXO I

Detalle de las normas vinculadas al sistema auditado

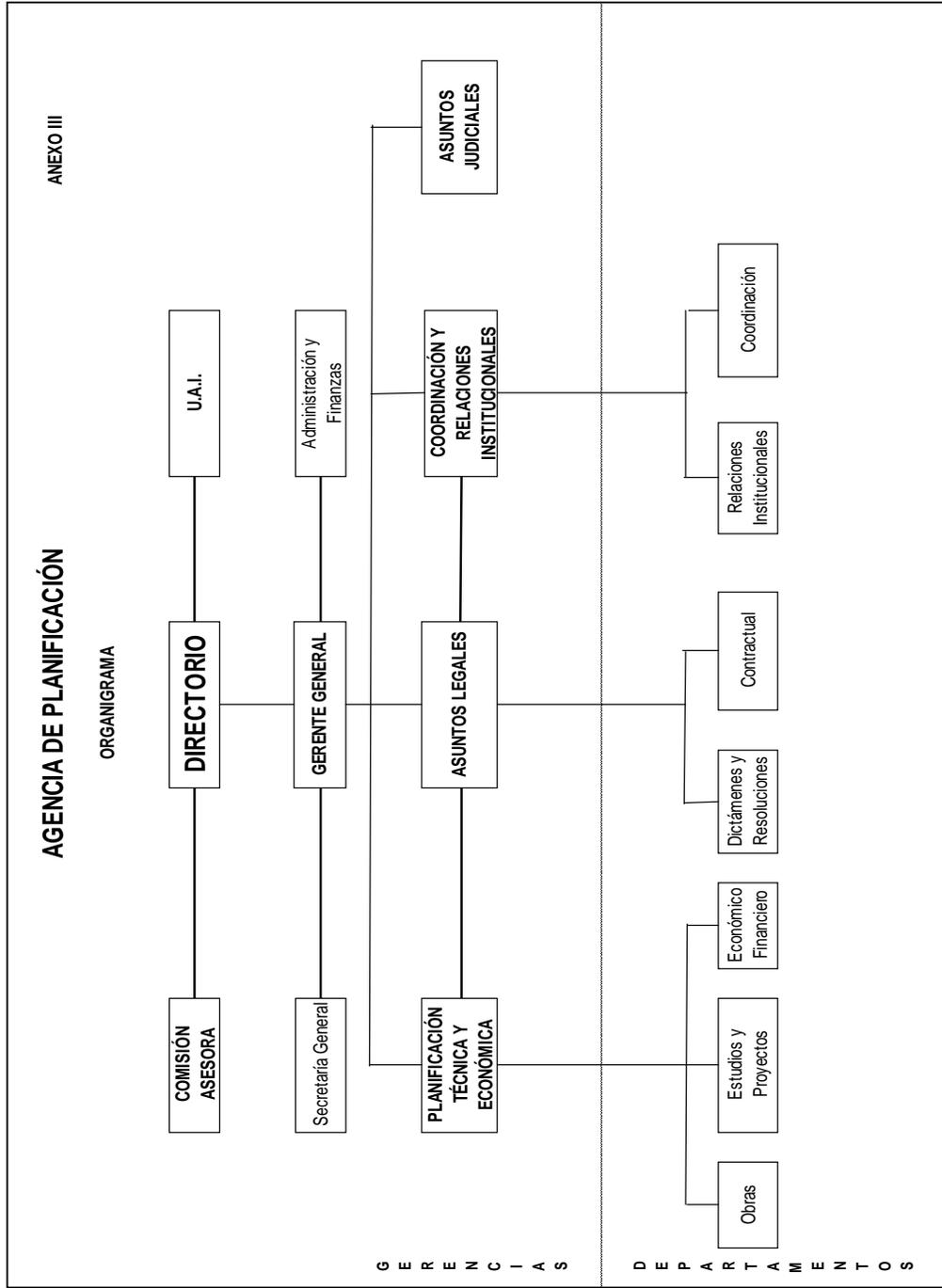
| | Norma | Publicación | Descripción |
|-------|---|-------------------------|---|
| 1.1. | Ley N° 26.221 | 02/03/2007 | Aprueba el Convenio Tripartito de Prestación del Servicio de Provisión de Agua Potable y Colección de Desagües Cloacales. Disolución del ETOSS y creación del ERAS y la APLA. |
| 1.2. | Decreto N° 303/06 | 22/03/2006 | Dispone la rescisión del Contrato de Concesión entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A. |
| 1.3. | Decreto N° 304/06 | 22/03/2006 | Establece la constitución de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A., ratificado por Ley N° 26.100. |
| 1.4. | Decreto N° 373/06 | 05/04/2006 | Modifica la composición del capital social de la empresa AySA S.A., ratificado por Ley N° 26.100. |
| 1.5. | Decreto N° 763/07 | 22/06/2007 | Reglamentación de la Ley citada. |
| 1.6. | Resolución APLA N° 01/07 y su rectificatoria N° 17/07 | 290/6/2007 y 01/10/2007 | Aprueba la Estructura Orgánica de la APLA. |
| 1.7. | Resolución APLA N° 12/07 | 28/08/2007 | Aprueba el Reglamento de Contrataciones y el Pliego de Bases y Condiciones para la Contratación de Obras y Adquisiciones de Bienes y Servicios. |
| 1.8. | Resolución APLA N° 16/07 | 24/09/2007 | Aprueba el Reglamento Interno de Caja Chica y la apertura de una caja chica para el área de Tesorería. Esta reglamentación fue modificada por su similar N° 16/10 (16/03/10). |
| 1.9. | Resolución APLA N° 28/07 | 05/11/2007 | Aprueba el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de APLA para el 2º semestre/07. |
| 1.10. | Resolución APLA N° 06/08 | 05/03/2008 | Aprueba el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos, ejercicio 2008. |
| 1.11. | Resolución APLA N° 10/08 | 18/04/2008 | Aprueba el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Asesora. |
| 1.12. | Resolución APLA N° 22/08 | 29/07/2008 | Misiones y Funciones de la APLA. |
| 1.13. | Resolución APLA N° 14/09 | 09/02/2009 | Aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Directorio. |
| 1.14. | Resolución APLA N° 22/09 | 20/04/2009 | Aprueba el Reglamento Interno de Gestión Administrativa. |
| 1.15. | Resolución APLA N° 39/09 | 28/07/2009 | Aprueba el Manual de Lineamientos y de Misiones y Funciones de la APLA. |
| 1.16. | Resolución APLA N° 40/09 | 28/07/2009 | El organismo presta conformidad al Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento (PMOEM), integrado por los Planes, de Expansión y Mejoras de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales Año 0-12 S/IVA, de Mantenimiento y Mejoras, y de Opera |
| 1.17. | Resolución APLA N° 53/09 | 21/12/2009 | Aprueba los Lineamientos Generales de Política Presupuestaria y Metas y el Presupuesto correspondiente al ejercicio 2009. |
| 1.18. | Disposición SSRH N° 04/10 | 19/02/2010 | Aprueba el Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los Servicios. |
| 1.19. | Resolución MINPLAN N° 170/10 | 25/02/2010 | Aprueba el Modelo de Instrumento de Vinculación entre el Estado Nacional y la empresa AySA. |
| 1.20. | Resolución APLA N° 9/11 | --- | Aprueba el Presupuesto del ejercicio 2010 (Anexo I) y su ejecución presupuestaria (Anexo II). |

ANEXO II

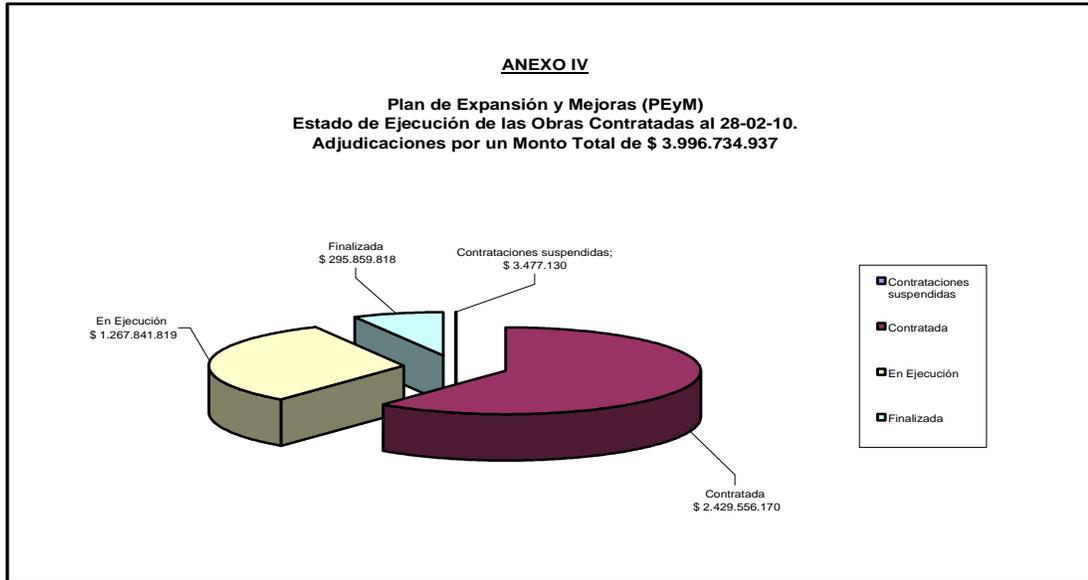
Convenios celebrados por AySA en el marco del “Plan Agua más Trabajo (A+T)” y del “Plan Cloaca más Trabajo (C+T)”

| | Convenios celebrados por AySA en el marco del “Plan Agua más Trabajo (A+T)” | | Convenios celebrados por AySA en el marco del “Plan Cloaca más Trabajo (C+T)” | |
|--------------------|---|--|---|---|
| Municipio | Expediente APLA Nº | Obra Comprometida | Expediente APLA Nº | Obra Comprometida |
| Esteban Echeverría | 071/07 | Ampliación de las Redes de Agua Potable | ---- | --- |
| Lomas de Zamora | 073/07 | | Sin dato | Expansión de las Redes de Cloaca |
| Morón | 072/07 | | | |
| Tres de Febrero | 078/07 | | Sin dato | Expansión de las Redes de Cloaca |
| Gral. San Martín | 080/07 | | | |
| Alte. Brown | 081/07 | | | |
| Lanas | 082/07 | | Sin dato | Expansión de las Redes de Cloaca |
| Hurlingham | 084/07 | | | |
| Avellaneda | 096/07 | | Sin dato | Expansión de las Redes de Cloaca |
| Ezeiza | 122/07 | | | |
| Ituzaingó | 270/08 | | | |
| Tigre | 404/08 | | Expansión de las Redes de agua Potable | |
| Matanza | 079/07 | Sin dato | | Expansión de las Redes de Cloaca |
| Quilmas | 083/07 | 468/08 | | |

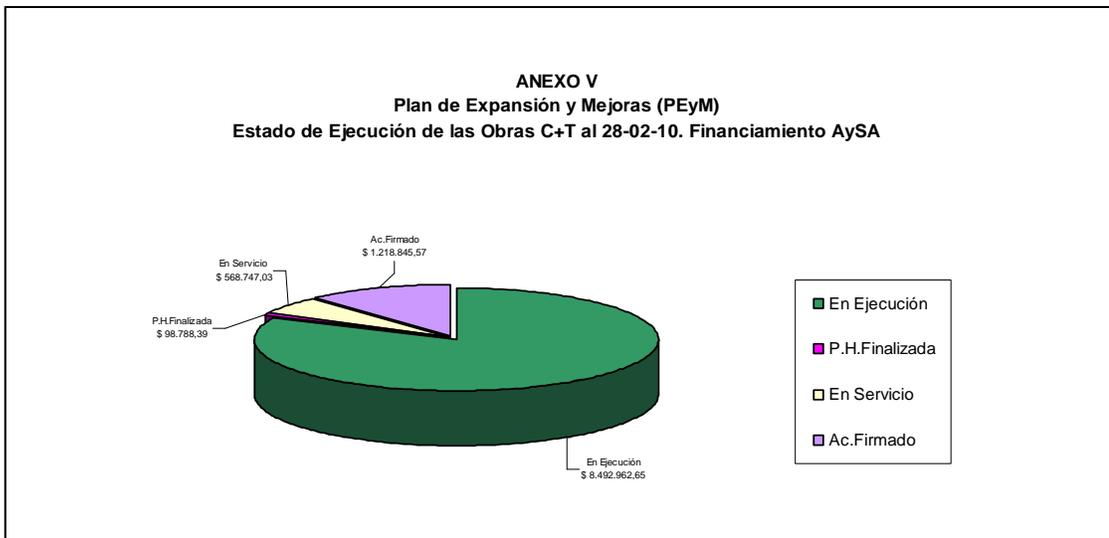
ANEXO III



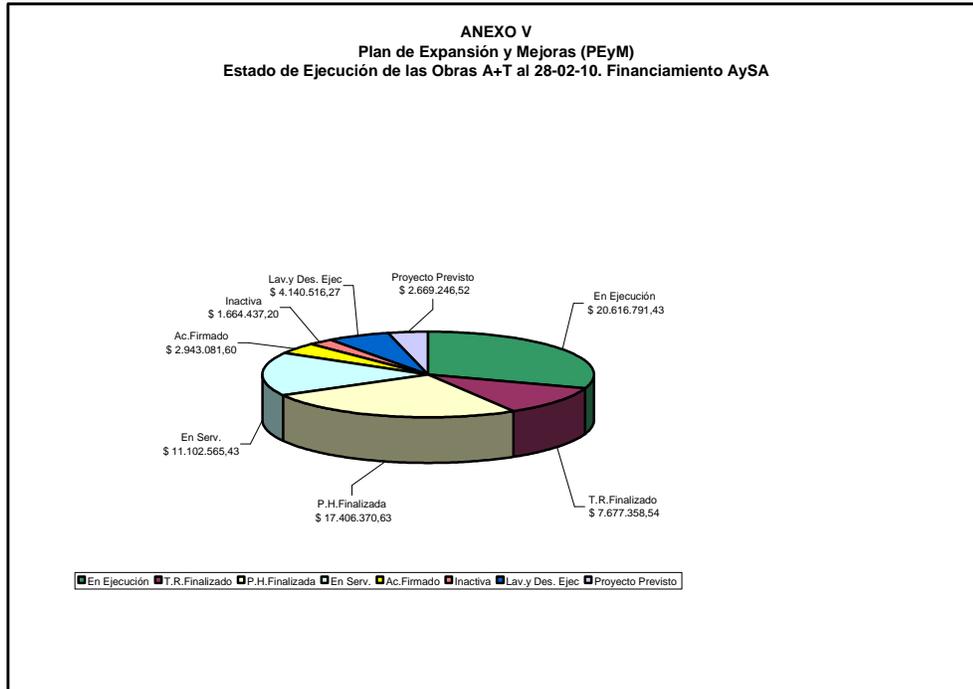
ANEXO IV



ANEXO V



ANEXO VI



ANEXO VII

| Obra Secundaria | | | Obra Primaria Asociada | | |
|-----------------|-------------------|--|--|------------------|-------------------------|
| Expte. APLA Nº | Presupuesto (\$) | P.H.A. (1) Certificación Acumulada o Monto del Contrato (\$) | Código de la Obra y/o Nº de Concurso | Presupuesto (\$) | Monto del Contrato (\$) |
| 263/08 | 436.211 | 490.242 | OA440 y OA440.01 | 7.800.000 | 7.983.990 |
| 264/08 | 418.079 | 458.963 | | | |
| 807/09 | 376.893 | 414.761 | OA456 OA423 | 73.775.958 | 78.898.840 |
| 882/09 | 34.572 | 429.239 | | 20.000.000 | Adj. en curso |
| 598/08 | 346.355 | 382.245 | OA427 | 8.000.000 | Lic. en curso |
| 943/10 | 361.421 | 418.092 | OA456 | 73.775.958 | 78.898.840 |
| | | | OA421 | S/D | S/D |
| 1143/10 | 397.950 | 392.037 | S/D | S/D | Lic. en curso |
| 921/09 | 27.600.000 (2) | 7.507.380 | SC040 SC547 SC548.01 SC548.02 | S/D | S/D |
| 458/08 | 377.334 | 353.288 | UAP 007 | S/D | S/D |
| 1067/10 | 402.678 | 546.124 | Módulo Adyacente San Juan M2 | S/D | S/D |

Ref.:

1) P.H.A.: Prueba Hidráulica Aprobada

2) El monto presupuestado incluye 4 obras secundarias. La referenciada en el Expte. APLA Nº 921/09 es sólo una de ellas.

S/D (Sin dato): Se trata de obras cuyo Código de la obra, y/o presupuesto, y/o monto del contrato no figuran en la Planilla Cuatrimestral APLA con cierre a marzo/10, último mes del período auditado, pudiendo esos datos estar reflejados en las planillas subsiguientes.

ANEXO VIII

Respuesta al descargo efectuado por la AGENCIA DE PLANIFICACIÓN (APLA) al proyecto de informe de auditoría, “APLA – Gestión. Origen y asignación de recursos. Gastos operativos. Inversiones. Plan de Obras y su seguimiento y control en el ámbito de la Agencia de Planificación”. Período auditado 01/01/05 al 31/03/08”.

Analizadas las consideraciones vertidas por el auditado (Nota APLA N° 266/12, recibida con fecha 06/06/12) y de acuerdo a la documentación acompañada por el organismo, esta AGN ratifica en todos sus términos las observaciones y recomendaciones realizadas en el Proyecto de Informe referenciado, como seguidamente se detalla.

Observación 4.1.

El Directorio de la APLA no se encuentra totalmente integrado a la fecha de cierre de la labor de campo.

Respuesta de la APLA:

“La constitución e integración del Directorio de la Agencia de Planificación, se encuentra establecida en el artículo N° 29 del Marco Regulatorio de los Servicios Sanitarios aprobado por Ley N° 26.221. Esta disposición establece que la Agencia de Planificación será dirigida y administrada por un Directorio compuesto por 3 (tres) miembros, uno de ellos es el Subsecretario de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los dos restantes serán nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respectivamente, aclarando que, la designación de los Directores de la Agencia se encuentra fuera de la orbita de gestión de la APLA.

Por Decreto N° 1.925, a propuesta del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y en su representación, fue designado Director, el Ing. Adolfo Roberto BOVERINI,

quien renunció al cargo al que fue designado. Como consecuencia de dicha renuncia, se tramita la designación del Arq. Carlos Luis TORRES en su reemplazo”.

Recomendación 6.1.:

Instar, por la vía que corresponda, la integración del Directorio de la APLA, formalizando la representación de la jurisdicción provincial que la Ley N° 26.221 ha establecido.

Respuesta de la APLA:

“Se hace saber que esta Agencia informará oportunamente esta recomendación a las autoridades competentes”.

Análisis de la AGN:

La designación de los dos miembros del Directorio en órbita del Poder Ejecutivo Nacional, de acuerdo a las propuestas elevadas por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue puesto de manifiesto en el Proyecto de Informe (punto 3.2. párrafo 3°).

El plazo no mayor a 15 días de la entrada en vigencia del Decreto N° 763/07, dentro del cual los representantes de ambas jurisdicciones debían ser propuestos, condice con los fundamentos de la observación y su consecuente recomendación.

Teniendo en cuenta que la APLA, sin contradecir el análisis abordado, informará a las autoridades competentes la recomendación efectuada por esta AGN, se ratifica la observación en todos sus términos.

Observación 4.2.

La APLA aprobó los presupuestos de los años 2008 a 2010 aún cuando los mismos reflejaban gastos superiores respecto de los recursos, provocando el desequilibrio presupuestario.

Respuesta de la APLA:

Al respecto, se considera oportuno señalar que, tal como surge de las Resoluciones APLA Nros. 6/08, 53/09 y 9/11, a través de las cuales se aprobaron los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2008 a 2010, se aprobó la Utilización de Disponibilidades, la utilización de Préstamos y se refleja la Variación del Capital de Trabajo.

En tal sentido, se señala que tal como se expone en los anexos de las mencionadas resoluciones se consideró financiamiento complementario a fin de cubrir las necesidades operativas de la Agencia.

Con relación a la observación “cabe destacar que la APLA considera los anticipos como ingresos, dentro del Balance al 31/12/09, reflejando un monto de \$9.505.182,40, mientras que el Libro Mayor a la misma fecha expone un monto de \$7.305.182,40, no resultando consistente la información contable proporcionada”

“Por otro lado, se destaca que del análisis del Balance de Sumas y Saldos al 31/12/09 de la APLA, proporcionado por Nota APLA N° 425/11, la cuenta contable denominada “Acreedores AySA (Anticipos) N° 2101110”, arroja un saldo acreedor de \$630.000, mientras que se observa que en el rubro “Disponibilidades – Bancos” saldos deudores de la cuenta contable “Banco Ciudad – Cta N° 1101201” y “Banco Itaú B. Aires N° 1101202” por \$2.267.712,11 y \$1.049.857,15, respectivamente, de lo cual podría inferirse que los anticipos solicitados a AySA no se condicen con los fondos informados por APLA”.

Corresponde señalar que al momento de registrar el ingreso de \$2.200.000 mediante el asiento de diario N° 1059./2009 (se adjunta copia), la documentación de AySA que acompañaba dicho pago decía “anticipo Dic/09” y por lo tanto fue registrado con cargo a la cuenta de Resultados, con posterioridad se procedió al análisis de los ingresos recibidos y al verificarse que dicho importe se correspondía con el pago del acuerdo suscripto con AySA de fecha 10/12/2009, se procedió a realizar la correcta imputación contable mediante el AD 1179/2009.

El referido asiento de diario fue contabilizado con posterioridad a la información suministrada mediante Nota APLA N° 425/11.

Asimismo con relación a la cuenta de pasivo “Acreedores AySA (Anticipos) N° 2101110” corresponde indicar que el saldo expresado en la observación de \$630.000 fue modificado toda vez que se contabilizó el asiento de diario 1179/2009, señalado anteriormente, y el asiento de diario N° 1178/2009. Este último reclasificó ingresos (resultados) por un monto de \$420.000 contabilizados erróneamente mediante Asiento de Diario N° 1393/2008.

El saldo registrado de la cuenta de pasivo “Acreedores AySA (Anticipos) N° 2101110” en la contabilidad del año 2009 es de \$3.250.000.

Los saldos finales de las cuentas contables “Banco Ciudad – Cta N° 1101201” de \$2.267.712,11 y “Banco Itaú B. Aires N° 1101202” de \$1.049.857,15, son correctos y no han sido motivo de ajuste con posterioridad a la información enviada a es Auditoría General mediante Nota APLA N° 425/11

Recomendación 6.2.:

Aplicar en la relación de gastos y recursos de la APLA, la pauta de equilibrio presupuestario prescripta por el art. 36 del Anexo II de la Ley. (Observación 4.2.)

Respuesta de la APLA:

“En la formulación presupuestaria correspondiente al ejercicio vigente y los subsiguientes se aplicará la pauta de equilibrio presupuestario”

Análisis de la AGN:

Si bien, en las resoluciones mencionadas aprobatorias del presupuesto, las cuales fueron remitidas a ésta auditoría oportunamente, en donde se detallan el uso de las disponibilidades y/o el financiamiento recibido de la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos S.A., ello no subsana el incumplimiento del equilibrio presupuestario requerido por la Ley N° 26.221, en el artículo 36 del Anexo II, toda vez que se deberían promover medidas a fin de solucionar el problema de base.

Las consideraciones expresadas por el auditado, en cuanto a las correcciones realizadas sobre los saldos de las cuentas observadas por ésta auditoría serán tenidas en cuenta en el análisis de futuras auditorías, ya que el análisis de las mismas se concluyó por parte de la APLA fuera del término de las tareas de campo.

Teniendo en cuenta que la APLA, realizando las aclaraciones pertinentes sobre el análisis abordado, expresa que en los ejercicios sucesivos aplicará la pauta de equilibrio, se ratifica la observación en todos sus términos.

Observación 4.3.

Las demoras y/o retrasos en la realización de obras primarias impide la puesta en funcionamiento de las obras secundarias vinculadas que se encuentran finalizadas y apareja en consecuencia que el acceso al servicio de la población pueda superar los dos años.

Respuesta de la APLA:

“Corresponde indicar que las demoras en cuestión han sido señaladas en las evaluaciones de los Informes Anuales efectuados por la Agencia de Planificación, particularmente las correspondientes a los años 2008 (Expte. A.PLA N° 674/09), 2009 (Expte. A.PLA N° 1028/10) y 2010 (Expte. A.PLA N° 1418/11)”.

Recomendación 6.3.

Garantizar en el Área Regulada la prestación universal de los servicios de agua potable, propendiendo a minimizar desfasajes en la planificación, coordinación y puesta en servicio de los sistemas de obras Básicas o Asociadas y Redes Secundarias.

Respuesta de la APLA:

“Al respecto, se informa que esta Agencia de Planificación, reforzará las acciones correctivas y/o de coordinación que se han desarrollado a los efectos de minimizar desfasajes entre la planificación y la puesta en servicio de las obras”.

Análisis de la AGN:

El organismo no rectifica los desvíos detectados por esta AGN y pone de manifiesto adoptar medidas correctivas. Consecuentemente, se ratifica la observación y recomendación en todos sus términos.

Observación 4.4.

No existe una base de datos que identifique y centralice los reclamos ingresados referidos a las obras del servicio de agua potable y/o desagües cloacales.

Respuesta de la APLA:

“Al respecto, se informa que la Agencia cuenta en la Gerencia de Coordinación y Relaciones Institucionales con una base de datos informática de las consultas y reclamos realizados ante esta Agencia de Planificación. En la misma se describe: Nombre de la persona o institución que realiza la consulta o reclamo, teléfono de contacto, dirección, fecha, tema de la consulta o reclamo y registro de las entradas y salidas del trámite en la citada Gerencia.

Asimismo, se encuentra en proceso de actualización un procedimiento administrativo que registra los reclamos de los usuarios que resulten materia de la competencia de esta Agencia, de acuerdo a lo oportunamente recomendado por la Unidad de Auditoría Interna, que comprenderá el seguimiento de los pedidos formulados y los pasos administrativos integrados por las distintas instancias que se cumplirán para resolver los reclamos efectuados en los términos previstos en el inc. f del art. 27 del Marco Regulatorio, en cuanto prescribe entre las facultades y obligaciones de la A.PLA la de: “Atender y resolver los reclamos de los usuarios por deficiencias producidas en la ejecución de las obras de expansión o por cualquier otro problema derivado de la ejecución de las mismas, en su sede central o en las

dependencias que habilite en el ámbito de la jurisdicción de la concesión, debiendo al respecto emitir resolución fundada”.

En esta materia, se esta analizando la implementación de un sistema de gestión centralizado para el tratamiento de los reclamos y consultas de los usuarios a fin de imprimirles a cada uno de ellos sus procedimientos específicos.

Cabe aclarar que tal como la propia Auditoría General de la Nación expone en la página 29 del Proyecto de Informe, por hechos posteriores se demuestran los avances al respecto”.

Recomendación 6.3.

Garantizar en el Área Regulada la prestación universal de los servicios de agua potable, propendiendo a minimizar desfases en la planificación, coordinación y puesta en servicio de los sistemas de obras Básicas o Asociadas y Redes Secundarias.

Respuesta de la APLA:

“Se encuentra en desarrollo un procedimiento administrativo relacionado con las consultas de usuarios a los efectos de implementar una recomendación efectuada por el Sistema de Control Interno.”

Análisis de la AGN:

Respecto de la deficiencia detectada relacionada con la falta de implementación (dentro de la Gerencia de Planificación Técnica y Económica), de una base centralizada de los reclamos ingresados en el marco del artículo 27 inc. f) y advertida por la Unidad de Auditoría Interna, el auditado no aporta nuevos elementos en su descargo. A su vez, no efectuó consideración alguna, sobre la evidencia de que los reclamos y/o consultas de usuarios ingresados a la APLA, originados en la falta de expansión de los servicios de agua potable y/o desagües cloacales concentra el mayor número de quejas, aspecto que se relaciona con la observación 4.3.

Consecuentemente, a fin de adecuar la Recomendación 6.3. a las consideraciones y reconocimiento que el auditado efectúa en su descargo, se resuelve agregar, como párrafo final el siguiente texto: "...Implementar un sistema de gestión centralizado para el tratamiento de los reclamos y consultas de los usuarios ingresados en el marco del Art. 27 inc. f del Anexo II de la Ley."

Observación 4.5.

La estructura de control interno de la APLA se ha visto debilitada ante la falta de designación de los auditores técnico y contable, de acuerdo a lo establecido en el art. N° 102 del Anexo II de la Ley N° 26.221.

Respuesta de la APLA:

"Conforme está dispuesto en la norma indicada, la designación de los auditores técnico y contable está fuera del ámbito de competencia de la APLA".

Recomendación 6.4.

Asegurar que los datos y registros puestos a disposición telemática por AySA S.A. y los informes Anuales presentados en el desarrollo del PMOEM sean certificados por auditores técnicos y contables, con los alcances establecidos por Ley N° 26.221.

Respuesta de la APLA:

"Con motivo de realizar las evaluaciones de los informes anuales, particularmente en la correspondiente al año 2010 (Expte. A.PLA N° 1418/11), esta Agencia ha expuesto que "En relación lo establecido en el Art. 102 del M.R. es del caso señalar que el Informe Anual Año V no cuenta con la certificación de los auditores técnicos y contable de acuerdo a lo prescripto en el mismo".

Análisis de la AGN:

Sin perjuicio que la elección de los auditores técnico y contable resulta competencia del MINPLAN (y así fue expuesto en el Proyecto de Informe - Punto 3.4.1. último párrafo), ello no es óbice para que los actores del sistema insten a la implementación de una herramienta de control que la propia ley determina con razonable ponderación, al haber articulado como única fuente de información, los datos y registros proporcionados por la propia empresa AySA y al conceder reunir en el Subsecretario de Recursos Hídricos, la función de Autoridad de Aplicación y de Presidente de la APLA. Las consideraciones puestas de manifiesto por el organismo se han limitado a atribuir que la designación de esos auditores se encuentra pendiente de trámite y recae en órbita del MINPLAN.

Por todo lo expuesto, se ratifica la observación y recomendación en todos sus términos.

Observación 4.6.

En cuanto a las obras de expansión adjudicadas, la documentación respaldatoria anexada a los expedientes, relacionada con el desarrollo de los proyectos de inversión no posibilita validar la consistencia de los datos proporcionados por AySA S.A.

Respuesta de la APLA:

“Se entiende que la implementación de procedimientos de control interno por muestreo sobre la conformación de la información física y financiera de la obra y su documentación, sería una tarea específica y propia de los Auditores de la Concesión, cuya designación no se ha concretado aún, remitiéndose la Agencia a dichas constancias cuando se produzcan, para considerar la validación de los datos incorporados a las bases de datos de AySA”.

Recomendación 6.4.

Implementar procedimientos de control interno por muestreo sobre la conformación de la información económica de la obra y su documentación.

Respuesta de la APLA:

“Esta Agencia entiende que los procedimientos de control por muestreo requeridos resultarían “a priori” una tarea específica y propia de los Auditores de la Concesión”.

Análisis de la AGN:

La designación oportuna de los auditores técnico y contable de la concesión constituye una herramienta de control que no supe la implementación de procedimientos de control interno por muestreo sobre la conformación de la información física y financiera de la obra y su documentación, al resultar actos de competencia indelegable que la Ley N° 26.221 a atribuido a la APLA. Las consideraciones efectuadas por el organismo, reiteran una sensible debilidad en la estructura de control interno del sistema auditado, quedando ratificadas la observación y su recomendación.

Observación 4.7.

Del análisis realizado sobre las obras ejecutadas bajo la modalidad Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo, en el 71,42 % de los expedientes no consta el Acta de Finalización de Obra y la Rendición de Fondos del Municipio para consistir los datos expuestos por AySA S.A. respecto de las obras que se informan en servicio.

Respuesta de la APLA:

“La remisión de las Actas de Finalización de Obra por parte de AySA presentaba demoras al momento del trabajo de campo de la Auditoría, situación que a la fecha se halla en curso de normalización. A efectos ilustrativos se informa que de un total de 123 módulos en servicio a la fecha, con trámite ante esta Agencia, se han incorporado 97 Actas de Finalización de Obra, lo que representa que en la actualidad solo reste la agregación del Acta de Finalización en el 21% de los expedientes correspondiente a los módulos señalados.

En los Convenios celebrados entre AySA y los Municipios no se encuentra previsto que la “Rendición de Fondos” sea comunicada a la APLA”.

Recomendación 6.6.

Producir e incorporar a los expedientes informes de consistencia a partir de las Rendiciones de Fondos y de los datos expuestos en las Actas de Finalización de Obra.

Respuesta de la APLA:

“Tal como fue expuesto en el comentario relacionado con la observación 4.7, la incorporación de Actas de Finalización de Obras en los respectivos expedientes de cada módulo en servicio se realiza. El grado de avance de la incorporación en la actualidad se corresponde con el 79% de los expedientes, previéndose, en el corto plazo, la incorporación de la totalidad de las actas a su respectivo expediente.

En relación a la muestra seleccionada para el estudio cabe referir que en los ocho (8) Exptes. analizados (Nº 409/08; 993/10; 1141/10; 612/09; 598/08; 060/07; 913/09 y 756/09) ya se encuentra agregada el “Acta de Finalización de Obra”.

Respecto del agregado de “Rendiciones de Fondos” se señala que en los convenios celebrados entre AySA y los Municipios no se prevé la remisión de las mismas a la APLA.

Con relación a las precitadas “Rendiciones de Fondos” y ante consultas efectuadas por esta Agencia, la concesionaria AySA ha informado mediante la Nota AYSA Nº 170.225/12 que:

“...el ENTE EJECUTOR se compromete a llevar la contabilidad y registración administrativa-contable de los movimientos financieros del proyecto de conformidad con lo establecido en la Cláusula sexta del ACUERDO DE TRANSFERENCIA DE FONDOS ENTRE LOS Municipios y AySA S.A.

El Municipio remite con cada Certificado de Avance de Obra una Nota en la que indica a modo de Declaración Jurada que los comprobantes que avalan la certificación se encuentran en poder del Ente Ejecutor.

AySA S.A. realiza el control presupuestario de cargos y de existir desvíos o modificación alguna emite Addendas de Monto y Plazos, además autoriza la inclusión de mayores costos producidos durante la ejecución de la Obra solicitados de acuerdo con procedimientos establecidos por la Empresa y a la finalización confecciona una Addenda Final de Obra". La precitada "Addenda Final de Obra", contiene información referente a las cantidades de obra realmente ejecutada, los importes totales certificados y los desvíos producidos entre lo ejecutado y lo presupuestado oportunamente. De lo anteriormente expuesto, para los expedientes en trámite, se solicitará a la Concesionaria la remisión de la "Addenda Final de Obra" correspondiente a cada módulo para su incorporación al expediente respectivo; ello a los efectos de la elaboración de un informe final".

Análisis de la AGN:

El auditado reconoce la falta de incorporación a los expedientes de las Actas de Finalización de Obra cuando éstas son ejecutadas bajo la modalidad Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo, informando que, a la fecha de presentación de su descargo, ese trámite se había regularizado en el 79% de los expedientes que comprende a los observados por la AGN. Disiente en cambio, respecto de imprimir igual trámite con relación a la incorporación de las Rendiciones de Fondos por el Ente Ejecutor, aduciendo, que no se prevé en los Convenios Marcos (Cláusula XVIII) su remisión a la APLA y en cambio aclara proceder a incorporar a los expedientes en trámite la "Addenda Final de Obra" (Cláusula 6º del Acuerdo de Transferencia de Fondos entre los Municipios y AySA.) prevista cuando mediare desvíos en la ejecución y a los efectos del correspondiente informe por parte de la APLA.

Estas consideraciones acentúan debilidades en la estructura de control interno. Se infiere que la falta de incorporación a los expedientes de las Rendiciones de Fondos por el Ente Ejecutor, no es una omisión, sino que además no ha sido oportunamente reglamentada. Incorporar a su vez a los expedientes la Addenda de Final de Obra, cuando AySA identifique desvíos en la ejecución de la obra, es delegar la competencia propia de control que la Ley atribuye a la APLA y en el seguimiento del PMOEM.

Por lo expuesto, se ratifica la observación y su correspondiente recomendación.

Observación 4.8.

Frente a los incumplimientos relacionados con la ejecución del PMOEM, responsabilidad indelegable de AySA, la APLA no aplica sanciones correctivas.

Respuesta de la APLA:

“A instancias de la Subsecretaría de Recursos Hídricos se ha conformado una Comisión de Trabajo para elaborar una propuesta de “Proyecto de Procedimiento Sancionatorio”, con la participación de dicha Subsecretaría, el ERAS y la APLA. Dicho Proyecto se encuentra en su fase final de redacción y la Comisión de Trabajo elevará el mismo a la Autoridad de Aplicación a la brevedad. El art. 105 del Marco Regulatorio aprobado por el art. 6° de la Ley N° 26221 cuyo texto integra como Anexo 2 de dicha norma, establece:

“SANCIONES – Se podrán aplicar dos (2) tipos de sanciones, que no son excluyentes:

- a) A la Empresa Concesionaria por actos que afecten la prestación del servicio.*
- b) A los integrantes de la Empresa Concesionaria por actos que afecten a los usuarios, a terceros, a bienes de la empresa o impliquen el incumplimiento culpable de los planes y metas comprometidos.”*

El Instrumento de Vinculación cuyo modelo fuera aprobado por Resolución MINPLAN N° 170/10 y que fuera suscripto con fecha 24 de febrero de 2010, remite en lo pertinente al régimen de sanciones contemplado en el mencionado Marco Regulatorio.

Teniendo en consideración lo expuesto por AySA en los Informes Anuales, del análisis de los mismos por parte de esta Agencia, no surgieron elementos suficientes en esas instancias administrativas para encuadrar las acciones de la Concesionaria y/o sus funcionarios, en los términos del citado artículo 105 del Marco Regulatorio y el Capítulo X del Instrumento de Vinculación.

Por ello cabe dejar sentado que no resulta determinante el hecho de haberse o no aprobado un procedimiento de aplicación de sanciones, habida cuenta de lo expuesto en el párrafo anterior en cuanto a hechos que ameriten la puesta en marcha o aplicación de las mismas.

Asimismo, cabe destacar que, tal como consta en diversos expedientes y/o actas de Comisión Asesora, esta Agencia ha desarrollado numerosas acciones correctivas tendientes a remediar atrasos identificados a partir del seguimiento mensual de obras e inversiones y/o del análisis de los informes anuales.

Recomendación 6.7.

Ejercer el poder de policía de acuerdo al régimen jurídico establecido por la Ley N° 26.221, subordinando a ese régimen, las cláusulas de los Convenios Marcos y de los Acuerdos de Transferencia.

Respuesta de la APLA:

“El régimen de sanciones previsto en el Marco Regulatorio según lo establecido en el CAPITULO XII: INCUMPLIMIENTOS, RESPONSABILIDADES Y SANCIONES, (Artículo 105: SANCIONES y Artículo 106: PROCEDIMIENTO) no se encuentra a la fecha reglamentado.

Esta Agencia interpreta que su competencia de control es respecto del Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (PMyES) y no sobre los convenios o acuerdos de AySA con terceros que eventualmente hayan sido tenidos en cuenta en su formulación”.

Análisis de la AGN:

El auditado especifica las instancias cumplidas respecto a la reglamentación encarada del Régimen Sancionatorio regulado en la Ley N° 26.221 y aclara que, dentro del período auditado, la empresa AySA S.A. no incurrió en incumplimientos pasibles de las sanciones establecidas en el artículo 105 del Anexo II de esa Ley, con independencia de las medidas correctivas dispuestas en el seguimiento de las obras

comprendidas en el PMOEM. Sin embargo, la culpa in vigilando de la empresa, verificada en los expedientes citados en los comentarios de la observación bajo análisis, queda fundamentada en el artículo 69 Anexo II de la Ley y en el artículo 3º del Decreto N° 763/07, dentro de los Convenios Marcos celebrados entre AySA S.A. y los Municipios, la Cláusula Cuarta, el apartado D.2. de su Anexo I y la Cláusula Novena del Contrato de Locación de Obra (Anexo III), como asimismo, la Cláusula Sexta de los Acuerdos de Transferencia de Fondos, identifican una dispersión de responsabilidades en la ejecución del PMOEM que no condice con la responsabilidad de la empresa en el cumplimiento del PMOEM, conforme expresamente lo determina el artículo 69 del Anexo II de la Ley: *“Los planes aprobados obligan a la Concesionaria, razón por la cual ante cualquier incumplimiento deberá adoptar las medidas necesarias para reconducirlos, informando tal circunstancia a la Autoridad de Aplicación a la APLA y al ERAS”*.

Observación 4.9.

Los informes elaborados por la APLA en el marco de las verificaciones establecidas por el punto 3 Punto Ila y Iib del Contrato de Fideicomiso de Administración ASyA no permite asegurar la integridad del certificado de verificación que debe efectuar.

Respuesta de la APLA:

“El seguimiento sobre el avance de las obras tiene en consideración lo informado por AySA la cual tiene destacadas inspecciones para ese cometido en cada obra en particular, así como de las visitas periódicas a obras efectuadas por personal de esta Agencia a los efectos del seguimiento de cada obra / ítem.

Por otra parte cabe señalar que a partir del Certificado N° 10 de la Obra de Paraná de las Palmas y del Certificado N° 34 de la Obra de Berazategui, se ha uniformado el formato de los informes de las verificaciones (AySA, BNDES Bienes y BNDES Servicios) constando en todos ellos el monto del certificado.

Corresponde aclarar que la verificación que realiza esta Agencia en los certificados de obra correspondientes a lo previsto en el punto 3 II a) del Anexo del contrato de fideicomiso es anterior a la emisión de la factura por parte de la contratista y en cada orden de pago que emite AySA, para abonar los certificados, consta el monto correspondiente al certificado verificado por la Agencia.

Recomendación 6.8.

Integrar los informes elaborados en el marco del Anexo 3 Punto II del Contrato de Fideicomiso de Administración de modo que se pueda inferir el control que la APLA aplica en los procedimientos practicados.

Respuesta de la APLA:

“Para el caso de otra obra futura en la cual se requiera similar participación de esta Agencia así como para lo que resta de la Obra Paraná de Las Palmas, la Agencia elaborará informes, en correspondencia con cada certificación, los cuales serán registrados”.

Análisis de la AGN:

Con independencia de la aclaración efectuada respecto al criterio de uniformar los informes de verificación elaborados en el marco del Contrato de Fideicomiso de Administración, el auditado no agrega nuevos elementos en su descargo, toda vez que, sus consideraciones resultan similares a las adelantadas oportunamente mediante Nota APLA N° 425/11 (expuesta dentro del punto 3.4.2.1 del Proyecto de Informe). De esas consideraciones y relevados los certificados de obra comprendidos en la muestra, no se ha podido inferir el control que la APLA aplica en los procedimientos practicados, resultando ratificada la observación y su correspondiente recomendación.