

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1123

Impreso el día 6 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 19 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito del Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), con el objeto de verificar la gestión de fiscalización y seguimiento de las recomendaciones realizadas en el informe aprobado mediante resolución AGN 60/08. (144-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito del Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), con el objeto de “verificar la gestión de fiscalización de seguridad de presas ejercida por el ORSEP en su calidad de autoridad de aplicación y seguimiento de las recomendaciones realizadas en el informe de auditoría aprobado mediante resolución de la Auditoría General de la Nación 60/08”.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un informe, aprobado por la resolución AGN 68/14, en el ámbito del organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), con el objeto de “Verificar la gestión de fiscalización de seguridad de presas ejercida por el ORSEP en su calidad de autoridad de aplicación y seguimiento de las recomendaciones realizadas en el informe de auditoría aprobado mediante resolución de la Auditoría General de la Nación 60/08”. Período auditado: 2009-2011.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 15/3/12 al 30/8/13. El resultado de las tareas de campo fue comunicado al organismo auditado, quien ha formulado consideraciones que, según lo señalado por la AGN, no han modificado las observaciones ni sus respectivas recomendaciones oportunamente comunicadas.

El órgano de control expone los siguientes comentarios y observaciones, correspondientes al seguimiento de recomendaciones efectuadas en la resolución AGN 60/08 - Período 2009-2011:

1) Tanto la Secretaría de Obras Públicas como el ORSEP han mostrado una mediana receptividad respecto de las recomendaciones efectuadas oportunamente por la AGN.

La AGN informa que las deficiencias que originan las observaciones y recomendaciones obrantes en el informe de auditoría aprobado por la resolución 60/08 AGN han alcanzado el siguiente estado de regularización: de las 18 observaciones vertidas, 9 se han subsanado; la observación 4.16 fue dividida en 3 (tres) puntos, de los cuales fueron subsanados los puntos *a)* y *c)* y no subsanado el punto *b)*, y 8 no han sido subsanadas. El organismo continúa cumpliendo pausadamente las recomendaciones vertidas en dicho informe de auditoría.

En lo que respecta a las observaciones no subsanadas, la AGN señala lo siguiente a modo de resumen:

– Los relevamientos realizados a los diferentes manuales del organismo indican que deberían ajustarse a la nueva normativa que aprobó el documento Lineamientos de Seguridad de Presas y al nuevo Plan Estratégico Institucional (PEI) del organismo y aún se encuentra pendiente dicha modificación. No se ha concretado la elaboración de un digesto normativo propio.

– Respecto la estructura organizativa, sus cargos superiores continúan cubiertos provisoriamente, sin respetar las formalidades de llamado a concurso que exige la normativa. No se han definido taxativamente los organigramas del organismo.

– Los relevamientos realizados en el ámbito de la regional Comahue (Cipolletti), y más específicamente en el Centro de Documentación, indican que en la actualidad cada regional es centro de documentación de las presas de su jurisdicción, no contando en la sede de presidencia material ni documentación alguna de las obras de su competencia.

– En cuanto a la formulación del presupuesto, la definición de las actividades que componen el Programa de Funcionamiento del ORSEP dificulta el análisis de la gestión de los recursos, la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos.

– Se ha detectado en los relevamientos de los procedimientos específicos que realiza el OR-SEP en cada una de las presas bajo su órbita, que los listados que enumeran y en algunos casos detallan dichas inspecciones carecen de uniformidad/homogeneidad entre las regionales, como consecuencia, los datos registrados difieren en forma y contenido.

2) *Estructura*: La entidad no ha consolidado aún la estructura organizativa, y la articulación entre las distintas direcciones regionales y la presidencia no es dinámica y flexible.

La AGN informa que la estructura general del ORSEP y de las cuatro regionales surge del decreto de creación del organismo y que luego por resolución del CT 16 del 8/11/00, el Consejo Técnico aprobó la estructura interna del ORSEP, definiendo las misiones y acciones de cada uno de los puestos del organigrama. Esta resolución fue modificada por resolución del CT 36 que, manteniendo la estructura de las regionales, cambió sustancialmente el organigrama de la presidencia. La AGN indica que esta estructura organizativa presenta inconvenientes, tales como: entre las distintas áreas de la sede Buenos Aires no hace, a nivel descriptivo, ninguna distinción de jerarquías, utilizando para todas la misma denominación de “áreas”, según el gráfico y el cuadro de asignación de funciones, la misma responsabilidad de asistente técnico administrativo, tiene distinto nivel jerárquico y categoría, dependiendo de si se encuentra en la sede Buenos Aires o Cipolletti; estructura interna de las direcciones regionales: Se establecen tres sectores de trabajo bajo la dependencia del director regional, se las identifica a las tres como

“áreas”, sin diferencias jerárquicas entre ellas; inexistencia de un servicio jurídico.

La AGN aclara que el ORSEP informó que se ha elaborado el nuevo documento Manual de Puestos de Trabajo, cuya aprobación y puesta en vigencia está vinculada a la reformulación presupuestaria del organismo que aún no fue concretada. Dicho documento contiene los des-criptores de la totalidad de los puestos de trabajo incluidos en este modelo de nueva estructura organizativa así como también la estructura de las direcciones regionales.

3) *Tareas de Fiscalización*: Las regionales no siguen criterios homogéneos de archivo para documentar las planillas de registro estipuladas en el Procedimiento General de Fiscalización de Seguridad de Presas.

El Procedimiento General de Fiscalización de Seguridad de Presas, aprobado por resolución del CT 27/01, determina que para lograr un correcto cumplimiento del objetivo y alcance del proceso de fiscalización de seguridad de presas se realizan una serie de subprocesos que se han definido a través de los siguientes procedimientos específicos:

- A. Revisión de informes mensuales.
- B. Revisión de informes anuales.
- C. Inspecciones.
- D. Inspección de ensayos de equipamiento hidroelectromecánico.

Este procedimiento general insta a que el personal técnico de cada región lleve adelante sus tareas de fiscalización empleando tres anexos identificados como planillas denominadas:

- a) Actividades de Fiscalización Previstas (Anexo 2).
- b) Actividades de Fiscalización Realizadas (Anexo 3).
- c) Índice Planilla de Registros de Fiscalización (Anexo 4).

La AGN informa que en cada uno de los procedimientos específicos se debe confeccionar una planilla de registro en donde se comentará la característica del ensayo/inspección y/o revisión, y que se observa que en los listados que enumeran, y en algunos casos detallan las inspecciones, los mismos carecen de uniformidad/homogeneidad entre las regionales y en consecuencia, los datos registrados difieren en forma y contenido.

Advierte la AGN que la presidencia del organismo debería contener la documentación básica (cantidad de inspecciones, tipo, planillas, etcétera) que efectúan las regionales, unificando de este modo criterios primordiales y homogéneos en el archivo de la documentación.

Asimismo, la AGN señala que el procedimiento general no especifica un formato de presentación de los Planes de Actividades de Fiscalización, dificultando las tareas de fiscalización y control.

4) *Sistema informático*: El organismo no ha desarrollado un sistema informático que registre todas las

tareas de fiscalización y control de las presas bajo su jurisdicción, centralizando y unificando la documentación técnica (interna), a fin de lograr un seguimiento eficaz de las tareas desarrolladas.

La AGN informa que cada una de las regionales utiliza una metodología distinta para registrar las actividades de fiscalización de seguridad de presas, resultando incongruentes las distintas formas de registro y archivo de documentación y la dispar incorporación y/o adopción de software particulares de seguimiento interno. Aclara la AGN que la dispar aplicación de los procesos en distintas sedes genera criterios divergentes para prácticas similares, y que este aspecto no contribuye a un eficaz aprovechamiento de los recursos humanos propios, a los terceros que son fiscalizados por el organismo y a quienes asumen al ORSEP como referente nacional en seguridad de presas.

5) *Informes Anuales*: La presentación de los informes anuales del ORSEP no se formaliza adecuadamente ante la SOP, en consecuencia, la secretaría no emite consideración alguna al respecto.

En este punto la AGN aclara que, según el artículo 5° inciso *g)* del decreto 239/99, el ORSEP se encuentra obligado a confeccionar y elevar a la Secretaría de Obras Públicas (SOP) un informe anual sobre el estado de las presas, embalses y obras auxiliares y complementarias comprendidas en su ámbito de aplicación y los progresos alcanzados para mejorar la condición de riesgo de ellas. El referido informe incluirá, además, las medidas que se consideren necesarias adoptar sobre la materia, en beneficio del interés público.

En idéntico sentido se manifiesta el artículo 14 inciso *d)* del mismo decreto, exigiendo al Consejo Técnico el cumplimiento de esta obligación.

Asimismo, la AGN señala que:

- El ORSEP no eleva en tiempo y forma los informes anuales.
- La SOP no posee los citados informes.
- No existen constancias de que la SOP haya reclamado su envío.
- La SOP no emite consideración alguna sobre la confección de los informes anuales.

6) *Planes de Emergencias*: El ORSEP no ha elaborado el Plan Interno Durante Emergencias (PIDE) de la unidad de presidencia.

La AGN informa que según la Guía para la Implementación y Supervisión del PADE (Plan de Acción Durante Emergencias), la actualización y ejercitación del PIDE consiste en la verificación y documentación, en forma ordenada y completa de las acciones que realiza el ORSEP en cada unidad organizativa, para asegurar que el organismo internamente esté preparado para actuar frente a una eventual emergencia. Asimismo, informa que solicitados los planes a todas las unidades, el ORSEP envió los correspondientes a las regionales, pero no el de presidencia. En el caso de las

regionales, fueron relevados los PIDE y sus respectivas actualizaciones anuales.

De acuerdo a lo que instruyen las normativas legales vigentes, la AGN advierte que no existe un plan interno para que la presidencia del ORSEP actúe durante una emergencia en las presas bajo su jurisdicción, lo que produce no sólo un incumplimiento normativo, sino también, ante una eventual emergencia, una insuficiente comunicación y respuesta entre el ORSEP y el Poder Ejecutivo nacional.

La AGN menciona que al momento de realizar su descargo, el organismo informa que fue aprobado por “Resolución del Consejo Técnico del ORSEP 4/13” el “Procedimiento Específico Gestión Interna de Emergencias”, el que por ser un hecho nuevo será objeto de análisis en futuras labores de auditoría.

7) *Control Interno*: El ORSEP no ha impulsado la creación de un comité de control.

La AGN informa que la resolución SIGEN 107, del 10/11/98 aprobó las normas Generales de Control Interno, estableciéndose que en cada organismo deberá constituirse un comité de control cuyo objetivo será la vigilancia del adecuado funcionamiento del sistema de control interno y su mejoramiento continuo. Posteriormente y con el objeto de emitir normas particulares que regulen la constitución y funcionamiento de los referidos comités, la SIGEN sanciona la resolución 36, del 01/04/2011 que aprueba el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Control Interno. La misma resolución determina la confección de un reglamento para regular el funcionamiento de los comités, periodicidad de sus reuniones y la elaboración de informes anuales.

Señala la AGN que el ORSEP no ha propiciado aún la creación de un comité de control, ni ha elaborado su reglamento, vulnerando lo prescripto por las resoluciones 107/98 y 36/11 de la SIGEN, pero no obstante lo expuesto, al momento de realizar su descargo, el auditado informa que fue aprobada por resolución de presidencia 48/13 la creación del Comité, la que por ser un hecho nuevo será objeto de análisis en futuras labores de auditoría.

8) *Centro de Documentación*: El Centro de Documentación de Presas del ORSEP (CDP) presenta deficiencias.

La AGN señala que el Centro de Documentación posee un nutrido acervo bibliográfico y documental, compuesto en total por unos 14.800 volúmenes, presentados en libros de texto, informes de estudios e investigaciones, normas y revistas técnicas, documentación contractual producida durante las distintas etapas de proyecto y construcción de los aprovechamientos hidroeléctricos del Comahue e información sobre otras presas argentinas y del mundo. Su valor documental, histórico, de información y formación es pasible de resguardo, preservación y cuidado.

La AGN verifica, durante el relevamiento al Centro de Documentación del ORSEP, sito en la ciudad de Cipolletti, que:

– Adolece de un sistema de señalización y cartelería para emergencias y medios de escape, así como también de sistemas de prevención contra incendio.

– El sistema de extinción de incendios compuesto de matafuegos presenta irregularidades.

– No fue factible obtener una evaluación técnica de la capacidad estructural de las salas de archivo para soportar el significativo peso de sus instalaciones.

– El CDP no cumple con los artículos 29 y 30 del reglamento de funcionamiento.

– El personal que lo integra es insuficiente.

9) *Inventario/Patrimonio*: El registro de los bienes patrimoniales que integran el inventario del ORSEP se encuentra desactualizado, por consiguiente su valuación resulta inexacta. Esta irregularidad no se ha subsanado a pesar de los reiterados informes negativos de la UAI.

La AGN advierte en este punto que el ORSEP no ha logrado aún un adecuado control sobre la identificación, registración, mantenimiento y contabilización de los bienes existentes, resultando cierta incertidumbre sobre la valuación total de los mismos.

10) *Canon*: El ORSEP no ha intimado a las concesionarias hidroeléctricas para que presenten la declaración jurada de pago de canon según el modelo que establece la resolución 15/10.

La AGN informa que la resolución ORSEP 15 del 17/2/10, unifica y aprueba un modelo de declaración jurada en la cual las concesionarias deben informar una serie de datos correspondientes al cálculo de las regalías hidroeléctricas y el resultado del monto del canon mensual a pagar, no obstante, no establece sanción específica en caso de incumplimiento.

Asimismo, señala que el incumplimiento comprende al 30 % de las concesionarias y que del análisis de los comprobantes de pago se constató que de las 13 concesionarias hidroeléctricas, 9 presentan todos los meses la declaración jurada según el modelo establecido en la resolución 15/10; las 4 restantes presentan solamente algunos datos sin respetar ese modelo y/o una nota en donde exclusivamente informan el importe total a depositar al ORSEP por pago del canon.

11) El Organismo no valida la información provista por las concesionarias respecto de los montos depositados por canon.

La AGN advierte que, siendo que el Canon representa el principal recurso del ORSEP, y teniendo en cuenta las deficiencias detectadas en las DDJJ de las concesionarias, resulta necesaria la validación de los datos provistos por los privados que para ello el ORSEP debe contar con la información de generación hidroeléctrica, para poder corroborar si los montos abonados en con-

cepto de canon son los correctos. El ORSEP ha informado a la AGN que no realiza ninguna comprobación o cruzamiento con los datos de generación producidos por Cammesa (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.).

12) *Contabilidad*: El procedimiento de registro, contabilidad y control de los recursos propios que utiliza el ORSEP resulta deficiente e incongruente.

En este punto la AGN informa que el ORSEP cuenta con dos fuentes de recursos propios; por un lado, recibe mensualmente el canon abonado por las concesionarias hidroeléctricas, y por otro percibe ingresos por servicios prestados en el marco de convenios de asistencia técnica, suscritos con estados provinciales y otros organismos:

a) *Ingresos por Convenios – período 2008-2011*: La información sobre los recursos recaudados por el organismo en el período auditado también fue contrastada con los datos publicados en la cuenta de Inversión. Según los datos suministrados por la Contaduría General de la Nación, que elabora la cuenta de Inversión, los montos recaudados por convenios (correspondientes al concepto “venta de servicios”) en el período 2008-2011 fueron nulos. La AGN aclara que, en resumen, la discrepancia en los montos es:

– Ingresos por convenios año 2011, según área de estudios y proyectos: \$ 298.100

– Ingresos por convenios año 2011, según área contable: \$ 159.315

– Ingresos por convenios año 2011, informados por cuenta de Inversión: \$ 0

b) *Ingresos por Canon – años 2008-2011*: En ese registro contable de canon no figuran pagos de varios meses en distintas hidroeléctricas, de los cuales sí se constató la existencia de los respectivos comprobantes de pago. Los pagos faltantes no registrados en la planilla Excel son:

– Febrero y mayo de 2011 de Cabra Corral, Alicurá y Ullum.

– Noviembre y diciembre de 2010, y enero de 2011 de Ameghino.

– Enero y mayo de 2011 de Río Hondo.

– Mayo de 2011 de Hidroeléctrica Tucumán.

– Febrero de 2010 de Pichi Picún Leufú.

La AGN informa que, en el citado registro figuran 2 casos de pagos dobles en un mismo mes y que se contrastó con los comprobantes de pago en donde sólo figura uno de los montos imputados en el mes correspondiente. La AGN expone lo siguiente y aclara que en los comprobantes figura sólo el importe resaltado:

10/02/2011	\$ 53.872,11	Dic-10	Hidroeléctrica El Chocón
15/02/2011	\$ 32.074,00	Dic-10	Hidroeléctrica El Chocón
7/09/2011	\$ 90.129,68	Jul-11	Hidroeléctrica Río Hondo
9/09/2011	\$ 44.507,29	Jul-11	Hidroeléctrica Río Hondo

Informa la AGN que el registro de pagos elaborado por el SAF contiene el siguiente cuadro resumen final:

– Recaudado por Canon (1/1/2011 al 31/12/2011) \$ 11.997.785,50

– Canon Devengado 2011 \$ 12.475.290,08

Mientras que el cuadro composición de los recursos calculados y recaudados, según la cuenta de inversión, es:

	CALCULADO	RECAUDADO
Total ORSEP 2011	15.385.000,00	11.244.497,51
12.2 Derechos	13.360.000,00	11.244.497,51
14.2 Venta de Servicios	2.025.000,0	0,00

*Fuente: cuenta de Inversión.

La AGN destaca que el monto del canon recaudado en el año 2011 no es coincidente con la cifra publicada en la cuenta de Inversión.

En atención a las observaciones realizadas, el órgano de control formuló recomendaciones al organismo auditado y a la Secretaría de Obras Públicas.

La AGN concluye en que, habiendo transcurrido cinco años desde la primera auditoría realizada al ORSEP, éste ha demostrado una mediana receptividad de las recomendaciones formuladas en esa oportunidad, puesto que de dieciocho observaciones, sólo nueve fueron subsanadas.

En cuanto a la actual gestión del organismo auditado, se han observado debilidades en la consolidación de su estructura organizativa, como en la articulación de actividades entre la presidencia y sus regionales, tal como la diferencia expuesta en las tareas de fiscalización, donde se han evidenciado diferentes criterios y el empleo de prácticas no homogéneas. La ausencia de un sistema informático que registre el universo de las actividades de fiscalización es una deficiencia conexas, aspectos éstos que dificultan las tareas de control. Complementariamente, se ha destacado la falta de un adecuado tratamiento, por parte de la SOP, de los informes anuales elaborados por el organismo, deficiencia a la que han contribuido aspectos formales en su elevación.

En cuanto al control interno, el organismo no ha impulsado la creación del comité de control fijado por SIGEN, con el propósito de fortalecer el mismo respondiendo a las modernas tendencias de auditoría contributiva, control integrado y mejora continua de la gestión pública.

Esta deficiencia puede ser destacada como una debilidad del organismo.

En relación con los bienes patrimoniales, la desactualización de su inventario impide la correcta registración y valuación de los bienes, irregularidad no subsanada a pesar de los reiterados informes negativos de la UAI. También en el control del canon (presentación de declaraciones juradas y validación del monto) se han relevado debilidades de control. Por último, los procedimientos de registración contable del organismo resultan deficientes.

El ORSEP, si bien es un organismo relativamente joven, adolece de una estructura consolidada y no ha logrado avanzar en la homologación de procedimientos de fiscalización y control que le otorguen fortaleza institucional, acorde con la importante misión del organismo auditado.

Pablo G. González. – José M. Á. Mayans. – Gerardo R. Morales. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-121/14, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución 68/14, aprobando el informe realizado en el ámbito del organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), con el objeto de “Verificar la gestión de fiscalización de seguridad de presas ejercida por el ORSEP en su calidad de autoridad de aplicación y seguimiento de las recomendaciones realizadas en el informe de auditoría aprobado por resolución AGN 60/08”. Período auditado: 2009-2011; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en ámbito del organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), con el objeto de “Verificar la gestión de fiscalización de seguridad de presas ejercida por el ORSEP en su calidad de autoridad de aplicación y seguimiento de las recomendaciones realizadas en el informe de auditoría aprobado mediante resolución de la Auditoría General de la Nación 60/08”.

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

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

Sala de la comisión, 27 de febrero de 2015.

*Pablo G. González. – José M. Á. Mayans. –
Gerardo R. Morales. – Manuel Garrido.
– Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas.
– Miguel Á. Pichetto.*

2

Ver expediente 144-S.-2016.

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