

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1247

Impreso el día 15 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 26 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, con el objeto de verificar el cumplimiento de la aplicación de los fondos provenientes del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica (FIH) - Controles Ejercidos por la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) en la ejecución de las obras - período auditado 2/1/2008 al 31/12/2012. (268-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, con el objeto de verificar el cumplimiento de la aplicación de los fondos provenientes del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica (FIH) - Controles Ejercidos por la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) en la Ejecución de las Obras, período auditado: 2/1/2008 al 31/12/2012.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un informe aprobado por la resolución AGN 1/16, en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, con el objeto de verificar el cumplimiento de la aplicación de los fondos provenientes del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica (FIH) - Controles Ejercidos por la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) en la Ejecución de las Obras, período auditado: 2/1/2008 al 31/12/2012.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 15 de mayo de 2013 y el 29 de agosto de 2014. El resultado de las tareas de campo fue comunicado al organismo auditado, que ha formulado consideraciones tenidas en cuenta por la AGN para elaborar el informe definitivo.

El órgano de control expone los siguientes comentarios y observaciones:

Control - Gestión

1. No se evidenció la existencia de criterios y parámetros específicos que permitieran determinar prioridades para la selección y posterior ejecución de las obras.

La AGN señala que, en relación a las finalidades específicas a las que el FIH debe su creación y esencia, no pudo constatar que la SSRH haya desarrollado una planificación integral sustentable de proyectos de infraestructura hídrica, que atiendan de manera ágil, oportuna y eficiente las necesidades y urgencias que acontezcan en materia hídrica.

2. Los informes de supervisión son deficientes, limitando el control del seguimiento de la ejecución de las obras y el pago de los certificados.

La AGN indica que:

2.1. Existían inconsistencias y/o falta de integridad en los informes, los que no reflejaron la real situación del estado de las obras.

2.2. Falta de uniformidad y homogeneidad de los informes de supervisión.

4.3. Se verificó la ausencia de documentación, así como la omisión de cumplimiento de requisitos formales en el armado de los expedientes, dificultando un control eficiente del seguimiento de las obras.

La AGN informa que para todos los expedientes de obra que conformaron la muestra tomada, se evidenciaron fallas en requisitos fundamentales que hacen a la uniformidad y consistencia relativas a la conformación de los expedientes.

Señala la AGN que el decreto reglamentario de la ley 19.549 (decreto 1.759/72), establece los requisitos esenciales del acto administrativo, entre otros en sus artículos 7º, 8º, 9º y 13 y que no obstante ello, del análisis de los expedientes que conforman la muestra, surge que la SSRH incurre en el incumplimiento de esos requisitos, lo que redundará en un complejo y deficiente seguimiento

de las obras en cuestión. La AGN indica que se observan fallas en el orden cronológico de los actuados, lo que en muchos casos obstruye el seguimiento de los hechos sucedidos, y el registro de la intervención de los actores pertinentes en tiempo y forma.

Obras

4.4. A la fecha de finalización de tareas de campo el 73,33 % de las obras objeto de la muestra, presentaban atrasos significativos en la ejecución.

La AGN indica que, efectuando una comparación entre las fechas de finalización de las obras (según plazo original/plazo ampliado) y la fecha de finalización de tareas de campo, surgen demoras significativas. Como se desprende de los siguientes cuadros, se registran atrasos de hasta 4 años entre dichos parámetros:

Detalle de obras sin ampliaciones aprobadas por la SSRH

	Fecha inicio	Plazo original s/contrato*	Fecha fin s/contrato	Desvío del plazo original	Porcentaje
Animaná (CUC)	20/6/2011	150	17/11/2011	1016	677,33%
Desagües Meandro (Convenio Pcia.)	23/5/2013	365	23/5/2014	98	26,85%
Desagües Ameghino (CUC)	29/4/2011	365	28/4/2012	853	233,70%
Desagües Budge Etapa I (Convenio Pcia.)	15/7/2011	365	14/7/2012	776	212,60%
Plan Director Sta. Fe (Convenio Pcia.)	12/5/2007	1080	26/4/2010	1586	146,85%
Desagües Huiliches (CUC)	1/8/2011	365	31/7/2012	759	207,95%

* En días.

Detalle de obras con ampliaciones aprobadas por la SSRH

	Fecha inicio	Plazo original s/ contrato*	Plazo ampliado*	Fecha fin s/ contrato	Fecha fin según plazo ampliado	Desvío del plazo ampliado*	Porcentaje
Presa El Bolsón (SSRH)	22/8/2008	900	1556	8/2/2011	25/11/2012	642	41,26%
Defensa Sur Corrientes (Obra terminada) (Convenio Pcia.)**	27/3/2001	360	410	22/3/2002	11/5/2002	1430 (de fin de plazo ampliado a final de obra 10/4/06)	348,78%
Saneamiento Arroyo Salguero (CUC)	13/6/2011	365	605	12/6/2012	7/2/2013	568	93,88%
Control de Erosión Tartagal (Obra Terminada) (Convenio Pcia.)	23/6/2006	180	250	20/12/2006	28/2/2007	34 (de fin de plazo ampliado a final de obra 3/4/07)	13,60%
Desagües Budge - Etapa II (Convenio Pcia.)	5/1/2012	365	545	4/1/2013	3/7/2013	422	77,43%

* En días.

** La Nación toma intervención de la obra y su financiamiento a partir de fecha 6/1/2005.

Destaca la AGN que es la propia subsecretaría la que indica que la finalidad de implementar los Convenios Únicos de Colaboración (CUC) es agilizar los tiempos, comprometiéndose a realizar obras en el corto plazo (menor a un año); dicho propósito no se ve reflejado en los cuadros precedentes.

4.5. Las sucesivas alteraciones del proyecto original produjeron modificaciones sustantivas con respecto a los parámetros licitatorios originales, vulnerando el pie de igualdad.

La AGN informa que las obras detalladas en el cuadro a continuación exponen incrementos respecto del monto original de obra. Si bien los contratistas tramitaron y aprobaron las ampliaciones de plazo y redeterminaciones de precios correspondientes en la mayoría de los casos, las obras no se concluyeron dentro de los parámetros planificados originalmente, por lo que la confección del Plan de Trabajos y la Curva de Inversiones en pocas oportunidades reflejó la realidad de lo acontecido.

	Monto original	Redeterminaciones	Readecuaciones	Monto actualizado	% incremento
Presa Embalse El Bolsón	276.912.782	82.085.540	218.559.770	577.558.093	109%
Sistema Rompeolas Pta. Mogotes	40.805.526	26.468.360		67.273.887	65%
Terraplén Costero Berisso	149.984.565	135.505.381	57.496.639	342.986.587	129%
Adecuación del Cauce Río Salado, Sector 3 Tramo 3	646.568.285	133.957.028		780.525.313	21%
Desagües Ameghino	12.822.748	6.258.495		19.081.243	49%
Desagües Meandro	55.920.121	50.119.978		106.040.100	90%
Desagües Budge - Etapa II	56.055.674	33.249.256		89.304.036	59%

La AGN aclara que los valores de las redeterminaciones y/o readecuaciones, en algunos casos, igualan o superan al monto original y que estos sucesivos cambios además de dilatar los plazos de finalización e implicar mayores costos desnaturalizan el espíritu del llamado a licitación pública, dado que se modifica no sólo el alcance de la obra sino también el monto previsto inicialmente, con lo cual se parte de un proyecto original básico que se convierte, con las continuas adecuaciones y modificaciones, en un proyecto de mayor envergadura.

4.6. De las obras visitadas, la AGN indica que surgen diversas deficiencias:

4.6.1. Animaná: no se encontraba emplazado el puente que debe conectar el Paraje San Antonio con la ciudad de Animaná (Salta), dejando la obra iniciada a mediados de 2011, inconclusa.

Los objetivos primordiales de este proyecto son: lograr la protección de tierras, cultivos y construcciones existentes en la zona, como también servicios básicos como los de salud, educación, turismo y abastecimiento de agua potable, que hoy se encuentran en peligro de ser arrasados por el desborde del río San Antonio y, por otro lado, evitar el aislamiento de la zona. Los beneficiarios totales de la obra se calculan en, aproximadamente, 1.600 personas. En resumen, la obra consta

de la reparación y construcción de defensas, encauce (trabajos concluidos) y la construcción del puente peatonal/vehicular (un solo carril) sobre el mismo río San Antonio. Este último es de especial urgencia, ya que sin su emplazamiento las eventuales crecidas producen el aislamiento total de la comunidad de San Antonio y zonas de influencia. En este orden la AGN destaca que:

4.6.1.1. Existía un desfase entre el avance físico real y el informado por la supervisión.

4.6.1.2. Transcurrido más de la mitad del plazo otorgado a una nueva contratista, no se evidenció trabajo en la zona.

4.6.1.3. Existían deficiencias en los controles llevados a cabo por la subsecretaría sobre la emisión de los certificados 3 y 4.

4.6.1.4. La documentación técnica y contable no se encontraba en el municipio.

4.6.1.5. Existían debilidades administrativas.

4.6.2. Presa El Bolsón: al momento de la inspección no se constataron trabajos en progreso.

La presa-embalse El Bolsón, ubicada en la provincia de Catamarca (obra licitada por la SSRH), que se emplaza sobre el río Albigasta, fue prevista a los fines de crear un embalse de 38.000.000 m³ para ser aprovechados en forma múltiple a través de riego planificado, provisión de agua potable, posible gene-

ración de energía, brindando fundamentalmente un importante mejoramiento socioeconómico a la zona de influencia. Se calcula que brindará agua potable para una población urbana y rural de 100.000 habitantes, aproximadamente, garantizando una dotación de 250 litros por habitante por día. Asimismo, el proyecto estima impulsar el desarrollo ganadero integral en un área potencial de 600.000 ha, así como desarrollar pasturas bajo riego para la integración con la ganadería en una superficie de 4.000 a 6.000 ha, proyectando la producción bovina regional. La AGN informa que al día de la visita no se observó trabajo alguno en la obra ni la presencia de trabajadores y/o profesionales de la empresa contratista. La inspección indicó que debido a las inclemencias climáticas de los días previos, resultaba imposible avanzar con los trabajos por lo que se había decidido prescindir del personal obrero; con lo cual tampoco pudo verificarse la presencia del representante técnico. Por otra parte, cabe mencionar que en la misma reunión se comentó que en los últimos meses la obra había aminorado el ritmo de los trabajos, principalmente por la falta de pagos que se venían registrando. Se referenció que dicha demora en la certificación se debía a la ampliación de obra, plazo y redeterminación de montos que se encontraban aún en trámite. En efecto a partir de la información proporcionada por el GSOP, al 9/5/2014 se encontraban pendientes de cobro 17 certificados.

4.6.2.1. Al momento de la inspección efectuada por el grupo de trabajo, las obras complementarias (Acueducto Tramos I - II - III y derivaciones) no se encontraban licitadas.

4.6.3. Sistema Rompeolas Punta Mogotes: existían medidas de seguridad deficientes.

La obra (contratada por CUC) se emplaza al sur de Punta Mogotes (Mar del Plata, provincia de Buenos Aires), y comprende una longitud de 2.290 metros, extendiéndose desde Playa Serena al norte, hasta el Barrio de los Acantilados al sur. El proyecto consiste en un sistema rompeolas aislados segmentados, cuyo objetivo principal persigue la ampliación de playas mediante la formación de salientes y estabilización de las mismas. Si bien en un principio se proyectó la construcción de un sistema de 10 rompeolas rectos aislados y, aproximadamente, paralelos a la línea de costa, de 130 metros de extensión cada uno con separación o boca entre ellos de 110 metros, se adecuó la obra consistiendo en la construcción de otro sistema de rompeolas aislado, conformado por 4 escollerados sumergidos. El objetivo primordial de la obra radica en que la existencia de playa genera actividad turística y ésta a su vez, representa recursos económicos con que se sostienen los pobladores de los barrios comprendidos por ese frente costero. La AGN informa que de las cuatro escolleras se terminaron dos, una se encuentra en proceso de finalización y la restante aún no está iniciada. Señala la AGN que, al momento de efectuar la inspección, pudo constatar que, tomando en cuenta el grado de avance de esta obra, comienzan a percibirse

resultados satisfactorios, dado que se habilita un nuevo punto turístico con los beneficios socioeconómicos que el mismo implica.

La AGN indica que, sin embargo lo expuesto, se verificó la falta de medidas precautorias en materia de seguridad al constatare que la zona en cuestión no cuenta con la infraestructura básica de accesos seguros a la playa, dado que el ingreso de turistas a la costa se realiza por la zona abierta por donde descienden los camiones. En este orden la escollera que se encuentra en construcción no cuenta con elementos mínimos de seguridad que eviten el acceso de particulares a la misma con el agravante posterior de una fácil y peligrosa accesibilidad al rompeolas, lo cual representa un potencial riesgo para los mismos.

Sistema informático

4.7. El Sistema de Gestión de Obras (GSOP) contenía información que resultaba imprecisa y errónea, dificultando el eficiente uso del recurso para el seguimiento de las obras.

La AGN informa que se realizaron cruzamientos entre los datos proporcionados por el BNA (Banco de la Nación Argentina), UCOFIN (Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura) y los propios expedientes de pago que lleva adelante la SSRH, respecto de las cinco obras visitadas. En este orden la AGN constató que:

4.7.1. Existían diferencias entre la información suministrada por el GSOP y la provista por el BNA: se observa falta de uniformidad de criterios de registración contable entre el GSOP y el BNA, siendo que el primero refleja los pagos por obra sin discriminar el componente impositivo y el segundo los expone por separado, lo que genera divergencias en la información expuesta.

4.7.2. El GSOP contenía información inconsistente que dificultaba el seguimiento de las obras y el eficiente control del avance real en que se encontraban las mismas: se cargaba información errónea procedente de los informes de supervisión. En efecto, las inconsistencias vertidas en esos documentos se arrastran a la base de datos, dificultando el seguimiento de los expedientes, lo cual redundaba en un control ineficiente por parte de la SSRH.

Legales

4.8. La SSRH no ha elaborado su propio digesto normativo ni cuenta con manuales de organización debidamente aprobados.

La AGN indica que la subsecretaría se encuentra abocada a la elaboración de un único documento denominado Pautas de Gestión Particulares para el Financiamiento y Desarrollo de Obras Hidráulicas. Estas pautas, que fueron implementadas por el memo SSRH 259/2012, tramitan por expediente S01: 417969/2011.

La AGN aclara que es la propia SSRH la que por un lado señala que el reglamento ha sido implementado

en la práctica, pero por otro reconoce que se encuentra abocada a su debida y definitiva aprobación; esta situación hace que el ente auditado sustente su accionar en un instrumento que es provisional, precario y que no contempla la totalidad de sus responsabilidades y acciones.

4.9. Debido a no haberse cumplimentado las designaciones formales de dos de las tres direcciones, su gestión y funciones se llevan adelante dentro de un marco precario y provisorio.

La AGN informa que:

- El decreto 1.142/2003, aprueba la estructura organizativa de la SSRH, y la formaliza mediante tres direcciones nacionales (Dirección Nacional de Proyectos y Obras Hídricas; Dirección Nacional de Conservación y Protección de los Recursos Hídricos y Dirección Nacional de Planificación Hídrica y Coordinación Federal).

- Los directores nacionales deben ser funcionarios de planta permanente y deben estar designados por concurso. Sin embargo, esta condición sólo es cumplimentada por la Dirección Nacional de Proyectos y Obras Hídricas.

4.10. Cumplimiento de leyes 22.431, 25.689 y 25.785. Incumplimiento de incorporación de personal con discapacidad.

La AGN informa que en cumplimiento de la resolución 133/13-AGN se verificó la obligación de la SSRH, según las citadas normas, de emplear a personas con discapacidad en una proporción no inferior al cuatro por ciento de la totalidad de su personal, con la única condición de que acrediten las condiciones de idoneidad del cargo. Sobre el particular la AGN expone lo siguiente:

- Total de agentes de la SSRH = 93 (en todas las modalidades de contratación).

- Total de agentes con discapacidad certificada ocupados (cumplimiento del cupo laboral) = 1 (uno) en planta permanente.

- Porcentaje de agentes con discapacidad certificada sobre el total de agentes de la administración pública = 0,62 %.

En atención a las observaciones realizadas, el órgano de control formuló recomendaciones al organismo auditado.

La AGN concluye en que la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), como autoridad hídrica nacional, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas (SOP) del MINPLAN, debe intervenir en el circuito operativo de seguimiento de las actividades inherentes al Fideicomiso de Infraestructura Hídrica, creado por el decreto 1.381/2001; evaluar y/o ejecutar los proyectos de infraestructura de obras hídricas, de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales y periurbanas y avenamiento y protección de infraestructura en zonas rurales y periurbanas; y los

proyectos de las obras de emergencia solicitadas por las provincias, a financiarse con fondos provenientes de la tasa de infraestructura hídrica.

De acuerdo a la información suministrada al comienzo de las tareas de campo, surge que desde su creación hasta ese momento el Fondo de Infraestructura Hídrica había iniciado 454 obras, de las cuales 329 se encontraban con un avance físico del 100 %, y 35 obras con un avance superior al 95 %, cuya incidencia representa al 80 % del universo de las obras, magnitud no auditada en esta instancia.

Del análisis realizado a lo largo de las tareas de campo y, posteriormente, del descargo presentado por el auditado, se observó con relación a la muestra verificada que las herramientas de planificación con las que contaba el auditado no resultaron apropiadas, lo que derivó en la falta de criterios y parámetros precisos para la adecuada asignación de recursos. En este orden, la SSRH no contaba con una planificación estratégica específica de su competencia, ni con planes de acción que garanticen una gestión ordenada y eficiente, acorde con la finalidad por la cual fue creado el Fondo Hídrico.

Con relación a las tareas de control que debía ejercer la subsecretaría a través de los informes de supervisión para efectuar el seguimiento de la ejecución de las obras, los mismos tenían inconsistencias, falta de integridad y homogeneidad, lo cual no reflejaba el estado real de avance físico de las obras, situación que se trasladaba a otras áreas de la subsecretaría al ser tomada como válida la información para el cumplimiento de sus acciones.

Sobre las obras, se observó que las mismas presentaron atrasos significativos en su ejecución.

Además, se llevaron a cabo cambios en los proyectos originales de obra, los que modificaron los parámetros licitatorios originales.

Por último la AGN indica que, asimismo, existían falencias administrativas en el armado de los expedientes, los que no contenían el total de la documentación exigida, generando debilidades en los procedimientos de control que debía realizar la subsecretaría.

*José M. Á. Mayans. – Luis G. Borsani. –
Carla B. Pitiot. – Carlos D. Castagneto.
– Álvaro G. González. – Julio R. Solanas. –
Marcelo J. Fuentes. – Virginia M. García.
– Miguel Á. Pichetto.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-475/15 mediante el cual la Auditoría General de la

Nación (AGN) comunica resolución 1/16, aprobando el informe realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, con el objeto de verificar el cumplimiento de la aplicación de los fondos provenientes del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica (FIH) - Controles Ejercidos por la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) en la Ejecución de las Obras, período auditado: 2/1/2008 al 31/12/2012; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, con el objeto de verificar el cumplimiento de la aplicación de los fondos provenientes del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica (FIH) - Controles Ejercidos por la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) en la Ejecución de las Obras, período auditado: 2/1/2008 al 31/12/2012.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 22 de septiembre de 2016.

*José M. Á. Mayans. – Luis G. Borsani. –
Carla B. Pitiot. – Carlos D. Castagneto.
– Álvaro G. González. – Julio R. Solanas. –
Marcelo J. Fuentes. – Virginia M. García.
– Miguel Á. Pichetto.*

2

Ver expediente 268-S.-2016.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.

