



Auditoría General de la Nación

**INFORME ESPECIAL
POR EL PERÍODO 2015
SOBRE LA EJECUCION DE LOS CONVENIOS Y CONTRATACIONES DEL ENOHS**



Auditoría General de la Nación

Contenido

I.	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	5
II.	ALCANCE DE LA LABOR DE AUDITORÍA	5
II.1.	Procedimientos de Auditoría.....	6
II.1.1.	Generales	6
II.1.2.	Particulares	6
II.2.	Selección de la muestra.....	7
II.3.	Expedientes que forman la muestra	9
II.4.	Limitaciones al alcance.....	11
II.5.	Notas Remitidas.....	11
III.	ANTECEDENTES REFERENCIALES	15
III.1.	Objetivos del ENOHSa	15
III.2.	Normas específicas relacionadas con las actividades auditadas.....	15
III.3.	Programas	16
III.3.1.	Encuadre administrativo financiero de los <i>programas</i>	16
III.4.	Rendiciones de Cuentas	17
IV.	ACLARACIONES PREVIAS	18
IV.1.	Escenario del período de desarrollo de los trabajos de campo.....	18
IV.1.1.	Designación de nuevas autoridades	18
IV.2.	Aplicación de los fondos recibidos en los ejercicios 2014 / 2015.....	18
V.	OBSERVACIONES – AMBIENTE DE CONTROL	21
VI.	OBSERVACIONES PARTICULARES CMR	25
VII.	OBSERVACIONES PARTICULARES. PROESA (Adm. Directa).....	27
VII.1.	Consideraciones previas	27
VII.2.	Observaciones.....	28
VIII.	OBSERVACIONES PARTICULARES “Programa Agua más Trabajo”	32
VIII.1.	Consideraciones Previas	32
VIII.2.	Observaciones.....	33
IX.	OBSERVACIONES PARTICULARES Programa PROARSA	34
IX.1.	Consideraciones Previas	34
IX.2.	Observaciones.....	34
IX.3.	Hechos Posteriores.....	41
IX.4.	Cuestiones formales	42
X.	CONCLUSIONES	43
X.1.	General - Ambiente de control.....	43
X.2.	Particulares - Obras realizadas por administración directa y por convenios de transferencia en el ámbito de la CMR.....	43
XI.	CONSIDERACIONES FINALES	44
XII.	ANEXOS	45
XII.1.	NORMAS APLICABLES	45
XII.1.1.	Norma de Creación, acciones asignadas y objetivos.	45
XII.1.2.	Normas específicas relacionadas con las actividades auditadas	46
XII.2.	DESCRIPCION DE LOS PROGRAMAS	48
XII.2.1.	Los “programas”	48
XII.2.2.	Encuadre administrativo financiero de los “programas”	48
XII.2.3.	Agua más Trabajo	49
XII.2.4.	Programa de Saneamiento en Áreas de Riesgo Sanitario – PROARSA.....	52
XII.2.5.	Programa especial de saneamiento” (PROESA)	54



Auditoría General de la Nación

XII.3.	OBJETIVOS DEL ENOHS	55
XII.4.	SISTEMAS DE INFORMACION RELEVADOS	57
XII.4.1.	Sistema de Información de Gestión (SIG)	57
XII.4.2.	Sistema de Mesa de Entradas (SME)	57
XII.4.3.	Sistema de Ticketera	58

Índice de Cuadros

Cuadro 1 – Información de la muestra	7
Cuadro 2- Obras por Administración Directa (PROESA)	9
Cuadro 3 – Obras por Transferencia de Fondos (PROARSA, A+T)	9
Cuadro 4 : SAF 613 Devengado ejercicios 2014 y 2015 (Fuente: Cuenta de Inversión)	18
Cuadro 5 - Incidencia de ENOHS en la distribución de los Gastos de Capital	20
Cuadro 6 – Diferencias entre Inciso 4 e Inciso 5	21
Cuadro 9 – Obras del Municipio General Las Heras	22
Cuadro 7 – Obras con discrepancia en los plazos de obra informados	28
Cuadro 8 – Precio original y reformulado post objeción de ENOHS (Valores a abril de 2015).	35
Cuadro 10 – Obras del Municipio General Las Heras (II)	40

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Presupuesto Devengado por Incisos (2014)	19
Gráfico 2 – Presupuesto Devengado por Incisos (2015)	19



Auditoría General de la Nación

GLOSARIO Y ABREVIATURAS EMPLEADAS

Abreviatura	Refiere a
A+T	Programa de Agua más Trabajo
ABSA	Aguas Bonaerenses S.A.
ACUMAR	Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo
AySA	Aguas y Saneamiento Argentinos S.A.
BAPIN	Banco de Proyectos de Inversión
BO	Boletín Oficial
CMR	Cuenca Matanza Riachuelo
CUCT	Convenio Único de Colaboración y Transferencia
IRD	Inversión Real Directa
JCyCF N° 12	Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 12
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
PAYS	Programa de Agua y Saneamiento (BID 2343/OC-AR)
PBCP	Pliego de Bases y Condiciones Particulares
PET	Pliego de Especificaciones Técnicas
PISA	Plan Integral de Saneamiento Ambiental
PROARSA	Programas de Asistencia a Áreas de Riesgo Sanitario
PROESA	Programas Especiales de Saneamiento
ROP	Reglamento Operativo de Programa
SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIG	Sistema de Información de Gestión
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SOP	Secretaría de Obras Públicas del ex Ministerio de Planificación Federal e Infraestructura
TC	Transferencia de Capital
UAI	Unidad de Auditoría Interna, en este contexto del ENOHSA
UTE	Unión Transitoria de Empresas



Auditoría General de la Nación

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Verificar, de acuerdo con lo encomendado a la Auditoría General de la Nación por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia dictada el 8 de Julio de 2008 en la causa M. 1569 XL “Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, lo solicitado por el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12, por oficio de fecha 10 de junio de 2013 y de conformidad con las facultades conferidas en el Art. 85 de la Constitución Nacional y en el Art. 117 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, los procedimientos llevados a cabo en el ámbito de las Contrataciones y Convenios, destinadas al Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca Matanza Riachuelo en pos de:

- Evaluar el ambiente de control interno analizando la aplicación de la normativa vigente en el ámbito del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (en adelante ENOHSA) según lo dispuesto en la Ley N° 24.583, Ley de Creación del ENOHSA, el Decreto PEN N° 107/97 el Estatuto del ENOHSA y normas complementarias (Ver Anexo XI.1 - NORMAS APLICABLES).
- Particularizar el análisis de las obras de ejecución directa y por transferencias de fondos (Ver Anexo XI.2 - DESCRIPCION DE LOS PROGRAMAS) realizados por el ENOHSA de acuerdo con sus competencias en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante CMR) al 31 de diciembre de 2015.

I. ALCANCE DE LA LABOR DE AUDITORÍA

El examen fue realizado de conformidad a las Normas de Auditoría Externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por Resolución N° 26/15, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119 inc. d) de la Ley 24.156.

El presente es el primer informe de conformidad al objetivo de Auditoría, abarcando la identificación y análisis del marco jurídico aplicable a las obras de ejecución directa y por



Auditoría General de la Nación

transferencias de fondos; su evaluación y la obtención de evidencia que nos permitan emitir el correspondiente Informe Específico del Auditor.

I.1. Procedimientos de Auditoría

Las tareas de campo se llevaron a cabo en el organismo auditado desde el 17 de marzo de 2016 hasta el 30 de noviembre de 2016.

A los efectos de cumplimentar el objetivo, se desarrollaron los siguientes procedimientos de auditoría:

I.1.1. Generales

- a) Identificación y análisis de la normativa vigente en lo que respecta a obras de ejecución directa y por transferencias de fondos de ENOHSA.
- b) Elaboración de la muestra sustantiva.
- c) Entrevistas y reuniones con funcionarios de ENOHSA.
- d) Visitas a obras financiadas por el organismo.

I.1.2. Particulares

- a) Verificación que los objetivos de las contrataciones se encuentren previstas en el Presupuesto anual de gastos del organismo.
- b) Análisis y verificación del cumplimiento de normas y procedimientos vigentes para las obras de ejecución directa y por transferencias de fondos.
- c) Evaluación de los procedimientos de obras de ejecución directa y por transferencias de fondos de acuerdo a las pautas de control previstas.
- d) Análisis de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y los Pliegos de Especificaciones Técnicas.
- e) Verificación del cumplimiento por parte de ENOHSA de:
 - los requisitos y restricciones de los entes ejecutores para su actuación.
 - las penalidades.
 - la condición legal, tributaria y financiera, de cada uno de los Oferentes que participan en las obras.



Auditoría General de la Nación

I.2. Selección de la muestra

- a. Las obras emprendidas con financiamiento del ENOHSA, son registradas en el Sistema de Información de Gestión (en adelante, SIG).

Como parte de las tareas de auditoría se obtuvieron permisos para las diferentes funcionalidades del sistema. De este modo, se seleccionaron las obras que el Ente financia y/o ejecuta en forma directa en la CMR, obteniéndose del Sistema la cantidad de 345 registros.

- b. Esta selección se parametrizó en función a estado de la obra (en ejecución) y se arribó al universo de trabajo de 45 expedientes que se corresponden con la información enviada al Juzgado. Estos, a su vez se compararon, con la información remitida al Juzgado N°.12 lo que arrojó inconsistencias que se observan por separado.

- c. Sobre este universo de 45 obras se seleccionó una muestra 28 obras (62,22% de los casos) que representan \$ 372,2 millones sobre \$498,8 mill. totales (un 74,62% de los montos de obra informados por el SIG), en función de distribución geográfica, materialidad y significatividad financiera.

Cuadro 1 – Información de la muestra

Programa	Universo de obras informadas al JCyCF N° 12	%	Muestra	% s/Universo
PROESA	3	6,67%	3	100,00%
A+T	6	13,33%	2	33,33%
PROARSA	36	80,00%	23	63,89%
Total	45		28	

El PROESA abarca las obras que ENOHSA gestiona en forma directa mientras que PROARSA y A+T incluye financiamiento a Entes Ejecutores mediante transferencias financieras.

El ENOHSA, en calidad de comitente, lleva adelante obras en forma directa también denominadas por administración. En estos casos se aplica el régimen legal previsto en la ley 13.064, Ley Nacional de Obras Públicas y normas reglamentarias.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, el organismo financia obras mediante transferencias a jurisdicciones provinciales, municipales y otros entes (denominados entes ejecutores). En este supuesto, el procedimiento de contratación se somete al régimen legal vigente de la jurisdicción beneficiada por la transferencia (cfr. ROP PROARSA 2009, punto 9.1.1.). Resulta oportuno señalar que se identificaron varias versiones de este programa, que a lo largo de este informe se designaron por el año de su ROP, e.g. PROARSA 2009).



Auditoría General de la Nación

I.3. Expedientes que forman la muestra

Cuadro 2- Obras por Administración Directa (PROESA)

	N° de Exp. ENHOSA	Fecha de Contratación	Empresa Beneficiada	Objeto de Obra	Tipo de contratación
1	201/2012	26/07/2013	ECOSUR BAHIA SA	ACUMAR ETAPA III – Rehabilitación, optimización y ampliación de Planta Depuradora de Líquidos Cloacales – Gándara – Marcos Paz	LICITACIÓN PÚBLICA
2	203/2012	26/02/2013	CENTRO CIBSTRUCCIONES SA – CyE CONSTRUCCIONES SA – TECMA SA – MAKO SACIFIA y c (UTE)	ACUMAR ETAPA II – Rehabilitación, optimización y ampliación de Planta Depuradora de Líquidos Cloacales – CAÑUELAS	LICITACIÓN PÚBLICA
3	504/2012	16/01/2014	ECOSUR BAHIA SA	ACUMAR ETAPA III – Rehabilitación, optimización y ampliación de Planta Depuradora de Líquidos Cloacales – Marcos Paz	LICITACIÓN PÚBLICA

Cuadro 3 – Obras por Transferencia de Fondos (PROARSA, A+T)

	N° de Exp. ENHOSA	Fecha de Contratación	Empresa Beneficiada	Objeto de Obra	Tipo de contratación
4	142/2009	03/08/2009	EVA S.A.	Redes Colectores cloacales domiciliarias – Calzada Mármol I	LICITACIÓN PÚBLICA
5	557/2009	16/09/2011	Palenco SA	Redes de agua Potable – Longchamps Modulo 3	LICITACIÓN PÚBLICA
6	1162/2009	28/03/2011	FENCAR SA	Colector Claypole Centro	LICITACIÓN PÚBLICA
7	921/2011	23/02/2012	Mako SACIFIA y C	Plan de contingencia plantas depuradores cloacales acondicionamiento supletorio	LICITACIÓN PRIVADA
8	590/2012	02/02/2013	Elementos y Proyectos SA	Red de desagües cloacales. B. Gándara Módulo 1	LICITACIÓN PRIVADA
9	591/2012	10/06/2013	Elementos y Proyectos SA	Red de desagües cloacales. B. Gándara Módulo 2.	LICITACIÓN PRIVADA
10	66/2013	27/03/2013	Cooperativa de Agua Potable y otros servicios de Gral. Las Heras Ltda.	Extensión de Agua Potable 1° Etapa	CONTRATACIÓN DIRECTA
11	799/2014	11/12/2014	Coop. Algo Mejor Marcos Paz Ltda.	Ampliación red de agua corriente B° Martin Fierro	CONTRATACION DIRECTA



Auditoría General de la Nación

	N° de Exp. ENHOSA	Fecha de Contratación	Empresa Beneficiada	Objeto de Obra	Tipo de contratación
12	161/2009	24/08/2010	Empresa Constructora Treviso Hnos.	Construcción de desagües cloacales redes finas Módulo I	Licitación publico
13	138/2009	25/06/2010	Alequi SA	Red de desagües cloacales – Sección Burzaco II	Licitación publica
14	556/2009	24/09/2010	Paso Construcciones SRL	Red de desagües cloacales – Sección Longchamps 1 - A	Licitación publica
15	772/2010	28/08/2010	Tolega SA – Alcántara SA (UTE	Perforación y Red de agua potable – Vicente Casares Etapa 1	Licitación publica
16	156/2010	16/09/2010	Tolega SA – Alcántara SA (UTE	Perforación e impulsión red agua potable – Alejandro Pellón	Licitación pública
17	1527/2009	30/12/2010	Caebe Sa	Colector Burzaco 1 y 3 – estación de bombeo y cañería de impulsión	Licitación pública
18	537/2012	01/02/2012	Apco SA	Proyecto refuerzo de red de distribución de agua – B° Americano	Licitación publica
19	50/2013	28/06/2013	Empresa Treviso Hnos. SA	Construcción de red cloacal en Barrio de Libertad Modulo II	Licitación publica
20	767/2008	18/03/2009	Technohidro SA, Tigre SA, Uponor Aldyl SA, Komat y Fundicion Rioplatense	Adq. de material de línea de expansión de AP – Ba. América Unida - Módulo 2	Concurso
21	106/2009	01/01/2009	Cooperativa de Trabajo Fuerza y Vvoluntad en Libertad	Red de agua potable Bo. Santa Marta Mod. I	La Municipalidad arma Coop. de trabajo a los que le asigna un módulo de obra – parte de ellos beneficiarios planes sociales
22	139/2015	16/04/2015	Gades SA	Sistema de redes cloacales Matanza – Riachuelo – Planimetría Zona 2	Licitación pública
23	138/2015	16/04/2015	Gades SA	Sistema de redes cloacales Matanza – Riachuelo – Planimetría Zona 1	Licitación pública
24	140/2015	16/04/2015	Gades SA	Sistema de redes cloacales Cuenca Matanza - Riachuelo. Planimetría. Zona 3. Loc. Gral Las Heras. Pcia. Bs. As.	Licitación pública
25	141/2015	16/04/2015	Gades SA	Sistema de redes cloacales Matanza – Riachuelo – Planimetría Zona 4	Licitación pública
26	108/2014	18/08/2015	Prates SA	Cañería de impulsión y estación de bombeo B Parque Americano	Licitación pública
27	240/2015	06/07/2015	Mako SACIFI y C	Extensión de red cloacal –Barrio América Unida – Cuenca 3	Licitación pública
28	1067/2009	s.d.	Ecopreneur SA	Planta de tratamiento Claypole	s.d.



Auditoría General de la Nación

I.4. Limitaciones al alcance

1. Los siguientes expedientes fueron recibidos en forma incompleta:

Exp. N° 556/2009, “Red de desagües cloacales – Sección Longchamps 1 – A”

Exp. N° 1527/2009, “Colector Burzaco 1 y 3 – estación de bombeo y cañería de impulsión”

Exp. N° 108/2014, “Cañería de impulsión y estación de bombeo B Parque Americano”

Exp. N° 240/2015, “Extensión de red cloacal –Barrio América Unida – Cuenca 3”.

2. No se han obtenido elementos suficientes para verificar el cumplimiento del art. 6to. del Decreto 107/97, que se refiere a los planes de metas anuales correspondientes a los años 2014 y 2015, en lo relativo a los compromisos financieros, los desembolsos proyectados a realizar y las rendiciones de cuenta sobre su actuación.

I.5. Notas Remitidas

Se remitieron las siguientes Notas a los efectos de requerir información:

Nota N° 01/16 – EA de fecha 26 de abril de 2016 se solicitó se indique cuáles son los canales de comunicación articulados y procedimientos administrativos establecidos entre esta ACUMAR y otros actores/entidades de actuación en la Cuenca, en especial el ENOHSA para la recepción de datos que permitan elaborar y evaluar el desarrollo del PISA.

Nota N° 2/16 – EA de fecha 3 de mayo de 2016, se solicitó se indique los canales de comunicación articulados y procedimientos administrativos establecidos entre este ENOHSA y la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

Nota N° 4/16- EA, de fecha 17 de mayo de 2016, se solicitó el universo de obras financiadas, realizadas por el organismo durante los períodos 2014 a 2015.



Auditoría General de la Nación

Nota N° 06/16- EA. de fecha 9 de junio de 2016, se solicitaron los Reglamentos y los Manuales de Procedimiento que son empleados por el ENOHSA en sus diferentes Programas; Inventario del equipamiento de tecnología de la información y de comunicaciones empleado por el ENOHSA; Inventario de los sistemas o aplicativos informáticos y acceso a la base de datos.

Nota 07/16- EA, del 10 de junio de 2016, se solicitó se remitan expedientes que forman parte de la muestra de auditoría.

Nota N° 08/16- EA, 10 de junio de 2016, se solicitaron los informes elaboradas por la UAI referidos a la contratación, ejecución y rendición de cuentas de las obras realizadas por el organismo por ejecución directa y por transferencia de fondos financiadas.

Nota N° 09/16- EA, de 24 de junio de 2016, se informaron los requerimientos formulados por el equipo de auditoría al ENOHSA y el grado de cumplimiento del organismo.

Nota N° 10/16- EA, 24 de junio de 2016 solicitando se informó los Convenios Marcos, Convenios específicos y Convenios únicos de colaboración y transferencia que fueran suscriptos con los entes ejecutores (provincias, municipios u otros que correspondan).

Nota N° 11/16- EA, de 05 de julio de 2016, se solicitaron los informes semestrales que remitiera a la Autoridad de Cuenca correspondientes a los períodos 2014 y 2015.

Nota N° 12/16 - EA, de 7 de julio de 2016, se solicitaron arbitre las acciones tendientes a completar la entrega de los expedientes oportunamente solicitados por nota, considerando los expedientes y sus anexos como único cuerpo.

Nota N° 13/16 - EA, de 8 de agosto de 2016, se solicitó se remitan los expedientes que forman parte de la muestra de auditoría, sin perjuicio del surgimiento de nuevas necesidades de acuerdo al desarrollo de las tareas de auditoría.



Auditoría General de la Nación

Nota N° 14/16 - DCOR, Nota N° 14/16- EA, de 8 de agosto de 2016, se solicitó indique el motivo por el cual los expedientes N° 1162/2009 “Colector Claypole Centro – Munic. Alt. Brown, Pcia. de Bs As” y N° 557/2009 “Red de Agua Potable Longchamps – Mod. 3 – Munic. Alt. Brown, Pcia. Bs. As”, que integran la muestra de expedientes solicitados para su auditoría, están conformados por copias.

Nota N° 16/16 - EA, 26 de agosto de 2016, se solicitó se remitan los expedientes que forman parte de nuestra muestra de auditoría.

Nota N° 17/16 - EA, 29 de agosto de 2016, se solicitó se informe sobre el tenor de las actividades realizadas y términos de contratación del Ing. Civil Horacio Varela.

Nota N° 18/16 - EA, del 9 de septiembre de 2016, se solicitaron los informes trimestrales elaborados por los Responsables de los Programas PROARSA y PAYS y otros que detallan los incumplimientos en los procesos de rendición de cuentas y las notificaciones respectivas a la UAI.

Nota N° 19/16 - EA, del 14 de septiembre de 2016, reiteró el pedido de información cursado por Nota N° 17/16 del 26 de agosto próximo pasado.

Nota N° 20/16 - EA, del 14 de septiembre de 2016, se solicitó se remita los requerimientos y controles solicitados por la SIGEN recibidos en el período enero 2014 / junio 2016 de conformidad con el art. 17, inc. e del Decreto 107/97.

Nota N° 21/16 - EA, de 28 de septiembre de 2016, se solicitaron los Planes anuales de metas elaborados por el ENOHSA, así como de las rendiciones de cuenta de conformidad con los arts. 6° y 9° del Decreto 107/97, correspondientes a los períodos 2014 y 2015.



Auditoría General de la Nación

Nota N° 22/16 - EA, 26 de octubre de 2016, se solicitó indique y remita el acto administrativo que habilitó al Dr. Adrián Merlo a actuar durante el período del 9 de diciembre de 2015 al 27 de enero de 2016 como Administrador a cargo del ENOHSA.

Nota N° 23/16 - EA, 10 de noviembre de 2016, se solicitó se informe sobre el estado de rendiciones de cuentas por programa y su exigibilidad e indique la existencia de casos de entes ejecutores a los cuales se les haya realizado transferencias mientras presentaban incumplimientos en las rendiciones de cuentas en otros convenios.

Nota N° 24/16 - EA, 30 de noviembre de 2016, se solicitó informe el estado de situación y acciones a seguir al 30 de noviembre en el Exp. N° 360/2014 “Sistemas de desagües cloacales Etapa I, localidad Paso de la Patria, Prov. de Corrientes” y el Exp. N° 557/2013, “Ampliación red colectora cloacal Bo. Estrada, Loc. Basavilbaso, Prov. Entre Ríos”.



Auditoría General de la Nación

II. ANTECEDENTES REFERENCIALES

II.1. Objetivos del ENOHSA

El ENOHSA, organismo descentralizado, tiene como objetivos *“organizar y administrar la ejecución y/o instrumentación de los Programas de Desarrollo de Infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector. Dichas políticas y programas deberán comprender, armonizar, coordinar y promover las estrategias y acciones provinciales y municipales, tanto sean públicas o privadas que estuvieren orientadas al mismo objetivo”* (art. 2do de la Ley 24.583).

Para su cumplimiento el ENOHSA podrá *“recibir subsidios, contraer créditos y/o asumir endeudamientos de cualquier naturaleza con entidades o personas públicas o privadas, nacionales e internacionales, bajo sujeción a las normas establecidas por la Ley 24.156”*.

El art. 5to del Decreto 107/97 establece que el ENOHSA *“ejecutará las políticas formuladas por la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para el desarrollo de los servicios de provisión de agua potable y de saneamiento en general, a través de la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios y de la adquisición de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos, y brindando asistencia técnica y financiera con destino a la construcción, mantenimiento, operación y reposición de infraestructura, provisión de equipamiento y la operatividad y regulación de los sistemas prestacionales”*.

II.2. Normas específicas relacionadas con las actividades auditadas

Las actividades de ENOHSA relacionadas con el territorio de la CMR se ejecutan dentro de los programas y actividades generales del organismo, por lo que procede tener en cuenta el marco normativo general de ellas.

El auditado ejecuta obras por tres marcos normativos: 1. Obras con financiamiento internacional, 2. Obras por transferencia, y 3. Obras por administración. En el ejercicio de sus atribuciones, el auditado emitió Resoluciones que rigieron las obras por transferencia auditadas (para las obras



Auditoría General de la Nación

por administración es de aplicación la ley 13.064, y para las financiadas por organismos multinacionales los respectivos contratos de préstamo).

II.3. Programas

II.3.1. Encuadre administrativo financiero de los *programas*¹

La denominación *programa* a la recurre el organismo para denominar cierto circuito o procedimiento no responde a las categorías programáticas del presupuesto en los términos del sistema administrativo financiero vigente (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra).

a. PROARSA

Para el “Programa de Asistencia en Áreas con Riesgo Sanitario – PROARSA” se emitió la Res. 124/2012 que aprobó su Reglamento. Anteriormente el programa se regía por el reglamento aprobado por Res. 665/2008, identificado como “PROARSA 2009” (no publicado en el BO)

El objetivo del programa es el financiamiento de obras y adquisición de materiales tendientes a prevenir y/o reducir el riesgo de enfermedades de origen hídrico-sanitaria, de la población que se encuentra en una situación de saneamiento básico vulnerable, a fin de dotar de servicios sanitarios de agua potable y/o desagües cloacales. (punto 1 RO PROARSA 2009 y 2012).

b. Agua Más Trabajo

Para el “Programa Agua Más Trabajo” (el alcanzado por auditoría fue el Reglamento de 2008) el auditado emitió las resoluciones aprobatorias 498/2008 y 197/2012 (no publicadas en el B.O).

De acuerdo al ROP del Agua más Trabajo punto 2, el programa tiene como objetivos:

¹ La designación *programa* alude a líneas de acción del ENOHSA y no a programas presupuestarios.



Auditoría General de la Nación

- Mitigar el riesgo sanitario de la población que carece de los servicios sanitarios básicos, y generar, con el acceso a los servicios, condiciones de equidad e inclusión social respecto del resto de la comunidad.
- Habilitar un mecanismo de creación de empleo a través de la constitución de Cooperativas de trabajo de saneamiento.

II.4. Rendiciones de Cuentas

El auditado también reglamentó la Rendición de Cuentas mediante Res. 363/2007 “Reglamento general para la rendición de cuentas de fondos presupuestarios transferidos a provincias, municipios y/u otros entes” (no publicada en el BO)².

Plan “Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria”

En 2012, a través de la Circular 3/2012, la Secretaría de Obras Públicas (SOP) indicó a las Subsecretarías y autoridades máximas de los “entes descentralizados” la implementación de dicho “plan” sin especificar su tratamiento administrativo financiero, mediante el cual la Secretaría recibiría los proyectos de obra y una vez analizados los remitiría al área correspondiente.

Los circuitos administrativos y formularios previstos en la citada Circular fueron incorporados por ENOHSA a las operatorias vigentes (“programas” en la denominación utilizada por el auditado).

² NOTA: En 2016 ese reglamento fue modificado por Res. ENOHSA 67/16. Por su parte el Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda, dictó la Res. 58-E/2016.



Auditoría General de la Nación

III. ACLARACIONES PREVIAS

III.1. Escenario del período de desarrollo de los trabajos de campo

III.1.1. Designación de nuevas autoridades

El 28 de enero de 2016 mediante Decreto 267/2016 se designó nuevo Administrador del ENOHSA, lo cual impactó en la estructura organizacional y generó cambios en los cuadros gerenciales.

III.2. Aplicación de los fondos recibidos en los ejercicios 2014 / 2015

Cuadro 4 : SAF 613 Devengado ejercicios 2014 y 2015 (Fuente: Cuenta de Inversión)

Inciso	2014				2015			
	Total País		CMR		Total País		CMR	
1. GASTOS EN PERSONAL	\$ 61,534,645.25	1.66%			\$ 81,418,732.13	2.04%		
2. BIENES DE CONSUMO	\$ 454,348.38	0.01%			\$ 506,813.18	0.01%		
3. SERVICIOS NO PERSONALES	\$ 18,245,258.45	0.49%			\$ 22,529,564.53	0.56%		
4. BIENES DE USO	\$ 652,206,323.40	17.54%	\$ 97,292,849.00	14.92%	\$ 638,401,273.48	15.98%	\$ 115,503,092.00	18.09%
5. TRANSFERENCIAS	\$ 2,940,210,244.49	79.09%	Indeterminable		\$ 3,224,007,196.28	80.71%	Indeterminable	
7. SERVICIOS DE LA DEUDA	\$ 45,111,891.76	1.21%			\$ 27,701,721.67	0.69%		
Total	\$ 3,717,762,711.73	100.00%			\$ 3,994,565,301.27	100.00%		

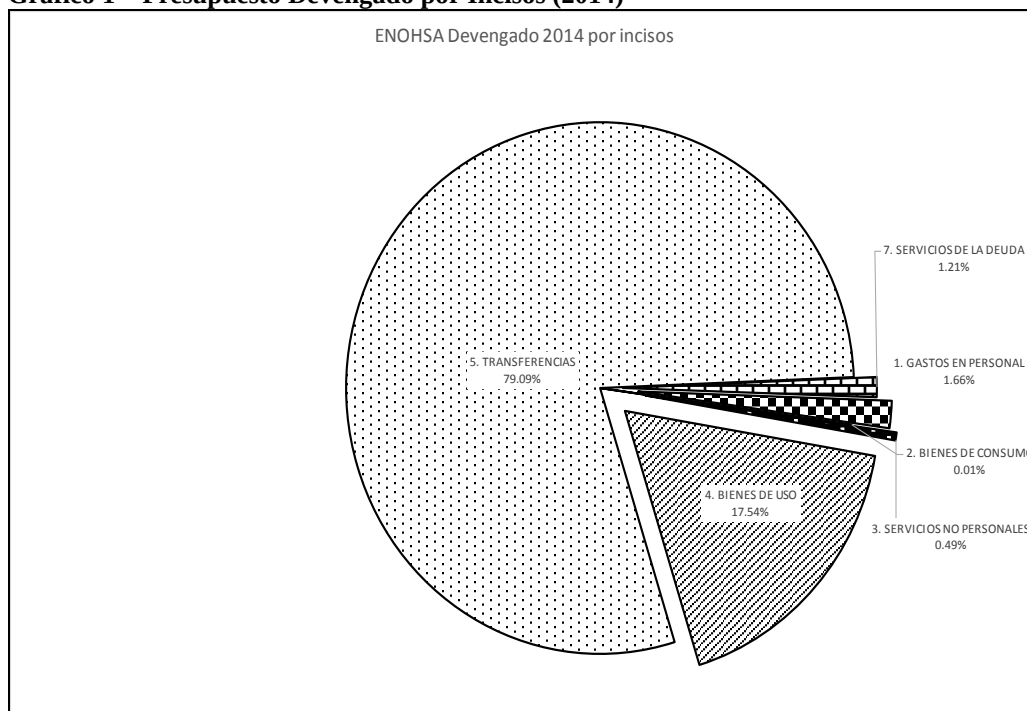
Nota: en el caso de los Bienes de Uso, se identificaron los Gastos del Subprograma 4.

Para las Transferencias, la omisión de identificación de Actividad y Ubicación Geográfica (municipio) impide identificar los gastos destinados a la Cuenca.



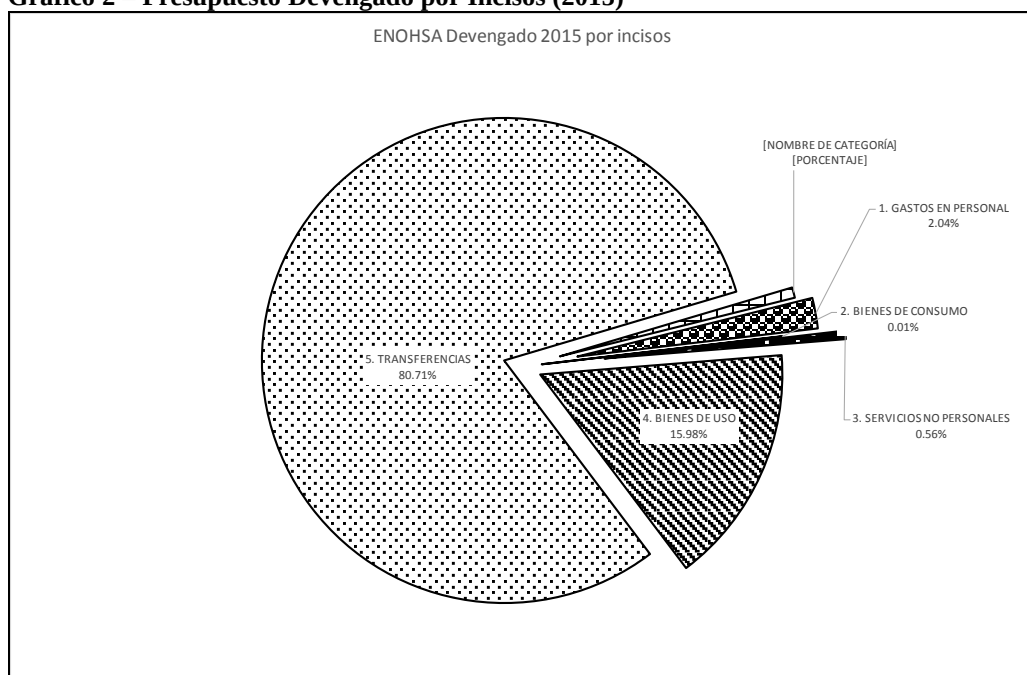
Auditoría General de la Nación

Gráfico 1 – Presupuesto Devengado por Incisos (2014)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2015 – Anexo 2.10.

Gráfico 2 – Presupuesto Devengado por Incisos (2015)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2015 – Anexo 2.10



Auditoría General de la Nación

Cuadro 5 - Incidencia de ENOHSa en la distribución de los Gastos de Capital.

		INVERSIÓN REAL DIRECTA		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	
2014	TOTAL ADM NAC	30,400,185,624.74		108,718,336,265.74	
	TOTAL ORG DESC	19,226,524,497.81	100.00%	6,661,539,305.47	100.00%
	DNV	15,442,726,598.55	80.32%	3,085,134,376.82	46.31%
	ENOHSA	654,506,096.40	3.40%	2,938,807,668.57	44.12%
	RESTO MINPLAN	1,777,224,905.60	9.24%	203,240,249.00	3.05%
	RESTO ORG DESC	1,352,066,897.26	7.03%	434,357,011.08	6.52%
2015	TOTAL ADM NAC	32,144,678,049.79		116,208,259,829.30	
	TOTAL ORG DESC	22,385,557,300.27	100.00%	7,358,281,073.06	100.00%
	DNV	18,039,155,061.43	80.58%	2,843,347,546.78	38.64%
	ENOHSA	638,401,273.48	2.85%	3,218,027,437.03	43.73%
	RESTO MINPLAN	2,309,111,101.17	10.32%	203,240,249.00	2.76%
	RESTO ORG DESC	1,398,889,864.19	6.25%	1,093,665,840.25	14.86%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión (Anexo 2.09 y cuadro 9)



Auditoría General de la Nación

IV. OBSERVACIONES – AMBIENTE DE CONTROL

1. Acefalía. Desde el 9 de diciembre de 2015 hasta el 27 de enero de 2016 la Gerencia General se desempeñó como Administrador a cargo del ENOHSA sin mediar acto administrativo sobre el particular, con el objeto de mantener su actividad regular, en los términos del inc q) del art. 17 del Anexo del Dec. 107/97: *“Delegar en el Subadministrador u otros funcionarios jerárquicos del organismo funciones administrativas específicas, con el objeto de lograr mayor eficacia y agilidad operativa”*.

Recomendación:

Dictar los actos administrativos pertinentes en casos de acefalía o delegación de facultades.

2. Misión y funciones del organismo vs ROP: Los Reglamentos Operativos de Programas ejecutados por el organismo contradicen las disposiciones de los arts. 5 y 8 inc. e: *“Ejecutar, controlar y evaluar los proyectos, constatando el cumplimiento de la condiciones establecidas y los beneficios esperados, empleando las conclusiones para el mejoramiento de la gestión institucional.”* del Estatuto del ENOHSA (Dec. 107/97) y por ende deviene en el incumplimiento de tal decreto. En este sentido, el ROP refiere que todas las contrataciones se realizarán de acuerdo a las normas vigentes en los Entes Ejecutores.

Efectos de las diferencias entre las clasificaciones presupuestarias.

La diferencia de clasificación presupuestaria tiene, entre otras, las siguientes consecuencias en la práctica:

Cuadro 6 – Diferencias entre Inciso 4 e Inciso 5

	Inciso 5 Transferencias	Inciso 4 Bienes de Uso
Se debe identificar la obra	No	Sí
La obra figura en el Presupuesto Nacional y en la Cuenta de Inversión	No	Sí
La obra debe incluirse en el BAPIN	No	Sí
Se deben prever fondos para la obra	No	Sí
Clasificación Económica	Transferencia de Capital	Inversión Real Directa



Auditoría General de la Nación

De acuerdo al informe de la AGN sobre la CI 2014 (Res AGN 55/2016) “El PNIP contó con un crédito de origen de \$ 91.543 millones para el ejercicio 2014. Estuvo compuesto por la Inversión Real Directa (IRD) por un importe de \$ 27.005 millones (29,50 %) y por las Transferencias de Capital (TC), que alcanzaron \$ 94.537 millones (70,50 %). No obstante, la importancia de la TC en el PNIP, cabe destacar la falta de cumplimiento integral al art 8 de la ley 24.354 en razón a la escasa registración que tienen las TC en el sistema BAPIN II, hecho que ocasiona un menor seguimiento”

Recomendación:

Dar preeminencia a lo establecido por el Estatuto (Dec. 107/97) a fin de desarrollar las misiones y funciones otorgadas.

- Si bien se encuentran regulados por la Ley de Obra Pública, no se verificó la existencia de un manual de procedimientos específico para el PROESA, estando facultado para dictarlo según art. 9 inc. a y 17 inc. s (Dec. 107/97).

Recomendación:

Dar cumplimiento a lo normado por el art. 9 inc. a y 17 inc. s del Estatuto (Dec. 107/97) a fin de potenciar el control.

- Alcance limitado del SIG. Para el SIG las obras son incorporadas desde el momento en que se adjudican a un contratista u ejecutor, pero no incluyen información sobre la tramitación previa: generación de especificaciones, armado de pliego, gestión de la contratación en la modalidad que se considere pertinente, preadjudicación y sustanciación de impugnaciones en caso de haberlas.

Se verificó que los datos de cantidad de beneficiarios y metros de cañería que se indican en el sistema SIG no coinciden con los acordados en los expedientes, porque los valores corresponden a las solicitudes rechazadas por sobrestimación de precios (v.g. Exps. 138/2015, 139/2015, 140/2015, 141/2015).

Cuadro 7 – Obras del Municipio General Las Heras

EXPTES 138 a 141/2015 . Verificación SIG vs. Constancias de los expedientes.

Nro Expte.	Monto de Obra	Beneficiarios (SIG)	Beneficiarios (Verificado AGN)	Diferencia		M Cañería (SIG)	M Cañería (Verificado AGN)	Diferencia	
138/2015	7.975.599,78	1392	2064	672	48,28%	270	790	520	192,59%
139/2015	7.992.034,62	1296	1680	384	29,63%	260	840	580	223,08%
140/2015	7.956.907,63	1488	2400	912	61,29%	440	840	400	90,91%
141/2015	7.953.546,03	1296	1632	336	25,93%	430	855	425	98,84%
		5472	7776	2304	42,11%	1400	3325	1925	137,50%



Auditoría General de la Nación

5. Existen aspectos de seguridad física/lógica y de continuidad del servicio que presentan debilidades relevantes. ENOHSA mantiene sus archivos de respaldo en cinta, pero se encuentran ubicadas en el mismo edificio (en el área de Tesorería) pero no en localización física diferente; por otro lado, no hay una rutina regular de pruebas de restauración de esos *backups* sino que se ejecutan por demanda de usuarios.
6. El mecanismo de apertura de expediente no permite identificar en forma segura expedientes vinculados a la CMR: la identificación es un marbete de papel con la leyenda “ACUMAR” y las herramientas computacionales no cuentan con códigos auxiliares que permitan seleccionarlos con rapidez y seguridad.
7. El SIG no emite un reporte específico y automatizado con la selección de las obras en ejecución en la CMR. El SIG permite seleccionar las obras por distintos campos tales como localidad, ubicación geográfica o programa por el que se tramita (v.g. PROARSA) pero no cuenta con un campo específico que distinga a las obras en la CMR respecto de las del resto de país. Esto obliga a seleccionar las de toda la Provincia de Buenos Aires y luego separar las que corresponden a los Municipios pertenecientes a la Cuenca en forma manual.
8. El SIG registra el estado de obra mediante un código, pero los cambios de estados no se manejan en forma automática. Los códigos empleados por el sistema son manejados manualmente. No responden a una regla construida internamente al sistema ni el cambio de estado está asociado a un determinado evento como, por ejemplo, la carga de documentación verificable cuya ocurrencia modifique automáticamente el estado de la obra. Existen obras con código “Terminada” que no están transferidas ni en operación y reducen la confiabilidad de la información remitida al JCyCF N° 12.

Recomendación:

Reformular los procedimientos existentes a fin de maximizar la confiabilidad de información emitida por el SIG de la organización.

9. De la revisión de los informes de la UAI, surge:
 - a. En el informe 10/2013 “SIH Programa de Saneamiento Integral de Hábitat – Cumplimiento Res 152/2002 SIGEN (2013)”, las principales observaciones apuntan a rendiciones de cuentas no presentadas, inexistencia de indicadores de avance de ejecución de Programas y ausencia de procedimientos formalizados, aunque existen instructivos de procedimiento.
 - b. Del Informe 12/2014, “Plan Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria, 2014” los hallazgos fueron falta de avance de obras, modificación inconsulta de



Auditoría General de la Nación

proyectos, cierres de financiamiento inconsistentes en Convenios únicos de colaboración y transferencia (CUCT).

- c. En el caso del Informe 15/2014, “Programa de Ingreso Social con Trabajo: Argentina Trabaja – Ellas Hacen” (2014), se indica que no se han obtenido elementos de juicio válidos y suficientes, que permitan determinar que el ENOHSA ha cumplido con los objetivos del programa “Ellas hacen”, carencia de un sistema de información integral y de indicadores que den cuenta de su ejecución, falta de una estructura formal del área encargada de la gestión del Programa en el ENOHSA, ausencia de controles del ENOHSA sobre las prestaciones brindadas de las Universidades contratadas y encargadas de la capacitación, sobre la Federación de cooperativas con la que se suscribieron convenios para llevar adelante los procesos de adquisición de materiales y logística.

Recomendación:

Dar cumplimiento a lo establecido en los informes de la UAI respectiva.

10. Incumplimiento de ROP en rendiciones de cuenta

- a. Al 31/12/2015 existen \$553 millones de fondos transferidos no rendidos, para todos los programas de los cuales \$206,7 millones tienen una mora que superan el año. Los reglamentos establecen 30 días para las rendiciones mensuales y 60 días para rendición final.
- b. Incumplimientos de los criterios de elegibilidad. Entes ejecutores a los que se les realizaron transferencias mientras presentaban “incumplimientos verificados” en la rendición de cuentas (Municipalidad de Berazategui, Exp. 369/02 y Municipalidad de Caleta Olivia, Exp. 73/13).
- c. Falta de comunicación a la UAI del incumplimiento en el proceso de rendición de cuentas Resolución ENOHSA N° 363/2007 (Reglamento general para la rendición de cuentas de fondos presupuestarios transferidos a provincias, municipios y/u otros Entes), cláusula 3.3.
- d. Ausencia de la imposición de sanciones por incumplimiento. ROP PROARSA 2009, punto 18, ROP PROARSA 2012 punto 14. Inacción judicial.

Hecho posterior: a partir del año 2016 se observa el inicio de procedimientos/acciones de la Asesoría Jurídica de conformidad con las facultades reconocidas en los Reglamentos operativos.



Auditoría General de la Nación

Recomendación:

Efectuar todas las acciones tendientes a optimizar la gestión de los recursos públicos.

V. OBSERVACIONES PARTICULARES CMR

1. Según surge de la consulta al SIDIF, no se utilizaron los códigos de las actividades presupuestarias 77, 78 y 79 previstos por la ONP en la disposición 137/2011.

Recomendación:

Cumplir con la Disp. 137/2011 de la ONP (utilizar los códigos de actividades presupuestarias 77, 78 y 79 para los fondos destinados a la CMR)

2. No se incluyeron los códigos de identificación geográfica de los municipios destinatarios de fondos transferidos, en el SIDIF.

Recomendación:

Asignar los códigos de identificación geográfica a nivel municipio de los fondos transferidos, en el SIDIF.

3. Falta de verificación de la información suministrada por los municipios de la CMR al ENOHSA (ej. Exps. 50/13, 590/12, 591/12, 138/15, 139/15).

Recomendación:

A los efectos de una adecuada gestión, cumplir con los análisis de la información suministrada por los municipios.

4. En el Informe 05/2014 de la UAI ENOHSA, referido a las “Obras en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo”, los hallazgos fueron: Documentación agregada a expedientes sin autenticar o firmar, Incumplimiento de plazo de obra, Falta de personería, Falta de seguimiento de los actuados, Inconsistencia en la cantidad de beneficiarios, Falta de acumulación al expediente de documentos sustanciales, Cómputo del plazo de obra.

Recomendación:

Dar cumplimiento a las acciones correctivas establecidas por la UAI en el ámbito de las obras en la CMR.

5. Se detectaron las siguientes inconsistencias en la información remitida al JCyCF N° 12:
 - a. De los 44 expedientes informados al Juzgado, el Exp. ENOHSA 202/12 “ACUMAR ETAPA IV - Rehabilitación, optimización y ampliación de Planta Depuradora de



Auditoría General de la Nación

Líquidos Cloacales - Las Heras” no correspondía incluirse en los términos de la Resolución del 18/3/2013 IX.b que indica “[...] *que se encuentren en curso de ejecución...*”, por cuanto la obra aparece clasificada como “En Estudio”;

- b. A su vez, no se informó la obra del Exp. 1067/09 “Planta de Tratamiento de Efluentes Cloacales Claypole” aunque si se informa el Colector del Exp. 1162/09 asociado al antes mencionado.

Recomendación:

Efectuar las acciones de control pertinente a fin de dotar a la información de oportunidad y confiabilidad.



Auditoría General de la Nación

VI. OBSERVACIONES PARTICULARES. PROESA (Adm. Directa)

VI.1. Consideraciones previas

Por resolución de 23 de marzo de 2011, el Juzgado Federal de Quilmes requirió al ENOHSA, *“que intervenga activamente en la elaboración del plan director único para la prestación de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Cuenca Alta y partido de Merlo, para finalmente proveer a su financiamiento evitando dilaciones e interrupciones en la ejecución del mismo”* (Punto VII).

El 27 de agosto de 2011 se suscribió el Convenio de Cooperación Interinstitucional para la Implementación del Plan de Acción Conjunta y de emergencia para las plantas de tratamiento de líquidos cloacales en la Cuenca Alta entre ABSA, ACUMAR, ENOHSA, AySA y los intendentes de los municipios de Marcos Paz, Cañuelas y Las Heras. Por medio de este convenio ABSA se compromete a llevar adelante todas las acciones tendientes a la ejecución del Plan de acción conjunta mencionado (Cláusula 5ta). Por su parte, ENOHSA asume el compromiso de financiar a ABSA para la ejecución de las obras que se detallan en Anexo I al Convenio. El financiamiento se realizará de conformidad con el Reglamento operativo del Programa de asistencia de áreas con riesgo sanitario – PROARSA (Cláusula 6ta.). Como plazo para la finalización de las obras de acondicionamiento y puesta en marcha de las Plantas se establece en 6 meses desde que ABSA cuente con la efectiva disponibilidad de fondos para cada obra. (Cláusula 7ma). Por otra parte, la ACUMAR se compromete a llevar a cabo el control de ejecución y cumplimiento de las obras vinculadas al Plan de acción conjunta y emergencia antes mencionado, debiendo evaluar y aprobar el informe final presentado por ABSA con relación a la realización de las tareas (Cláusula 8va).

Las tres obras analizadas en esta auditoría que ENOHSA lleva adelante para ABSA fueron originalmente planificadas para ser financiadas por el organismo en el marco de las transferencias que le son habilitadas por ley (PROARSA, transferencias). Posteriormente dichas obras son incluidas presupuestariamente bajo la jurisdicción de ENOHSA por lo cual éste asume la realización de las obras por administración (PROESA) y al comunicarlo al Juzgado de



Auditoría General de la Nación

ejecución manifiesta que “tiene las facultades y obligaciones determinadas por la Ley N° 13.064 y sus modificatorias para la contratación y ejecución de construcciones que revistan el carácter de obra pública. Que, en consecuencia, resulta beneficioso que el mismo lleve adelante las obras requeridas con el fin de otorgar celeridad al trámite técnico administrativo para contratar y ejecutar las Plantas de Provisión de agua Potable y de Tratamiento de Desagües Cloacales y una vez concluidas proceder a su transferencia al operador correspondiente” (Presentación del ENOHSA del 23 de febrero de 2012, en el Exp. 26/09 Juzgado Federal de Quilmes), por lo cual las obras son insertadas en la operatoria propia de ENOHSA.

VI.2. Observaciones

1. Inexactitud en la información enviada al JCyCF N° 12

Las modificaciones que se producen en el plazo de obra no son informadas al Juzgado en las planillas remitidas trimestralmente (Exp. 201/2012, “Rehabilitación, optimización y ampliación de Planta depuradora de líquidos cloacales Gándara - Marcos Paz – Prov. de Buenos Aires – PROESA”; Exp. 203/2012, “Rehabilitación optimización y ampliación de planta depuradora de líquidos cloacales – Loc. Cañuelas – Pcia. de Buenos Aires. PROESA”; Exp. 504/2012, “Planta depuradora de líquidos cloacales Nuestra Señora de la Paz – Loc. Marcos Paz – Pcia. de Buenos Aires – PROESA”).

Cuadro 8 – Obras con discrepancia en los plazos de obra informados

Nro Exp.	Objeto de la obra	Plazo de Obra (días) Informado al Juzgado al 31-12-2015	Plazo de Obra (Relevamiento AGN) al 31-12-2015	% de desvío al 31-12-2015	Res. ENOHSA Nro.	Res. ENOHSA Fecha
203/12	ACUMAR ETAPA II - Rehabilitación, optimización y ampliación de Planta Depuradora de Líquidos Cloacales - CAÑUELAS	540	950	75,93%	584/15	12/11/2015
201/12	ACUMAR ETAPA III - Rehabilitación, optimización y ampliación de Planta Depuradora de Líquidos Cloacales - Gándara - Marcos Paz	540	856	58,52%	567/15	26/10/2015
504/12	ACUMAR ETAPA I - Rehabilitación, optimización y ampliación de Planta Depuradora de Líquidos Cloacales - Ntra Sra de la Paz - Marcos Paz	540	650	20,37%	516/15	09/09/2015

Fuente del gráfico: Elaboración propia sobre la base de revisión



Auditoría General de la Nación

Recomendación:

Efectuar las acciones de control pertinente a fin de dotar a la información de oportunidad y confiabilidad.

2. Incumplimiento del Estatuto del ENOHSA (Decreto 107/97)

a. Plazos y presupuestos

Los plazos y presupuestos efectivos de las obras registran desvíos y revelan defectos de planificación, evaluación y coordinación con el operador del servicio, ABSA.

- Exp. 201/2012, “Rehabilitación, optimización y ampliación de Planta depuradora de líquidos cloacales Gándara - Marcos Paz – Prov. de Buenos Aires – PROESA”: la obra estaba presupuestada en \$62,4 millones (a ppios. de 2013) y concluye con un costo de \$120,7 (a julio de 2016) un desvío del 93,4% en exceso; asimismo, prevista para 540 días, la obra insumió con las diferentes modificaciones, 1082 días (Resolución ENOHSA 134/16), esto es, un desvío del 100% en tiempo. Al margen de factores climáticos y demoras por restricciones de importación de equipamiento del exterior, parte de la demora es imputable a factores relacionados con el prestador del suministro eléctrico. En efecto, Edenor – ante la disolución de la UTE que solicitó el trámite hacia julio de 2014 – requirió que tal trámite fuera reiniciado por Ecosur Bahía como única contratista . En diciembre de 2015 se pudo proveer el equipamiento y restaban tareas de instalación.
 - En el caso del Exp. 203/2012, “Rehabilitación optimización y ampliación de planta depuradora de líquidos cloacales – Loc. Cañuelas – Pcia. de Buenos Aires. PROESA”, 232 días de los 552 días de ampliación de plazo (Resolución ENOHSA 32/16) se justificaron en problemas en la especificación técnica de la conexión eléctrica que el auditado atribuye a ABSA.
 - En el Exp. 504/2012, “Planta depuradora de líquidos cloacales Nuestra Señora de la Paz – Loc. Marcos Paz – Pcia. de Buenos Aires – PROESA”, algunos días de ampliación de plazo se justificaron en problemas en la conexión eléctrica que el auditado también atribuye a ABSA.
- b. No consta que el estudio/análisis realizado por el ENOHSA a las especificaciones técnicas formuladas por ABSA, que sirven de base para la contratación, haya sido el adecuado ya que la contratista realiza replanteos de diseño significativos con posterioridad al acta de inicio de obra.

En el Exp. 203/2012, la obra sufrió un considerable replanteo (30 %) debido al cálculo de hormigón del proyecto original que fuera “planteado” por ABSA y “revisado” por ENOHSA.



Auditoría General de la Nación

A su vez, en noviembre de 2015 la contratista realizó un pedido de redeterminación de precios sobre el cual el auditado no se ha expedido, y la obra fue transferida a ABSA con recepción provisoria y sin la ejecución financiera total (acta de transferencia de fecha 28/3/2016), desde el punto de vista presupuestario no se encuentra finalizada ni con recepción definitiva, ni vencido el plazo de garantía.

De acuerdo al sistema SIG a agosto de 2016, se certificó la suma de \$120.996.272,06, y “Falta Certificar” \$1.916.971,86. Ello, sin perjuicio de que existe el mencionado pedido de redeterminación por \$1.831.944,59 de noviembre de 2015, sobre el cual el ENOHSA no se expidió.

En su Informe N° 71, de fecha 09/12/2015, el Departamento de Obras y Licitaciones recomienda “*dar intervención a la Asesoría Jurídica para su posterior trámite ante la SIGEN en su 2da intervención según el decreto 1295/02*” (fs. 8514). En este sentido, la SIGEN interviene dos veces respecto a las redeterminaciones de obras: una vez en la primera redeterminación y la segunda “una vez producida la recepción provisoria total de la obra, y en tanto se hayan efectuado todas las redeterminaciones de precios que correspondan, sin que existan trámites pendientes” conf. art 12 Dec. 1295/2002 (texto según Dec 1953/2002, BO 3/10/2002³) y Res SIGEN 55/2012 (BO 17/4/2012)⁴. No consta en el expediente la intervención de la SIGEN.

Hecho posterior: con fecha 27/6/2016 se libró cédula del JCyCF N°12 en atención a irregularidades en órdenes de servicio.

³ **Dec. 1295/2002 Art. 12 (BO 3/10/2002)** — Con carácter previo a la suscripción del Acta de Redeterminación de Precios correspondiente al 30 de junio de 2002, conforme con lo establecido por el artículo 6° del Decreto N° 1295/02, deberá darse intervención a la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, la que deberá expedirse dentro del término de QUINCE (15) días hábiles administrativos.

Asimismo, la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION intervendrá previamente a la aprobación del certificado definitivo final, que se corresponda con la recepción provisional de las obras de cada contrato, a fin de efectuar la revisión de las redeterminaciones de precios, a partir del Acta citada en el párrafo precedente. En esta oportunidad, deberá expedirse dentro del término de VEINTE (20) días hábiles administrativos.

En ambos casos, la opinión que en el ejercicio de las competencias asignadas por el presente, deba brindar la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, tendrá carácter no vinculante. Transcurridos los plazos indicados, su silencio será interpretado como conformidad.

Los controles efectuados en el marco de esta medida, no obstarán al desempeño de las atribuciones ordinarias, conferidas a ese Organismo de Control, por la Ley N° 24.156 y sus modificatorias.

La SINDICATURA GENERAL DE LA NACION dictará las normas de procedimiento, esto es, las modalidades, pautas, etapas y secuencias que regulen su intervención.

(Artículo sustituido por art. 7° del B.O. 3/10/2002).



Auditoría General de la Nación

En el Exp. 504/2012, la obra sufrió una modificación debido a la necesidad de cambiar el proyecto original que fuera “planteado” por ABSA y “revisado” por ENOHSA, lo cual deviene en una mayor inversión.

Recomendación:

Implementar una adecuada evaluación y planificación a fin de desarrollar las acciones pertinentes para el cumplimiento de los planes y plazos de obras.

3. Incumplimiento de las cláusulas del Pliego de Bases y Condiciones Particulares (en adelante PBCP) - plazo del acta de replanteo

El pliego establece que a los diez días hábiles posteriores al acta de replanteo debe sustanciarse la acción. Según surge del Exp. 201/2012, la provisión de vehículos para supervisión e inspección previsto en el art. 55 del PBCP (fs. 1180/1181), difiere en cantidad, tipo de vehículos y momento de entrega. El pliego en su art. 55 contempla la entrega de dos móviles (camionetas, doble cabina y 4 x 4) y fueron entregados cuatro móviles (sedan, de 5 puertas y tracción simple). Esta acta se formalizó el 26/09/2013 y la nota de entrega de los móviles se produjo por nota del 29/07/2014 (fs. 6202/6203).

Recomendación:

Observar los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares.

4. Contratación de personal externo al organismo - Incompatibilidades

El ing. Varela, titular del Estudio Varela de ingeniería estructural, de la ciudad de Bahía Blanca, cumplió funciones de asesor para el ENOHSA y para una contratista vinculada a la operatoria del organismo.

Según surge del Exp. 504/2012, el ing. Varela confecciona los cómputos de hormigón presentados en noviembre y diciembre de 2015 por Ecosur Bahía SA (contratista de la obra). Simultáneamente, el ing. Horacio A. Varela, asesoró al auditado en la verificación de cómputos de hormigón en septiembre de 2013 y enero de 2014 (Exp. 203/2012).

El ENOHSA informó que el ingeniero Varela “*se desempeñó entre los años 2005 y 2015 como Asesor Estructural de la Gerencia Técnica*” y “*prestó servicios a este organismo*”



Auditoría General de la Nación

por el período 01/09/13 a 30/6/2014 en el marco del Convenio Específico N° 1, Convenio de Asistencia Técnica celebrado entre la Facultad de Derecho de la UBA y este Organismo de fecha 1° de julio de 2014, ratificado el 1° de julio de 2015”.

De lo expuesto surgen debilidades como: los riesgos de incompatibilidades no están contemplados en los convenios con la Facultad de Derecho exhibidos y no existirían compromisos de los profesionales con el auditado en materias como la citada incompatibilidad, confidencialidad, etc.

Recomendación:

Fijar un régimen de incompatibilidades para el personal externo a fin de evitar situaciones de conflictos de intereses. Adicionalmente, dotar a la estructura de personal con los perfiles adecuados.

VII. OBSERVACIONES PARTICULARES “Programa Agua más Trabajo”

VII.1. Consideraciones Previas

Según surge del punto 2 del Reglamento Operativo del Programa Agua más Trabajo éste tiene como objetivos:

- Mitigar el riesgo sanitario de la población que carece de los servicios sanitarios básicos, y generar, con el acceso a los servicios, condiciones de equidad e inclusión social respecto del resto de la comunidad.
- Habilitar un mecanismo de creación de empleo a través de la constitución de Cooperativas de trabajo de saneamiento.

Estos objetivos deben ser analizados dentro de lo reglado por el art. 5 del Estatuto ENOHSA (Dec. 107/97) que le asigna la ejecución de las políticas formuladas por la Secretaría de Obras Públicas (del hoy Ministerio del Interior) para el desarrollo de los servicios de provisión de agua potable y de saneamiento en general, a través de la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios y de la adquisición de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos, y brindado asistencia técnica y financiera con destino a la construcción, mantenimiento, operación y reposición de infraestructura, provisión de equipamiento y la operatividad y regulación de los



Auditoría General de la Nación

sistemas prestacionales. En este sentido, en los expedientes analizados, se verificaron diferentes debilidades en la gestión del programa.

Puede concluirse que no se cumplieron eficazmente los objetivos del Programa (ROP Agua más Trabajo, punto 2).

VII.2. Observaciones

1. Ineficaz evaluación y seguimiento

Exp. 767/2008, “Adquisición de materiales de línea para las obras de red de expansión de agua potable en el Ba. América Unida Mód. II - Mun. de Pres Perón - Pcia. Bs As (A+T)”: Se constató demora del organismo en dar respuesta a los requerimientos del ente ejecutor. La solicitud de las Notas 1985 (fs. 202 y 203) y 3180 (fs. 204 y 205), de junio y agosto de 2011 por las especificaciones técnicas se produjo cuando la obra ya estaba físicamente concluida por la cooperativa, según surge del Cert. 10 remitido por el Municipio el 17/12/2010 (fs 195 a 201).

Exp. N° 106/2009, “Red de agua potable Barrio Santa Marta Mód. I”: El ENOHSA no instó al Municipio en tiempo y forma a realizar la transferencia de la obra al operador de servicio. La población beneficiaria de aprox. 1800 habitantes en 20 has tuvo una espera de al menos tres años a posteriori de la conclusión de las obras.

2. Incumplimiento del ROP Agua + Trabajo 2008, punto 6.1. inc. 8. No consta en el expediente que el organismo haya autorizado, con carácter de excepción, la adquisición de la tunelera (sic) trifásica. Tampoco se encontró evidencia sobre el destino final del bien (Exp. N° 106/2009).
3. Exp. 767/2008. “Adquisición de materiales de línea para las obras de red de expansión de agua potable en el Bo. América Unida Mód. II - Mun. de Pres Perón - Pcia Bs As (A+T)”: Falta de información que justifique la falta de aceptación del presupuesto en tiempo y forma atendiendo al carácter social del programa. La demora injustificada en dar respuesta a las solicitudes del ente ejecutor para evitar paralizar las obras contradice el especial objetivo del Programa de generar una salida laboral a las cooperativas.

Recomendación:

Teniendo en cuanto el alto impacto social del Programa A+T aplicación del efectuar en tiempo y forma las evaluaciones y seguimientos a fin de la obtención del objetivo fijado (art. 5 Estatuto ENOHSA, Dec. 107/97).



Auditoría General de la Nación

VIII. OBSERVACIONES PARTICULARES Programa PROARSA

VIII.1. Consideraciones Previas

Funciones de control que corresponde al ENOHSA de conformidad al Dec. 107/97, art. 8 (acciones específicas).

Obras realizadas mediante transferencia a entes ejecutores comprendidos en la CMR.

VIII.2. Observaciones

De los expedientes surgen falencias tales como incumplimientos, omisiones a los procedimientos y las distintas obligaciones asumidas por las partes involucradas en los Convenios celebrados entre el ENOHSA y ABSA/municipios de la CMR en calidad de entes ejecutores.

1. Las rendiciones de cuenta se realizaron siguiendo el reglamento general para la rendición de cuentas de fondos presupuestarios transferidos a provincias, municipios y/u otros entes (cláusula segunda, ap. 11) dictado por la SOP y adoptado por el organismo mediante Resolución ENOHSA N° 363/07. El procedimiento allí regulado establece menor grado de exigencia que los Reglamentos específicos emitidos por ENOHSA para cada Programa: resulta suficiente con la relación de comprobantes (una planilla que hace referencia a documentación de la que no se acompaña copia) para cumplir con los recaudos allí contemplados.

Con mayor grado de exigencia, los Reglamentos operativos del PROARSA 2009 Y PROARSA 2012, regulan otros requisitos (RO PROARSA 2009, punto 17.1.2 “*La documentación respaldatoria de las rendiciones deberá estar certificada con la leyenda ‘Es copia fiel del original’ y firmada por la máxima autoridad del ente executor. La falta de certificación, en legal forma, será motivo suficiente de rechazo de la documentación y punto 17.1.3. La documentación respaldatoria de las rendiciones deberá ajustarse a la legislación tributaria vigente en la materia, siendo el ente executor responsable de su cumplimiento exclusiva responsabilidad del ente executor (sic)*”). A pesar de ello, en la mayoría de los expedientes examinados no se incorpora la documentación respaldatoria o se lo hace de manera incompleta o inadecuada.



Auditoría General de la Nación

Recomendación:

Dar cumplimiento a aquellas normas de mayor exigencia y ajustadas al control de los fondos públicos.

2. No se ha constatado en los expedientes revisados del PROARSA que se haya seguido un procedimiento uniforme detallando la evaluación del proyecto presentado y cuyo resultado se plasme en el informe respectivo. El *check list* obrante en los expedientes no satisface los requerimientos de evaluación previstos en los reglamentos.

Recomendación:

Incorporar a los expedientes un informe detallado de la evaluación de los proyectos presentados.

3. En los expedientes 138, 139, 140 y 141 de 2015 (Sistema de redes cloacales Matanza Riachuelo – Planimetría Zona 1, 2, 3 y 4 Loc. Gral Las Heras respectivamente cuyo desdoblamiento se observa más adelante) el auditado determinó valores menores a los presupuestados por el ejecutor. No fue suministrado procedimiento escrito a los efectos de la evaluación de los valores de referencia de las obras objeto de convenio.

Municipalidad de General Las Heras. Sistema de Redes Cloacales. Zonas 1 a 4.

Cuadro 9 – Precio original y reformulado post objeción de ENOHSA (Valores a abril de 2015).

Item	título	Precio Unit Original	Precio Unit Reformulado	Diferencia \$	Diferencia %
1	Excavación a Cielo Abierto m3	\$ 447,02	\$ 447,00	\$ 0,02	0,00%
2	Lecho de Arena ml	\$ 169,96	\$ 80,00	\$ 89,96	112,45%
3	Acarreo y colocación PVC DN 160 mm ml	\$ 445,43	\$ 300,00	\$ 145,43	48,48%
4	Acarreo y colocación PVC DN 200 mm ml	\$ 1.552,90	\$ 350,00	\$ 1.202,90	343,69%
4	Acarreo y colocación PVC DN 250 mm ml	\$ 643,70	\$ 420,00	\$ 223,70	53,26%
5	Bocas de Registro a menos de 2,5 m Un	\$ 54.839,02	\$ 15.600,00	\$ 39.239,02	251,53%
6	Bocas de Acceso y Ventilación Un	\$ 4.868,97	\$ 3.200,00	\$ 1.668,97	52,16%
7	Conexiones Cortas Un	\$ 3.844,79	\$ 1.700,00	\$ 2.144,79	126,16%
8	Conexiones Largas Un	\$ 4.796,82	\$ 3.050,00	\$ 1.746,82	57,27%
9	Reparación de Vereda m2	\$ 641,24	\$ 392,00	\$ 249,24	63,58%
10	Reparación de Pavimento m2	\$ 1.187,87	\$ 950,00	\$ 237,87	25,04%
11	Empalme a BR existente Un	\$ 66.305,30	\$ 12.800,00	\$ 53.505,30	418,01%

Recomendación:

El proceso de determinación de los valores de referencia debe ser replicable en cuanto a las fuentes consultadas y procedimientos aplicados, a efectos de permitir controles internos y externos, concomitantes o posteriores.

Sistematizar los procedimientos de determinación de los valores de referencia para obras.



Auditoría General de la Nación

4. El ENOHSA no toma conocimiento del proceso de contratación llevado adelante entre los entes ejecutores y los contratistas y queda librado a las jurisdicciones. El ENOHSA desconoce el contenido de los pliegos de licitación, cuya redacción queda exclusivamente a cargo del ente ejecutor. (Estatuto ENOHSA, Dec. art. 8 inc. e).
5. Se aprueba la financiación de la obra sin tener la documentación completa según lo requiere el punto 22, información técnica del proyecto de obra a financiar, del ROP PROARSA 2009.
 - a. En el Exp. N° 537/11 “Proyecto refuerzo de red de distribución de agua – Bo. Americano”, al momento de la aprobación de la financiación falta la Memoria de cálculos hídricos y parámetros de diseño.
 - b. ENOHSA autorizó la financiación de la obra sin documentación que respalde la referente autorización de AYSA reemplazándola por una declaración jurada del funcionario municipal (Incumpl. del ROP 19.2.1); Exp. N° 1162/2009. “Colector Claypole Centro Mun. Alte Brown - Prov. Bs. As.”; Exp N° 1067/2009, “Planta de tratamiento de efluentes cloacales Loc. Claypole - Mun. Alte Brown - Prov. Bs. As”.

Recomendación:

Dar cumplimiento estricto a lo normado en el Estatuto (Dec 107/97) y los reglamentos en lo relacionado a la aprobación de proyectos.

6. De acuerdo al ROP PROARSA 2012) las solicitudes de financiamiento se efectúan en función de “proyectos” y no de “montos”. La modificación de los proyectos a fin de mantener el monto total solicitado y la aprobación previa de montos no está prevista.

En los expedientes 138, 139, 140 y 141 de 2015 se verificó que ante el rechazo por el auditado de los presupuestos originales presentados por el municipio, éste realizó nuevas solicitudes de financiamiento, con valores unitarios menores, pero manteniendo el valor total de la obra, con la expresa manifestación *“al ajustar los precios unitarios se percibe una reducción del monto de obra, lo cual se verá compensado por un aumento de los metros de cañerías a ejecutar, para de esa forma acercarse al monto final acordado”*. Los mencionados “montos finales acordados” no surgen de documentación alguna que haya sido exhibida al equipo de auditoría.



Auditoría General de la Nación

Recomendación:

Atendiendo a la importancia de la evaluación efectuada, documentar en forma integral las acciones para el análisis de los proyectos presentados.

7. Incorrecto Devengamiento

- a. Se realizan incorrectos devengamientos de las órdenes de pago presupuestarias, los cuales no están correlacionados con las órdenes de transferencia y dificultan su control. Si bien el administrador del organismo por excepción cuenta con estas facultades (Ley 24.583; Estatuto Dec. 107/97, art. 17, inc. i.), no constituye una buena práctica (Cfr Exp. 50/2013, “Construcción de red cloacal en Barrio de Libertad Módulo II”; Exp. 590/2012, “Red de desagües cloacales. B. Gándara Módulo 1”; Exp. 591/2012, “Red de desagües cloacales. B. Gándara Módulo 2”; Exp. 557/2009, “Redes de agua Potable – Longchamps Módulo 3”).

En un caso, se solicitó el reintegro de la transferencia por haberse realizado un pago en exceso. (Exp. 590/2012, “Red de desagües cloacales. B. Gándara Módulo 2”).

- b. La UAI en su informe de auditoría N° 12/2014, del 19/12/2014, sobre el Programa PROARSA observó *“devengamientos de gastos sin darse las condiciones establecidas por las normas de ejecución presupuestaria (Ley 24.156, Decreto 1344/2007 y Resolución 200/2013 de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas)”*.

Recomendación:

Dar cumplimiento a las normas de ejecución presupuestaria a fin de evitar sobreaplicaciones financieras.

8. Documentación de respaldo inadecuada a efectos del seguimiento de los fondos transferidos. En el caso del Exp. 591/2012, “Red de desagües cloacales Bo. Gándara Módulo 2”, no fue posible cruzar las transferencias efectuadas por ENOHSA contra la cuenta bancaria asignada al Proyecto ya que los extractos bancarios obrantes en el expediente son de los meses de julio, agosto, diciembre de 2013 y enero de 2014 mientras que las transferencias se efectivizaron en marzo y septiembre de 2013 y abril de 2014 (ROP PROARSA 2012, punto 13 c). Similares situaciones se verifican en los Exp. 138/2015, “Sistema de redes cloacales Matanza – Riachuelo – Planimetría Zona 1”; Exp. 139/2015, “Sistema de redes cloacales Matanza – Riachuelo – Planimetría Zona 2”; Exp. 140/2015, “Sistema de redes cloacales Cuenca Matanza - Riachuelo. Planimetría. Zona 3



Auditoría General de la Nación

Loc. Gral. Las Heras. Pcia. Bs. As.” y Exp. 141/2015, “Sistema de redes cloacales Matanza – Riachuelo – Planimetría Zona 4”.

9. Las acciones de seguimiento y de control ejecutadas por el organismo (ROP PROARSA 2009 punto 10.1 y del 10.1.3 al 10.1.6.; ROP 2012, punto 8, inc. del b al f) según surge del análisis de los expedientes, fueron laxas y extendidas en el tiempo y en algunos casos inexistentes. Inadecuado seguimiento. Exp. 921/2011, “Plan de contingencia plantas depuradores cloacales acondicionamiento supletorio”. No surge del expediente cómo ENOHSA toma conocimiento que la obra está finalizada. En el expediente consta que con fecha 12/04/2016, el organismo envió nota al apoderado legal de ABSA, ya que *“teniendo en cuenta que la obra se encuentra finalizada según lo referido por Ud.”*, solicita documentación relativa al Certificado N° 2 y al cierre financiero.
10. El organismo tomó conocimiento de la rescisión del contrato de obra entre el ente executor y la empresa de manera tardía e informal, vía telefónica (Exp. 156/10, “Perforación e impulsión Alejandro Petión, Mun. Cañuelas, Pcia. Bs. As”).
11. En el Exp. N° 50/2013, “Construcción de red cloacal - Barrio Libertad - Módulo 2 Redes Finas – Merlo, Pcia. De Buenos Aires”, la rescisión de contrato aparece formalizada por decreto municipal, se produjo el 30/10/2015 e informó el 9/12/2015. No se presentaron relaciones de comprobantes para los Certificados 5 y 6 (el Cert. 5 no obra en el Exp.) y ENOHSA las reclamó en agosto de 2016. Los controles de seguimiento resultaron inadecuados y tardíos.
12. De los expedientes analizados no surge que frente a incumplimientos de los convenios o de la rendición de cuenta y el cierre financiero detectados por el organismo, éste haya incoado los procedimientos contemplados en el Reglamento general para la rendición de cuentas de fondos presupuestarios transferidos a provincias, municipios y/u otros entes (Res. ENOHSA N° 363/07 cláusula 3ra.) y en los Reglamentos operativos de los Programas (ROP Agua + Trabajo PROARSA 2009 punto 18, PROARSA 2012 punto 14).

Recomendación:

Efectuar todas las acciones prevista en el ROP A+T y PROARSA a fin de asegurar la correcta aplicación de los fondos otorgados.

13. Observaciones comunes a los Exps. N° 138, 139, 140 y 141 de 2015.

En los cuatro expedientes se diligenciaron obras de cloacas para habitantes del partido de Las Heras. Cada obra tuvo montos muy similares (promedio por exp. \$7.969.522,02).



Auditoría General de la Nación

De las tareas de campo desarrollados surgen que las obras no se encontraban concluidas, a pesar del vencimiento del plazo previsto. En las cuatro obras resultó contratista la empresa GADES SA.

a. Cantidad de expedientes.

No se encontró fundamentación a la apertura de cuatro expedientes similares con el mismo objeto y monto aproximado (se reitera, un promedio por Exp. de \$ 7,9 millones). De este modo, aún ante el supuesto que existieran elementos justificativos suficientes, debe tomarse en consideración que todas las actividades se ejecutaron el cuádruple de veces que las razonablemente necesarias, configurando un desvío de la eficacia administrativa. Que el fraccionamiento en unidades menores de una misma obra, a un mismo contratista, pese al uso del más exigente de los medios de contratación previstos, implica el debilitando de los controles previos a ejercer (por ejemplo: ante la evaluación de capacidades y experiencias técnicas, económicas y financieras), así como dificultades posteriores.

Por eso, más allá de que el llamado “desdoblamiento” constituye una práctica prohibida en las compras y contrataciones en general, debiendo entender por tal lo previsto en la reglamentación del Dec. 1023/2001 el Poder Ejecutivo Nacional hizo constar que: “ARTÍCULO 37. PROHIBICIÓN DE DESDOBLAMIENTO. No se podrá fraccionar un procedimiento de selección con la finalidad de eludir la aplicación de los montos máximos fijados en el presente reglamento para encuadrarlos o de las competencias para autorizar o aprobar los procedimientos de selección” (Dec. 893/12. BO 14/6/2012), y que también la ley bonaerense 13.981 lo prohíbe expresamente: “ARTICULO 6º: PROHIBICION DE DESDOBLAMIENTO. No podrán desdoblarse o fraccionarse las contrataciones, de modo que posibilite la elusión de los procedimientos básicos de licitación, o de las competencias para autorizar o aprobar las contrataciones de conformidad a las pautas que fije la reglamentación.”; a efectos de fraccionar justificadamente una obra, deben tomarse en consideración todos los factores que permitan hacer una adecuada afectación de todos los recursos del Estado que se están involucrando y que el resultado esperable sea acorde con tales esfuerzos.



Auditoría General de la Nación

b. Omisión de cerrar los proyectos.

En los cuatro expedientes revisados, la Municipalidad requirió la transferencia de la casi totalidad de los montos comprometidos (más del 99 % de ellos), entre julio y noviembre de 2015.

En dos de los cuatro expedientes, el auditado no cumplió con la transferencia de fondos (ver punto “Montos rendidos y no transferidos por ENOHSA.”).

Cuadro 10 – Obras del Municipio General Las Heras (II)

Exp.	Fecha contrato	Proveedor	Titulo	Monto de Obra	Transferido por ENOHSA
139/15	16/04/2015	GADES S.A	Sistema de Redes Cloacales Cuenca Matanza - Riachuelo - Planimetría Zona 2	7,992,034.62	6,848,214.78
138/15	16/04/2015	GADES S.A	Sistema de Redes Cloacales Cuenca Matanza - Riachuelo - Planimetría Zona 1	7,975,599.78	7,904,219.00
140/15	16/04/2015	GADES S.A	Sistema de Redes Cloacales Cuenca Matanza - Riachuelo - Planimetría Zona 3	7,956,907.63	4,449,326.45
141/15	16/04/2015	GADES S.A	Sistema de Redes Cloacales Cuenca Matanza - Riachuelo - Planimetría Zona 4	7,953,546.03	7,865,573.00

Adicionalmente, en los cuatro expedientes surgen diferencias de información entre las fechas de pago que el municipio informó en las relaciones de comprobantes de 2015 y las respuestas de las nuevas autoridades municipales a las nuevas autoridades de ENOHSA en 2016 (hechos posteriores al período auditado).

En los casos en que se transfirió la totalidad de lo relacionado por la municipalidad (Exp. 138 y 141) no se encontró en los expedientes constancia de acciones de ENOHSA para instar la finalización de las obras.

De este modo, el organismo ratifica su posición de desprenderse de sus funciones legalmente previstas y transferirlas a los entes ejecutores.

Recomendación:

Instrumentar procedimientos y controles que apunten a fortalecer el proceso licitatorio, fundamentando los actos administrativos involucrados a fin de ponderar su transparencia. Generar nuevos controles con el fin de asegurar que los expedientes cuenten con los respectivos



Auditoría General de la Nación

cierres de proyectos en los plazos convenidos, indicando en los casos de incumplimientos las penalidades y sanciones a aplicar.

c. Montos rendidos y no transferidos por ENOHSA.

En dos casos ENOHSA no transfirió los fondos certificados por la municipalidad. El municipio no reclamó la transferencia de los saldos. No surgen de los expedientes revisados las razones que hayan fundamentado las omisiones.

En el caso del Exp. 139/2015, la tercera transferencia fue parcial, y se omitió transferir la cifra de \$ 1.077.746,99.

Fact.	Fecha	Monto	Cancelación informada en noviembre de 2015	Cheque u OP informada en noviembre de 2015	Orden de pago informada en febrero de 2016	Cancelación informada en febrero de 2016	Fecha de transferencia	Diferencia
19	01/06/2015	\$ 2.074.112,47	04/06/2015	4118	4851	07/07/2015	29/06/2015	\$ 0,00
23	03/07/2015	\$ 2.401.067,21	06/07/2015	5049	6952	10/09/2015	08/09/2015	\$ 0,00
32	04/08/2015	\$ 3.450.782,09	05/08/2015	5969	9917	30/12/2015	23/12/2015	-\$ 1.077.746,99

Monto del conve	\$ 7.992.516,00
Total Facturado	\$ 7.925.961,77
Falta certificar	\$ 66.554,23
Total Transferido	\$ 6.848.214,78
Falta Transferir	\$ 1.077.746,99

En el Exp. 140/2015 faltó transferir \$ 3.543.189,55. En agosto de 2015 se rechazó la rendición, pero en noviembre de 2015 no se dio cumplimiento a un nuevo pedido de transferencia.

Facturado	\$ 7.886.139,01
Transferido	\$ 4.449.326,45
Pagado	\$ 4.449.326,45
Saldo	\$ 3.543.189,55

Recomendación:

Efectuar las acciones tendientes a regularizar los convenios de transferencias.

VIII.3. Hechos Posteriores

En los expedientes por los cuales tramitaron transferencias a municipios de la Cuenca Matanza Riachuelo se observa que a partir de abril de 2016 se realizan acciones tendientes impulsar trámites pendientes. Sin embargo, muchas de las notas cursadas, que en general responden a un



Auditoría General de la Nación

modelo standard, denotan que el organismo desconoce el estado de la obra (si está interrumpida o concluida), si se completó el financiamiento e incluso cual fue el procedimiento llevado adelante por el Municipio para la realización de la obra. Por caso, el ente ejecutor pidió autorización al ENOHSA para realizar la obra por sí mismo (Exp. 590/2012, Nota del Municipio a fs. 35 de fecha 15/01/2013; Exp. 591/2012, Nota del Municipio a fs. 36 de fecha 15/01/2013), sobre lo cual el Ente nunca se expidió. Posteriormente el ENOHSA pide documentación sobre la “licitación” (nota del 26/01/2016).

VIII.4. Cuestiones formales

1. Expedientes constituidos por copias (Exps. 557/2009, “Redes de agua Potable – Longchamps Módulo 3”; Exp. 1067/2009, “Planta de tratamiento de efluentes cloacales Loc. Claypole - Mun. Alte Brown - Prov. Bs As”). Las copias no se encuentran debidamente foliadas y además fueron realizadas sólo del anverso del original como consecuencia de lo cual no se puede entender el contenido.
2. Falta de incorporación de documentación. El Exp. 537/2011 sigue un cierto orden hasta el momento en que comienza la obra que según indica el acta de inicio de obra, obrante a fs. 326, tiene lugar el 10/07/2012. A partir de allí hay considerables faltantes en la documentación ya que no se encuentra documentación referida a los certificados N° 1, 2, 3, 4, 5. A fs. 327 la municipalidad presenta Nota de fecha 2/10/2013 referida al certificado N° 5, sin embargo, falta toda la documentación a que hace referencia la nota. Posteriormente, habiendo transcurrido casi tres años, en 2014 y en 2016 el ENOHSA hace pedidos de documentación que no fueron satisfechos.



Auditoría General de la Nación

IX. CONCLUSIONES

IX.1. General - Ambiente de control

Bajo grado de ambiente de control documentado en:

- a. Falta de procedimientos adecuados a los efectos del cumplimiento de las misiones y funciones descriptas en el Decreto 107/97 y sus modificatorias.
- b. Inexistencia de sensores eficaces que permitan identificar hallazgos o desvíos a los efectos de penalizar y sancionar incumplimientos, así como asignar más eficientemente los recursos económicos.

IX.2. Particulares - Obras realizadas por administración directa y por convenios de transferencia en el ámbito de la CMR

De este análisis surgieron falencias recurrentes:

- a. Incumplimiento de la manda judicial, en lo relativo a la identificación de los fondos aplicados en la CMR;
- b. Excepcionalidad y arbitrariedades;
- c. Inadecuada intervención de los sectores primarios;
- d. Falta de seguimiento e incumplimiento de Reglamentos operativos;
- e. Atrasos en los plazos de obras e incumplimiento de la planificación financiera;
- f. Inexistencia de penalidades o sanciones.



Auditoría General de la Nación

X. CONSIDERACIONES FINALES

Las normas sobre ética y transparencia pública exigen de los funcionarios públicos una rigurosa conducta mediante el cumplimiento de las normas y los procedimientos, aun cuando se trate de medidas de urgencia o extremas.

Pretender que el organismo se desentienda del control del gasto público y del destino de sus ingresos, vendría a propiciar la arbitrariedad en su empleo y asignación.

Un sistema de control significa que todas las políticas y procedimientos adoptados por la administración de una entidad deben ayudar al cumplimiento del objetivo de la administración de asegurar, tanto como sea factible, la conducción ordenada y eficiente de su gestión, incluyendo adhesión a las políticas de administración, la salvaguarda de activos, la preservación y detección de fraude y error.

El sistema de control va más allá de aquellos asuntos que se relacionan directamente con las funciones del sistema y comprende, como elementos fundamentales, el ambiente de control y los procedimientos de control.

Recomendación general

Dotar a los procedimientos administrativos de las cualidades necesarias a los efectos de lograr el cumplimiento de las misiones y funciones contempladas en el Estatuto ENOHSA (Dec. 107/97).

Buenos Aires, 2 de diciembre de 2016.



Auditoría General de la Nación

XI. ANEXOS

XI.1. NORMAS APLICABLES

XI.1.1. Norma de Creación, acciones asignadas y objetivos.

El Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) fue creado por la ley 24.583 (BO 21/11/1995) con carácter de entidad descentralizada y en la jurisdicción de la Subsecretaría de Recursos Hídricos. El ENOHSA es sucesor del Consejo Federal de Agua Potable –COFAPyS- (ley 23.615 de 1988), si bien esta figura es preservada como “Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento” (CoFeSa) como organismo de coordinación, supervisión y control (arts 6,7 y 8 ley 24.583).

La ley previó que el Estatuto y la Estructura Organizativa fueran aprobadas por decreto, lo que se cumplió mediante el decreto 107/97 (BO 10/2/1997). En 2.004 por decreto 1134/2.004 (BO 8/9/2004) se modificaron para otorgarle las facultades y obligaciones que establece la Ley N° 13.064.

La finalidad principal de ENOHSA es “el desarrollo de los servicios de provisión de agua potable y de saneamiento en general” a través del financiamiento de proyectos o la contratación por sí de contratos de obra pública (conforme la ya señalada reforma de 2.004).

XI.1.1.1. Jurisdicción del ENOHSA

Durante el período auditado (2014 y 2015) el ENOHSA operó en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos y la Secretaría de Obras Públicas, conforme la ley de creación citada.

Hasta la vigencia del decreto 212/2015 (BO 23/12/2015), la Subsecretaría y la Secretaría pertenecieron al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Mediante dicho decreto pasaron a depender del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.



Auditoría General de la Nación

El 28 de enero de 2016 fue designado el administrador por decreto 237/2016 refrendado por el Sr. Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

XI.1.1.2. Sentencia de la causa Mendoza y normas conexas

La CSJN dictó sentencia en la mencionada causa el 8 de julio de 2008 y en el marco de su ejecución se dictaron diversos actos jurisdiccionales que integran el marco normativo aplicable al objeto de auditoría. Entre ellos se destacan los siguientes:

1. Oficina Nacional de Presupuesto: En cumplimiento de las decisiones de la CSJN, la ONP implementó para los servicios administrativos financieros con asignación presupuestaria en materia de obras en el territorio de la cuenca, diversos códigos de actividad, mediante la Disp. ONP0 137/11 (no publicada en el boletín oficial). En el caso de ENOHSA las actividades fueron las “77 Expansión de Agua Potable y Cloacas con Cooperativas en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo”, “78 Habilitación de Obras de Agua Potable y Saneamiento en Áreas Concesionadas de la Cuenca Matanza Riachuelo” y “79 - Expansión de Redes de Agua y Cloacas (PAST) en el Ámbito de la Cuenca Matanza-Riachuelo”.

2. Juzgado de Ejecución: El 18 de marzo de 2013 uno de los juzgados de ejecución de la causa “Mendoza”, el Criminal y Correccional Federal Nro. 12 Secretaría 24, dictó una resolución “a los fines de garantizar un adecuado control y seguimiento de la ejecución de la sentencia” que obliga a los organismos a presentar una planilla informativa cuatrimestral a ese Juzgado.

El requerimiento que motivó la presente auditoría se produjo en el marco de la citada ejecución de sentencia.

XI.1.2. Normas específicas relacionadas con las actividades auditadas

Las actividades de ENOHSA relacionadas con el territorio de la Cuenca Matanza Riachuelo se ejecutan dentro de los programas y actividades generales del organismo, por lo que procede tener en cuenta el marco normativo general de ellas.

El auditado ejecuta obras por tres marcos normativos: 1. obras con financiamiento internacional, 2. Obras por transferencia, y 3. obras por administración. En el ejercicio de sus atribuciones, el auditado emitió Resoluciones que rigieron las obras por transferencia auditadas



Auditoría General de la Nación

(para las obras por administración es de aplicación la ley 13.064 de obras públicas, y para las financiadas por organismos multinacionales los respectivos contratos de préstamo).

XI.1.2.1. PROARSA

Para el “Programa de Asistencia en Areas con Riesgo Sanitario – PROARSA” se emitió la Res. 124/2012 que aprobó su Reglamento. Anteriormente el programa se regía por el reglamento aprobado por Res. 665/2008, identificado como “PROARSA 2.009” (acto administrativo no publicadas en el BO)

XI.1.2.2. Agua Más Trabajo

Para el “Programa Agua Más Trabajo” el auditado emitió las resoluciones aprobatorias 498/2008 y 197/2012 (acto administrativas no publicadas en el boletín

ii. Rendiciones de Cuentas.

El auditado también reglamentó la rendición de Cuentas mediante Res. 363/2.007 “REGLAMENTO GENERAL PARA LA RENDICION DE CUENTAS DE FONDOS PRESUPUESTARIOS TRANSFERIDOS A PROVINCIAS, MUNICIPIOS y/u otros ENTES” (no publicada en el boletín oficial)⁵.

XI.1.2.3. Plan “Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria”

En 2.012, a través de la circular 3/2012, la Secretaría de Obras Públicas indicó a las Subsecretarías y autoridades máximas de los “entes descentralizados” la implementación de dicho “plan” sin especificar su tratamiento administrativo financiero, mediante el cual la Secretaria recibiría los proyectos de obra y una vez analizados los remitiría al área correspondiente.

Los circuitos administrativos y formularios previstos en la citada circular fueron incorporados por ENOHSA a las operatorias vigentes (“programas” en la denominación utilizada por el auditado).

⁵ NOTA: En 2016 ese reglamento fue modificado por Res. ENOHSA 67/16, y el Ministerio también dictó la norma Res. 58-E/2016



Auditoría General de la Nación

XI.2. DESCRIPCION DE LOS PROGRAMAS

XI.2.1. Los “programas”

Las contrataciones y convenios objeto de esta auditoría son gestionados por el auditado a través de la ejecución financiamiento externo, transferencias (obras por convenio) o inversiones directas (obras por administración). Los circuitos o procedimientos utilizados por el organismo reciben la denominación de “programas”, si bien el único programa presupuestario con que cuenta el organismo es el “20. Asistencia Técnico – Financiera y Desarrollo de la Infraestructura para el Saneamiento” y responden a las “políticas nacionales del sector” (ley 24.583 art. 2°).

Según el objeto de auditoría, los circuitos o procedimientos del organismo relevantes son tres: Agua más Trabajo, PROARSA y PROESA.

XI.2.2. Encuadre administrativo financiero de los “programas”

Como se señaló, la denominación “programa” para cierto circuitos o procedimientos no responde a las categorías programáticas del presupuesto en los términos del sistema administrativo financiero vigente (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra).

A fin de establecer la significatividad y una cierta correlación entre los llamados “programas” que aplica el ente auditado y las actividades en términos del sistema administrativo financiero ha de tenerse en cuenta que, en general, las correspondencias serían las siguientes (tener en cuenta que las obras que se ejecutan bajo la modalidad “PROESA” no constituyen transferencias sino bienes de uso):



Auditoría General de la Nación

SIDIF Act.	SIDIF Actividad Descripción	ENOHA Descripción	Gerencia Responsable (desde 2016)	transfer Devengado 2014	Transfer Devengado 2015	var 14/15	Diferencia	Dif %
18	Ejecución de Iniciativas de Agua Potable y Saneamiento - Plan Argentina Trabaja en Saneamiento	"SIH" *	Técnica	\$ 1,489,791,928.00	\$ 1,503,617,069.00	0.93%	\$ 13,825,141.00	4.87%
16	Expansión de Redes de Agua y Cloacas - PAST	PAST	General	\$ 694,771,694.00	\$ 920,696,365.00	32.52%	\$ 225,924,671.00	79.61%
17	Ejecución de Emprendimientos de Aprovechamiento de Agua	"Grandes Acueductos"	Técnica	\$ 285,191,237.00	\$ 524,255,999.00	83.83%	\$ 239,064,762.00	84.24%
12	Agua Potable y Saneamiento para Centros Urbanos Chicos - PROAS (BID N° 1895)	PROAS	Técnica	\$ 74,778,115.00	\$ 82,829,311.00	10.77%	\$ 8,051,196.00	2.84%
11	Expansiones de Agua Potable y Cloaca con Coop. Trabajo	A + T	General	\$ 67,836,561.00	\$ 72,180,642.00	6.40%	\$ 4,344,081.00	1.53%
19	Ejecución de Acciones de Abordaje Participativo Integral para el Saneamiento	"API" (Abordaje Participativo) *	Técnica	\$ 5,111,344.00	\$ 56,008,944.00	995.78%	\$ 50,897,600.00	17.93%
20	Ejecución de Iniciativas para el Saneamiento Integral Urbano - "Plan Ellas Hacen"	"Ellas Hacen" *	Técnica	\$ 16,103,270.00	\$ 53,018,719.00	229.24%	\$ 36,915,449.00	13.01%
13	Agua Potable y Saneamiento para Centros Urbanos Grandes - PAYS (BID N° 2343)	PAYS	Técnica	\$ 10,347,942.00	\$ 5,550,506.00	-46.36%	-\$ 4,797,436.00	-1.69%
15	Obras de Infraestructura de Agua Potable y Desagües en Áreas Urbanas	Transferencias Especiales - PROARSA	Técnica	\$ 289,660,448.00	\$ 2,861,574.00	-99.01%	-\$ 286,798,874.00	-101.06%
1	Conducción y Coordinación Superior			\$ 415,480.00	\$ 2,488,072.00	498.84%	\$ 2,072,592.00	0.73%
7	Obras de Saneamiento en Áreas de Riesgo Sanitario - PROARSA	PROARSA Nuevo (Antes PROSAC)	General		\$ 500,000.00		\$ 500,000.00	0.18%
		PROARSA 2009	General	0	\$ -		\$ 0.00	0.00%
79	Expansión de Redes de Agua y Cloacas (PAST) en el Ámbito de la Cuenca Matanza-Riachuelo	PAST (PROARSA POST 2009)	General	\$ 6,202,227.00		-100.00%	-\$ 6,202,227.00	-2.19%
77	Expansión de Agua Potable y Cloacas con Cooperativas en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo	¿A + T ?						
78	Habilitación de Obras de Agua Potable y Saneamiento en Áreas Concesionadas de la Cuenca Matanza Riachuelo	¿PROARSA / Transferencias Especiales?						
	Total general			\$ 2,940,210,246.00	\$ 3,224,007,201.00	9.65%	\$ 283,796,955.00	100.00%

XI.2.3. Agua más Trabajo

XI.2.3.1. Reglamentos

El Reglamento Operativo y Manual de Procedimientos fue aprobado originalmente por Res. ENOHA 440/2007 (23/08/2007). Se aplicó a todas las jurisdicciones con excepción de las obras ejecutadas en La Matanza (Cfr. Dictamen N° 568/08 del 29/2009 de asesoría jurídica).

Fue modificado por resoluciones ENOHA 163/2008, 492/2008 y 197/12.

Para los casos analizados es de aplicación el texto normativo de 2.008, porque se trata de expedientes iniciados antes de dictarse la Res. ENOHA 197/2012 y los convenios no fueron modificados.

XI.2.3.2. Operatoria del Subprograma Agua Más Trabajo (A+T)

Unidades Ejecutoras (UE): Son el Municipio o Provincia del ámbito de aplicación del Programa conjuntamente con el Prestador de servicios de dicha jurisdicción.



Auditoría General de la Nación

Participación de cooperativas: Es responsabilidad del Gobierno provincial o municipal la ejecución de la obra a través de cooperativas (art. 8 Reg Res. ENOHSA 492/2008 y 7 Reg. Res. ENOHSA 197/12).

Requisitos para la presentación de los Proyectos: Informes sobre riesgo sanitario y condiciones socioeconómicas vulnerables: La reglamentación exigía hasta 2012 la presentación de una declaración jurada del titular del subsidio (en su caso el Intendente del Municipio beneficiado), que acredite que la población beneficiaria del proyecto se encuentra en condición socio-económica de carencia y padece riesgo sanitario. (art. 8 Reg Res. ENOHSA 492/2008). No se prevé en el Reg. Res. ENOHSA 197/12)

Estudios de Impacto Ambiental (EIA): La Responsabilidad es del ejecutor (art. 8.1.k Reg Res. ENOHSA 492/2008 y 7.a.5 Res. ENOHSA 197/12)

Proyecto técnico de la obra: Los Proyectos son elaborados por los ejecutores (art. 10.1 Reg Res ENOHSA 492/2008 y 18 Reg Res. ENOHSA 197/12)

Apertura de cuenta bancaria exclusiva: Los proyectos debían tener una cuenta bancaria “especial” (art. 8.1.f Reg Res ENOHSA 492/2008), característica eliminada en el Reglamento de 2012 (art 7.a.2 Reg Res. ENOHSA 197/12).

Modalidad de contratación de materiales de línea: En el Reg Res ENOHSA 492/2008 se preveía que “El proceso de adquisición deberá responder a los principios de competitividad, agilidad y transparencia,” (art. 13.1 Reg citado). En el reglamento de 2012 esa exigencia fue limitada a aspectos técnicos, al imponer al ejecutor que debía “elaborar y presentar la documentación relativa a la Adquisición de Materiales, de acuerdo a las condiciones impuestas por el presente Reglamento, siendo responsable de la calidad y veracidad técnica de la misma” (art. 7.6.b.2 Res. ENOHSA 197/12)

XI.2.3.3. Comparación de contenidos Reglamentos A+T 2008 y 2012

A fin de identificar los contenidos de los Reglamentos aprobados por resoluciones ENOHSA 492/2008 y 197/12) se elaboró la siguiente tabla de contenidos.



Auditoría General de la Nación

RES ENOHS 492/2008	ART. Reg. 2012	RES ENOHS 197/2012	Art. Reg. 2008
1. Implementación y Coordinación del Programa.			
2. Objetivo del Programa	1	1. Objetivo del Programa	1
3. Ambito de Aplicación. Población Beneficiaria	2	2. Población Beneficiaria	2
4. OBRAS FINANCIADAS POR EL PROGRAMA	3,4,5	3. Rubros a Financiar.	
		a) <i>Proyectos y actividades de saneamiento</i>	4
		b) <i>Adquisición de materiales</i>	4
		4. Monto Financiable por el Programa	4
		5. Criterios de Elegibilidad	4
5- TITULARES DEL SUBSIDIO. ENTE EJECUTOR PRESTADOR DE SERVICIOS	6	6. Ente Ejecutor	5
6- ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO	9		
7- APORTES DE CONTRAPARTIDA AL PROGRAMA	7	7. Obligaciones	7, 8.1
		a) En general	7, 8.1
8- PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES			
8.1. Gobierno Provincial y o Municipal	7	b) En particular	8.1, 8.2, 8.3, 10.3, 15
8.2 Participación de los Prestadores de los Servicios	7		
8.3. Participación de las Cooperativas de Trabajo	7		
8.4. El INAES	No incluido		
9- DIRECTOR Y ASISTENTE OBRA	No incluido		
		8. Atribuciones del ENOHS	
10.GESTIÓN DEL FINANCIAMIENTO	9, 15	GESTION DEL FINANCIAMIENTO	6, 10
		9. Solicitud de Financiamiento	10
		10. Aprobación del Financiamiento	11
		11. Proceso de Contratación de Financiamiento	13.1, 13
10.1. Titular del Subsidio Componente I - Obra	15,16, 17, 18, 19		
10.2. Titular del Subsidio Componente II — Materiales	15,16, 17, 18, 19		
10.3. Cláusula de Responsabilidad.	7b, eliminada últ parte		
11- ACUERDO DE FINANCIAMIENTO. RESOLUCIÓN. TRANSFERENCIA DE FONDOS. NOTIFICACIÓN	10	12. Transferencias de Fondos	12.1, 16, 17
12 - Desembolso de Subsidio. Componente I — Obras	11,12		
12.1. - Primer Desembolso.	11, 12		
12.2. Desembolsos Subsiguientes	11, 12		
12.3. Capacitación y Entrenamiento Laboral	11, 12		
12.4. Adquisición de Equipamiento de Trabajo y Materiales Varios	11, 12		
13- COMPONENTE II - MATERIALES			
13.1. Procedimiento para la Compra de Materiales de Línea	11, 14		
13.2. Transferencia de Fondos	11,12		
13.3. Desembolsos Subsiguientes	11, 12		
14. RENDICIÓN DE FONDOS TRANSFERIDOS	13	13. Rendición de Cuentas	14
		14. Incumplimiento. Sanciones	13.1
		Documentación a Presentar	
		15. Solicitud del Financiamiento	10
		16. Declaración Jurada de Impacto Social	10
		17. Información del Organismo Solicitante	10
		18. Información del Proyecto a Financiar	10
		19. Información Geográfica	10
15. Acopto Y ENTREGA DE MATERIALES	7b.		
16- INICIO DE OBRA	11		
17- ACTA DE MEDICIÓN Y CERTIFICACIÓN DE OBRA	12		
18- FINAL DE OBRA NOTIFICACIONES. ENTREGA	18, 20	20. Procedimiento de Cierre del Financiamiento	20
19- ADICIONALES DE OBRA — ADDENDA FINAL AL ACUERDO DE FINANCIAMIENTO			
		20. Procedimiento de Cierre del Financiamiento	20
20- CIERRE DEL ACUERDO		21. Documentación a Presentar	18
PARTE II. 1. Programa "Agua Más Trabajo"			
1.1 - Obras Financiadas por el Programa	3 b		
1.2 - Plazo de Obra	11		
1.3. Obras Complementarias	No previsto.		
		22. Circular SOP N° 2 de fecha 16 de Octubre de 2012.	No previsto *
		(*) La Circular SOP 2/2012 se superpone con la presente Resolución	



Auditoría General de la Nación

..\10 Normativa\3 ENOHSA\Comparativo Reg A+T 2008+2012\Comparativo A+T 2008 2012.xlsx Programa de Saneamiento en Áreas de Riesgo Sanitario – PROARSA

Esta operatoria se implementa mediante el otorgamiento de subsidios dirigidos a gobiernos locales, municipales o provinciales para financiar la infraestructura de saneamiento.

La reglamentación del PROARSA tuvo diversas versiones desde su creación en el año 2004.

Fecha	Marco Legal	Descripción
1/07/2004	Res. ENOHSA 145/04-	Aprobación de Reglamento Operativo
16/02/2007	Res. ENOHSA 97/07	Aprobación de modificaciones al Reglamento Operativo
23/10/2007	Res. ENOHSA 568/07	Aprobación de modificaciones al Reglamento Operativo (referidas al financiamiento de materiales para la ejecución de obras de agua potable y desagües cloacales)
30/12/2008	Res. ENOHSA 665/08	Aprobación de modificación al Reglamento Operativo para adecuar la normativa interna a los lineamientos de la SOP del MPFIPYS incorpora el Reglamento de Rendición de Cuentas aprobado por Res. 363/2007 y definen una mayor agilidad administrativa en la ejecución de las obras). Fechado 05/01/2009
19/10/2012	Res. ENOHSA 124/12	Aprueba el nuevo Reglamento del Programa de asistencia en Áreas con riesgo sanitario. PROARSAa

Las obras incluidas en la muestra corresponden a convenios firmados durante la vigencia del ROP Res. ENOHSA 665/08 (en el auditado se conoce a dicho reglamento como “PROARSA 2009” a pesar de que la resolución es de 2.008) y del posterior enmendado mediante Res. ENOHSA 124/12 (19/10/2012).

XI.2.4.1. Operatoria PROARSA

Las Unidades Ejecutoras: Pueden ser entes ejecutores organismos de orden provincial, municipal o comunal (art. 8 ROP Res ENOHSA 665/2008). En 2012 se incluyó a otras entidades (art. 6 ROP Res. ENOHSA 124/2012)

Requisitos para la presentación de los Proyectos: Los entes ejecutores deben presentar una declaración jurada donde se establezca el riesgo sanitario de la población a beneficiar y el número de beneficiarios (R.O.P. Res ENOHSA 665/2008 art. 16).



Auditoría General de la Nación

Acuerdos de Financiamiento: El R.O.P. Res ENOHSA 665/2008 establecía que aprobada la solicitud de financiamiento se procede a la firma de un Acuerdo marco (art 13) y ejecutado el proceso de contratación de la obra o de adquisición de materiales se procede a la firma del Acuerdo Específico (art 15). El ROP Res. ENOHSA 124/2012 prevé la firma de un Acuerdo Único de Colaboración y Transferencia (art. 10).

Atribuciones del ENOHSA: El auditado puede aceptar o rechazar las solicitudes, resolver el acuerdo en caso de incumplimiento, auditar y controlar el proyecto y requerir documentación (art. 10 ROP Res. ENOHSA 665/2008). no fueron modificadas con la Res. ENOHSA 124/2012

Rendición de cuentas

Los dos marcos normativos citados se referencian en las regulaciones Res. MPFIPyS 268/2007 y 267/2008) ENOHSA 363/2007.

La Res. ENOHSA 124/2012 introdujo la figura de la “planilla de relación de comprobantes” (art. 13 inc c) como presentación mínima, junto con el extracto bancario, para rendir cuentas.

Entrega de la obra finalizada a la prestadora del servicio: El ROP Res ENOHSA 665/2008 (art 9.2.5) dispone que el Ente Ejecutor una vez realizadas las obras, debe asegurar la normal operatividad del servicio y su adecuado mantenimiento. Las obras no quedan a cargo de los Entes Ejecutores sino de los encargados del servicio.

En los dos ROP se exige el Acta de Recepción Definitiva y Balance Final Técnico-Económico de la obra en esa oportunidad.

Procedimiento de Cierre del Financiamiento: *El cierre del financiamiento tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en el Dec. 225/07, Res. MPFIPyS 268/07 y 267/08 y Res. ENOHSA 363/07 respecto al Reglamento General para la Rendición de cuentas de fondos presupuestarios transferidos a Provincias, Municipios y/u otros Entes.*

Las rendiciones de cuentas deberán ajustarse al plazo máximo y entrega de documentación respaldatoria suscripta por a la máxima autoridad del ejecutor.

Sanciones por incumplimiento: Los dos reglamentos contemplan la facultad del auditado para dejar sin efecto el acuerdo en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Ente Ejecutor.



Auditoría General de la Nación

XI.2.5. Programa especial de saneamiento” (PROESA)

El “Programa especial de saneamiento” (PROESA) no cuenta con un manual de procedimiento. Se tratan de obras realizadas por administración a las cuales se les aplica la ley de obras públicas de la Nación.



Auditoría General de la Nación

XI.3. OBJETIVOS DEL ENOHSA

Conforme al art. 2 de la mencionada ley son objetivos del organismo:

“EL ENTE NACIONAL de OBRAS HIDRICAS de SANEAMIENTO tendrá por objeto organizar y administrar la ejecución y/o instrumentación de los Programas de Desarrollo de Infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector. Dichas políticas y programas deberán comprender, armonizar, coordinar y promover las estrategias y acciones provinciales y municipales, tanto sean públicas o privadas que estuvieren orientadas al mismo objetivo.

Para el cumplimiento del mismo, el ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO tendrá facultad para recibir subsidios, contraer créditos y/o asumir endeudamientos de cualquier naturaleza con entidades o personas públicas o privadas, nacionales e internacionales, bajo sujeción a las normas establecidas por la Ley 24.156”.

El art. 5to del Decreto 107/97 completa este objetivo al establecer que:

“El ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO (ENOHSA), ejecutará las políticas formuladas por la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS para el desarrollo de los servicios de provisión de agua potable y de saneamiento en general, a través de la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios y de la adquisición de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos, y brindando asistencia técnica y financiera con destino a la construcción, mantenimiento, operación y reposición de infraestructura, provisión de equipamiento y la operatividad y regulación de los sistemas prestacionales”.

De acuerdo a su Estatuto Orgánico, aprobado por Decreto N° 107/97, el desarrollo de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento, debe atender a los siguientes objetivos (art. 1, Dec. 107/97):

- Promover la expansión de los servicios, asegurando la calidad de los productos y prestaciones que se brinden, así como la universalidad y generalidad de su alcance;
- Lograr la explotación eficiente de los servicios y la aplicación de tarifas justas y equitativas que posibiliten la recuperación de costos y expansión de los sistemas;



Auditoría General de la Nación

- Posibilitar la configuración de regímenes de regulación y control, independientes, que preserven equilibradamente los derechos y obligaciones de los usuarios, como también de las empresas prestadoras de los servicios y de los órganos públicos titulares de los sistemas;
- Apoyar la integración y participación de empresas privadas, cooperativas, entidades comunitarias y trabajadores de la actividad, en la gestión de los servicios y en el financiamiento de su optimización y crecimiento;
- Proteger los recursos hídricos y el medio ambiente, mitigando los efectos negativos que los servicios pudieren provocar.

Conforme al art. 6 del Decreto 107/97, el Ente deberá proponer anualmente a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte - Subsecretaría de Gestión de los Recursos Hídricos el ***Plan de Metas Anuales*** del próximo período. El mencionado Plan comprenderá los programas y actividades a desarrollar, que fueren emergentes de las políticas formuladas por la Secretaría de Obras Públicas y Transporte, los compromisos financieros y las proyecciones de los desembolsos a concretar. Igualmente se rendirá cuenta de lo actuado en el último período anual.

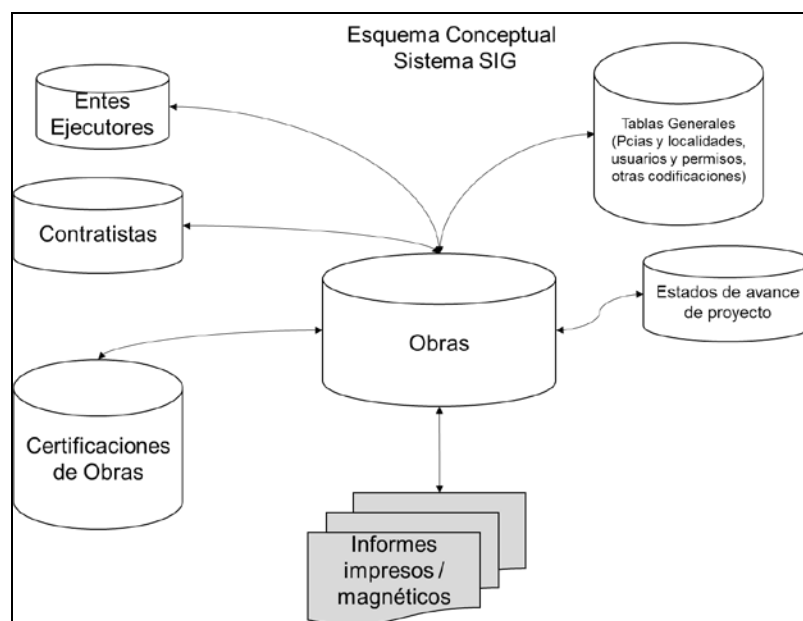


Auditoría General de la Nación

XI.4. SISTEMAS DE INFORMACION RELEVADOS

XI.4.1. Sistema de Información de Gestión (SIG)

El SIG es la herramienta computacional que registra y realiza el seguimiento de todas las obras de ENOHSA, lo que incluye proyectos de gestión directa, de gestión tercerizada en Entes Ejecutores y cuyos fondos provengan tanto de fuente presupuestaria como de endeudamiento internacional. Un esquema sintético puede verse a continuación:



Maneja el circuito de proyecto desde la adjudicación de la obra y las posteriores novedades de certificación, liquidación y pago.

XI.4.2. Sistema de Mesa de Entradas (SME)

El Sistema de Mesa de Entradas fue la herramienta informática con que se manejó el Área responsable para el registro de la documentación hasta el comienzo de implantación del GED. Permitía dar de alta piezas documentales y asignaba automáticamente un número interno de registro el que se imponía manualmente sellando los folios de la pieza ingresada. Discriminaba por tipo de documento: expedientes, cuya iniciación se realizaba con un memo interno; anexos de expediente; otra documentación; notas salientes y resoluciones.



Auditoría General de la Nación

El sector de Mesa de Entradas es responsable por la guarda y archivo de convenios, contratos de obra pública y posteriores modificaciones y redeterminaciones de contrato. Estos originales se encuentran en papel, almacenados en carpetas o biblioratos y referenciados con una planilla electrónica.

XI.4.3. Sistema de Ticketera

Este Sistema permitió en principio generar *tickets* de requerimientos de servicios para el Área de Sistemas, sea para soporte técnico o sobre aplicaciones internas del Ente. Luego se extendió con diferentes funcionalidades algunas de las cuáles trascienden su propósito original. Así, permite generar memos de diversa índole, notas a autoridades u organismos, consultas sobre viáticos o remuneraciones del personal. Algunas de sus funcionalidades han sido reemplazadas por el GEDO implantado con posterioridad al cierre de esta auditoría.