Auditoría General de la Nación

EXAMEN ESPECIAL
Relevamiento y Análisis de Inversiones PISA
al 31/12/2021

PROYECTO Nº 100103756/2022
ACTUACIÓN ADM. Nº: 407/2022-AGN

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

ÍNDICE

I. DESTINATARIOS **4**
II. OBJETO **4**
III. OBJETIVO **4**
IV. DESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES **4**
IV.1 Responsabilidad del Organismo 4
IV.2 Responsabilidad del Auditor 4
V. ALCANCE DEL CONTROL **5**
V.1 Normas de Control 5
V.2 Criterios identificados 5
V.2.1 Normativa general 6
V.2.2 Normativa Inversiones PISA 6
VI. RESUMEN DEL TRABAJO DE CONTROL REALIZADO **6**
VI.1 Descripción del organismo 6
VI.2 Descripción del circuito administrativo de elaboración del PISA 6
VI.3 Procedimientos Aplicados 7
VII. COMENTARIOS **14**
VII.1 Relevamiento Res. 295/2014 ACUMAR. – Circuito Administrativo de la Información. 14
VII.2 Análisis de la muestra 14
VII.3 Concordancia información "Inversiones Pisa" y la registrada en el e-SIDIF - 15
VII.4 SAF con mayor participación en el PISA a nivel nacional 18
VII.5 Observaciones en Inversiones PISA. 19
VII.6 Comentarios varios. 21
VII.7 Informes de Auditoría previos 21
VII.8 Implementación del GDE 23
VII.9 Resumen general 24
VIII. CONCLUSIÓN **25**
ANEXO **29**

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Muestra obras....8
Cuadro N° 2: Campos Inversiones PISA....9
Cuadro N° 3: Muestra Municipios....13
Cuadro N° 4: Diferencias PISA / e-SIDIF....16
Cuadro N° 5: Concordancia entre PISA y e-SIDIF discriminado por SAF....17
Cuadro N° 6: PISA con y sin codificación de Cuenca....17
Cuadro N° 7: Principales beneficiarios por SAF 2021....19

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 de la herramienta Inversiones 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. Además, teniendo en cuenta la recurrencia de este trabajo, es necesario saber si se han mejorado los procesos y controles de elaboración de la misma.

IV. DESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES

IV.1 Responsabilidad del Organismo

Durante el ejercicio auditado (año 2021), 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, al Código de Ética

Institucional aprobado por Resolución 18/2015 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 Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, 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 ejecución presupuestaria 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 de la herramienta Inversiones PISA para el ejercicio al 31/12/2021, el cual incluirá a todas las jurisdicciones intervinientes, mientras que en lo que respecta a la compulsa de expedientes solo abarcará obras del Estado Nacional.

El período de control abarca el ejercicio 2021 y las tareas de campo se llevaron a cabo entre el 1 de abril de 2023 y el 30 octubre de 2023.

V.1 Normas de Control

El examen especial se realizó de conformidad con las NCEG, aprobadas por Resolución Nº 26/2015-AGN y 187/2016-AGN y con el Código de Ética Institucional aprobado por Resolución Nº 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.

V.2 Criterios identificados

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

V.2.1 Normativa general

Resolución Nº 295/2014 ACUMAR.

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[1] se compone de la Presidencia; una Dirección Ejecutiva de Gestión, una Dirección Ejecutiva Jurídica y Regulatoria, una Dirección General Administrativa, una Dirección General Ambiental, una Dirección General de Gestión Política y Social, una Dirección de Asuntos Jurídicos, una Dirección de Asuntos Judiciales, una Dirección de Planificación, Coordinación y Modernización, una Unidad de Sumarios Administrativo y una Unidad de Auditoría Interna Interno.

VI.2 Descripción del circuito administrativo de elaboración del PISA[2]

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

[1] Fuente: https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Organigrama_noviembre_2023-scaled.jpg
[2] Fuente: NO-2023-55987924-APN-DEG#ACUMAR

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.

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, Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 para su conocimiento y análisis 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 59/2023 AG-02 del 3 de abril de 2023 a la ACUMAR con el primer requerimiento en virtud de obtener información del objeto de control.
2. Determinación de una muestra de obras publicadas en las planillas “Inversiones PISA al 2021”, cuya selección se realizó de manera aleatoria. A continuación, se expone el detalle de su composición:

Cuadro N° 1: Muestra obras

ID	Organismo	Obra	SAF	PROGRAMA	DEVENGADO 2021	INCIDENCIA EN PISA
1117	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	PLANTA POTABILIZADORA POR SISTEMA DE OSMOSIS INVERSA LA LATA ETAPA 1 - OBRA ELECTROMECANICA	364	94. ASISTENCIA FINANCIERA A EMPRESAS PÚBLICAS Y ENTE BINACIONAL	$ 2.396.362	0,005%
3884	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	COLECTOR MARGEN IZQUIERDO Y DESVIO BAJA COSTANERA	364	44. UNIDAD DE COORDINACIÓN GENERAL DEL PROYECTO BIRF 7706-AR	$ 1.715.988.497	3,227%
3885	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	EMISARIO PLANTA RIACHUELO + INSPECCIÓN	364	44. UNIDAD DE COORDINACIÓN GENERAL DEL PROYECTO BIRF 7706-AR	$ 2.111.173.597	3,970%
8596	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	AMPLIACIÓN DE RED DE AGUA - MÁXIMO PAZ OESTE - CAÑUELAS - BUENOS AIRES	613	20. ASISTENCIA TÉCNICO 0 FINANCIERA Y DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA PARA EL SANEAMIENTO	$ 1.652.364	0,003%
8802	DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD	EXPROPIACIONES EN VIADUCTO DE ACCESO AL PUENTE DE LA NORIA	604	42. CONSTRUCCIÓN DE AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS	$ -	0,000%
8803	DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD	VIADUCTO DE ACCESO AL PUENTE DE LA NORIA	604	42. CONSTRUCCIÓN DE AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS	$ 789.765.487	1,485%
8804	DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD	VIADUCTO DE ACCESO AL PUENTE DE LA NORIA	604	42. CONSTRUCCIÓN DE AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS	$ 10.165.775	0,019%
8805	DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD	AUTOPISTA PRESIDENTE JUAN DOMINGO PERÓN. OBRA COMPLEMENTARIA EN TRAMO 1 DE LA AUTOPISTA: CONSTRUCCIÓN DE DISTRIBUIDOR	604	42. CONSTRUCCIÓN DE AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS	$ -	0,000%
8811	MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT	VILLA AZUL - 38 VIVIENDAS	365	40. CASA PROPIA	$ 158.878.563	0,299%
8812	MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT	PREDIO MACIEL - 72 VIVIENDAS	365	40. CASA PROPIA	$ 47.004.941	0,088%
8813	MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT	PREDIO ESTANISLAO - 7 VIVIENDAS	365	40. CASA PROPIA	$ 17.058.806	0,032%
8814	MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT	PREDIO CAEM - 9 VIVIENDAS	365	40. CASA PROPIA	$ 5.595.649	0,011%
9124	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	"ILUMINACIÓN VÍA PÚBLICA Y VEREDAS"	311	FONDO DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA	$ 5.620.095	0,011%
9125	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	"OBRAS TEMPRANAS BARRIO HIJOS DE SARMIENTO - ILUMINACIÓN EN VÍA PÚBLICA"	311	FONDO DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA	$ 2.845.024	0,005%
9126	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	"VEREDAS Y PAVIMENTO INTEGRAL CON CORDÓN CUNETA"	311	FONDO DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA	$ 21.384.576	0,040%
9127	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	"ESPACIO PÚBLICO (PLAZA) PARA EL BARRIO LA PAZ"	311	PROGRAMA ARGENTINA UNIDAD POR LA INTEGRACIÓN DE LOS BARRIOS POPULARES	$ 3.562.901	0,007%
					$ 4.893.092.637	

Fuente: elaboración propia en base a Inversiones PISA 2021

3. Por medio de notas, se solicitó información relativa a los expedientes determinados en la muestra a los siguientes organismos:

   - ✓ Nota 55/2023 AG-02 a la Sra. Ministra de Desarrollo Social a los efectos de solicitar diferentes expedientes relacionados con obras afectadas a la Planilla de Inversiones PISA.
   - ✓ Nota 102/2023 AG-02 a la Sra. Ministra de Desarrollo Social aceptando la prórroga solicitada
   - ✓ Nota 56/2023 AG-02 al Sr. Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat a los efectos de solicitar diferentes expedientes relacionados con obras afectadas a la Planilla de Inversiones PISA.

- ✓ Nota 99/2023 AG-02 al Sr. Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat aceptando la prórroga solicitada.
- ✓ Nota 57/2023 AG-02 al Sr. Ministro de Obras Públicas a los efectos de solicitar diferentes expedientes relacionados con obras afectadas a la Planilla de Inversiones PISA.
- ✓ Nota 58/2023 AG-02 al Sr. Ministro de Obras Públicas con copia al Sr. Administrador General de Vialidad Nacional a los efectos de solicitar diferentes expedientes relacionados con obras afectadas a la Planilla de Inversiones PISA.

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 31/12/2021 con los devengamientos del ejercicio 2021 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 Nº 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:

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 recomiendo informar cada línea de inversión en su máxima desagregación posible, según los campos presupuestarios requeríos, 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 debería 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	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.
	Para identificar las líneas de acción se respetarán la clasificación del PISA, a saber:
	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 /SUBJURISDICCIÓN / 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 Secretaria/Subsecretaria/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.

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 una 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 púbico 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.

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".

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

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), las registradas en el e-SIDIF y los expedientes de dichas obras suministradas por los organismos. Los municipios que integran la Cuenca son CABA, Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.
   Asimismo, de acuerdo a los montos devengados en Inversiones PISA se tomó otra muestra por municipios en base a su significatividad cuantitativa y se contrastó con el e-SIDIF a fin de verificar la similitud de la información.

   A continuación, se expone la conformación de la muestra:

Cuadro N° 3: Muestra Municipios

2021			
	PISA	***e-SIDIF***	***Concordancia***
Municipio	***Total Devengado***	***Actividad 77 / 79***	***%***
Avellaneda	$ 14.559.760.430	$ 0	0,00%
La Matanza	$ 2.574.344.097	$ 0	0,00%
Lanús	$ 2.394.907.791	$ 0	0,00%
Quilmes	$ 2.108.247.445	$ 0	0,00%
Almirante Brown	$ 1.654.305.262	$ 0	0,00%
San Vicente	$ 316.871.579	$ 54.806.883	17,30%
Cañuelas	$ 68.593.624	$ 0	0,00%
Total	**$ 23.677.030.228**	**$ 54.806.883**	**0,23%**

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 han sido codificados 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.

VII. COMENTARIOS

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

VII.1 Relevamiento Res. 295/2014 ACUMAR. – Circuito Administrativo de la Información.

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 para los organismos seleccionados en la muestra fue realizada fuera de los plazos establecidos; enviadas fuera de término y contestadas en plazos disímiles entre enero y febrero de 2022.

De acuerdo a lo informado por ACUMAR, el Manual Operativo sigue siendo el aprobado por la Res. 295/2014 ACUMAR por lo que los plazos siguen siendo los que regían en el informe anterior y no se han modificado atento a que el nuevo manual aún no se encuentra aprobado tal cual lo ratificaron por nota NO-2023-55987924-APN-DEG#ACUMAR. En dicha nota se indica que actualmente, se encuentra en curso el proyecto de actualización del Manual de Información Presupuestaria, el cual tendría un mayor detalle sobre tipificación de las obras y acciones de cada una de las 14 líneas de acción del PISA.

VII.2 Análisis de la muestra

En base al análisis de la muestra consignada en Inversiones PISA en contraposición con la documental de los expedientes que gestionan los diferentes organismos a cargo se pudo corroborar diferencias e inexactitudes entre lo informado en una y otra fuente. A continuación, se destacan las evidencias obtenidas.

En la obra denominada con el ID 8811 para la construcción de viviendas en Villa Azul-38 Viviendas a cargo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), ejecutada bajo el Programa 40 Casa Propia, que se lleva a cabo en el municipio de Avellaneda se observa que: en Inversiones PISA no se informa avance físico ni financiero alguno, ambos están en cero, como no iniciados. Sin embargo, en el expediente de obra se constata un avance físico y financiero del 100% estando la obra finalizada desde noviembre/2021.

Algo similar sucede con la obra ID 8813, Construcción de 7 viviendas en Predio Estanislao del Campo, también del Programa 40 Casa Propia del MDTyH en el municipio de Avellaneda en donde

no consta ni fecha de inicio, ni avance físico y financiero en Inversiones PISA mientras que en el expediente de obra figura un 100% del avance físico y financiero.

En cuanto a la obra con el ID 8814 Predio CAEM Construcción de 9 Viviendas en el municipio de Avellaneda (MDTyH), Inversiones PISA no informa fecha de inicio ni de finalización, ni avance físico ni financiero alguno, aunque de la compulsa del expediente de obra surge que el acta de inicio de las obras tuvo lugar el 01 de junio de 2021 con un plazo original de 10 meses y al menos un desembolso en concepto de anticipo financiero.

En la obra ID 8805 Autopista Presidente Juan Domingo Perón. Obra Complementaria en tramo 1 de la autopista: Construcción de distribuidor en acceso al B° 20 de junio y obras faltantes de la Dirección Nacional de Vialidad para el Camino del Buen Ayre que atraviesa de Ezeiza a La Matanza, difiere la información entre el monto vigente informado por el organismo y la publicada en Inversiones PISA.

En la obra 9127 denominada Espacio Público (plaza) para el barrio La Paz a cargo del Ministerio de Desarrollo Social para el Programa Argentina Unidad por la Integración de Barrios Populares en el municipio de Esteban Echeverría, difieren las fechas de finalización de las obras, no consignando ninguna en la herramienta informática PISA mientras que en el expediente figura como finalizada en julio de 2021. También difiere lo informado en cuanto al avance financiero consignado en la herramienta y lo documentado en el expediente de obra.

En la obra con el ID 9124 a cargo del Ministerio de Desarrollo Social para el Programa 42 Abordaje Integral de Barrios Populares en el municipio de La Matanza no coincide lo consignado en el expediente con lo publicado en el PISA en cuanto a los montos redeterminados que modifican el monto original de la obra. Tampoco coincide la fecha de fin de obra que informa el ministerio y la que está denunciada en Inversiones PISA.

En la obra ID 9125 “Obras Tempranas Barrio Hijos de Sarmiento - Iluminación en vía pública”, también inmersa en el marco del Programa 42 Abordaje Integral de Barrios Populares (Ministerio de Desarrollo Social) ejecutado por el municipio de La Matanza difieren la fecha de fin de obra consignada en Inversiones PISA con la que consta en el expediente de obra.

En la obra ID 9126; Veredas y Pavimento Integral con Cordón Cuneta a cargo del Ministerio de Desarrollo Social en el municipio de La Matanza no coincide monto original denunciado en PISA con el informado por el ministerio y tampoco coinciden las fechas de fin de obra denunciadas en el expediente con las consignadas en Inversiones PISA.

VII.3 Concordancia información “Inversiones Pisa” y la registrada en el e-SIDIF -

En atención a la muestra del Cuadro N° 1, sobre un total de 16 obras seleccionadas, no se pudo individualizar ninguna obra en el e-SIDIF. Por otra parte, si analizamos a nivel global los montos devengados informados en las planillas “Inversiones PISA” para el ejercicio 2021 no hay coincidencia alguna con lo registrado en el e-SIDIF con codificación actividad Cuenca.

El fallo "Mendoza" de la CSJN ordenó codificar con actividades específicas de Cuenca toda asignación presupuestaria que se aplicara en ese ámbito geográfico y relacionada al PISA. 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 entonces 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 con actividades programáticas por 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

PISA 2021	***e-SIDIF 2021***	***Diferencia***	
Devengado $	***Devengado $***	***$***	***%***
53.179.654.344	**34.186.248.742**	**18.993.405.601**	**36%**

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

Del cuadro se desprende que solo el 64% de lo publicado en "Inversiones PISA" estaría representado en el e-SIDIF con actividad de Cuenca, mientras que el 36% restante no encuentra su correlato en el sistema nacional presupuestario; lo cual hace imposible efectuar un control presupuestario entre ambas herramientas. 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.

Por su parte, ACUMAR no es quien asigna la actividad presupuestaria sino cada Servicio Administrativo Financiero (SAF) de la Jurisdicción que devenga; 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 con su actividad específica persistirá la imposibilidad de un efectivo control y entrecruzamiento de datos.

Analizada la concordancia entre el PISA y los registros de e-SIDIF de 2021 abierto por SAF se evidencia claramente que no hay ningún tipo de coincidencia, tal como se describe en el siguiente cuadro:

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

SAF	*Jurisdicción*	*PISA 2021*	*e-SIDIF*
310	Ministerio de Salud	$ 0	$ 3.242.484.299
311	Ministerio de Desarrollo Social	$ 896.914.476	$ 0
356	Obl. A cargo del Tesoro	$ 23.405.379.398	$ 30.805.412.370
364 *	Ministerio de Obras Públicas	$ 15.822.191.954	$ 64.398.670
365 **	Min. Des. Territ. y Hábitat	$ 2.113.480.655	$ 0
604	Dirección de Vialidad Nacional	$ 10.690.771.669	$ 1.418.304
613	ENHOSA	$ 250.916.192	$ 72.535.099
Totales		***$ 53.179.654.344***	***$ 34.186.248.742***

*: Se suman montos de obras públicas sin nro de SAF correspondiente

**: Se suman montos de obras de viviendas asignadas a SAF 366

Fuente: Inversiones PISA

Tal como se puede ver en el cuadro, y que se ha observado en años anteriores es que Inversiones PISA no consigna monto alguno correspondiente al Ministerio de Salud, lo que resulta llamativo dada la manda judicial del Fallo "Mendoza" en donde tiene como parámetros salientes la salud de la población de la Cuenca y su medio ambiente.

Otra deficiencia que se pudo constatar es que existen obras del Ministerio de Obras Públicas que no están identificadas con el número de SAF correspondiente. Otra de las anomalías consiste en que Inversiones PISA consigna montos para el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat a través de los SAF 365 y 366 siendo solo el primero el número correcto. El SAF 366 pertenece a la Secretaría de Innovación Pública que no registra devengados en la Cuenca.

En "Inversiones PISA" el presupuesto y devengados de la Cuenca se informan 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.

A su vez, vale mencionar que de los $53.179.654.344 informados en Inversiones PISA 2021, solo $23.112.411.498 tienen en la celda de actividad informada codificación de cuenca, mientras que los $30.067.242.846 restantes o bien no tienen actividad informada o bien difieren con las específicas de la cuenca.

Cuadro N° 6: PISA con y sin codificación de Cuenca.

SAF		*PISA 2021*		
		Sin Codif. Cuenca	*Con Codif. Cuenca*	*Total*
311	Ministerio de Desarrollo Social	$ 896.914.476	$ 0	$ 896.914.476
356	Obl. A cargo del Tesoro	$ 588.842.271	$ 22.816.537.127	$ 23.405.379.398
364	Ministerio de Obras Públicas	$ 15.638.070.724	$ 184.121.230	$ 15.822.191.954
365	Min. Des. Territ. y Hábitat	$ 2.081.743.670	$ 31.736.985	$ 2.113.480.655
604	Dirección de Vialidad Nacional	$ 10.690.771.669	$ 0	$ 10.690.771.669
613	ENHOSA	$ 170.900.036	$ 80.016.156	$ 250.916.192
Totales		***$ 30.067.242.846***	***$ 23.112.411.498***	***$ 53.179.654.344***
%		***57%***	***43%***	***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 el municipio de San Vicente, con un monto de $ 54.806.883; lo que significa el 4,52% del total de sus devengamientos.

Otra de 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 la porción del devengado que corresponda a la Cuenca.

VII.4 SAF con mayor participación en el PISA a nivel nacional

De acuerdo a lo informado por nota NO-2023-55987924-APN-DEG#ACUMAR como respuesta a un requerimiento de información por parte de este grupo de auditoría, se nos indica que los principales SAF con mayor participación en Inversiones PISA a nivel nacional son:

- *Ministerio de Obras Públicas - SAF 364 - Programa 44. Unidad de Coordinación General Del Proyecto BIRF 7706-AR.*
- *Ministerio de Obras Públicas - SAF 364 - Programa 94/95. Asistencia Financiera A Empresas Públicas y Ente Binacional.*
- *Obligaciones a Cargo Del Tesoro – SAF 356 – Programa 77 - Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Obras Públicas*
- *Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat - SAF 365*

Del e-SIDIF y de Inversiones PISA surge, aunque con una diferencia de $7.400.032.972, que el SAF con mayores montos devengados para la cuenca es el SAF 356 Obligaciones a Cargo del Tesoro.

Por su parte, la mayor diferencia entre Inversiones PISA y e-SIDIF se da en el SAF 310 Ministerio de Salud. En Inversiones PISA ni siquiera está la opción de filtrarlo por dicho SAF, mientras que en e-SIDIF figura un total con actividad de cuenca de $3.242.484.299 a través del Programa 99, exclusivamente dedicado a la obra Hospital de Cuenca Alta Néstor Kirchner.

Por su parte, a los efectos de determinar el SAF con mayor incidencia en Inversiones PISA es Obligaciones a Cargo del Tesoro con $23.405.379.398 que pertenece en un 100% a AySA y está repartido en dos programas, el 95 “Asistencia Financiera a Empresas Públicas” y el 77 “Asistencia Financiera a Empresas Públicas y otros Entes del Ministerio de Obras Públicas”, ambos en la Línea de Acción 9, Expansión de la Red de Agua Potable y Saneamiento de Cloacas.

Cuadro N° 7: Principales beneficiarios por SAF 2021

Inversiones PISA 2021			
SAF		*Devengado*	*%*
311	Ministerio de Desarrollo Social	$ 896.914.476	2%
356	Obl. A cargo del Tesoro	$ 23.405.379.398	44%
364	Ministerio de Obras Públicas	$ 15.822.191.954	30%
365	Min. Des. Territ. y Hábitat	$ 2.113.480.655	4%
604	Dirección de Vialidad Nacional	$ 10.690.771.669	20%
613	ENHOSA	$ 250.916.192	0,5%
Total		**$ 53.179.654.344**	**100%**

Fuente: elaboración propia en base a Inversiones PISA

VII.5 Observaciones en Inversiones PISA.

Sobre un total de 384 obras registradas en Inversiones PISA con financiamiento del Estado Nacional para el año 2021, existen 93 obras con observaciones de algún tipo consignadas en Inversiones PISA de las cuales más del 50% de las mismas pertenecen a AySA. Este tipo de observaciones dificultan la labor de control, detección 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.

Algunas de las observaciones que constan en la herramienta son:

- *Contrato rescindido el 02/11/2019. Modificamos la ejecución 2010-2018 tomaron como positivo la ejecución negativa del 2013. Obra: Sistema de cloacas de Avellaneda.*
- *La obra finalizó en octubre 2020, sin embargo, durante 2021 se aprobaron redeterminaciones nuevas (5ta a 11va). La redeterminación nro 5 se aprobó en junio por lo cual se había presupuestado 8 millones; el resto se aprobaron en agosto 2021 (6ta a 11va), no pudiéndose revisionar el presupuesto generando el desvío presupuestario. Obra: Redes cloacales acciones complementarias.*
- *En el año 2020 se creó el Ministerio de Obras Públicas al cual pertenece el programa. Obra: Escuela Primaria Ezeiza EEP N° 14.*
- *100% Avance físico real sin liquidar. Obra: Ampliación de red de agua potable Domselaar Etapa II. San Vicente - Buenos Aires.*
- *36,45% Avance físico real de la obra, pero no se ha presentado la certificación al organismo. Obra: Ampliación de red de distribución de agua potable Uribelarrea - Municipalidad de Cañuelas- Buenos Aires.*

A su vez, de las 384 obras consignadas para el Estado Nacional, 115 han tenido modificaciones de una u otra forma en sus presupuestos; ya sea por adendas, cambios de fuente de financiamiento e inciso y redeterminaciones de precios, entre otros conceptos.

Existen obras duplicadas con dos números distintos de ID como Construcción Planta de Tratamiento efluentes líquidos industriales PIC Lanús, a cargo del Ministerio de Obras Públicas, consignadas con los ID Nros 8786 y 6857, y dos fechas distintas de finalización. Lo mismo ocurre con la obra Sistema La Lata-Esteban Echeverría, con los ID 5983 y 1117.

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 conceptos como "*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 también 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.

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 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./Proyecto específico, Programa 2 que no se incluyeron en esta última versión PISA a diciembre/2021. 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, Modificaciones Monto Original (Redeterminaciones) y Otras Modificaciones. De esta manera, hacia atrás no se puede saber qué 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, vale decir 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 2018. Esto impide saber qué montos han sido devengados por el Estado Nacional y en los otros niveles para la Cuenca en pos de la manda judicial desde el inicio del Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Estos cambios metodológicos en la forma de presentar la información, impiden un preciso control y seguimiento de las erogaciones destinadas a las obras en pos de la manda judicial de la CSJN.

VII.6 Comentarios varios.

De todo el trabajo de relevamiento efectuado 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 sigue estando constituido por tres personas. Una que maneja los datos y dos como back-up 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 tiene forma de constatar ni cambiar por sistema, por lo que se generan duplicaciones de ID e información errónea.
- 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.
- ACUMAR no tiene ningún contacto con los expedientes de las obras que informa a través de Inversiones PISA, no está previsto en la normativa, por ello, no puede cotejar ejecución, devengados, plazos, avances físicos y financieros publicados y los efectivamente realizados o por lo menos documentados.

VII.7 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 la fecha, se encuentra aprobado por Res. 9/2024-AGN del Colegio de Auditores Generales de la AGN este Informe para el Ejercicio 2020. 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[3]

- "*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".* [4]

- "*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".*[5]

- "*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 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".* [6]

- *"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".*[7]

- *"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".*[8]

- *"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*

[3] 3,4,5 y 6 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

[7] Fuente: EXAMEN ESPECIAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL (PISA) PROGRAMA N°37 "PLAN NACIONAL DE HÁBITAT" Ejercicio 2018. Res. 50/2020 -AGN

[8] Fuente: EXAMEN ESPECIAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL (PISA) PROGRAMA N°38 "PLAN NACIONAL DE VIVIENDA" Ejercicio 2017. Res. 82/2019 -AGN

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"[9]

VII.8 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. Nº 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 limitaciones. Ambas cuestiones conducen a restricciones en el acceso a la información para los auditores. A partir de los relevamientos realizados en los organismos usuarios, se ha podido constatar la negativa de estos organismos a habilitar usuarios a auditores externos debido a que el sistema GDE no contempla un perfil y funciones asociadas de solo lectura o consulta de documentos electrónicos asignable a roles de auditores dentro de una jurisdicción que se encuentra bajo un proceso de auditoría. 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 (y normativa concordante y complementaria), que pueden resumirse en el logro de una gestión estatal desarrollada en un marco de plena transparencia de sus acciones, sujeta a rendición de cuentas de lo actuado y que favorezca el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

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.

[9] Fuente: EXAMEN ESPECIAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL (PISA) PROGRAMA N°37 "PLAN NACIONAL DE HÁBITAT" Ejercicio 2017. Res. 81/2019 -AGN

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.

Por su parte, la negativa de otorgar un usuario imposibilita la verificación de la información por los auditores, control que sí podían realizar cuando accedían a los expedientes en soporte papel. De este modo, la modernización de la gestión que importa para el SPN la obligatoriedad del uso del sistema GDE resulta en un obstáculo y en un empeoramiento relativo respecto de la tecnología anterior al GDE, en la que los expedientes en papel podían ser solicitados y revisados íntegramente por los auditores externos responsables de controlar a los organismos del Sector Público Nacional.

VII.9 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 ni con los sistemas presupuestarios de 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 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:

- Todas las solicitudes de información enviada por la ACUMAR para los organismos seleccionados en la muestra fueron realizadas fuera de los plazos establecidos en la Res. 295/2014

- En la obra de viviendas en Villa Azul-38 Viviendas a cargo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), para el Programa 40 Casa Propia en el municipio de Avellaneda surgen diferencias entre lo informado en Inversiones PISA y lo que dice el expediente con una diferencia del 100%

- Lo mismo ocurre con la obra ID 8813, Construcción de 7 viviendas en Predio Estanislao del Campo, también del Programa 40 Casa Propia del MDTyH en el municipio de Avellaneda en donde no consta ni fecha de inicio, ni avance físico y financiero en Inversiones PISA mientras que en el expediente de obra figura un 100% del avance físico y financiero.

- En la obra con el ID 8814 Predio CAEM Construcción de 9 Viviendas en el municipio de Avellaneda (MDTyH), Inversiones PISA no informa fecha de inicio ni de finalización, ni avance físico ni financiero alguno, aunque en el expediente surge que el acta de inicio de las obras tuvo lugar el 01 de junio de 2021 con un plazo original de 10 meses y al menos un desembolso en concepto de anticipo financiero.

- En la obra ID 8805 Autopista Presidente Juan Domingo Perón. Obra Complementaria en tramo 1 de la autopista: Construcción de distribuidor en acceso al B° 20 de junio y obras faltantes de la Dirección Nacional de Vialidad para el Camino del Buen Ayre que atraviesa de Ezeiza a La Matanza, difiere la información entre el monto vigente informado por el organismo y la publicada en Inversiones PISA.

- En la obra 9127 “Espacio Público (plaza) para el Barrio La Paz” a cargo del Ministerio de Desarrollo Social en Esteban Echeverría, difieren las fechas de finalización de las obras, no consignando ninguna en la herramienta informática PISA mientras que en el expediente figura como finalizada en julio de 2021.

- En la obra ID 9124 Espacio Público (plaza) para el barrio La Paz a cargo del Ministerio de Desarrollo Social para el Programa 42 Abordaje Integral de Barrios Populares en La Matanza no coincide lo consignado en el expediente con lo publicado en el PISA en cuanto a montos

redeterminados. Tampoco coincide la fecha de fin de obra que informa el ministerio y la que está en Inversiones PISA.

- En la obra ID 9125 "Obras Tempranas Barrio Hijos de Sarmiento - Iluminación en vía pública", del Programa 42 Abordaje Integral de Barrios Populares (Ministerio de Desarrollo Social) en La Matanza difieren la fecha de fin de obra.

- En la obra ID 9126; Veredas y Pavimento Integral con Cordón Cuneta del Ministerio de Desarrollo Social en La Matanza no coincide monto original en PISA con el informado por el ministerio al igual que las fechas de fin de obra.

- Sobre un total de 16 obras seleccionadas en Inversiones Pisa, no se pudo individualizar ninguna obra en el e-SIDIF.

- Solo el 64% de lo publicado en "Inversiones PISA" estaría representado en el e-SIDIF con actividad de Cuenca, mientras que el 36% restante no encuentra su correlato en el sistema nacional presupuestario.

- Hasta que no se identifiquen las partidas presupuestarias destinadas a la Cuenca con su actividad específica persistirá la imposibilidad de un efectivo control y entrecruzamiento de datos.

- Inversiones PISA no consigna monto alguno correspondiente al Ministerio de Salud,

- Existen obras del Ministerio de Obras Públicas que no están identificadas con el número de SAF correspondiente.

- Inversiones PISA consigna montos para el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat a través de los SAF 365 y 366 siendo solo el primero el número correcto.

- El SAF 366 pertenece a la Secretaría de Innovación Pública que no registra devengados en la Cuenca.

- Sobre $53.179.654.344 informados en Inversiones PISA 2021, solo $23.112.411.498 tienen en la celda de actividad informada codificación de cuenca.

- Solo cuenta con devengamientos clasificados con actividad de cuenca el municipio de San Vicente, con un monto de $ 54.806.883; lo que significa el 4,52% del total de sus devengamientos.

- El SAF con mayores montos devengados para la cuenca es el SAF 356 Obligaciones a Cargo del Tesoro que pertenece en un 100% a AySA

- La mayor diferencia entre Inversiones PISA y e-SIDIF se da en el SAF 310 Ministerio de Salud en el que Inversiones PISA no informa monto alguno.

- Existen 93 obras con observaciones de algún tipo consignadas en Inversiones PISA de las cuales más del 50% de las mismas pertenecen a AySA.

- Sobre 384 obras consignadas para el Estado Nacional, 118 han tenido modificaciones de una u otra forma en sus presupuestos; ya sea por adendas, cambios de fuente de financiamiento e inciso y redeterminaciones de precios.

- Existen obras duplicadas con dos números distintos de ID como Construcción Planta de Tratamiento efluentes líquidos industriales PIC Lanús, a cargo Del Ministerio de Obras Públicas, consignadas con el ID Nro 8786 y 6857 y dos fechas distintas de finalización. Lo mismo ocurre con la obra Sistema La Lata-Esteban Echeverría, con los ID 5983 y 1117.

- "Inversiones PISA" no ha tenido una presentación uniforme a través de los ejercicios.

- 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 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.

- El personal abocado a la planilla Inversiones PISA sigue estando constituido por tres personas. Una que maneja los datos y dos como back-up 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.

Basándonos en el trabajo de control efectuado, según su objetivo y alcance descriptos en los apartados III 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, 06 de mayo de 2024.-

FRUGOLI Ernesto Alfonso

Cdra. NOELIA ZULEMA SANDOVAL
SUPERVISOR DEPARTAMENTO
DE CONTROL DE ÓRGANOS RECTORES
AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

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

VALDEZ Carlos Antonio

Firmado digitalmente por VALDEZ Carlos Antonio
Fecha: 2024.09.17 13:36:27 -03'00'

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*

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.*