

| | |
|--------------------------------|--------------------------------|
| Tema: | |
| Año de aprobación del informe: | 2016 |
| Jurisdicción: | Nacional |
| Organismo de Control: | Auditoría General de la Nación |
| Organismo Auditado: | AYSA SA |
| Objetivo de la auditoria: | Gestión de grandes obras |
| Periodo analizado: | 2012 al 2014 |
| Período en que se realizó: | Año 2015 |
| Fuente: | www.agn.gov.ar |

OBJETIVO

La Auditoría General de la Nación efectuó una auditoría de gestión, en el ámbito de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA), con el objeto de verificar el grado de cumplimiento de las obligaciones de AySA respecto del origen, asignación y aplicación de recursos así como el control respecto del avance físico y económico de las obras a su cargo.

Si bien el período auditado fue definido desde el 01/01/2012 al 31/05/2014, debido a las características de las obras a revisar el mismo debió adaptarse a fin de cumplir con el objeto de auditoría. Las tareas de campo se llevaron a cabo desde el 09/06/14 hasta el 30/09/2015. El informe fue aprobado en agosto de 2016 por Resolución 165/16.

SINTESIS

AYSA

A través del Decreto N° 304/06, ratificado por Ley N° 26.100, se dispuso la constitución de la sociedad "Agua y Saneamiento Argentinos S.A.", en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del MINPLAN, bajo el régimen de la Ley N° 19.550 de sociedades comerciales con el objeto de prestar el servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales dentro del área regulada.

La misma norma excluyó a AySA del ámbito de las leyes de Procedimiento Administrativo, de Obras Públicas y del Régimen de Contrataciones del Estado aunque, en materia de control, ratificó la aplicabilidad de la Ley N° 24.156, quedando sujeta a los controles existentes para el Sector Público Nacional y que el 90% del paquete accionario le corresponde al Estado Nacional.

OBRAS AUDITADAS

El organismo de control tomó una muestra de 35 obras dentro de las cuales incluyen 3 "grandes obras" identificadas por la empresa no obstante haberse iniciado con anterioridad al período auditado. Esas grandes obras son:

1) Planta Potabilizadora Juan Manuel de Rosas

Diseñada para atender los partidos de Tigre y Escobar.

Precio de la obra: \$ 2.293.323.243

Contratista: Norberto Odebrecht SA Sucursal Argentina; Benito Roggio e Hijos SA;

Supercemento SACI; José Cartellone Construcciones Civiles Sa. UTE

Plazo original: 36 meses a partir del 19/2/2009

Beneficiarios: 2.000.000

2) Planta Depuradora Berazategui.

Es la puesta en marcha de una planta de pretratamiento de líquidos cloacales.

Precio de la obra: \$ 398.152.391,90

Contratista: Esuco SA; Construcoes Comercio Camargo Correa SA Sucursal Argentina UTE

Plazo original: 730 días a partir del 5/1/09

Beneficiarios: 4.000.000

3) Ampliación Depuradora Norte

Construcción del segundo módulo de la planta depuradora de efluentes cloacales de la denominada Planta Norte en el partido de San Fernando.

Precio de la obra: \$ 149.200.995,62

Contratista: COARCO SA

Plazo: 812 días a partir del 17/8/2010

Beneficiarios: 300.000

Observaciones efectuadas por la auditoría:

- **Atrasos en las obras: El atraso registrado en las obras respecto del tiempo previsto en el contrato, implica la postergación del acceso a los servicios de los potenciales beneficiarios, repercutiendo en el desarrollo y cumplimiento de estas obras.**

Del análisis de las obras de la muestra el equipo de auditoría constató que el 78% registra atrasos superiores al 30% con relación al plazo previsto en el contrato.

Según surge de las adendas celebradas entre las partes, en las obras Planta Potabilizadora Juan Manuel de Rosas y Planta Depuradora de Berazategui, los atrasos fueron producidos principalmente por razones económico financieras, aunque también por cambios en los procesos constructivos y en las ingenierías de obra”.

Algunos ejemplos:

1. **La Planta Potabilizadora Juan Manuel de Rosas**, tenía un plazo de ejecución previsto en 36 meses contados desde la orden de inicio de las tareas (19/02/09).

Del Programa Base (plan de trabajo), surge que la Obra se realizará en dos etapas. La primera con fecha de finalización al mes 19 en tanto la segunda al mes 36, es decir marzo de 2012.

El Programa base fue modificado en oportunidad y con el alcance de cada una de las adendas realizadas, alcanzando el mes 74 en abril de 2015.

El Programa Base sufrió modificaciones y en la última de ellas se acuerda “extender al 31/10/2015 la ejecución de los trabajos y la puesta en marcha de la obra”, es decir, a la fecha de cierre de las tareas de campo, la obra registraba un **atraso de 44 meses**.

2. **Respecto de la Planta Depuradora de Berazategui**, el artículo 4º del Contrato estableció como plazo total de obra 730 días corridos desde la orden de inicio de tareas que tuvo lugar el día 05/01/09. Es decir, la obra debió encontrarse finalizada en el mes de febrero de 2011.

El plazo contractual fue prorrogado en cada adenda suscripta, hasta el mes 54.

A través de la nota N° 232832/14 y como respuesta al primer requerimiento cursado por la auditoría, AySA informó que la Planta Depuradora Berazategui se encontraba finalizada al mes de septiembre de 2014. Sin embargo, el día 20/05/15 informó: “esta obra no cuenta con recepción provisoria ni definitiva”.

*Es decir, una obra que debió encontrarse finalizada en el mes de febrero de 2011 no contaba, al mes de mayo de 2015, con recepción Provisoria, registrando un **atraso de 51 meses**.*

3. **En el caso de la Ampliación Depuradora Norte**, la obra debió concluirse a los 812 días corridos, contados desde el día 17/08/10 (orden de inicio de tareas). No obstante, por adenda N° 2 de fecha 23/04/13, posterior al cumplimiento del plazo originalmente previsto, se decidió aprobar un nuevo plan de trabajos y ampliar el plazo en 267 días (9 meses), estableciendo como nueva fecha de finalización el 31/07/13, fundando el atraso en la “definición en la metodología constructiva de los pilotes, su capacidad de carga y cota de fundación”. *Por su parte, según surge del acta de recepción provisoria la puesta en marcha inició el día 19/02/14, es decir, **7 meses luego del plazo previsto en la adenda mencionada.***

- **Señalan los auditores que “la falta de una adecuada planificación en las grandes obras de infraestructura, implica que los atrasos producidos incidan en el monto a pagar por AySA por aplicación del procedimiento de redeterminación de precios”.**

De las 35 obras de la muestra, 5 fueron objeto de procedimientos de redeterminación de precios.

1. El precio de la Planta Potabilizadora Juan Manuel de Rosas, considerando cada una de las redeterminaciones de precios efectuadas hasta el día 7/10/2014 -fecha del acta correspondiente a la redeterminación de partidas adicionales N° 6 y 7-, con las modificaciones según adendas y ampliaciones de obra asciende a la suma de \$ **5.150.390.531,94 respecto de los \$ 2.293.323.243,33** originalmente previstos, en el año 2008.
2. En el caso de la Planta Depuradora Berazategui considerando redeterminaciones de partidas contractuales y extracontractuales, así como incrementos producidos por adendas, la variación asciende a la suma de \$ **658.407.093,42 respecto de los \$ 398.152.391,91** originalmente previstos en el Contrato de fecha 10/11/2008.
3. Por último, para el resto de las obras cuyo precio fue redeterminado, la variación porcentual fue la siguiente: 1) Ampliación Depuradora Norte: 56%; 2) Red Secundaria Cloacal Quilmes Norte: 49% y 3) Red Secundaria Cloacal Almafuerde: 26%.

- **Entre los años 2006 y 2013, AySA no presentó las rendiciones de cuentas periódicas de los fondos recibidos del Tesoro Nacional, destinados a la ejecución de las obras.**

Si bien AySA ha sido caracterizada en cuanto a su régimen normativo, como una sociedad anónima regida por la Ley N° 19.550, el propio decreto de constitución instruyó al entonces Ministerio de Economía y Producción a realizar todas las acciones tendientes a posibilitar la gestión económico financiera del servicio, mediante la creación de una cuenta especial dentro del presupuesto nacional. En este sentido, señaló la propia empresa a la AGN que, en cuanto a la rendición de cuentas, resulta de aplicación la Resolución MINPLAN N° 267/08

Frente a tal situación, la auditoría requirió a AySA las rendiciones correspondientes a los años 2012 y 2013.

La respuesta de AySA fue adjuntar nota dirigida al MINPLAN, de fecha 16/01/15 (posterior al primer requerimiento de la auditoría) donde el auditado reconoce la aplicación, en su ámbito, de las Resoluciones del Ministerio de Planificación, y agrega rendición por el período 2006 a 2013. Sin embargo, la rendición adjunta a la nota no cumple con el reglamento aprobado por el Ministerio citado, ni con la periodicidad correspondiente. Además de “no cumplir con el reglamento aludido no se encuentra firmada, resulta de difícil lectura y/o interpretación”.

- **No ha sido previsto un mecanismo de control a priori, por parte de un tercero ajeno a la empresa, respecto de los procedimientos de redeterminación de precios.**

De acuerdo con lo relevado en la documentación respaldatoria, las actas de redeterminación de precios son celebradas entre AySA y el contratista, no existiendo evidencia de control y/o aprobación de un tercero competente ajeno a las partes.

Los procedimientos de redeterminación de precios varían para cada uno de los contratos, pero en todos los casos se remite a las previsiones del Decreto 1295/02 que, además de brindar pautas técnicas acerca de los factores de ponderación y variabilidad, *establece la necesidad de intervención de la SIGEN con carácter previo a la suscripción del acta de redeterminación de precios*, dentro del término de 15 (quince) días hábiles administrativos, con carácter no vinculante.

Si bien es cierto que el Decreto N° 1295/02 resulta aplicable a los contratos de obra pública y que las obras que AySA ejecuta en carácter de contratante no se encuadran en dicha ley, también lo es que la empresa lleva adelante su programa de obras, mayormente, a través de transferencias directas del Tesoro, motivo por el cual el control de un tercero ajeno a las partes resulta necesario.