



Auditoría General de la Nación

EXAMEN ESPECIAL
Relevamiento y Análisis de Inversiones PISA
al 31/12/2020

PROYECTO N° 100103730/2021
ACTUACIÓN ADM. N°: 305/2021-AGN

Departamento de Control de Órganos Rectores
Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión



Auditoría General de la Nación

ÍNDICE

I. DESTINATARIOS	5
II. OBJETO	5
III. OBJETIVO	5
IV. DESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES	5
<i>IV.1 Responsabilidad del Organismo</i>	<i>5</i>
<i>IV.2 Responsabilidad del Auditor</i>	<i>5</i>
V. ALCANCE DEL CONTROL	5
<i>V.1 Normas de Control</i>	<i>6</i>
<i>V.2 Criterios identificados</i>	<i>6</i>
<i>V.2.1 Normativa general</i>	<i>6</i>
<i>V.2.2 Normativa Inversiones PISA</i>	<i>7</i>
VI. RESUMEN DEL TRABAJO DE CONTROL REALIZADO	7
<i>VI.1 Descripción del organismo</i>	<i>7</i>
<i>VI.2 Descripción del circuito administrativo de elaboración del PISA</i>	<i>7</i>
<i>VI.3 Procedimientos Aplicados</i>	<i>8</i>
VII. COMENTARIOS	14
<i>VII.1 Concordancia información “Inversiones Pisa” y la registrada en el e-SIDIF</i>	<i>14</i>
<i>VII.2 Relevamiento Res. 295/2014 ACUMAR. – Circuito Administrativo de la Información.</i>	<i>16</i>
<i>VII.3 SAF con mayor participación en el PISA a nivel nacional</i>	<i>16</i>
<i>VII.4 Modificaciones en “Inversiones PISA”</i>	<i>17</i>
<i>VII.5 Comentarios varios.</i>	<i>18</i>
<i>VII.6 Informes de Auditoría previos</i>	<i>19</i>
<i>VII.7 Implementación del GDE</i>	<i>20</i>
<i>VII.8 Resumen general.</i>	<i>21</i>
VIII. CONCLUSIÓN	22



Auditoría General de la Nación

ANEXO..... 24



Auditoría General de la Nación

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Muestra obras	9
Cuadro N° 2: Campos Inversiones PISA.....	10
Cuadro N° 3: Muestra Municipios	13
Cuadro N° 4: Diferencias PISA / e-SIDIF	14
Cuadro N° 5: Concordancia entre PISA y e-SIDIF discriminado por SAF	15
Cuadro N° 6: Mayores beneficiarios sin codificación de Cuenca	16
Cuadro N° 7: Principales beneficiarios por SAF 2020.....	17



Auditoría General de la Nación

I. DESTINATARIOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (CSJN).

AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO (ACUMAR).

II. OBJETO

El objeto de este examen está determinado judicialmente de conformidad con lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia del 8 de julio de 2008 en el fallo “Mendoza”. Así, la labor del auditor independiente es emitir una opinión sobre el proceso de elaboración del PISA y su grado de confiabilidad en lo que respecta a las inversiones, devengados, montos, etc. de las obras informadas.

III. OBJETIVO

El objetivo es relevar el proceso de elaboración del PISA en lo que respecta a la información utilizada, la periodicidad de su carga, las responsabilidades asignadas, los controles internos implementados y los canales de comunicaciones e interrelaciones con las jurisdicciones y con los municipios que integran la cuenca.

IV. DESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES

IV.1 Responsabilidad del Organismo

Durante el ejercicio auditado (año 2020), el sector responsable del objeto de revisión, en tanto ejecución y presentación razonable de la información, así como su registración y del control interno de la operatoria está a cargo de la Coordinación de Gestión y Planificación de ACUMAR (CGyP) dependiente de la Dirección de Planificación, Coordinación y Modernización (DPCyM).

IV.2 Responsabilidad del Auditor

El auditor gubernamental es el evaluador, quien manifiesta que la medición del objeto de la revisión se realizó conforme a los criterios aplicables identificados en el acápite V y su CONCLUSIÓN se expresa de manera independiente sobre la información del objeto de acuerdo a las Normas de Control Externo Gubernamental (NCEG) aprobadas por Res. 26/2015-AGN y 187/2016-AGN y la planificación de tareas específicas desarrolladas a los efectos de determinar el plan de trabajo, los procedimientos aplicables, la obtención de evidencia, su evaluación y sus hallazgos.

V. ALCANCE DEL CONTROL

El presente trabajo es un “examen especial”, de conformidad a las normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación aprobadas por la Resolución 26/2015 AGN y 187/2016 AGN, y al



Auditoría General de la Nación

Código de Ética Institucional aprobado por Resolución 18/2015 AGN, que se encuentran fundadas y consistentes con los Principios Fundamentales de Auditoría de las Normas Internacionales aplicables por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las regulaciones especiales vigentes en la República Argentina en el marco del mandato establecido por el art. 85 de la Constitución Nacional y el art. 118 de la Ley 24.156, las que son compatibles con las aprobadas por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Su alcance está definido por la manda judicial de la CSJN, en virtud del Considerando XVIII del fallo judicial dictado en la causa “Mendoza” que establece que la Auditoría General de la Nación llevará un control específico de la asignación de fondos y de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA).

En particular el alcance de este informe está circunscripto al proceso global de elaboración del PISA, el cual incluirá a todas las jurisdicciones y niveles intervinientes, mientras que en lo que respecta a la compulsión de expedientes solo abarcará obras del Estado Nacional.

El período de control abarca el ejercicio 2020 y las tareas de campo se llevaron a cabo entre el 1 de abril de 2022 y el 10 octubre de 2022.

V.1 Normas de Control

El examen especial se realizó de conformidad con las NCEG, aprobadas por Resolución N° 26/2015-AGN y 187/2016-AGN y con el Código de Ética Institucional aprobado por Resolución N° 18/2015-AGN, que se encuentran fundadas y consistentes con los Principios Fundamentales de Auditoría de las Normas Internacionales aplicables por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las regulaciones especiales vigentes en la República Argentina en el marco del mandato establecido por el art. 85 de Constitución Nacional (CN) y el art. 118 de la Ley N° 24.156.

Asimismo, es dable mencionar que las tareas de campo llevadas a cabo a fin de elaborar el presente examen fueron desarrolladas en parte durante los meses de Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) en el marco de emergencia sanitaria desplegada por la pandemia del COVID-19. Por lo que la compulsión de documentación física en oficinas del ente examinado, las entrevistas presenciales con funcionarios, etc. aunque algunas fueron de imposible cumplimiento, resultando ellas reemplazadas por otros medios disponibles.

V.2 Criterios identificados

En virtud del objeto auditado se han identificado los siguientes criterios:

V.2.1 Normativa general

Resolución N° 295/2014 ACUMAR.



Auditoría General de la Nación

Ley Nacional de Presupuesto Año 2020 N° 27.591.

Resolución N° 187/2016-AGN.

Código de Ética Institucional aprobado por Resolución 18/2015-AGN.

V.2.2 Normativa Inversiones PISA

Inversiones del Plan de Saneamiento Ambiental. Procedimiento Operativo.

Convenio Marco de Colaboración entre la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo para establecer un régimen de Recopilación, Procesamiento e Intercambio de Información del Plan Integral de Saneamiento Ambiental.

VI. RESUMEN DEL TRABAJO DE CONTROL REALIZADO

VI.1 Descripción del organismo

La Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) tiene como misión la regulación, control y fomento de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la Cuenca, previniendo, administrando y recomponiendo de manera racional los recursos naturales. El organismo fue creado a través de la Ley 26.168 como ente de derecho público interjurisdiccional. (B.O. 05/12/2006) y del Decreto Reglamentario 1030/2016 que aprueba la reglamentación del Decreto Delegado 1023/2001 y sus modificatorias y complementarias. (B.O. 16/09/2016).

Su organigrama institucional a diciembre de 2020 se compone de un Presidente, un Director Ejecutivo de Gestión, un Director Ejecutivo Jurídico y Regulatorio, un Director General Administrativo, un Director General Ambiental, una Directora General de Gestión Política y Social, una Directora de Asuntos Jurídicos, un Director de Asuntos Judiciales, un Director de Planificación, Coordinación y Modernización, una Secretaría General Unidad de Sumarios Administrativo y un Auditor Interno.

VI.2 Descripción del circuito administrativo de elaboración del PISA

La elaboración del documento PISA y su correspondiente anexo con el detalle presupuestario está a cargo del departamento de Coordinación de Gestión y Planificación (CGyP) de ACUMAR, dependiente de la Dirección de Planificación, Coordinación y Modernización (DPCyM). A partir del ejercicio 2014, con la aprobación de la Resolución 295/2014, la ACUMAR sancionó el Manual de Información y Control Presupuestario que reglamenta el proceso de elaboración del PISA, su circuito de recolección y control de datos, los plazos de solicitud y presentación de la información por parte de los organismos y todo lo atinente a su publicación.



Auditoría General de la Nación

La CGyP da comienzo al circuito administrativo de recolección de datos con una solicitud de información de actualización semestral a los organismos de todas las jurisdicciones que participan en la Cuenca. La actualización semestral se realiza la última semana en que finaliza cada semestre calendario, el 30 de junio y 31 de diciembre, a través del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). En ese pedido de actualización semestral se incluye la planilla de cálculo con la información presentada en el semestre inmediatamente anterior y un anexo explicativo de los campos a completar, de acuerdo a las variables de información presupuestaria. La ACUMAR asigna un número de identificación (ID) que es un código único e inequívoco para cada una de las obras ejecutadas, además los campos a informar se componen de Nivel, Línea de Acción, Naturaleza, Jurisdicción, Sub jurisdicción/Entidad y SAF entre otros. De no mediar respuesta en el plazo de 60 días corridos cumplido el semestre en cuestión, se reitera el pedido a través de la Dirección Ejecutiva de Gestión (DEG).

Posteriormente se trabaja en la consolidación de la información. Con los datos recogidos, la CGyP elabora un archivo de trabajo en formato planilla de cálculo para cada jurisdicción, realiza un control de los créditos presupuestarios informados en el semestre anterior a efectos de determinar si existen desvíos. También realiza un control global de cada una de las obras en atención a las modificaciones que pudieron sucederse tales como cambios de ministerios, reagrupaciones de obras, cambios de programas, redeterminaciones de precios, rescisiones, ampliaciones y toda otra modificación que deba ser informada. En caso de detectarse inconsistencias se solicita una revisión y si fuera necesario una rectificación. Luego se procede a la integración de toda esta información y se agrupa en una única planilla de Inversiones PISA que luego se presenta para su aprobación ante el Consejo Directivo. En caso de detectarse inconsistencias, la CGyP deberá revisarlas y/o corregirlas antes de proceder a su aprobación final. Una vez aprobado, ésta es la información que se remite a los Organismos de Control y a la sociedad en general ya que se publica en su página web.

VI.3 Procedimientos Aplicados

A continuación, se detallan los procedimientos de acuerdo al Plan de Trabajo aprobado:

1. Solicitud por medio de Nota 203/2021 AG-02 del 20 de octubre de 2021 a la ACUMAR del primer requerimiento en virtud de obtener una aproximación al objeto de control.
2. Determinación de una muestra de obras publicadas en las planillas “Inversiones PISA al 2020”, cuya selección se realizó de manera aleatoria. A continuación, se expone el detalle de su composición:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 1: Muestra obras

	ORGANISMO	SAF	PROG	OBRA	DEVENGADO 2020
1	MIN. DESARROLLO TERRIT. Y HABITAT	365	46	PREDIO SUIPACHA - INFRA PARA 254 VIV	\$ 22.835.385
2	MIN. DESARROLLO TERRIT. Y HABITAT	365	46	B° MONTECARLO - AMPLIAC CONTR PARA 240 VIV	\$ 9.609.079
3	MIN. DESARROLLO TERRIT. Y HABITAT	365	46	CASA DE MAMÁ	\$ 8.972.196
4	MIN. DESARROLLO TERRIT. Y HABITAT	365	46	ALVARADO-75 VIVIENDAS + INFRA	\$ 7.505.405
5	UC PROGY PROY. FINANC. EXT.	325	87	EEM N° 97	\$ 15.588.025
6	UC PROGY PROY. FINANC. EXT.	325	87	EEP N° 14	\$ 13.256.234
7	ENHOSA	613	20	AMP. RED AGUA POT. EN DOMSELAAR -SAN VICENTE	\$ 10.984.178
8	ENHOSA	613	20	AMP. RED AGUA POT. EN DOMSELAAR -SAN VICENTE	\$ 7.411.204
9	ENHOSA	613	20	AMPLIACIÓN RED AGUA - MÁXIMO PAZ O - CAÑUELAS	\$ 22.042.023
10	DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	604	42	C. BUEN AYRE T. I-ACCESO OESTE-PONTEVEDRA	\$ 502.362.385
11	DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	604	42	C. BUEN AYRE T. I-ACCESO OESTE PONTEVEDRA	\$ 179.208.914
12	DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	604	42	C. BUEN AYRE T. II- ACCESO RUTA PROV.N°58-(PROG. KM53,980)	\$ 290.709.728
13	DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	604	42	C. DEL BUEN AYRE T. III RUTA PROV.N°58-N°53 (PROG. KM 72,60)	\$ 234.261.466
14	DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	604	42	C.BUEN AYRE TRAMO I-ACCESO OESTE -PONTEVEDRA	\$ 388.280.020
15	DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	604	42	C.DEL BUEN AYRE T. II-RUTA PROV.N°58- (PROG. KM53,980)	\$ 1.701.131.304
16	DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	604	42	C. DEL BUEN AYRE T. III - RUTA PROV.N°58-53 (PROG. KM 72,60)	\$ 449.307.920
TOTALES					\$ 3.863.465.465

Fuente: elaboración propia en base a Inversiones PISA 2020

3. Por medio de Notas se solicitó la información relativa a los expedientes determinados en la muestra a los siguientes organismos:
 - ✓ Nota 59/2022 AG-02 del 27 de abril de 2022 al Sr. Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación
 - ✓ Nota 60/2022 AG-02 del 27 de abril de 2022 al Sr. Ministro de Obras Públicas de la Nación
 - ✓ Nota 60/2022 AG-02 del 27 de abril de 2022 al Sr. Ministro de Obras Públicas de la Nación dirigida al Sr. Administrador General de la Dirección Nacional de Vialidad
 - ✓ Nota 116/2022 AG-02 del 11 de agosto de 2022 reiteratoria al Sr. Ministro de Obras Públicas de la Nación
4. Se realizaron distintas entrevistas con funcionarios de la ACUMAR a cargo de la elaboración de “Inversiones PISA” a los efectos de ahondar en el proceso de elaboración de la herramienta.
5. Se bajaron del sistema e-SIDIF los Listados de Crédito y Ejecución presupuestaria al 31/12/2020 con los devengamientos del ejercicio 2020 y parametrizados por Ubicación Geográfica, Actividad, SAF y Programa, a los efectos de cruzar dicha información con lo publicado en “Inversiones PISA” y con lo informado por los organismos.
6. Se relevaron las responsabilidades asignadas y los controles internos implementados.
7. Se realizó el cruce y control de la información a través de distintas variables como actividad presupuestaria y ubicación geográfica.
8. Se compulsó la documentación que forma parte del circuito administrativo normado por la Resolución N° 295/2014 ACUMAR. Se controlaron los plazos de las solicitudes a cargo de la CGyP a los diferentes organismos intervinientes a través de los archivos GDE, sus respuestas y la validación de los datos informados para su carga en la planilla “Inversiones PISA”, de acuerdo a los campos solicitados por ACUMAR enumerados en el cuadro siguiente:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 2: Campos Inversiones PISA

CAMPO	DESCRIPCIÓN
ID	ACUMAR definirá un número de identificación (ID), cómo código inequívoco para cada obra/acción ejecutadas por cada jurisdicción. Este número de ID, no podrá repetirse y una vez asignado se debe respetar en todas las presentaciones. En los casos en los que sea necesario unir o desdoblar ID's se deberá comunicar a ACUMAR para proceder con la nueva asignación correspondiente. Por este motivo, se recomienda informar cada línea de inversión en su máxima desagregación posible, según los campos presupuestarios requeridos, de tal forma que sea posible realizar un correcto seguimiento y control a cada línea presupuestaria a lo largo del tiempo. Por consiguiente, en todos los casos posibles, se deberá procurar informar cada línea asociada a una obra o actividad específica.
NIVEL	Cada una de las jurisdicciones deberá identificar en sus respectivos sistemas presupuestarios la totalidad de las partidas vinculadas al Plan Integral de Saneamiento Ambiental a los fines de facilitar su seguimiento y monitoreo. La clasificación deberá informarse respetando el sistema presupuestario propio de cada jurisdicción. Los sistemas de información financieros de cada estado son: el SIDIF en el Estado Nacional, el SIGADE en la Provincia de Buenos Aires y el SIGAF de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Adicionalmente, cada cartera ministerial decidirá si resulta pertinente la modificación de la estructura programática o la creación de actividades específicas para la identificación de las partidas destinadas al PISA. Asimismo ACUMAR deberá incorporar al PISA las obras/acciones que desarrolle en la Cuenca como parte de su presupuesto propio.
LÍNEAS DE ACCIÓN	<p>Esta clasificación es exclusiva del organismo y sirve para identificar la magnitud de los recursos que cada Estado destina al saneamiento de la cuenca en cada uno de los ejes contemplados en el PISA. Deberá ser sugerida por la Jurisdicción, pero es finalmente ACUMAR quien la definirá.</p> <p>Para identificar las líneas de acción se respetarán la clasificación del PISA, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de Indicadores 2. Sistema de Información 3. Fortalecimiento Institucional 4. Ordenamiento Ambiental del Territorio 5. Educación Ambiental 6. Plan Sanitario de Emergencia 7. Monitoreo de la Calidad de Agua, Sedimentos y Aire 8. Urbanización de villas y asentamientos urbanos 9. Expansión de la red de Agua Potable y Saneamiento de Cloacas 10. Desagües pluviales 11. Contaminación de origen industrial 12. Limpieza de márgenes y camino de Sirga 13. Saneamiento de Basurales 14. Programa Polo Petroquímico Dock Sud.
NATURALEZA	Esta clasificación es exclusiva del organismo y sirve para identificar el grado de especificidad de los organismos en relación a la ejecución del PISA. Así, se identificarán como directas aquellas obras y actividades que ejecuta ACUMAR con su presupuesto propio. Por su parte, serán identificadas como indirectas aquellas actividades que se encuentran enmarcadas en el PISA pero que se ejecutan como parte de planes nacionales, provinciales o de la Ciudad de Buenos Aires, y por medio de las entidades que componen dichos estados.
JURISDICCION /SUBJURISDICCION / ENTIDAD	La clasificación institucional del sector público tiene como propósito, distinguir los diferentes niveles institucionales a cargo de la toma de decisiones en lo que respecta a la obtención de ingresos y a la realización de gastos. ACUMAR establece tres niveles para desglosar las inversiones según esta clasificación. A saber: Jurisdicción como la máxima autoridad de la cartera Ministerial y la Secretaría/Subsecretaría/Dirección como la mínima unidad a informar. En los casos que sea necesario informar una unidad institucional de nivel intermedio entre estas dos, deberá consignarse en el campo Subjurisdicción/Entidad. No obstante lo dicho, dichos campos se encuentran seteados según el nomenclador oficial correspondiente a cada Jurisdicción informante.



Auditoría General de la Nación

SAF	Servicio Administrativo Financiero (SAF): Esta categoría identifica el servicio que tiene a su cargo la administración financiera de la Jurisdicción o entidad. Esta categoría es la utilizada para el Nivel Estado Nacional únicamente.
PROGRAMA	Se denomina a la categoría programática que expresa un proceso de producción de un producto terminal, para el cual una organización gubernamental desarrolla un conjunto de acciones. Las políticas que se llevarán a cabo por las distintas jurisdicciones, tiene objetivos específicos, los cuales quedan expresados en Programas. Los Programas pueden dividirse en Subprogramas, Proyectos y/o Actividades.
SUBPROGRAMA	Un Subprograma es una categoría programática que tiene una producción terminal que consiste en una desagregación de la producción terminal de un Programa. De esta manera, los Subprogramas otorgan la posibilidad de subdividir un Programa muy extenso en diferentes partes.
PROYECTO ACTIVIDAD OBRA	Son clasificaciones de menor nivel dentro de un Programa. Un Proyecto es una categoría programática cuyo producto es un bien capitalizable. Las obras consisten en una desagregación de acciones específicas correspondientes a cada proyecto. Una Actividad en tanto, es una categoría programática cuyo producto es Intermedio
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	La clasificación por fuente de financiamiento es la presentación de los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento, es decir que identifica el gasto según los ingresos que lo financian, permitiendo conocer la orientación de los mismos hacia la atención de las necesidades públicas.
INCISOS PRINCIPAL PARCIAL SUBPARCIAL	La clasificación por objeto del gasto se conceptúa como una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades. El clasificador por objeto del gasto ha sido diseñado con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con incidencia económico-financiera que realiza una institución pública. Es un instrumento informativo para el análisis y seguimiento de la gestión financiera del sector público y, en consecuencia, se distingue como clasificador analítico o primario del sistema de clasificaciones presupuestarias. Desde el punto de vista estructural, el clasificador por objeto del gasto tiene cuatro niveles de cuentas: Incisos, partidas principales, partidas parciales y partidas su parciales.
FINALIDAD FUNCIÓN	La clasificación funcional presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos. En estos términos la clasificación por finalidad y funciones se constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones por el poder político. Se adopta como unidad básica de clasificación la categoría programática. De mínimo nivel, es decir la actividad y obra, por consiguiente, cada actividad u obra tendrá asignado un código de la clasificación funcional, de acuerdo con la función a la cual corresponda. Si un programa o proyecto no se desagrega respectivamente en actividades u obras, dicho programa o proyecto constituye la unidad básica de clasificación
UBICACIÓN GEOGRÁFICA	El clasificador geográfico establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división política correspondiente a cada Jurisdicción.
DENOMINACIÓN	Detalle acerca de cada una de las obras/acciones incluidas en el Presupuesto PISA. La explicación debe ser de carácter general y breve, a forma de Título. En caso de existir una obra/acción desglosada en distintas líneas de inversión la denominación debe estar escrita de la misma forma en todos los casos.



Auditoría General de la Nación

CAMPO	DESCRIPCIÓN
TIPO DE ASIGNACIÓN	Este campo se dispone para indicar si la partida presupuestaria informada, es de carácter específico ("Asignación Específica" la partida completa corresponde al PISA), o es de carácter general ("Asignación General"; solo una parte corresponde al PISA).
OBRA/ACTIVIDAD	Podrá identificarse a cada obra/acción, si se desea, con un código específico al que pertenezca dentro de cada organismo informante, que permita su rápida identificación. Además, este número podrá utilizarse para cruzar información desde los sistemas propios de cada jurisdicción si fuese requerido.
ENTE EJECUTOR	Aquel organismo público que realiza y dirige la obra. En los casos que se lleve a cabo bajo la responsabilidad directa del área institucional mínima informada, no ha de ser necesario completar este campo. No debe completarse con sociedades y/o instituciones privadas, ya que para tales, se dispone el campo contratista.
MUNICIPIO	Se debe indicar a que municipio corresponde la obra/acción en cuestión. En caso de abarcar más de uno, se debe registrar como "Cuenca" y aclarar como observación a cuáles se hace referencia. Si el municipio o alguno de los municipios correspondientes a cada inversión no corresponde a la cuenca política, se debe informar como "Fuera de la Cuenca" y aclarar los municipios correspondientes y alguna observación que justifique su inclusión en el PISA.
LOCALIDAD / COMUNA	Se debe indicar a que Localidad o Comuna corresponde la obra/acción en cuestión. En caso de abarcar más de una, se debe registrar como observación a cuáles hace referencia.
DIRECCIÓN DE LA OBRA	Debe ser completado con nombre de calle y altura, en todos los casos posibles. Sino fuera posible, o si es necesario explicar la ubicación de alguna otra manera, debe utilizarse el campo de observación.
FECHA INICIO	Completar con la fecha aproximada en la que la actividad o la obra hayan comenzado
FECHA FIN	En los casos de actividad continuas, completar el campo con "Continua"
MONTO ORIGINAL	Monto total de la obra aprobado y registrado en el expediente original, sin redeterminaciones ni modificaciones de obra. Solo completar en los casos obras específicas y otras actividades con un tiempo determinado.
REDETERMINACIONES DE PRECIOS	Se refiera a las modificaciones al monto original del contrato.
OTRAS MODIFICACIONES AL MONTO ORIGINAL	Se refiera a otras modificaciones o adicionales al monto original que no corresponden a redeterminaciones de precios
MONTO VIGENTE	El monto actual de la obra. No se refiera al presupuesto anual, ni al plurianual, salvo que la obra se haya presupuestado realizar completamente en el año informado.
MONTOS DEVENGADOS	El monto devengado, es el monto comprometido a pagar en el curso del período a informar. Para el caso "Devengado Acumulado 2006-2009", se debe informar el total devengado acumulado en el lapso de esos cuatro años. Estos montos deben coincidir en todos los casos con las partidas informadas para cada año y el sistema financiero correspondiente a cada jurisdicción. Si fuera necesario modificar un monto ya informado, o eliminar una obra/acción, deberá presentarse una justificación en cada caso.
PRESUPUESTO INICIAL	Debe informarse mínimamente hasta la unidad mínima registrada en el Presupuesto Anual oficial de la Jurisdicción. Si es posible, se solicita completar el presupuesto desagregado para cada obra planificada.
PERTENECE A LA CHMR	Se identifican dentro de este campo aquellas obras o acciones que quedan incluidas dentro de la Delimitación Hidrográfica de la Cuenca Matanza Riachuelo.
AVANCE FÍSICO	Debe ser completado con la unidad Porcentaje (%). Si no fuera posible, o si es necesario explicar el dato de alguna otra manera, debe utilizarse el campo observación. En los casos de actividades continuas, completar el campo con "Continua".
CAMPO	DESCRIPCIÓN
AVANCE FINANCIERO	Debe ser completado con la unidad porcentaje (%) si no fuera posible, o si es necesario explicar el dato de alguna otra manera, debe utilizarse el campo observación. En los casos de actividades continuas, completar el campo con "Continua".
OBSERVACIONES	Todas aquellas observaciones o comentarios que pueda realizar ACUMAR o alguna de las jurisdicciones involucradas.

Fuente: Procedimiento operativo Res. 295/2014-ACUMAR



Auditoría General de la Nación

9. Se realizó en base a la muestra del Cuadro N°1 pruebas de concordancia entre las Inversiones PISA filtradas por Nivel 1 (Estado nacional) y las registradas en el e-SIDIF.

Los municipios que integran la Cuenca son Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, CABA, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón, Quilmes y San Vicente. En base a ello determinó una muestra cuyo criterio de selección fue por significatividad cuantitativa de los montos devengados registrados en el e-SIDIF. A continuación, se expone la conformación de la muestra:

Cuadro N° 3: Muestra Municipios

<i>Según registro e-SIDIF</i>	
<i>Municipio</i>	<i>Devengado 2020</i>
La Matanza	\$ 881.047.713
Avellaneda	\$ 660.155.227
Lomas de Zamora	\$ 578.135.380
Lanús	\$ 298.533.882
San Vicente	\$ 210.194.314
Pte. Perón	\$ 62.004.867
CABA	\$ 41.753.219
TOTAL	\$ 2.731.824.602

Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF

10. Se determinó el porcentaje de devengamientos informados en la planilla “Inversiones PISA” y que aún no ha sido codificada con actividad de Cuenca de acuerdo a la manda judicial de CSJN.
11. Se determinaron los SAF y los beneficiarios con mayores montos de devengamientos a nivel nacional de acuerdo a la información brindada por “Inversiones PISA”
12. Se realizó un relevamiento de las modificaciones de las Obras y/o Acuerdos a fin de detectar irregularidades en la información brindada para su posterior análisis y seguimiento.
13. Se realizó un análisis de los sucesivos documentos “Inversiones PISA” emitidos desde 2011 y aprobados por el Consejo Directivo de ACUMAR a efectos de tomar conocimiento del cambio de estructura de la herramienta como así también las modificaciones que se pudieran suscitar en los montos informados. Todo ello a los efectos de evaluar la evolución de la herramienta en cuanto a su utilidad.
14. Se relevaron informes de control anteriores tanto de la casa como el emitido sobre el tema por la Auditoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Auditoría General de la Nación

VII. COMENTARIOS

A continuación, se expone la descripción de la evidencia obtenida y sus comentarios:

VII.1 Concordancia información “Inversiones Pisa” y la registrada en el e-SIDIF

En atención al Punto VI.3-7 y de acuerdo a la muestra del Cuadro N°1, sobre un total de 16 obras seleccionadas, solo se pudo identificar en el e-SIDIF un devengado por \$7.411.204 correspondiente a la obra denominada Ampliación de Red de Agua Potable-Domselaar Etapa II ubicada en el Municipio de San Vicente. Por otra parte, a efectos de intentar otra fuente de cotejo, se realizó un relevamiento con los expedientes de obra puestos a disposición por los organismos involucrados, en donde tampoco se hallaron coincidencias con la información que se expone en las planillas “Inversiones PISA”.

Si analizamos a nivel global los montos devengados informados en las planillas “Inversiones PISA” para el ejercicio 2020 no hay coincidencia alguna con lo registrado en el e-SIDIF con codificación actividad Cuenca. Ahora bien, uno de los efectos del Fallo “Mendoza” fue que la CSJN ordenó codificar con actividades específicas de Cuenca toda asignación presupuestaria. Esto no se implementó durante los primeros años posteriores al fallo, a pesar de las distintas acciones con los actores intervinientes llevadas adelante por la AGN en su rol de contralor. Recién en 2011 la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) dictó la Res. 137/2011 ONP donde asignó las actividades 77 a 79 para la Cuenca, pero solo lo hizo para algunos programas del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (Progs. 19, 25, 43, 44, 45, 46, 50, 86, 88 y 89), para la Dirección Nacional de Vialidad (Progs. 32 y 36) y para el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (Prog. 20). Esta situación se mantuvo durante los años posteriores, quedando gran parte de las asignaciones presupuestarias fuera de la Cuenca. En la actualidad, la situación en valores se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4: Diferencias PISA / e-SIDIF

	<i>PISA 2020</i>		<i>e-SIDIF 2020</i>		<i>Diferencia</i>
	<i>Importes</i>	<i>%</i>	<i>Importes</i>	<i>%</i>	
Con/Codif.de Cuenca	10.637.955.312	26%	18.717.898.846	47%	-8.079.943.534
sin Codificar	29.585.960.778	74%	0		29.585.960.778
TOTAL	40.223.916.090	100%	18.717.898.846	45%	21.506.017.244

Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF e “Inversiones PISA”

Del cuadro se desprende que solo el 26% de lo publicado en “Inversiones PISA” está codificado con actividad de Cuenca. Por el contrario, el 74% restante se encuentra sin codificar; lo cual torna imposible efectuar un control presupuestario con el e-SIDIF. La dificultad radica en que el registro del presupuesto se realiza en base a la codificación establecida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, el cual no contempla una categoría específica para la Cuenca.



Auditoría General de la Nación

Por su parte, ACUMAR no es quién asigna la actividad presupuestaria, ya que como se dijo anteriormente, esto es potestad de la ONP; por ello, la autoridad de Cuenca solo reproduce lo que le informan desde las distintas jurisdicciones, sin ningún tipo de incidencia en la forma de clasificar el presupuesto que se ejecuta en su ámbito. Por lo expuesto, es necesario recalcar que hasta que no se identifiquen las partidas presupuestarias destinadas a la Cuenca persistirá la imposibilidad de un efectivo control.

Si analizamos la concordancia entre el PISA y los registros de e-SIDIF de 2020 abierto por SAF se evidencia claramente que no hay ningún tipo de coincidencia, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5: Concordancia entre PISA y e-SIDIF discriminado por SAF

SAF	PISA 2020			e-SIDIF Act.77-80
	<i>Sin codif. De Cuenca</i>	<i>Con codif. De Cuenca77-80</i>	TOTAL PISA	
365-Ministerio D.Territorial y Habitat	\$ 2.271.028.087	\$ 211.388.186	\$ 2.482.416.273	\$ 318.017.938
356-. O.Cargo del Tesoro	\$ 178.395.858	\$ 9.885.518.381	\$ 10.063.914.239	\$ 12.447.497.685
364-Ministerio O. Pública	\$ 23.265.211.165	\$ 307.455.840	\$ 23.572.667.005	\$ 4.485.494.115
604-D.Vialidad Nacional	\$ 3.745.261.337	\$ -	\$ 3.745.261.337	\$ 8.102
613-ENHOSA	\$ -	\$ 44.116.201	\$ 44.116.201	\$ 25.789.929
310- Ministeriode Salud	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 1.441.091.077
Sin Informar SAF	\$ 126.064.331	\$ 189.476.704	\$ 315.541.035	\$ -
TOTAL	\$ 29.585.960.778	\$ 10.637.955.312	\$ 40.223.916.090	\$ 18.717.898.846

Fuente: Inversiones PISA

De los \$ 18.717.898.846 que se encuentran registrados en el e-SIDIF con actividad de Cuenca y que fueron transferidos por el SAF 356; \$1.734.200.000 corresponden a lo girado por parte del Tesoro Nacional a la ACUMAR, de los cuales \$553.000.000 fueron con destino a gastos de capital y \$1.181.200.000 a gastos corrientes. En “Inversiones PISA” el presupuesto de ACUMAR se informa sin tener en cuenta los parámetros que tiene el e-SIDIF con lo que es imposible encontrar coincidencias. Dado el diseño de los campos para la elaboración de “Inversiones PISA”, se le dio a ACUMAR nivel de jurisdicción, por ello, si bien se informan estos montos, quedan englobados en otros conceptos, sin la clasificación presupuestaria que permita referenciarlos con el e-SIDIF.

En cuanto a los importes sin codificar expuestos en el PISA por \$29.585.960.778 el principal beneficiario es AySA con \$13.639.236.368 con casi el cincuenta por ciento del total (dicho importe se encuentra englobado en el SAF 364). La totalidad de los fondos sin identificación de cuenca se distribuyen de la manera que indica el cuadro siguiente:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 6: Mayores beneficiarios sin codificación de Cuenca.

Inversiones PISA 2020		
SAF	Devengado s/cod	%
SAF 364 Ministerio de Obras Públicas	\$ 23.265.211.165	79%
SAF 356 Obligaciones del Tesoro	\$ 178.395.858	1%
SAF 604 Dirección Nacional de Vialidad	\$ 3.745.261.337	13%
SAF 325 Ministerio de Hábitat	\$ 2.271.028.087	8%
SAF 613 ENHOSA	\$ 0	0%
Sin identificar	\$ 126.064.331	0%
TOTAL	\$ 29.585.960.778	100%

Fuente: Inversiones PISA

Asimismo, a los fines de tratar de ubicar obras de la Cuenca se realizó una bajada de e-SIDIF parametrizado por municipios, de lo cual surgió que solo cuentan con devengamientos clasificados con actividad de Cuenca Avellaneda y San Vicente, solo el municipio de San Vicente tiene el 100% de lo registrado con actividad identificada para la Cuenca.

Dentro de todas las dificultades que se presentan para la elaboración de esta herramienta, está la existencia de obras que atraviesan municipios que están dentro de la Cuenca y otros que no, un ejemplo son las del Camino del Buen Ayre, con lo cual es muy difícil segmentarla por ubicación geográfica y así incluir los devengados que correspondan a la Cuenca.

VII.2 Relevamiento Res. 295/2014 ACUMAR. – Circuito Administrativo de la Información.

De acuerdo al Punto VI.3-6 se procedió al relevamiento del circuito administrativo para la elaboración de las planillas “Inversiones PISA” normado por la Res. 295/2014 ACUMAR. De dicho análisis surge que la solicitud de información enviada por la ACUMAR fue realizada fuera de los plazos establecidos, los cuales son siete días antes de la finalización de cada semestre. De 22 notificaciones analizadas el 100% fueron enviadas fuera de término.

Consultado a la ACUMAR por el motivo de los incumplimientos; se nos informó que los plazos que se están usando son los del nuevo manual operativo, el cual aún no está aprobado. No obstante, si se consideraran estos nuevos plazos, tampoco se han cumplido en tiempo y forma. La nueva versión indica que las jurisdicciones deberán remitir a la ACUMAR dentro de los 45 días corridos posteriores a la finalización de cada semestre la información pertinente.

VII.3 SAF con mayor participación en el PISA a nivel nacional

Por su parte, a los efectos de determinar lo previsto en el Punto VI.3-10, el SAF con mayor incidencia en Inversiones PISA es el Ministerio de Obras Públicas con más de la mitad de lo devengado en el año 2020. Dentro de ese total de \$23.522.822.023 el 99,79% corresponden a AySA, de los cuales \$21.006.547.820 es de las obras del Sistema Riachuelo que AySA está llevando adelante a través del



Auditoría General de la Nación

Préstamo BIRF 7706-AR. El resto corresponde a obras de Redes de Agua y Cloacales, y a Plantas de Tratamiento.

Cuadro N° 7: Principales beneficiarios por SAF 2020

Inversiones PISA 2020		
SAF	Devengado	%
SAF 364-Ministerio de Obras Públicas	\$ 23.572.667.005	59%
SAF 356 Obligaciones a Cargo del Tesoro	\$ 10.063.914.239	25%
SAF 604 Dirección Nacional de Vialidad	\$ 3.745.261.737	9%
SAF 325 Ministerio Desarrollo Territorial y Habitat	\$ 2.482.416.273	6%
SAF 613 ENHOSA	\$ 44.116.201	0%
Sin Identificar	\$ 315.540.635	1%
TOTALES	\$ 40.223.916.090	100%

Fuente: elaboración propia en base a Inversiones PISA

Por su parte, el total del devengado del SAF 356, son los montos girados por el Tesoro Nacional correspondiente a las obras ejecutadas en los municipios por parte de AySA en el marco de su plan maestro de acción.

VII.4 Modificaciones en “Inversiones PISA”

En atención al control previsto en el Punto VI.3-12, sobre un total de 476 obras registradas en Inversiones PISA con financiamiento del Estado Nacional para el año 2020, existen 37 señaladas como modificadas de alguna u otra manera en su nomenclatura; ya sea por aclaraciones de la ACUMAR como por cambios en la remisión de la información por parte de los organismos. Esto dificulta su detección, control y seguimiento tanto si se lo cruza con el e-SIDIF como con la misma planilla Inversiones PISA en relación de un ejercicio a otro.

Los conceptos por los cuales se modificó las planillas “Inversiones PISA” se encuentran en el documento en la columna identificada como Observaciones, que varían entre otros “modificaciones en la ejecución de años anteriores; ajustes contables debido a informes de auditoría (no se explicita de quién emanan dichos informes); reemplazo de proyectos; devengados contabilizados con distinta fuente de financiamiento que se reclasifica en el ejercicio 2021 con cargo a ejercicios anteriores; cambios en los números de acuerdo (ACU) de obras y proyectos agregados en el ejercicio con impacto en años anteriores”, entre otros.

De la misma manera, también se observa que el documento “Inversiones PISA” no ha tenido una presentación uniforme a través de los ejercicios. Esto dificulta el control y seguimiento de las partidas presupuestarias debido a que en tanto haya modificaciones en la presentación y modificaciones retroactivas en los montos de un ejercicio a otro, es imposible el seguimiento integral de las obras y acciones publicadas en la herramienta.



Auditoría General de la Nación

Entre los cambios en la presentación de la información, el ID de las obras, que es el código único de individualización de las mismas, empezó a integrar parte del documento en el año 2013, con lo que las obras publicadas antes de ese año no hay manera total y cierta de ubicarlas o detectarlas si es que han sido reagrupadas, cambiaron de nombre, programa o unidad de gestión. Incluso hay obras que “desaparecen” en el PISA de un informe a otro, además duplicaciones y errores de ID en diferentes obras.

Desde el ejercicio 2011 al 2012 se modificaron las columnas de Plan, Plan/Prog./Proy. Específico, Programa 2 que no se incluyeron en este último. Asimismo, en el documento de 2013 además del ID se sumó a la planilla la columna Ente Ejecutor y Dirección de la Obra. Estas columnas se mantienen en el 2014 pero se desdoblan otras columnas como Modificaciones al Monto Original en: Modificaciones Monto Original (Redeterminaciones) y Otras Modificaciones. De esta manera, hacia atrás no se puede saber que modificaciones pertenecen a redeterminaciones de precios de las obras y cuáles son por otros conceptos.

Por otro lado, de los puntos salientes en cuanto a modificaciones en la presentación de la información, es que hasta el ejercicio 2020 “Inversiones PISA” incluía una columna que contenía el acumulado de cada obra del 2006 al 2009. Esta columna se dejó de presentar de ahí en adelante, quedando solo los devengados desde el año 2018. Esto impide saber que montos han sido devengados por el Estado Nacional y los otros niveles para la Cuenca en pos de la manda judicial. Estos cambios metodológicos en la forma de presentar la información, impiden un preciso control y seguimiento de las erogaciones destinadas a las obras.

VII.5 Comentarios varios.

De todo el trabajo de relevamiento efectuado además de las entrevistas personales con funcionarios de ACUMAR y en atención con el Punto VI.3-4 han surgido las siguientes observaciones:

- El personal de ACUMAR que se encarga de la elaboración de Inversiones PISA no conoce ni tiene control sobre cómo los organismos recogen la información, ni su circuito. Asimismo, no hay una forma homologada entre las distintas jurisdicciones y sub jurisdicciones del Estado Nacional junto con ACUMAR para la presentación y recolección de la información. La obtención de la información por parte de cada jurisdicción corresponde a procedimientos internos de cada una que no tienen injerencia en la confección de la planilla de Inversiones PISA.
- El personal abocado a la planilla Inversiones PISA está constituido por tres personas. Una que maneja los datos y dos como backup para revisiones, dudas o decisiones administrativas sobre el tema.
- Las jurisdicciones pueden presentar ajustes en los valores informados dentro del año calendario informado.
- Existen modificaciones por cambios de ministerios, cambios en programas, en actividades presupuestarias y demás características que el personal de ACUMAR no tienen forma de constatar ni cambiar por sistema por lo que se generan duplicaciones de ID e información errónea.



Auditoría General de la Nación

- La obtención y envío de la información por parte de cada jurisdicción corresponde a procedimientos internos de cada una de ellas. No es atribución de la ACUMAR auditar dicho proceso.
- Existen acuerdos que son intermunicipales y que atraviesan dos o más municipios. Esto explica en parte como es que el municipio de Presidente Perón figura con devengamiento 0. Sin embargo, cuenta con un devengamiento intermunicipal junto con Esteban Echeverría y Florencio Varela, este último fuera de la Cuenca.
- Sobre un total de 476 obras consignadas en Inversiones PISA financiadas con fondos del Estado Nacional; 230 obras han experimentado algún tipo de modificación a su presupuesto original, alcanzando un aumento del 382% por todo concepto.
- ACUMAR no tiene ningún contacto con los expedientes de las obras que informa a través de Inversiones PISA, por ello, no puede cotejar ejecución, devengados, plazos, avances físicos y financieros publicados y los efectivamente realizados o por lo menos documentados.

VII.6 Informes de Auditoría previos

Es dable destacar que las observaciones formuladas en el presente examen se han mantenido; tanto en distintos informes de la casa como de otras auditorías. A continuación se transcribe un compendio de las observaciones persistentes consignadas en informes aprobados por resoluciones del Colegio de Auditores Generales:

- *“El PISA es elaborado por la ACUMAR en base a la información que le remiten las distintas jurisdicciones de forma totalmente independiente de los sistemas informáticos aprobados para gestionar los fondos presupuestarios de cada una de ellas, por lo tanto, el PISA, si bien brinda información sobre las inversiones, es una herramienta poco confiable en la medida que no han implementado procedimientos de control y contrastación con los sistemas presupuestarios”*.¹
- *“De la prueba de concordancia realizada para este ejercicio surge una diferencia del 14,6% entre el devengado registrado en el e-SIDIF y el informado en el PISA, lo cual denotaría que, hay omisiones en la carga del PISA”*.²
- *“En cuanto al crédito, la cifra informada por el PISA no coincide ni con el crédito inicial ni con el vigente del único programa de vivienda vigente en 2018 según e-SIDIF. Se aclara que el PISA no unifica el número del programa de vivienda que actualmente devenga según e-SIDIF, sino que sigue identificando a los programas según el número asignado originariamente y cuyos reglamentos fueron dejados sin efecto”*.³
- *“A partir del año 2016 se puso en funcionamiento el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), el cual no cuenta con un perfil de usuario de consulta para los*

¹ Notas 1,2, 3 y 4: Fuente: EXAMEN ESPECIAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL (PISA) PROGRAMA N° 38 “PLAN NACIONAL DE VIVIENDA” Ejercicio 2018 Res. 49/2020 - AGN



Auditoría General de la Nación

auditores externos, ni está previsto su desarrollo, por lo tanto, la información utilizada para nuestra labor queda limitada a la que los auditados pongan a disposición, sin tener la certeza que se ha compulsado la totalidad de la documentación”.⁴

- *“La utilidad de la información vertida en el PISA, se ve reducida por una inadecuada exposición, falta de incorporación en tiempo y forma de los actos operativos e inexistencia de apertura presupuestaria y programática de las actividades a los efectos de la evaluación de su ejecución presupuestaria”.⁵*
- *“De la prueba de concordancia realizada entre los registros del e-SIDIF y el PISA a Diciembre/2017 se detectaron diferencias, tal como las señaladas en los informes anteriores aprobados por Res. N° 25/2017 y 11/2018 AGN. La comparación entre el monto devengado informado por el PISA deviene en un 76% por encima del que surge del e-SIDIF. En lo que respecta al presupuesto, el PISA informa también un número casi una vez y medio superior al crédito vigente del e-SIDIF”.⁶*
- *“Cabe mencionar que el PISA es una herramienta elaborada por la ACUMAR, que transcribe en un cuadro Excel todas las inversiones realizadas por las jurisdicciones del Estado Nacional, Provincial, CABA y la ACUMAR. En los sucesivos informes relacionados con el PISA, esta Auditoría ha puesto de relieve los errores recurrentes en la carga de dicha información... La comparación entre el monto devengado informado por el PISA deviene en un 58% por encima del que surge del e-SIDIF. En lo que respecta al presupuesto, mientras el PISA no informa monto alguno para los programas 37 ni 68 (vigente en ejercicio 2016), el e-SIDIF registra un crédito de más de 250 millones”⁷*

VII.7 Implementación del GDE

A partir de la puesta en funcionamiento el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en el año 2016, la información utilizada para nuestra labor queda limitada a la que surge de la documentación que los auditados pongan a disposición, en virtud que el GDE no cuenta con un perfil de usuario de consulta para los auditores externos, lo que implica no tener certeza que se compulsó la totalidad de la documentación de los expedientes auditados, tal como lo sostiene el Informe AGN aprobado por Res. N° 98/19 AGN. Las observaciones más salientes de dicho informe en lo que respecta a nuestras tareas son las siguientes: En el sistema GDE no existen perfiles y funciones de auditores externos y la herramienta del sistema que genera la exportación de información presenta

⁵ Fuente: EXAMEN ESPECIAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL (PISA) PROGRAMA N°38 “PLAN NACIONAL DE VIVIENDA” Ejercicio 2018. Res. 50/2020 – AGN.

⁶ Fuente: EXAMEN ESPECIAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL (PISA) Ejercicio 2017. Res. 82/2019 – AGN

⁷ EXAMEN ESPECIAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL (PISA) Ejercicio 2017 Res. 81/2019 - AGN



Auditoría General de la Nación

limitaciones. Ambas cuestiones conducen a restricciones en el acceso a la información para los auditores. El Decreto 561/2016 establece la obligatoriedad del uso del sistema GDE para todas las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control que componen el Sector Público Nacional (Artículo 2) que, según la misma ley, constituye materia de la competencia de control externo de la Auditoría General de la Nación.

En este marco, el sistema GDE no debería presentar limitaciones de acceso en modo consulta a nivel jurisdiccional a la información requerida por los procesos de auditoría externa a cargo de la Auditoría General de la Nación en los organismos usuarios del sistema. Esta situación se contrapone a objetivos y disposiciones claves contenidos en la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, del Decreto 434/2016 que aprueba el Plan de Modernización del Estado, del Decreto 561/2016 que aprueba la implementación del sistema GDE.

La herramienta del sistema GDE que actualmente proporciona información a los auditores externos es la funcionalidad “Generar Copia”, que debe ser ejecutada por un usuario del organismo auditado. Esta funcionalidad presenta las siguientes limitaciones: i) no informa si los GEDOs vinculados al expediente consultado poseen archivos embebidos o de trabajo; ii) no informa si el expediente consultado tiene archivos de trabajo vinculados; iii) no informa si los GEDOs en el expediente consultado también están vinculados a otros expedientes. Considerando el alcance de la herramienta "Generar Copia", aun cuando los auditores pueden solicitar la información por medios convencionales y de uso corriente hasta el momento (adjuntos a notas en papel), la información eventualmente suministrada no cuenta con garantías suficientes sobre su integridad.

VII.8 Resumen general.

En una mirada general del tema, la herramienta “Inversiones PISA” es elaborada por la ACUMAR en base a la información que le remiten las distintas jurisdicciones de forma totalmente independiente de los sistemas informáticos usados para gestionar los fondos presupuestarios de cada una de ellas. Asimismo, se verificó que los montos informados son modificados en forma retroactiva de un año a otro. De la misma manera, cuando los programas federales cambian de número por distintos motivos como las reestructuraciones de ministerios ante los cambios de administración gubernamental, no se los actualiza por lo que siguen figurando sin ejecución bajo ese número de programa, duplicándose e informándose por su nuevo número. De esta manera, los montos vigentes, devengados y acumulados denunciados para un ejercicio determinado, sufren modificaciones en versiones posteriores. Por otra parte, también se corroboró que no se han implementado procedimientos de control y cruce con el sistema presupuestario nacional registrado en el e-SIDIF, y con los sistemas presupuestarios de los otros niveles CABA y Provincia de Buenos Aires.

Por ello, si bien las planillas de “Inversiones PISA” brindan información sobre las asignaciones presupuestarias destinadas a obras en la Cuenca, ésta es poco confiable y por lo tanto se torna un



Auditoría General de la Nación

instrumento de poca utilidad en la medida que no se adopten acciones tendientes a estructurar una metodología que abarque y resuelva los distintos aspectos aquí manifestados.

VIII. CONCLUSIÓN

En atención al trabajo de control realizado se han verificado los siguientes hallazgos que a continuación se resumen:

- Sobre un total de 16 obras seleccionadas, solo se pudo identificar en el e-SIDIF un devengado por \$7.411.204 correspondiente a la obra denominada Ampliación de Red de Agua Potable-Domselaar Etapa II ubicada en el Municipio de San Vicente.
- Solo el 26% de lo publicado en Inversiones PISA está codificado con actividad de Cuenca.
- El total de los montos sin actividad presupuestaria informado en Inversiones PISA es de \$29.585.960.778.
- En el e-SIDIF solo Avellaneda y San Vicente, tienen devengados con actividad identificada para la Cuenca.
- El 100% de los pedidos de información solicitada por ACUMAR fueron enviados fuera de término.
- El SAF con mayor incidencia en Inversiones PISA es el Ministerio de Obras Públicas y dentro de eso, AySA.
- La presentación de la herramienta Inversiones PISA se ha modificado a través de los años en cuanto a su presentación y al grado de detalle de la información.
- La AGN no tiene acceso al GDE a fin de poder auditar on line los expedientes.
- El personal de ACUMAR que se encarga de la elaboración de Inversiones PISA no conoce ni tiene control sobre cómo los organismos recogen la información, ni su circuito.
- No existe una forma homologada para las distintas jurisdicciones y sub jurisdicciones del Estado Nacional para la presentación y recolección de la información que se envía a ACUMAR.
- El personal abocado a la planilla Inversiones PISA está constituido por tres personas. Una que maneja los datos y dos como backup para revisiones, dudas o decisiones administrativas sobre el tema.
- Las jurisdicciones pueden presentar ajustes en los valores informados dentro del año calendario informado.
- Puede suceder que se eliminen obras o se dupliquen cuando se modifica la administración nacional.



Auditoría General de la Nación

Basándonos en el trabajo de control efectuado, según su objetivo y alcance descriptos en los apartados I y V respectivamente y en atención a los procedimientos desarrollados y descriptos en el apartado VI.3; Inversiones PISA carece de los requisitos necesarios para ser considerado una herramienta útil y confiable. Si bien las planillas de “Inversiones PISA” brindan información sobre las asignaciones presupuestarias destinadas a obras en la Cuenca, ésta es poco confiable y por lo tanto se torna un instrumento de poca utilidad en la medida que no se adopten acciones tendientes a estructurar una metodología que abarque y resuelva los distintos aspectos aquí manifestados.

BUENOS AIRES, 23 de febrero de 2024.-

LIC. ERNESTO A. FRUGOLI
JEFE DEL DEPARTAMENTO
DE CONTROL DE ÓRGANOS RECTORES
AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN



Auditoría General de la Nación

ANEXO

GLOSARIO

ACUMAR: *Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo*

AGN: *Auditoría General de la Nación*

Anexo Inversiones PISA: *Documento resumen de la planilla consolidada “Inversiones PISA” en donde consta la información presupuestaria.*

AySA: *Aguas y Saneamientos Argentinos*

B.O: *Boletín Oficial*

CABA: *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

CN: *Constitución Nacional*

Consolidación: *Acción a través de la cual la CGyP analiza y recopila la información brindada por cada una de las jurisdicciones involucradas en el saneamiento de la CHMR en una única planilla final de actualización semestral.*

CSJN: *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Cuenca Hidrográfica Matanza Riachuelo (CHMR): *Cuenca hidrográfica de referencia para el accionar de la ACUMAR, donde los cursos de agua confluyen en el curso principal denominado río Matanza Riachuelo.*

DEG: *Dirección Ejecutiva de Gestión de ACUMAR*

DGyP: *Dirección de Gestión y Planificación de ACUMAR*

Disp.: *Disposición*

ENOHSA: *Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento*

e SIDIF: *Sistema Integrado de Administración Financiera*

GCBA: *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*

GDE: *Gestión de Documentación Electrónica*

Inversiones PISA: *Herramienta en la cual se sistematiza y consolida la información sobre los créditos presupuestarios asignados a las distintas carteras u organismos de cada jurisdicción, a fin de efectuar un seguimiento y control adecuado de las acciones contempladas en el PISA.*

Jurisdicción: *Máxima autoridad de la cartera ministerial dentro de la clasificación institucional del Sector Público, a cargo de la toma de decisiones en lo que respecta a la obtención de ingresos y la realización de gastos.*

Líneas de Acción: *Conceptos rectores por el cual se agrupan las obras del PISA*



Auditoría General de la Nación

MDTyH: *Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat*

MOP: *Ministerio de Obras Públicas*

NCEG *Normas de Control Externo Gubernamental de la AGN*

Nota: *Comunicación externa escrita, generada y remitida desde la ACUMAR hacia otro Organismo a través del Sistema GDE (si dicho Organismo cuenta con dicho Sistema o a través de un medio alternativo (p.e. correo electrónico) en caso contrario).*

Obra: *Desagregación de acciones específicas correspondientes a cada proyecto.*

Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA): *Documento que establece los principales lineamientos para planificar y desarrollar programas y proyectos específicos para abordar las problemáticas socio-ambientales de la Cuenca Matanza Riachuelo. Fue elaborado en diciembre de 2009 y actualizado tanto en 2010 como en 2016.*

Res: *Resolución*

Servicio Administrativo Financiero (SAF): *Servicio integrado a una jurisdicción o entidad (es decir, a una unidad ejecutora) donde los sistemas se coordinan, organizan y operan.*

SIPH: *Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica*

Sistema de Gestión Documental Electrónica (Sistema GDE): *Sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, que actúa como plataforma para la implementación de la gestión de expedientes electrónicos.*