

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO - PAYs, SEGUNDO TRAMO

(AR-L1162)

**EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL EJECUTOR
ENTE NACIONAL DE OBRAS HÍDRICAS DE SANEAMIENTO (ENHOSA)**

Este documento fue preparado por la consultora Silvia Zorrilla en Septiembre de 2013 y revisado por Javier García Larumbe (INE/WSA)

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	I
1	ANTECEDENTES.....	1
	CARGOS AL PROGRAMA COMO CONTRAPARTIDA LOCAL.	3
1.1	PERFIL DEL EJECUTOR, ENTE NACIONAL DE OBRAS HÍDRICAS DE SANEAMIENTO.	5
2	CAPACIDAD DE PROGRAMACIÓN Y ORGANIZACIÓN.....	7
2.1	ORGANIZACIÓN	7
	Organigrama y funciones.....	7
	Interfaces con áreas de ENOHSA.....	9
	Interfaces con organismos provinciales y beneficiarios.	10
2.2	PROCEDIMIENTOS	13
2.3	SISTEMAS DE INFORMACIÓN.....	14
3	CAPACIDAD DE EJECUCIÓN	17
3.1	SISTEMA DE DISEÑO Y FISCALIZACIÓN DE OBRAS.	17
	Gerencia Técnica.....	18
	Departamento Estudios y Proyectos.....	18
	Departamento Obras y Licitaciones.....	20
	Supervisión de Inspecciones.....	23
3.2	SISTEMA DE CONTRATACIÓN	26
	Evaluación de la capacidad	27
	Plazo del proceso de contratación.....	33
	Conclusiones y recomendaciones	33
3.3	SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	33
	Organización	34
	Gerencia Financiera	34
	Gerencia Servicio Administrativo y Financiero	35
	Programación y ejecución financiera.....	35
	Procedimiento para la programación y ejecución financiera.	37
4	SISTEMA DE CONTROL	42
4.1	CONTROL INTERNO.....	42
4.2	CONTROL EXTERNO.....	43
5	CAPACIDAD INSTITUCIONAL - MATRIZ DE RESULTADOS EVALUACIÓN SECI.....	45
6	DESEMPEÑO	46
6.1	PREPARACIÓN DE PROYECTOS Y ACUERDOS BÁSICOS.....	46
6.2	PLAZO DE EJECUCIÓN DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN.....	47
6.3	AVANCE FÍSICO Y FINANCIERO	48
6.4	EJECUCIÓN PROGRAMADA Y REAL DE LAS OBRAS.	50
6.5	CERTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PAGOS.....	51
7	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52

ANEXOS

- I. Estado de Inversiones por apertura y Saldo a desembolsar. Septiembre 2013.
- II. Ruta de Licitación y Ejecución de Obras
- III. Formulario Evaluación de la capacidad institucional en adquisiciones.
- IV. Obras en ejecución. Plan de Trabajo y Curva de Inversión.

ÍNDICE CUADROS

CUADRO N° 1. COSTO Y FINANCIAMIENTO. U\$S.	2
CUADRO N° 2. SALDOS POR DESEMBOLSAR. COMPONENTES DE INGENIERÍA Y ADMINISTRACIÓN Y COSTOS DIRECTOS	4
CUADRO N° 3. EVOLUCIÓN PRESUPUESTO TOTAL, EN OBRAS Y FINANCIAMIENTO EXTERNO. 2003 – 2013. EN \$.	6
CUADRO N° 4. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO UNIDAD DE FINANCIAMIENTO EXTERNO.....	8
CUADRO N° 5. PLAZO DE FIRMA DE CONVENIOS MARCO Y COMPLEMENTARIOS	11
CUADRO N° 6. MANUALES DE PROCEDIMIENTOS ENOHSA. ESTADO DE AVANCE	13
CUADRO N° 7. OBRAS EN EJECUCIÓN INSPECCIONADAS POR ENOHSA.....	24
CUADRO N° 8. INTERVENCIONES DE ENOHSA Y REVISIONES DEL BID EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN	28
CUADRO N° 9. INCREMENTO POR REDETERMINACIONES DE PRECIOS	30
CUADRO N° 10. DÍAS PARA LOGRAR LA NO OBJECCIÓN AL PLIEGO DE LICITACIÓN.....	31
CUADRO N° 11. MATRIZ DE RESULTADOS SECI.....	45
CUADRO N° 12. SECI. RESULTADOS CUANTITATIVOS CONSOLIDADOS.	45
CUADRO N° 13. PLAZO PARA LA APROBACIÓN DE PROYECTOS Y ACUERDOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA OBRA.....	46
CUADRO N° 14. AVANCE FÍSICO Y FINANCIERO ACUMULADO DE LAS OBRAS EN EJECUCIÓN. JULIO 2013.....	49
CUADRO N° 15. OBRAS EN EJECUCIÓN. DESVÍOS EN LA EJECUCIÓN SEGÚN DIFERENCIA ENTRE PROGRAMACIÓN Y CERTIFICADO REAL.....	50
CUADRO N° 16. PLAZO DESDE APROBACIÓN DE INSPECCIÓN HASTA PAGO DEL CERTIFICADO DE OBRA. EN DÍAS.....	51
CUADRO N° 17. PLAN DE TRABAJO Y CERTIFICACIÓN. PROYECTO SUBSISTEMA CLOACAL RAWSON. AVANCE AGOSTO 2013....	I
CUADRO N° 18. PLAN DE TRABAJO Y CERTIFICACIÓN. COLECTOR PRINCIPAL CHIMBAS. AVANCE AGOSTO 2013.	III
CUADRO N° 19. PLAN DE TRABAJO Y CERTIFICACIÓN. REDES CLOACALES PARA TAFI VIEJO, VILLA CARMELA Y LAS TALITAS-TUCUMÁN.	V

ÍNDICE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CENTROS URBANOS CON 50.000 Y MÁS HABITANTES.	1
GRÁFICO N° 2. COBERTURA DE AGUA Y CLOACAS SEGÚN TAMAÑO DEL CENTRO.	1
GRÁFICO N° 3. PARI PASSU.....	3
GRÁFICO N° 4. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO, INVERSIONES DIRECTAS Y FINANCIAMIENTO EXTERNO.	6
GRÁFICO N° 5. INCREMENTO ANUAL DEL PRESUPUESTO TOTAL Y EN INVERSIONES DIRECTAS. BASE 2003 = 1.....	6
GRÁFICO N° 6. EVOLUCIÓN PARTICIPACIÓN DE FINANCIAMIENTO EXTERNO (%). 2003-2013	6

GRÁFICO N° 7. ORGANIGRAMA ENOHS	8
GRÁFICO N° 8. GESTIÓN DE PROYECTOS - CONVENIOS	10
GRÁFICO N° 9. PLAZOS DE PROCESOS DE LICITACIÓN DE OBRAS	47
GRÁFICO N° 10. EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA DE LAS OBRAS. % ACUMULADO.	49
GRÁFICO N° 11. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE DÍAS PARA LA APROBACIÓN Y EL PAGO DE CERTIFICADOS	51
GRÁFICO N° 11. CURVA DE INVERSIÓN. PROYECTO SUBSISTEMA CLOACAL RAWSON.	II
GRÁFICO N° 12. CURVA DE INVERSIÓN. COLECTOR PRINCIPAL CHIMBAS	IV
GRÁFICO N° 13. CURVA DE INVERSIÓN. PROYECTO REDES CLOACALES PARA TAFI VIEJO, VILLA CARMELA Y LAS TALITAS - PROVINCIA TUCUMAN	VI

Siglas y Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DEyP	Departamento Estudios y Proyectos
DOyL	Departamento Obras y Licitaciones
ENOHSA	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
MINPLAN	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
SOP	Secretaría de Obras Públicas del MPDIPyS.
PAyS	Programa de Agua Potable y Saneamiento para Centros Urbanos y Suburbanos
UFE	Unidad de Financiamiento Externo
GT	Gerencia Técnica
GF	Gerencia Financiera
GSAF	Gerencia de Servicio Administrativo y Financiero
OPN	Oficina Nacional de Presupuesto

Entrevistas

	Área	Cargo
Contador Pablo Serrano	Gerencia Financiera	Gerente. Responsable UEPEX.
Maria Esperanza García	Gerencia Servicio Administrativo y Financiero	Gerente
Dr. Gabriela Tamame	Asesoría Jurídica	Titular
Dr. C.P. José Vila	Unidad Auditoría Interna	Auditor Interno Titular
Eduardo Daza	Unidad Auditoría Interna	Auditor Interno Adjunto
Domingo LoMónaco	Unidad Ejecutora Financiamiento Externo (UFE)	Coordinador
Hugo Ávalos	UFE	Seguimiento Programación y Presupuesto -Usuario UEPEX
Horacio De Mendonca	UFE	Responsable Institucional
Gustavo Tossi	UFE	Responsable Económico Financiero
Alejandro Barrientos	Gerencia Técnica - Departamento Obras y Licitaciones	Jefe Departamento
Oscar Carnabucci	Gerencia Técnica- Departamento Estudios y Proyectos	Jefe Departamento
Pablo Costa	Gerencia Técnica - Inpecciones	Supervisor Inspectores
Alejandro Viola	Gerencia Servicios Administrativos Financieros. Administrador UEPEX y SIG	Asesor Gerencia
José Fragale	Gerencia Financiera.	Seguimiento Financiero. Usuario UEPEX
Juan Cersósimo	Subgerencia Coordinación Administrativa- Departamento Sistemas.	Jefe Departamento
Juan Fiore	Subgerencia Coordinación Administrativa- Departamento Sistemas.	Asesor Sistemas

1 INTRODUCCIÓN

El documento contiene el Informe de Evaluación de la Capacidad Institucional del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), que actúa como Ente Ejecutor del Programa de Agua Potable y Saneamiento para centros urbanos y suburbanos (BID AR- 2343).

La evaluación institucional se realizó utilizando el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional del BID (SECI) y comprendió el análisis de la Unidad Ejecutora de Financiamiento Externo y de las áreas de la estructura de ENOHSA involucradas en las etapas de Programación y Organización, Ejecución y Control del Programa que financiará BID.

Simultáneamente se aplicó la metodología para evaluar la Capacidad de Gestión de Procesos de Adquisiciones que permitió evaluar el nivel de riesgo en dicho proceso y se aplicó un enfoque centrado en el análisis de procedimientos y tiempos de ejecución que permitió focalizar la evaluación y construir los indicadores que se presentan en el capítulo final de Desempeño.

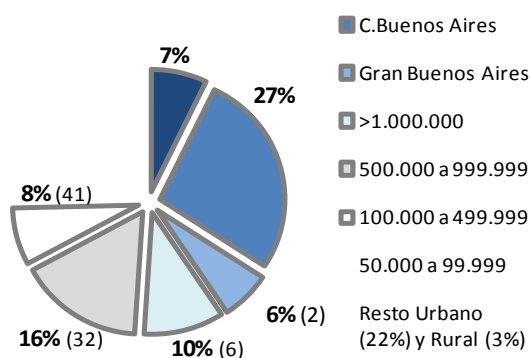
El informe se elaboró con el aporte de los funcionarios entrevistados y el apoyo de la Unidad de Financiamiento Externo que colaboró para posibilitar el análisis de la muestra de expedientes de Licitación de las Obras y facilitó el acceso a los sistemas de información para verificar fases de los procedimientos y la conciliación de la información.

1 ANTECEDENTES

El Programa de Agua Potable para Centros Urbanos y Suburbanos -PAyS- fue concebido para ejecutar el Plan Quinquenal del Sector Agua Potable y Saneamiento, con el objetivo de resolver la problemática sanitaria y de agua potable en Centros Urbanos y Suburbanos del país mayores de 50.000 habitantes.

El 75% de la población nacional reside en centros urbanos de ese tamaño, con acceso a agua por red el 81% y con cloacas el 54%.

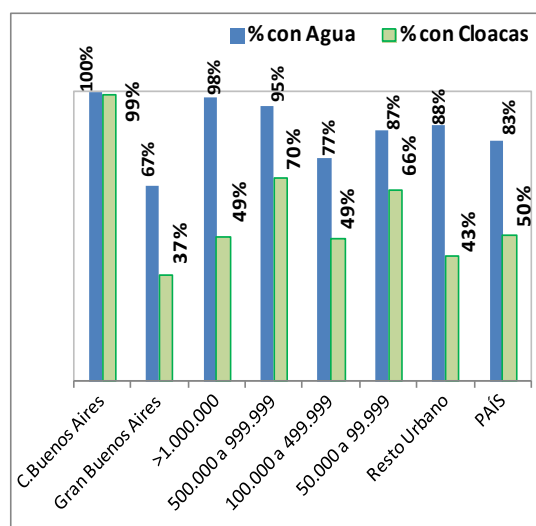
Gráfico N° 1. Distribución de la población en Centros Urbanos con 50.000 y más habitantes.



() Cantidad localidades en rango.

Gran Buenos Aires está configurado por 24 municipios.

Gráfico N° 2. Cobertura de agua y cloacas según tamaño del centro.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 procesado con Redatam+SP.

El Programa financia dos componentes:

Obras de Agua Potable y Saneamiento

Obras de mejoramiento o ampliación de los sistemas de captación, potabilización y distribución de agua potable, y obras de recolección, tratamiento y disposición de las aguas servidas.

Fortalecimiento Institucional

Acciones que mejoren la gestión operativa, comercial y financiera de los prestadores de los servicios, acciones para el fortalecimiento del ENOHSa y cuando se considere necesario, el fortalecimiento de las funciones de regulación y de planificación provincial o municipal.

El Prestatario y garante es la República Argentina y su ejecución se encomendó al Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento -ENOHSa.

Cronología del contrato¹.

Fecha Aprobación Directorio BID	07 de julio de 2010 ²
Fecha de Firma Contrato	26 de marzo de 2011
Fecha Efectividad Contrato	Septiembre 2011
Convenio de Transferencia y Ejecución	19 de mayo de 2011
Fecha Primer Desembolso	Diciembre 2011
Fecha Desembolso Final	30 de Marzo 2016

Los recursos provienen de la línea CCLIP AR-L 1084 y de la Contrapartida Local procedente del Tesoro Nacional. El total de la línea CCLIP es de US\$ 890.000.000, de los cuales BID financiará hasta el 80% con cargo a los recursos del Capital Ordinario y los restantes US\$180.000.000 provendrán de la Contrapartida Local. El plazo de utilización de la Línea de Crédito Condicional es de diez años (a partir del 26/3/2011) ejecutable en tres Contratos de Préstamos Individuales.

A través del Préstamo BID 2343/OC-AR se está ejecutando el primer tramo de doscientos cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 250.000.000), de los cuales el 80% son financiados por el Préstamo y el restante 20% corresponde a la Contrapartida Local.

Cuadro N° 1. Costo y Financiamiento. U\$S.

	Aporte BID	Aporte Local	TOTAL	%
Ingeniería y Administración	5.000.000	9.000.000	14.000.000	5,6%
Administración del Programa	1.000.000	3.000.000	4.000.000	1,6%
Supervisión de Obras		4.000.000	4.000.000	1,6%
Estudios y Proyectos	4.000.000	2.000.000	6.000.000	2,4%
Costos Directos	194.000.000	21.000.000	215.000.000	86,0%
Sistema de Agua Potable y Saneamiento	190.000.000	20.000.000	210.000.000	84,0%
Mejoramiento de la gestión de Entidades	4.000.000	1.000.000	5.000.000	2,0%
Costos Concurrentes	1.000.000		1.000.000	0,4%
Auditoría, evaluación y monitoreo	1.000.000		1.000.000	0,4%
Costos Financieros		20.000.000	20.000.000	8,0%
Intereses		18.000.000	18.000.000	7,2%
Comisión de Compromiso		2.000.000	2.000.000	0,8%
SUB-TOTAL	200.000.000	50.000.000	250.000.000	100%

¹ Por Decreto N° 268/2011 del 3/3/2011 el PEN aprobó el Modelo de "Acuerdo de Otorgamiento de Línea de Crédito Condicional AR-X1017" y el Modelo de Contrato de Préstamo BID N° 2343/OC-AR destinado a financiar parcialmente el "Programa de Agua Potable y Saneamiento para Centros Urbanos y Suburbanos (PAYS)". La operación se formalizó con la firma del convenio subsidiario de Transferencia y Ejecución, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el 19 de mayo de 2011.

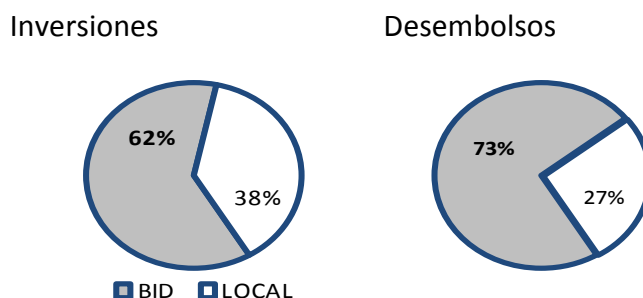
La matriz original se mantiene sin modificaciones, con un avance en inversiones de US\$26.239.097 equivalente al 10,5%, y desembolsos del 15% (US\$37.239.097).

Se ha comprometido el 80 % de los recursos del Préstamo a valores proyectados, considerando las redeterminaciones de precios y la inclusión del proyecto de Agua Potable para San Salvador de Jujuy, cuya propuesta de adjudicación fue enviada por ENOHSA al BID el 6 de septiembre del 2013. Este avance fue reconocido en la Misión de Análisis³ e indica que se cumplió el requisito de comprometer un mínimo del 75% de los recursos del proyecto vigente para el procesamiento de una segunda operación⁴.

Contrapartida Local

El pari-passu se fijó en BID 80% y un aporte local del 20%. Los desembolsos del BID a la fecha, representan el 73% del total.

Gráfico N° 3. Pari Passu.



Fuente UEPEX. 6/9/2013

CARGOS AL PROGRAMA COMO CONTRAPARTIDA LOCAL.

La demostración de recursos de contrapartida se presenta al BID para su No Objeción. Pueden ser parte del costo total del Programa como Contrapartida Local los siguientes gastos⁵:

- a) Administrativos en general, de personal, inspección, supervisión, movilidad y viáticos, relacionados con la ejecución del Programa, en los que incurran el Ejecutor, el Organismo Provincial y los Beneficiarios, y que no fueron financiados con recursos del BID. Para el ENOHSA, se tomara el 100 % de los gastos en personal afectado directamente al Programa, el 20 % de los gastos en personal de otras áreas que colaboran con el mismo y el 20% del total de los gastos de bienes y servicios no personales del ente.
- b) Los costos de los terrenos y servidumbres necesarios para la ejecución de obras que no sean de propiedad pública, ni financiados con recursos del BID.

³ Ayuda Memoria de la Misión de Análisis realizada del 12 al 16 de agosto del 2013.

⁴ Acuerdo de otorgamiento de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) Sección, b). Firmado 26 de marzo 2011

⁵ RO Cláusula VII.2.

- c) Los costos de consultorías no financiados con recursos del BID que se requieran para la ejecución del Programa.
- d) Los costos de obras y bienes no financiados con recursos del BID, que formen parte del Proyecto oportunamente aprobado y que se requieran para la ejecución del Programa
- e) Los costos de la ejecución del Plan de Mejoramiento de Gestión aportados por el Ejecutor, el Organismo Provincial y los Entes Beneficiarios, y que no fueron financiados con recursos del BID
- f) Los impuestos y/o tasas Nacionales, Provinciales y Municipales.
- g) Costos financieros (intereses y comisiones) del Préstamo BID.

Del monto de contrapartida local asignado al Ejercicio 2013 el 86% procede de gastos de administración y el resto a Comisiones de préstamo. Los gastos de administración reconocidos surgen de aplicar porcentajes que fueron estimados en la etapa de preparación del Programa y corresponden al 100 % de los gastos en personal afectado directamente al Programa (UFE), el 20 % de los gastos en personal de otras áreas que colaboran (incluyendo al beneficiario provincial) y el 20% del total de los gastos de bienes y servicios no personales.

Con un avance del 15% desembolsado respecto al costo total, los gastos en Administración del Programa por US\$5.210.671 provocaron un saldo negativo de US\$2.210.671 en la contrapartida local prevista para ese componente⁶. Expresado en otros términos, la relación en la matriz original es de US\$15,4 en Costos Directos por cada US\$1 en Ingeniería y Administración, mientras que con el avance actual, se ejecutaron US\$3,7 en costos directos por cada US\$=1 en Administración.

Cuadro N° 2. Saldos por desembolsar. Componentes de Ingeniería y Administración y Costos Directos

	PRESUPESTO	SALDO		
	TOTAL	Desembolsos BID	Aporte Local	TOTAL
Ingeniería y Administración	14.000.000	5.000.000	3.750.895	8.750.895
Administración del Programa	4.000.000	1.000.000	-2.210.671	-1.210.671
Supervisión de Obras	4.000.000		3.961.566	3.961.566
Estudios y Proyectos	6.000.000	4.000.000	2.000.000	6.000.000
Costos Directos	215.000.000	178.828.034	16.876.987	195.705.021
	250.000.000	183.828.034	39.929.737	223.757.771

Fuente UEPEX. 6/9/2013

⁶ La Auditoría Externa a cargo de la firma Becher y Asociados miembro de BDO International, informa el exceso de ejecución en Administración del programa y en Comisión de Préstamo en su Informe de estados Financieros del Ejercicio 2012.

Los gastos reconocidos como contrapartida local provocaron un saldo negativo de US\$1.210.671 en el componente Administración del Programa. Los porcentajes para el cálculo de la contrapartida deben revisarse y eventualmente, evaluarse fuentes alternativas de aporte local para cumplir con el Pari Passu.

La Jefatura de Gabinete de Ministros –JGM- envió al BID la nota de priorización para una segunda operación del Programa y ratifica el monto de financiamiento para el costo del segundo tramo en doscientos cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 250.000.000), de los cuales doscientos millones de dólares (US\$ 200.000.000) equivalentes al 80% serían financiados por el Préstamo, y el 20% restante de cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 50.000.000) corresponden a la Contrapartida Local. Asimismo, se confirman los componentes que alcanzarían a inversiones y a acciones que mejoren la gestión operativa de los prestadores del servicio.

1.1 PERFIL DEL EJECUTOR, ENTE NACIONAL DE OBRAS HÍDRICAS DE SANEAMIENTO.

ENOHSA es un organismo descentralizado del Estado Nacional dotado de personería jurídica y autarquía administrativa, ubicado en jurisdicción de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINTUR).

Fue creado en 1995⁷ subrogando las funciones del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, heredero a su vez, del Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento creado en 1964. Su misión es organizar, administrar y ejecutar Programas de Infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector Agua Potable y Saneamiento básico, en toda la extensión del territorio nacional.

Hasta el año 2004, ENOHSA actuaba como agencia financiera del sector y la responsabilidad de la ejecución de obras recaía en las provincias, municipios y prestadores de los servicios que accedían al financiamiento. A partir del 2004⁸ quedó facultado para contratar y ejecutar obras en forma directa, en el marco de una política nacional que reasumió las funciones de planificación y financiamiento sectorial y que priorizó la ampliación de la cobertura de servicios básicos de agua potable y desagües cloacales.

La prioridad otorgada al sector se manifiesta por un presupuesto 2013 de \$2.355.089.901 equivalente a 16 veces el del 2003, con un devengado que superó el 90% en todo el período. La asignación para la ejecución de obras en el 2013 es de \$1.199.833.706, esto es, 95 veces superior al asignado a inversiones directas en el año base 2003.

⁷ Creado por Ley 24.5837.

⁸ Decreto N° 1.173/04 B.O. del 08-Sep-04. Otorga a ENOHSA las facultades y obligaciones fijadas en el ámbito de su competencia por el Régimen de Obras Públicas (Ley N° 13.064 y modificatorias), en materia de contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios que revistan el carácter de obra pública, así como de adquisición de materiales, maquinarias, mobiliarios y elementos destinados a ellas.

El financiamiento externo del BID constituyó la fuente histórica de recursos del organismo y de sus predecesores. En el año 2003 representaba el 80% del presupuesto en obras pero decrece hasta el cierre del préstamo vigente en el 2007, de tal manera, que los recursos procedentes del Tesoro no sólo se incrementaron sino que constituyeron la única fuente de financiamiento de las inversiones realizadas hasta el 2008.

La ejecución desde el 2009 del préstamo 1895/-AR, Programa de Agua Potable para Comunidades Menores de 500 a 50.000 habitantes (PROAS) y de la primera operación en el 2011 del Préstamo BID2343/OC-AR para el PAYS mayores de 50.000 habitantes determinan una mayor participación del financiamiento externo para ejecutar el Plan Quinquenal del Sector Agua Potable y Saneamiento.

Gráfico N° 4. Evolución del Presupuesto, inversiones directas y financiamiento externo.

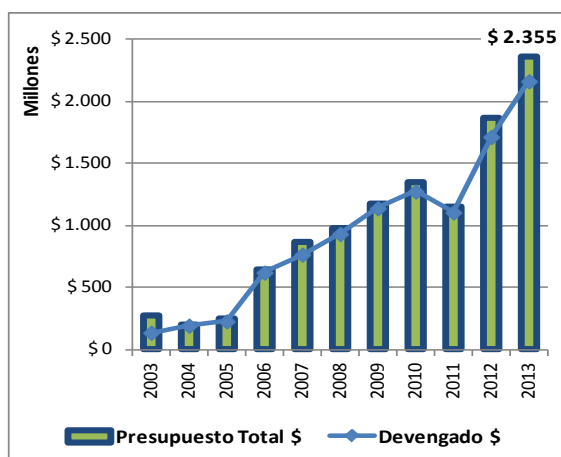


Gráfico N° 5. Incremento anual del presupuesto total y en inversiones directas. Base 2003 = 1

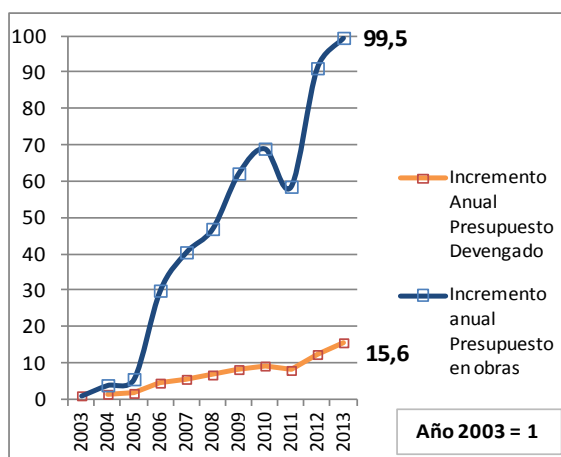
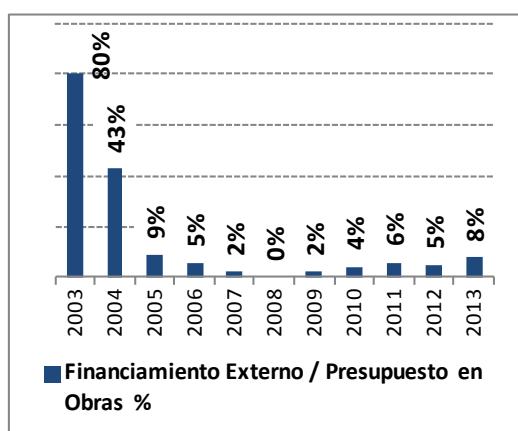


Gráfico N° 6. Evolución participación de financiamiento externo (%). 2003-2013



Cuadro N° 3. Evolución Presupuesto total, en obras y financiamiento externo. 2003 – 2013. En \$.

Año	Presupuesto Total \$	Devengado \$	Presupuesto Total en Obras	Financiamiento Externo
2003	\$ 273.498.968	\$ 138.794.815	\$ 15.953.825	\$ 12.784.390
2004	\$ 207.575.446	\$ 195.203.622	\$ 62.315.875	\$ 26.845.154
2005	\$ 245.425.404	\$ 229.643.167	\$ 89.005.268	\$ 7.722.343
2006	\$ 646.715.494	\$ 622.647.685	\$ 477.591.270	\$ 26.004.015
2007	\$ 866.898.230	\$ 767.474.943	\$ 645.913.406	\$ 12.329.601
2008	\$ 978.867.181	\$ 933.746.600	\$ 748.412.575	\$ 0
2009	\$ 1.181.644.083	\$ 1.140.776.927	\$ 991.910.009	\$ 18.206.902
2010	\$ 1.344.759.736	\$ 1.275.105.689	\$ 1.100.834.047	\$ 45.389.028
2011	\$ 1.149.397.886	\$ 1.107.169.422	\$ 933.746.045	\$ 54.339.952
2012	\$ 1.867.619.096	\$ 1.715.372.760	\$ 1.454.056.904	\$ 67.152.218
2013	\$ 2.355.089.901	\$ 2.163.105.460	\$ 1.587.140.951	\$ 120.759.352

Fuente. ENOHS. Gerencia Servicio Administrativo Financiero. Agosto 2013.
Devengado 2013 estimado = % 2012.

EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

2 CAPACIDAD DE PROGRAMACIÓN Y ORGANIZACIÓN

El capítulo contiene la evaluación de la organización del ENOHSA y de su capacidad para desarrollar los procesos de programación y para asignar responsabilidades sobre la administración de los recursos, de tal forma que se logre una dinámica apropiada. Esta capacidad se evalúa a través de los Sistemas de Organización y Administración y del desempeño de los Sistemas de Información.

2.1 ORGANIZACIÓN

Organigrama y funciones

El ejecutor ENOHSA es responsable de la dirección, coordinación, ejecución, gestión y administración general, del manejo financiero-contable y del seguimiento y evaluación del Programa. El organismo está conducido por su Administrador designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la SOP⁹.

En el 2012 se implementó el organigrama que define una nueva distribución de competencias de las unidades de primer nivel jerárquico¹⁰ y queda pendiente la apertura de niveles inferiores hasta que el órgano competente apruebe la anterior. En ENOHSA se desempeñan 235 agentes.

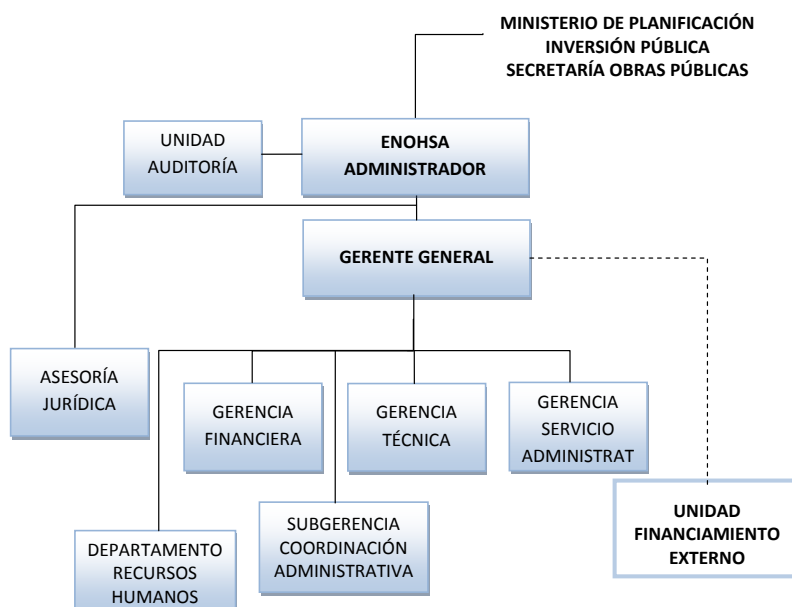
La Unidad de Financiamiento Externo (UFE) es la responsable del gerenciamiento y coordinación técnica operativa. Fue creada para administrar el PAyS como requisito previo al primer desembolso en abril del 2011 y en mayo del 2012 fue unificada con la unidad encargada de la administración del PROAS¹¹.

Se agregó en el organigrama aprobado a la UFE bajo dependencia del Gerente General, tal como la ubica la resolución que la crea, pero es el Administrador de ENOHSA quien ejerce el máximo nivel y suscribe los actos administrativos decisorios.

⁹ Ley N° 24.583, artículo 3°. Aprobada en 1995, ad referendum de autoridad competente.

¹⁰ Resolución ENOHSA N°400 del 31/5/2012. Se agregó a UFE que no está incluida en la resolución N°400.

¹¹ Creada por Resolución ENOHSA N°305/4/2010 y posteriormente modificada por Resolución ENOHSA N°109 del 5/10/2012.

Gráfico N° 7. Organigrama ENOHSa

UFE está presidida por un Coordinador y un responsable alterno a quienes reporta un equipo técnico responsable por el ciclo del proyecto del PAYs y PROAS.

Se ocuparon las posiciones que establece el Reglamento Operativo (RO) y todos los miembros del equipo son profesionales experimentados en la materia de su especialidad y en proyectos con financiamiento externo.

Cuadro N° 4. Composición del Equipo Unidad de Financiamiento Externo

Cargo	Profesión	Antigüedad (años)
Responsable	Ingeniero	26
Responsable Alterno	Ingeniero	18
Especialistas		
Técnico	Ingeniero	20
Técnico	Ingeniero	10
Supervisión Obras	Ingeniero	7
Supervisión Obras	Ingeniero	6
Económico Financiero	Economista	20
Económico Financiero	Economista	9
Institucional	Lic. Administración	18
Institucional	Sociólogo	6
Presupuesto y Administración	Especialista Presupuesto	24
Apoyo administrativo		19
Apoyo Administrativo		35

Fuente: ENOHSa-UFE Agosto 2013

En la segunda operación se acordó incorporar un especialista socio-ambiental a tiempo completo, en cumplimiento de lo pautado por Contrato y RO¹² y con el propósito de mitigar el riesgo detectado en la etapa anterior, de diseños técnicos de proyectos con desarrollo ambiental insuficiente en relación con lo exigido por las guías del RO del programa.

Interfaces con áreas de ENOHSA

UFE es responsable de gestionar y de coordinar las interfaces con las Gerencias del ENOHSA que cumplen funciones especializadas de su competencia en la ejecución del Programa.

Gerencia	Procesos clave ejecutados por Gerencias ENOHSA
Técnica	Proceso de Adquisiciones
Supervisión Inspecciones	Medición y Aprobación certificados de obra.
Departamento Evaluación de Proyectos	Evaluación y aprobación técnica de proyectos Elaboración Especificaciones Técnicas Pliegos Elaboración respuesta a consultas en etapa de preparación de ofertas. Evaluación Modificaciones de Obra
Departamento Obras y Licitaciones	Cómputos y análisis de Presupuestos de proyectos Aprobación de los Presupuestos de Licitación de las Obras Revisión de Adicionales por Modificaciones de Obra. Cálculo de redeterminaciones de obra.
Servicio Administrativo Financiero	Administración UEPEX y SLU Responsable conciliación entre sistemas de información ¹³
Presupuesto	Programación y ejecución presupuesto
Tesorería	Gestión de Pagos
Financiera	Responsable UEPEX
	Solicitud de desembolsos y anticipos financieros Registro de movimiento de fondos de financiamiento y estado de deuda con BID. Conciliación de movimientos de cuentas entre BID y ENOHSA.
Asesoría Jurídica	Control legalidad actos administrativos Control adecuación jurídica de convenios.
Auditoría Interna	Control Interno estados financieros

¹² Ayuda Memoria Misión de Análisis, 12 al 16 de agosto del 2013. En cumplimiento Contrato, Anexo I, Cláusula 4.01 del Contrato y RO IV.2.1.

¹³ Ministerio Economía y Finanzas (SIDIF LOCAL UNIFICADO –SLU).

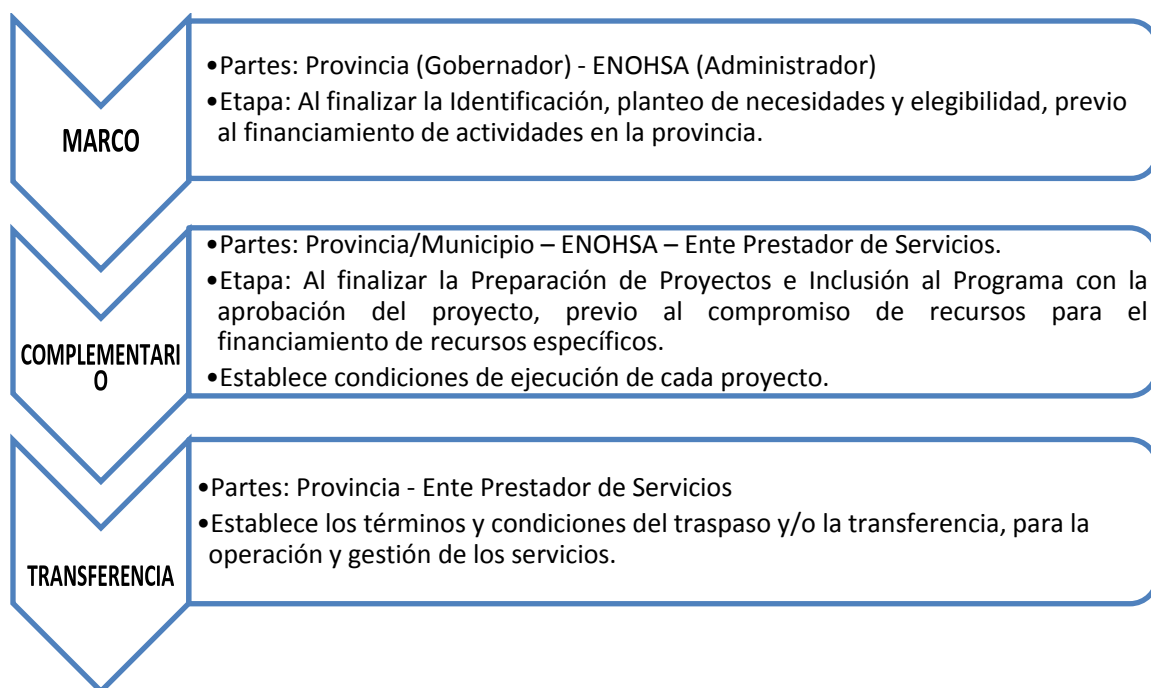
Existe conocimiento de las tareas a desarrollar por parte de las áreas involucradas e interlocutores en cada una de estas para interactuar con la UFE. Las relaciones de cada área con la UFE son bilaterales pero la interacción entre todas las áreas participantes en el Programa debería fortalecerse mediante reuniones periódicas con propósito informativo y organizativo, con foco en la identificación de mejoras en procesos e interfaces.

Interfaces con organismos provinciales y beneficiarios.

Gestión del Proyecto

La organización del Programa distingue dos participantes locales: el organismo provincial, con funciones principalmente de planificación, asistencia y fiscalización y el ente prestador beneficiario. Los compromisos de ambos con el Ejecutor se institucionalizan mediante convenios progresivos con el avance de las etapas del ciclo del proyecto. La aprobación del proyecto y No Objeción del BID es condición para firmar el Convenio Complementario que habilita a iniciar el proceso de adquisiciones.

Gráfico N° 8. Gestión de Proyectos - Convenios



En las tres provincias con proyectos en ejecución, y conforme a una modalidad admitida por el Reglamento Operativo entre los modelos de Convenio, la Unidad Ejecutora en la provincia no es el organismo provincial sino el mismo prestador beneficiario.

Esto significa que la mejora de indicadores de gestión no sería fiscalizada por un órgano externo provincial sino a través del control de gestión que ejerza el mismo prestador. La fiscalización de la ejecución de los Planes de Gestión y de los indicadores de desempeño y

metas de gestión comprometidos recaería en la certificación del cumplimiento de indicadores que realicen ENOHSA y BID¹⁴, que también debería verificar que el prestador desarrolle mecanismos de control de gestión para monitorear las mejoras de su desempeño. En ese marco, debe señalarse que mientras Aguas de los Andes (Jujuy) presentó el Diagnóstico Institucional que respalda su Plan de Gestión y se acordó que Aguas de Tucumán canalizara su fortalecimiento institucional a través del Programa para el Desarrollo de las Provincias del Norte Grande: Infraestructura Hídrica también financiado por BID, el beneficiario Obras Sanitarias Sociedad del Estado (OSSE) no presentó el estudio de diagnóstico institucional que fundamenta el Plan de Gestión¹⁵ y sólo se verificó el completamiento de los formularios correspondientes a la metodología SECI.

Los Convenios Marco y Complementarios con las provincias se firmaron una vez cumplidos los requisitos de elegibilidad y previo al proceso de licitación, es decir, en la instancia pautada por el RO en el ciclo de gestión de proyecto¹⁶. Sin embargo, y pese a que la gestión inicial de algunos de los proyectos se remonta al 2009 (Exp. 1286/09-Tucumán), el tiempo para el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad y aprobación del proyecto, que son requisito para la firma de dichos convenios, varía desde los dos meses para los proyectos de San Juan -que formaban parte de la muestra y estaban preparados-, hasta los más de dos años que insumió la aprobación de los dos proyectos en Jujuy. El plazo en Jujuy desvió el cumplimiento del POA en los procesos de licitación de estos proyectos que estaban previstos inicialmente para marzo del 2012, un año anterior.

Cuadro N° 5. Plazo de firma de Convenios Marco y Complementarios

(En meses desde la firma del contrato 26/3/2011 hasta firma convenio)

	Fecha	Resolución ENOHSA	Meses Desde fecha firma Contrato Préstamo
PROVINCIA SAN JUAN			
Convenio Marco ENOHSA-Provincia	06/06/2011	Nº 674/11	2,4
Convenios Complementarios ENOHSA- Obras Sanitarias Sociedad del Estado (OSSE)			
Proyecto Sistema Integral de Desagües Cloacales del Gran San Juan	05/07/2011	Nº 788/11	3,4
Proyecto Subsistema Cloacal Rawson	05/07/2011	Nº 791/11	3,4
Proyecto Subsistema Cloacal Chimbas	05/07/2011	Nº 790/11	3,4
Proyecto Colector Principal Chimbas	05/07/2011	Nº 792/11	3,4
Renovación de la 2º Cloaca Máxima	28/10/2011	Nº 1212/11	3,4
PROVINCIA TUCUMÁN			

¹⁴ Reglamento Operativo Cláusula Novena.

¹⁵ Reglamento Operativo. Guía para el Fortalecimiento Institucional.

¹⁶ Contrato CLÁUSULA 4.09. RO Cláusula VI.

	Fecha	Resolución ENOHSA	Meses Desde fecha firma Contrato Préstamo
Convenio Marco Ejecutor – Provincia	16/11/2011	Nº 1282/11	7,8
Convenio Complementarios ENOHSA – Sociedad Aguas de Tucumán			
Desagües Cloacales del Gran San Miguel de Tucumán Subsistema - Tafi Viejo; Villa Carmela y Las Talitas	29/03/2012	Nº 1282/11	12,3
Planta Depuradora de Líquidos Cloacales las Talitas	03/04/2012	Nº 196/12	12,5
PROVINCIA JUJUY			
Convenio Marco Provincia-ENOHSA	26/03/2013	Nº 171/13	24,4
Convenio Complementario ENOHSA-Aguas de los Andes S.A.			
Ampliación y Optimización del Sistema de Provisión de Agua Potable para la Localidad de San Salvador de Jujuy	02/05/2013	Nº 209/13	25,6
Ampliación y Optimización de la Planta Potabilizadora Alto Reyes - San Salvador de Jujuy	03/05/2013	Nº 211/13	25,6
Redes Captación y Acueductos de Agua Cruda y Agua Potable - San Salvador de Jujuy.	03/05/2013	Nº 210/13	25,6

Fuente: ENOHSA-UFE

Asistencia en el ciclo del proyecto

La Identificación y justificación de la prioridad y la elaboración del proyecto así como la preparación de estudios que respaldan los planes de mejora de la gestión constituyen obligación de la Provincia o Municipio. Como se ha señalado, esta etapa de elegibilidad y aprobación de proyectos insumió hasta 25,6 meses y la posibilidad de reducir el plazo está condicionada por el grado de avance previo.

Desde la firma del Convenio Complementario, luego de aprobado el proyecto y el Pliego hasta la publicación de Invitaciones a presentar Ofertas, no transcurren más de diez días en todos los casos, es decir que UFE y las áreas de ENOHSA –incluyendo al BID- que intervienen en la elaboración y aprobación de Pliegos, intervienen con celeridad para iniciar sin mayores demoras el proceso de adquisiciones.

Para acortar los plazos en la ejecución del Programa por consiguiente, debe fortalecerse la coordinación con el beneficiario y las acciones de asistencia en la etapa de preparación del proyecto, incluyendo la intervención del nivel decisorio de ENOHSA para reducir desvíos de gestión por cambio de prioridades en las autoridades locales que contribuye a los atrasos.

La experiencia adquirida por profesionales de la UFE indica que el plazo mínimo para la elaboración y aprobación de esta escala de proyectos es de un (1) año, mitigados los

riesgos de capacidad técnica y los cambios de prioridad por parte de autoridades.

En la etapa de ejecución, por otro lado, también debe fortalecerse la coordinación con el beneficiario en los aspectos administrativos. La Auditoría externa observó que el atraso por parte de la Provincia de la rendición de los gastos de contrapartida local en sus jurisdicciones provocó el atraso de la verificación del *pari-passu* contractual¹⁷. Esfuerzos similares deben realizarse para lograr la presentación a tiempo de documentación, en particular la referida al aporte de la provincia a la contrapartida local y de comprobantes, cuyo atraso puede dilatar la solicitud de anticipos financieros al BID.

2.2 PROCEDIMIENTOS

ENOHSA ha avanzado en la documentación de los procedimientos¹⁸, con el siguiente estado de avance en las áreas vinculadas con la ejecución del PAYS:

Cuadro N° 6. Manuales de Procedimientos ENOHSA. Estado de Avance

Area	Estado de Avance		
	Aprobado ¹⁹	Finalizado y en consulta a Áreas	En preparación Avance 60%
Gerencia Financiera	✓		
Asesoría Jurídica	✓		
Gerencia Servicio Administrativo Financiero			
▪ Departamento Administrativo		✓	
▪ Departamento Tesorería		✓	
▪ Unidad Presupuesto			✓
▪ Área de Control Contable (y Patrimonio)			✓
Gerencia Técnica			
▪ Departamento de Evaluación Técnica de Proyectos			✓
▪ Departamento Obras y Licitaciones			✓
Coordinación Administrativa			
▪ Departamento Informática			✓

Fuente ENOHSA. Unidad Auditoría Interna

¹⁷ BDO evaluación del ambiente y las actividades de control interno. 2012,13.

¹⁸ En cumplimiento de la Resolución MINPLAN N°2600 del 30/12/2009.

¹⁹ Resolución ENOHSA N° 402 y 403 de mayo del 2012 (Asesoría Jurídica y Gerencia Financiera) y Res.N°186 de diciembre del 2012 (Mesa de Entradas).

El Ejecutor y participantes se rigen por el Reglamento Operativo y de Procedimientos (RO) aprobado en mayo del 2011²⁰. El RO es conocido por los miembros del equipo y agrega a su cuerpo normativo, los lineamientos para la ejecución de procesos clave. En sus anexos se detallan Guías para la formulación y presentación de proyectos²¹, Guía para el Fortalecimiento Institucional y el Manual Ambiental del Programa. También contiene los siguientes “Diagramas de gestión y procedimientos”: a) Ciclo del Proyecto, b) la elaboración y aprobación del Fortalecimiento Institucional, c) Ruta de Presentación, revisión y Aprobación de Proyectos y la Ruta de Licitación y Ejecución de Obras, Ejecución de Obras a Cargo del ENOHSA y a cargo de la Provincia o Municipio, el procedimiento de Planificación; Ejecución y Solicitud de Fondos así como los Modelos de Convenio Marco de Adhesión al Programa, Complementarios y de Operación y Transferencia.

Para una segunda operación se recomienda introducir algunas mejoras en el Reglamento Operativo el cual, debe señalarse, es más detallado que otros reglamentos:

a) Fortalecer los aspectos vinculados con la supervisión de las obras a través de una mayor coordinación con los entes prestadores de servicios, mecanismos ampliados de supervisión y el establecimiento de un sistema de monitoreo, tal como se acordó en la Misión de Análisis²².

b) Precisar las guías para el fortalecimiento institucional bajo la premisa de que las acciones de la segunda operación se centrarán en la mejoras del beneficio para asegurar la sostenibilidad de las inversiones (mejora organizacional y operativa -incluyendo el dimensionamiento del equipamiento necesario y la capacitación para la etapa de OyM) y en la sostenibilidad de los sistemas financiados, mediante el fortalecimiento de sistemas de generación de ingresos operativos y de recaudación, la optimización de la estructura de costos y el establecimiento de un plan de inversiones eficiente;

c) Revisar algunos parámetros de evaluación y actualizar datos y fuentes de información,

d) Completar flujogramas de los procedimientos para incorporar los omitidos, entre estos, la programación y ejecución financiera.

2.3 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

En el organismo coexisten diferentes sistemas de información. Por un lado ello genera duplicación de ingreso de datos para procesos similares, y por otro, manifiesta que los

²⁰ Reglamento Operativo (RO) Aprobado por Res.ENOHSA N°518/11 19 de mayo de 2011, Aprobado CSC/CAR 3747/11 (01/08/11).

²¹ Guías para la Presentación de Proyectos de Agua Potable (ENOHSA, Junio de 2001)”, y las “Normas de Estudio, Criterios de Diseño y Presentación de Proyectos de Desagües cloacales para localidades de hasta 30.000 habitantes (ENOHSA, Año 1993)”.

²² Auda Memoria Misión de Análisis. 12 a 16 Agosto.

procesos clave de la institución, si bien no están integralmente documentados en manuales, están standarizados y son conocidos por los usuarios de los distintos sistemas.

- Sistema Integral de Gestión (SIG)

El sistema fue desarrollado por el Departamento Sistemas, está implantado desde fines del 2005 y declarado de uso obligatorio a partir del 2008 para las áreas involucradas. Define circuitos operativos para estandarizar y formalizar los procedimientos y tareas que comprenden el seguimiento desde el ingreso del Proyecto hasta su finalización, considerando las particularidades propias de cada Programa de ENOHSA, su financiamiento y administración. Contempla la funcionalidad dividida en Grupos que se corresponden con los distintos departamentos: Obras, Administración, Financiera, Legales, Tesorería y posibilita a grandes rasgos:

- Ingreso de datos básicos de Obra. Aprobación de monto Acuerdo.
- Certificaciones. Ingreso y Aprobación (técnica y financiera).
- Liquidación de Certificación.
- Administración de Anticipos de Fondos.
- Ampliaciones de Plazo y Monto en Obras. Redeterminaciones de Precios.
- Liquidación y Pago en Tesorería.
- Conciliación de Certificación, Facturas, Recibos y Notas de Crédito.
- Generación de Comprobantes para las acciones más importantes del sistema que luego son adjuntados al expediente.
- Confección de informes de avance físico.
- Confección de Informes de avance Financiero.
- Reportes Varios. Información Gerencial.
- Notificación por medio de e-mail, de las acciones realizadas en el sistema, como aviso al área que sigue en el circuito administrativo.

El acceso al sistema está restringido sólo a las acciones que son competencia de cada departamento y según la función que cumple el usuario. Cada acción realizada por los usuarios en el sistema es registrada en un “registro de LOG”, que permite obtener un seguimiento de las responsabilidades en los cambios realizados sobre la base de datos.

Se contrató el relevamiento y la elaboración del Pliego de Bases y Condiciones y Especificaciones Técnicas para el desarrollo e implementación de los módulos Financiero, Tesorería y Contabilidad que actualmente operan con sistemas propios, para integrarlos al SIG. Finalmente el Administrador otorgó prioridad a la renovación de equipos y decidió que el Departamento Sistemas desarrolle el desarrollo de dichos sistemas.

El personal del área está integrado por su titular, dos especialistas en desarrollo y otros dos agentes que realizan tareas de soporte para dar respuesta a veinte servidores y a 235 usuarios con equipos obsoletos. Con la capacidad y dotación actual se carecería de capacidad para avanzar en los desarrollos de los módulos Financiero, Tesorería y Contabilidad debido a que existe una demanda permanente de actualizaciones del sistema SIG por nuevos programas y adecuaciones a realidades cambiantes, que han requerido la atención constante del personal de desarrollo.

- SIDIF Local Unificado (SLU)

El SIDIF Local Unificado (SLU)²³ fue diseñado como aplicación de la Ley N° 24.156, leyes y reglamentos complementarios que rigen la ejecución del Presupuesto Nacional, como instrumento de administración del Programa de Gobierno, para la estimación y ejecución de los recursos y la formulación, ejecución y control de los gastos.

Optimiza la vinculación entre el Órgano Rector del Sistema de Administración Financiera y las unidades de operación descentralizada, tal como ENOHSA, a través de los módulos Sistema de Presupuesto, Sistema de Compras, Contabilidad, Tesorería.

▪ Sistema UEPEX

UEPEX es la herramienta para la administración de programas o proyectos específicos financiados con recursos provenientes de Organismos Internacionales de Crédito, que define circuitos de gestión y registro de la ejecución de los proyectos, y compatibiliza las normas emitidas por los Organismos Financieros Internacionales (OFI) y las normas de administración financiera nacionales, por lo que se concibe como componente del SLU.

El sistema está concebido para una operatoria descentralizada de la unidad ejecutora, a diferencia de la organización que decidió ENOHSA para la gestión de este Programa con la participación de UFE y gerencias. De todas maneras, la UFE tiene participación en todas las actividades que ejecutan las áreas especializadas y en ese marco, participa del proceso de Formulación Presupuestaria, gestiona y procesa los aportes de Contrapartida Local Nacional, participa del proceso de solicitud, aplicación y control de cuotas de compromiso y devengado y confecciona y envía a la Secretaría de Hacienda (SH) los informes solicitados por las distintas direcciones u oficinas de las autoridades gubernamentales.

A partir de enero de 2013 se encuentran en operación todos los módulos del sistema precedido por un período de capacitación y se estableció una organización:

- Administrador del Sistema –cumple igual función en SLU- y se desempeña en la Gerencia de Servicio Administrativo Financiero,
- Responsable del control de la información. Se designó por resolución al titular de la Gerencia Financiera. La gerencia asignó un profesional responsable que opera el sistema y se está capacitando un alterno.
- Usuario UFE, responsable capacitado para el ingreso de datos en el módulo de su competencia.

El control de la información y resultados en UEPEX lo realiza la Gerencia de Finanzas periódicamente pero debería formalizarse el control integral y sistemático entre los sistemas que utiliza el organismo, observando que con diferentes objetivos, el

²³ En el marco de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público (Ley N° 24.156, del 29 de octubre de 1992) y con el financiamiento del Banco Mundial (préstamo 3362-AR) y el Banco Interamericano de Desarrollo (préstamo 826/OC-AR), se diseñó, desarrolla e implementa a partir de 1993 un sistema a medida denominado SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera) con el objeto de gestionar la formulación del presupuesto nacional y sus modificaciones, la programación de la ejecución presupuestaria, la ejecución presupuestaria de gastos y recursos y la contabilidad general a nivel de transaccional, movimientos de fondos, órdenes de pago y deuda exigible, conciliación bancaria, transferencia electrónica de pagos, embargos y cesiones, entre otros.

procedimiento y control de pagos por ejemplo, se realiza a través del UEPEX pero también en SIG y Stradivarius (en Tesorería).

Debe señalarse como fortaleza, que con el apoyo del especialista de UFE se verificó que los montos de desembolsos y pagos de certificados en los sistemas UEPEX, SIG y Stradivarius (que utiliza la unidad Tesorería) están conciliados. Asimismo, el riesgo de inconsistencias con el sistema SLU está mitigado debido a que son administrados por un único especialista que realiza controles periódicos.

La debilidad de esta coexistencia de sistemas que abastecen distintas necesidades, es que en algunos casos, permanece el seguimiento de procesos mediante planillas excell que integran o reorganizan información procedente de los distintos sistemas. También debe destacarse que el acceso a la información se ve muy dificultada por la obsolescencia de los equipos.

El foco de las mejoras se centraría en la mayor apropiación del UEPEX por parte de los usuarios, en particular de la UFE, y esto podría incentivarse mediante el reclamo del uso de esa fuente para la presentación de informes al BID (o al menos de información contrastada con UEPEX).

La renovación de equipamiento informático fue priorizada como actividad de fortalecimiento de ENOHSA. El proyecto de Actualización del parque de equipos informáticos tiene un costo de \$1.659.700, fue preparado por el Departamento Sistemas con requerimientos detallados y presentado a BID para su financiamiento a través de los Programas PAyS Y PROAS.²⁴

3 CAPACIDAD DE EJECUCIÓN

El objetivo es evaluar la capacidad para ejecutar las actividades programadas y organizadas, a cuyo fin, se analizan los siguientes sistemas de la organización: a) Sistema de diseño y fiscalización de obras, b) Adquisiciones, c) Administración financiera verificando que estos sistemas sean apropiados para la ejecución del Programa y que sus acciones y decisiones están reguladas y formalizados mediante manuales o instructivos, en los cuales se suministran las guías de procedimiento para llevar a cabo las operaciones programadas.

3.1 SISTEMA DE DISEÑO Y FISCALIZACIÓN DE OBRAS.

La Gerencia Técnica cumple funciones sustantivas para el ciclo del proyecto del PAyS y para el resto de los Programas desarrollados por ENOHSA. Evalúa y aprueba los proyectos, realiza los procesos de adquisiciones, inspección, supervisión y certificación.

²⁴ ENOHSA N° 1820 del 07/08/13.

incluyendo el cálculo de monto a pagar por certificado y de redeterminaciones de precios y la aprobación de modificaciones de obra.

En ese proceso, UFE verifica el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad, prepara los Pliegos Generales y Particulares conforme a las normas del BID y realiza el seguimiento integral de la ejecución física y financiera.

Las funciones de la Gerencia Técnica se cumplen a través de los departamentos 1) Evaluación de Estudios y Proyectos, 2) Obras y Licitaciones y del unidad Supervisión de Obras.

Gerencia Técnica

Departamento Estudios y Proyectos

El departamento Estudios y Proyectos (DEP) presta servicios a todos los programas que ejecuta ENOHSA y cuenta para ello con un plantel profesional experimentado.

Planta de Personal Departamento Estudios y Proyectos

1	Jefe Depart. Ingeniero
2	Ingeniero Civil/Sanitario
2	Ingeniero Químico/Sanitario
1	Ingeniero Electromecánico
1	Lic. Hidrogeología
1	Cadista proyectista
1	Estructuralista (Asesor contratado)
1	Ingeniero civil Modelos Hidráulicos. (Dedicación parcial)

La finalización de contratos y el pase a jubilación de algunos de sus especialistas puede reducir la capacidad del departamento para dar respuesta a las demandas de todos los programas en curso y del PAYS en particular.

Funciones clave del DEyP en el ciclo del proyecto:

-Ingeniería básica de licitación

Analiza y efectúa observaciones a los proyectos presentados por el organismo provincial o beneficiario, quienes son responsables de identificar, preparar y presentar el proyecto para su verificación en todas las etapas. La aprobación del Proyecto por parte del DEP es condición para que UFE lo presente al BID para su No Objeción y obtenga su viabilidad técnica. Una vez aprobado el Proyecto licitable, la elaboración del Proyecto Ejecutivo es la

primera tarea a cargo del adjudicatario quien cumple esta obligación durante los tres primeros meses a partir del inicio de obra.

El área apoya a la UFE en todas las etapas, realiza la justificación del proyecto, los estudios de demanda, alternativas, memorias técnicas, planos, cómputos métricos y especificaciones técnicas de los Pliegos de Licitación. La función se cumple en interacción con UFE incluyendo las visitas a las zonas de proyecto.

Etapas de licitación: Elabora Circulares y respuestas a Consultas de los Oferentes antes de la Apertura de la Licitación y en la revisión de los aspectos técnicos de las Ofertas, con posterioridad a la Apertura, asesora a la Comisión de Preadjudicación.

3) Etapa de ejecución de obra: Verifica la ingeniería de detalle, constructiva (proyecto ejecutivo) que elabora el Contratista y asesora a la Inspección de Obra y se realizan visitas periódicas a la obra a esos efectos. Se verifican todos los aspectos hidráulicos, de proceso, estructurales, electromecánicos, etc, con sus correspondientes memorias, planos y datos técnicos, ensayos, análisis y estudios de suelos, etc.

No se ha producido Modificaciones de Obra pero el procedimiento para su aprobación incluye la evaluación y el dictamen técnico de DEP, seguida de la intervención del Departamento Obras y Licitaciones a quien compete el análisis de Balances de Economías y Demasías. UFE prepara el proyecto de Modificación de Contrato, se solicita No Objeción y una vez lograda, Asesoría Jurídica emite Dictamen, previo a su aprobación por parte del Administrador.

El plazo para lograr proyectos elegibles y licitables se constituye en una de los principales factores limitantes para acelerar la ejecución del Programa. La preparación del proyecto es obligación de la provincia pero el Departamento cumple una función clave de apoyo a UFE y al beneficiario y la pérdida de especialidades (a raíz de la próxima jubilación del hidrogeólogo por ej) o la reducción de su personal, puede acentuar el riesgo en la etapa de preparación de proyectos.

-Se recomienda evaluar la carga de trabajo y las especialidades necesarias para asegurar la dotación de personal en la DEyP, de manera que resulte suficiente para los requerimientos del PAYs mitigando riesgo de atrasos en la etapa de preparación.

-Los diseños de proyectos técnicos ambientales presenten un desarrollo insuficiente en relación con las guías del RO del programa. En la Misión de Análisis se acordó la incorporación de un profesional ssocioambiental en la UFE, considerando que la especialidad está vacante tanto en la UFE como en el Departamento²⁵.

²⁵ Ayuda Memoria. Misión de Análisis, 12 al 16 de agosto del 2013.

Departamento Obras y Licitaciones

El Departamento Obras y Licitaciones (DOyL) presta servicios a los programas PROARSA, PROMES y Proyectos Especiales financiados con recursos propios y para el PROAS y PAYS financiados por el BID. Su planta de personal está integrada por cinco agentes:

Planta de Personal Departamento Obras y Licitaciones

1	Jefe Depart. Ingeniero
1	Ingeniero
1	Contador
2	Técnicos administrativos

Funciones clave del DOyL:

-Revisión de los Presupuestos Oficiales y el estudio de los Análisis de Precios correspondiente para cada uno de los proyectos de Agua Potable (Redes de Agua y Plantas de Tratamiento de Agua Potable) y Saneamiento (Redes de Cloaca y Planta Depuradoras de Líquidos Cloacales).

--Elaboración de Presupuestos de Obras a ser Licitadas por el ENOHSA y Análisis de Precios para dichos Presupuestos y aprobación de los Presupuestos de Licitación de las Obras.

-Revisión y Aprobación de Adicionales correspondientes a Modificaciones de Obra (Análisis de Balances de Economías y Demasías) y redeterminaciones de precios..

Banco de Precios y Presupuestos

El Banco de Precios se construye bajo el criterio de precios de mercado de los diferentes Materiales, Equipos y Mano de obra de cada región del País, por consulta a Empresas proveedoras para obtener precios testigo actualizados y con el objeto de conformar una base de costos unitarios de la obras. Se utiliza el Generador de Precios (CyPE) que permite elaborar los presupuestos con las previsiones de costes ajustadas a distintas tipologías y áreas, mediante un sistema paramétrico diseñado para acotar las opciones que inciden en el coste final de la obra.

Verificación del Monto de Pago de Certificados de Obra**Procedimiento de pagos**

- La empresa contratista presenta el certificado.
- El inspector realiza la medición entre 1 a 5 del mes.
- DOyL calcula el monto a pagar y el resultado se envía a la UFE para su verificación y envío a la Gerencia Financiera, quien autoriza y cursa a la Gerencia Servicio

Administrativo y Financiero, responsable de autorizar el pago, previa verificación de la disponibilidad de recursos.

El monto de Certificado de Pago se calcula conforme a la norma BID y el Pliego, a partir del Monto Básico -que surge de aplicar los precios unitarios contractuales de cada ítem de la Planilla de Oferta, por la cantidad de obra realmente ejecutada medida por el Inspector en cada período mensual-, afectado por los importes acopiados y/o desacopiados y la retención

Los contratistas han optado por Seguros de Caución en sustitución del Fondo de Reparación para evitar las retenciones y debido al menor costo de esta modalidad respecto a la Póliza Bancaria. Las garantías quedan depositadas en la bóveda de seguridad en Tesorería de ENOHSA. Existe un único antecedente en ENOHSA de ejecución de Garantía y se resolvió en la instancia de Mediación²⁶.

del 5% en concepto del Anticipo Financiero. En caso que el Contratista no haya optado por alguna de las opciones de póliza de fondo de reparo²⁷, se agrega una retención del 5% del total certificado previendo vicios ocultos o reparaciones durante el período de garantía²⁸.

El cálculo se realiza mediante planillas Excell preparado para cada obra en la instancia de adjudicación, que contiene en hojas separadas los datos de cada componente de la fórmula, incluyendo el Plan de Trabajo y el Plan de Acopio, (además de las bases para aplicar el coeficiente por rubro para el cálculo de redeterminaciones), las cuales se enlazan en una hoja resumen que consolida los datos de cada componente y en la que se aplica la fórmula para obtener el Monto a Pagar, ordenado por N° de Certificado. En la hoja también se presenta el cálculo del Avance financiero y de ejecución de obra obtenido por suma de los certificados así como el seguimiento de las pólizas de caución en sustitución del fondo de reparo. En hoja separada se calcula el Saldo de Obra.

La liquidación aprobada del Certificado se ingresa al SIG que emite:

- a) Informe del Departamento Obras y Licitaciones del certificado liquidado, con tres secciones: Datos del proyecto y avance en la ejecución de obra y financiero, la documentación presentada (Acta de Medición y Certificado y Factura) y el detalle de la liquidación,
- b) Consolidado de certificados liquidados y pendientes.

El promedio de días de ejecución del procedimiento en DOyL de la Gerencia Financiera es de 15 (quince) días.

Verificación Cálculo de Redeterminaciones

- Contratista presenta su solicitud de redeterminación.

²⁶ Informado por Asesoría Jurídica.

²⁷ Se admiten Pólizas Bancarias y Pólizas de Seguro de Caución.

²⁸ La desafectación de esta póliza ocurre con la recepción definitiva de la obra sin observaciones.

- DOyL verifica el monto mediante la herramienta excell presentada en Cálculo de monto de pago de certificados.

Para el cálculo se aplica la expresión matemática conforme a la “Metodología para la Redeterminación de Precios de Obras en contratos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo”. Cada término del polinomio representa los componentes más importantes del costo directo y a su vez, está compuesto por dos factores: un coeficiente de ponderación, que representa la incidencia del costo del componente respectivo dentro del costo directo total, y un factor de variación de precios, que determina la variación de precios o indicadores de precios del componente. En cada redeterminación se aplica la expresión matemática, reemplazando los precios o indicadores de precios correspondientes al mes de la redeterminación, actualizados por mensualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Debido a que los índices se publican aproximadamente los días 25 del mes, la redeterminación puede postergarse por esa condición.

- La copia del archivo de cálculo del monto de pago de certificados y redeterminaciones “Sólo para Lectura” se envía a la UFE que verifica y da curso a lo actuado.
- La redeterminación de precio, previo Dictamen de la Asesoría Jurídica, es aprobado por el Administrador de ENOHSA.
- El informe se ingresa a SIG.
- La Gerencia Financiera emite Certificado y envía a Gerencia Servicio Administrativo Financiero para gestión de pago.

UFE realiza el seguimiento de todas las intervenciones en el proceso de certificación e ingresa los datos de liquidación de certificados en otra base de datos en archivo excell preparado por obra, al cual luego se ingresa el circuito de pago a cargo de la Gerencia Servicio Financiero y Administrativo. La información es fuente del avance físico y financiero presentado a BID en los Informes semestrales.

La Gerencia Financiera ingresa datos del Certificado a UEPEX una vez disponible el certificado del pago.

El cálculo del monto de pago de certificados y de las redeterminaciones se realizan mediante planillas Excell vinculadas conforme a la metodología del BID y el pliego y son aprobados por el Administrador, previo Dictamen Jurídico. El Departamento Obras y Licitaciones publica el resultado en el Sistema de Gestión.

Sería conveniente que el cálculo de montos de pago y redeterminaciones de certificados se integre al sistema informático y esté respaldado por normas de control y seguridad informática.

Debe señalarse que, con apoyo del responsable de la UEF, se verificó la información en los sistemas que coexisten y hasta en las planillas excell que se utilizan para el seguimiento en DOyL, UFE, y no se observaron diferencias.

Supervisión de Inspecciones

El área depende del Gerente Técnico y está a cargo de un Supervisor responsable de la inspección de las obras financiadas por PAYS en San Juan y Tucumán en ejecución, en las que el comitente es ENOHSA. Las obras en la provincia de Jujuy están proceso de licitación.

Cuadro N° 7. Obras en ejecución inspeccionadas por ENOHSA.

Obra	Inspeccionadas	Fecha Inicio Obra	Fecha Finalización Prevista	Contratista	Monto Contrato	
					\$	US\$
PROVINCIA SAN JUAN						
Proyecto Sistema Integral de Desagües Cloacales del Gran San Juan						
Proyecto Subsistema Cloacal Rawson	✓	9/5/2012	22/8/2015	LO BRUNO ESTRUCTURAS S.A.	105.840.548	21.947.547
Proyecto Subsistema Cloacal Chimbas	✓	9/5/2012	22/8/2015	LO BRUNO ESTRUCTURAS S.A.	22.341.831	13.746.893
Proyecto Colector Principal Chimbas	✓	9/6/2013	22/8/2015	ECOSUR BAHIA S.A.	58.011.890	4.874.191
Renovación de la 2ª Cloaca Máxima	OSSE			CEOSA	20.910.280	4.000.000
PROVINCIA TUCUMÁN						
Redes Cloacales del Gran San Miguel de Tucumán Subsistema - Tafi Viejo; Villa Carmela y Las Talitas	✓	10/12/2012	25/11/2015	INGECO S.A.	115.701.098	26.000.246
Planta Depuradora de Líquidos Cloacales las Talitas		No iniciada (Ocupación terreno)		LO BRUNO ESTRUCTURAS SA	74.192.976	16.672.579
PROVINCIA JUJUY						
Ampliación y Optimización de la Planta Potabilizadora de Alto Reyes" para San Salvador de Jujuy				EN PROCESO LICIT.	60.546.673	12.073.115
Captación y Acueductos de Agua Cruda y Agua Potable" para San Salvador de Jujuy				EN PROCESO LICIT	96.187.376	19.179.935

Fuente ENOHSA-UFE.

El Supervisor ingeniero representa a ENOHSA en lo relativo a la ejecución de obras pero carece de potestad y debe obtener aprobación para las siguientes instancias: i) Aprobación del Proyecto Ejecutivo, ii) Modificación el Plan de Trabajos, Prórrogas del plazo de terminación y/o costo adicional del contrato, iv) Adicionales y/o Modificaciones de obra, a excepción de situaciones de emergencia, y v) la Aplicación de Multas.

En cada obra se desempeña un equipo integrado por 3 miembros presidido por el Supervisor. El Departamento Estudios y Proyectos interactúa en forma permanente con la Inspección de Obra.

Equipo de Inspección de Obras en Provincia San Juan

	Especialidad	Posición
1	Ingeniero	Supervisor
1	Ingeniero	Inspector
2	Arquitecto	Inspector
1	Técnico	Laboratorista
4	Técnicos	MMO Sobrestante.

Según lo informado, se cumple con el registro diario el libro de comunicaciones con el Contratista, tales como: Ordenes de Servicio, Notas de Pedidos, Actas, etc., así como también un Libro de Partes Diarios de la obra, Libro de Seguridad e Higiene.

Las mediciones se realizan con frecuencia mensual verificando las cantidades comprometidas y valorizadas en el cronograma físico, de inversión y financiero preparado por la Contratista y aprobado por el Supervisor. Actualmente se encuentra vigente el presentado por el Contratista a los 10 días desde la fecha de Inicio de las Obras. Está previsto su revisión y ajuste cada 90 días (Los avances en la ejecución se presentan en el capítulo de desempeño). Con frecuencia trimestral también se revisa el Plan de Gestión Ambiental.

El resultado es el Acta de Medición que se presenta al DOyL para calcular el monto de pago. Para efectivizar dicho pago, el Contratista debe presentar documentación complementaria (entre estas la Póliza de Caucción)²⁹ de la que queda constancia en el informe que ingresa DOyL al SIG, y en lo que corresponde, archiva y aplica la Gerencia de Servicio Administrativo y Financiero al liquidar el pago.

En la Misión de Análisis realizada el 12 al 16 de agosto del corriente se acordó fortalecer el Reglamento Operativo en la supervisión de las obras en aspectos relacionados con: i) la coordinación con los entes prestadores de servicios, ii) ampliar los mecanismos de supervisión de obra y iii) establecer un sistema de monitoreo.

UFE propuso al BID la Guía de Inspección de Obras. La organización propuesta tiende al fortalecimiento de la inspección en esos aspectos si bien no precisa los mecanismos:

²⁹ Documentación que se adjunta a la factura del Contratista: Póliza de Caucción en sustitución del Fondo de Reparación, cuando se pretenda tal sustitución, la Factura de la Contratista, Datos bancarios del Contratista, Constancias de la AFIP, Certificado fiscal para contratar vigente, emitido por la AFIP, Copia de comprobantes de cumplimiento de las obligaciones impositivas correspondiente al periodo del certificado de obra.

- i) Se mantiene la responsabilidad primaria de la Gerencia Técnica en la función pero se introduce a la UFE como supervisora de la función y que deberá ser informada a esos efectos, mientras que en la modalidad aplicada hasta ahora, la interface se cumplía con el DOyL una vez verificado el monto a pagar del Certificado.
- ii) La inspección no sólo podrá estar a cargo de personal de la GT o contratado sino también por una consultora,
- iii) Se define un equipo con presencia permanente en obra encabezada por un ingeniero profesional de la Ingeniería Civil, Hidráulica y/o en Construcciones, inspector que contará al menos, con el apoyo de un Especialista en Seguridad e Higiene (responsable de verificar las Medidas de Prevención, Mitigación y el Plan de Gestión Ambiental), el Técnico Laboratorista (responsable de ensayos y controles de ensayos, de materiales y suelos para verificar el cumplimiento del Pliego, y Sobrestantes (Capataces de la obra que están bajo las órdenes del Inspector General), que se incorporarán de acuerdo con las necesidades de las obras. Se entiende que este equipo es el mínimo que deberá actuar en cada obra y ello implicaría verificar la adecuación del actual equipo.
- iv) El Inspector General debe mantener coordinación e informar en forma permanente sobre todos los aspectos relacionados al trabajo a la Gerencia Técnica y la UFE, y coordinar con la Unidad Provincial. Queda pendiente definir el procedimiento para implantar el sistema de monitoreo y la coordinación con la unidad provincial.

Se recomienda avanzar en el desarrollo del sistema de monitoreo que aplicará UFE y precisar la modalidad de coordinación con la unidad provincial y establecer un cronograma para su aplicación.

(En el ítem desempeño se presenta el avance real certificado de la ejecución de las obras en comparación con la planificación).

3.2 SISTEMA DE CONTRATACIÓN

Se evaluó la capacidad institucional de la organización concebida por ENOHSA para ejecutar el proceso de adquisiciones y contrataciones en el marco del Programa PAYs, con el objeto de calificar el riesgo asociado a la función de adquisiciones y definir el tipo de revisión aplicable por parte del Banco con su respectivo Plan de Supervisión.

Herramientas para el análisis:

- Entrevistas con responsables de áreas involucradas total o parcialmente en el proceso.
- Aplicación del formulario del Anexo II para identificar riesgos en la estructura organizacional y funcional, el equipo de trabajo, la planificación y ejecución de las adquisiciones, ejecución de contratos, mantenimiento de los registros y en los sistemas de apoyo y control.
- Revisión de expedientes para verificar los hitos del proceso, intervenciones y plazos. Del total de las seis procesos licitatorios que se realizaron simultáneamente en cada

provincia se revisaron los tres expedientes correspondientes a las obras con mayor monto de contratación: En San Juan, Exp.Nº1129/10-Proyecto Subsistema Cloacal Rawson (\$105.840.548); Expte 145/12- Redes Cloacales del Gran San Miguel de Tucumán en la Provincia de Tucumán (\$115.701.098), y Expte Exp. 41/12- Captación y Acueductos de Agua Cruda y Agua Potable San Salvador de Jujuy (\$96.187.376.48), Provincia Jujuy.

Evaluación de la capacidad

Estructura organizacional y funcional

ENOHSA es el ejecutor del Programa y ha diseñado una organización que comprende a la UFE y a Gerencias que cumplen distintas funciones operativas. En el Proceso de Adquisiciones, la Gerencia Técnica (GT) posee competencia primaria y la UFE realiza tareas de coordinación y seguimiento del proceso, elabora propuestas que debe aprobar la GT y verifica que el proceso se desarrolle conforme a las normas del Banco. En los casos que autorice la ejecución de la licitación, adjudicación, contratación y ejecución al Organismo provincial o al Beneficiario mediante Convenio Complementario, -tal como sucede con el Proyecto Renovación de la 2º Cloaca Máxima ejecutado por OSSE (\$20.910.280)- UFE supervisa los procesos y las obras y paga los certificados.

ENOHSA está facultado para contratar y ejecutar obras en forma directa conforme a las disposiciones de la Ley Nacional de Obra Pública, cuando el financiamiento es de fuente nacional, mientras que en los Programas con financiamiento del BID y en PAYS en particular, se aplican los documentos “Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo”, Documento GN-2349-7, de Julio de 2006 y “Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” Documento GN-2350-7 de Julio de 2006³⁰.

Las competencias y funciones en ENOHSA y de la provincia en el proceso de adquisiciones se establecen en el Título VII. Adquisiciones y Contrataciones y en XIV.3.5. Diagramas de Gestión y Procedimientos- Ruta de Licitación y Ejecución de Obras del “Reglamento Operativo y Manual de Procedimientos” del PAYS, aprobado por el Administrador de ENOHSA. Los compromisos en la ejecución de la obra se formalizan en el Convenio Complementario, conforme al modelo del RO y aprobado por Decreto de la Provincia y Resolución de ENOHSA firmada por el Administrador, con antelación al proceso de Contratación.

La supervisión del Banco de las licitaciones públicas internacionales, tanto para obras como para bienes, se realiza en forma ex-ante (RO VII.1.3). El RO, de acuerdo con el Apéndice 1 de las Políticas de Adquisiciones de Obras y Bienes y de Selección de Consultores, establece la revisión ex-ante de los contratos:

Contratación de Bienes por un costo total estimado equivalente igual o superior a US \$ 500.000

³⁰ El régimen nacional es la Ley N° 13.064 Obra Pública.

Contratación de obras por un costo total estimado equivalente igual o superior a US \$ 5.000.000
Toda Contratación Directa.

Contratos de Servicios de Consultoría con Empresas cuyo costo total estimado equivalente sea igual o superior a US \$ 500.000

Contratos con Consultores Individuales cuyo costo total estimado equivalente sea igual o superior a US \$ 50.000

Toda Selección Directa de firmas consultoras.

Los demás contratos estarán sujetos a revisión ex-post por parte del Banco, de conformidad con el mismo Apéndice 1 de las Políticas.

UFE verifica el cumplimiento de las normas y realiza el seguimiento de todas las intervenciones que se realizan en el proceso. En el Cuadro N° 8. Intervenciones de ENOHSA y Revisiones del BID en el Proceso de Contratación a continuación, se presentan los principales hitos y los intervinientes. Se incluye el Convenio Complementario que habilita a iniciar el proceso.

Cuadro N° 8. Intervenciones de ENOHSA y Revisiones del BID en el Proceso de Contratación

		ENOHSA					PROVINCIA		N O BID
	UFE	GT	Ases. Jurídica	G. SAF 2]	Comisión de Preadjudicación	Administrador	Gobierno	Beneficiario	
Convenios Complementario	X		X			X	X	X	X
Preparación del Pliego	X	X	X						X
Preparación Legajo de Licitación	X								X
Apertura	X		X						X ³
Modelo Invitación	X								X
Convocatoria			X ¹						
Aclaratorias a consultas Oferentes	X	X			X	X			X
Propuesta de Adjudicación	X				X				X
Adjudicación			X			X			
Contrato						X			X ⁴

1] Asesoría Jurídica emite Dictamen de Convenio, Pliego, y Llamado a Licitación. 2] La Gerencia de Servicio Administrativo Financiero informa que el proyecto está incluido en el Presupuesto Nacional. 3] Toma conocimiento Acta Apertura. 4] Se aprueba modelo.

Equipo de Trabajo

El RO no obliga a incorporar un especialista en adquisiciones pero los profesionales intervinientes de la Unidad de Financiamiento Externo y de la Gerencia Técnica tienen una antigüedad promedio de 19 y 25 años respectivamente y poseen amplia experiencia

debido a que la institución –con antelación al 2004- actuaba exclusivamente como agencia financiera, con un 40% (2004) de los recursos en obras procedentes del BID (Gráfico N° 6. Evolución participación de financiamiento externo (%). 2003-2013). Precisamente el riesgo puede generarse por el personal experimentado jubilable que este fin de año pasará a retiro.

El personal del ENOHSA está sujeto al régimen jurídico de convenio colectivo de trabajo celebrado por el Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (S.G.B.A.T.O.S.) y el ENOHSA, y la escala salarial es competitivo y superior al de la administración central.

Se aplica la Ley de Ética de la Función Pública y el Código de Ética de la Función Pública³¹ que establecen un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria. En virtud de ese régimen, el Administrador, Gerentes y los miembros de la Comisión de Preadjudicación están obligados a presentar la Declaración Jurada Patrimonial y Financiera. La titular de Asesoría Jurídica informa que esa disposición se cumple en ENOHSA.

Planificación de las adquisiciones

UFE es la responsable de preparar el POA y el Plan de Adquisiciones anual que aprueba BID. No se verificó la publicación del Plan de Adquisiciones en el sitio web de ENOHSA.

El Departamento Estudios y Proyectos de la GT dispone un Banco de Precios que se actualiza periódicamente y opera el Generador de Precios CyPE que pondera tipologías y áreas geográficas (Ver Item Sistema de diseño y fiscalización de Obras). Esa fuente se utiliza tanto en la etapa de preparación de Pliegos de Licitación como de referencia en las estimaciones que se consignan en los planes.

En la etapa de ejecución, UFE realiza el seguimiento del Plan de Adquisiciones mediante planillas Excell que actualiza sistemáticamente con las novedades que recibe del DOyL y Tesorería que posibilitan seguir el avance de cada instancia de ejecución física y financiera de cada obra.

Queda pendiente hasta la fecha la puesta en marcha del SEPA, cuya ventaja no es percibida por sus potenciales usuarios. Su instalación por consiguiente, no sólo debe ceñirse a capacitación sino también, en la demostración ejemplificada de las ventajas que ofrece el sistema en relación con el sistema actual para incentivar a sus futuros usuarios.

El principal desvío en los planes presentados se produce en la etapa previa a la licitación, por atrasos en la preparación de proyectos (Cuadro N° 5. Plazo de firma de Convenios Marco y Complementarios) y la postergación de la elegibilidad, en parte por inestabilidad de la prioridad política, de los proyectos en Mar del Plata y Salta que fueran presentados

³¹ Ley 25.188 de Ética de la Función Pública. Septiembre 29 de 1999. Código de Ética Pública Decreto 41/99 27/1/99.

desde el primer Plan de Adquisiciones. Las demoras de aprobación tienen impacto en los costos en \$. El cuadro muestra la magnitud del incremento por redeterminaciones de los certificados de obra presentados, sin que ello se origine por atrasos significativos en la ejecución física (Cuadro N° 14. Obras en ejecución. Diferencia entre programación y certificado real.)

Cuadro N° 9. Incremento por redeterminaciones de precios

Agosto 2013

		Inicio Obra	Avance físico Obra	Importe Certificado Básico	Importe Certificado Redeterminado	TOTAL	Incremento por Redeterminaciones
Colector principal Chimbos	San Juan	09/05/2013	38,6%	\$ 18.912.089	\$ 4.964.458	\$ 23.876.548	21%
SC CHIMBAS	San Juan	09/05/2013	19,8%	\$ 19.608.123	\$ 6.579.444	\$ 26.187.566	25%
SC Rawson	San Juan	09/05/2012	14,1%	\$ 12.412.772	\$ 6.663.804	\$ 19.076.576	35%
Redes cloacales para Tafi Viejo, Villa Carmela y las Talitas	Tucumán	10/12/2012	0	\$ 5.374.178	\$ 0,00	\$ 5.374.178	0%

Fuente: ENOHSA-DOyL

La necesidad de realizar previsiones presupuestarias por redeterminaciones impide iniciar nuevas licitaciones y a su vez, genera mayor carga por comisión de préstamo.

ENOHSA solicitó incluir una cláusula en el Contrato del nuevo tramo del CCLIP que permita el pago, con fondos del segundo tramo, de parte de las diferencias que se produzcan en los certificados por redeterminaciones de precios en obras financiadas con el primer tramo.

La cláusula permitiría la utilización más eficiente de los fondos del primer tramo mediante la reducción de las previsiones presupuestarias y se sustenta en el entendimiento de que el primer tramo es parte de un acuerdo entre el BID y la Nación Argentina para una Línea de Crédito Condicional por un total de setecientos diez millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$710.000.000) provenientes de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.

Ejecución de adquisiciones

Existe un Pliego estandarizado que la UFE preparó con apoyo de BID al que se agregan las especificaciones especiales y técnicas que desarrolla la GT para cada proyecto.

El nivel de avance actual acumula la demora de los tiempos de preparación iniciales, pero los procesos posteriores muestran que, una vez aprobado el formato e internalizadas las

recomendaciones, los tiempos se reducen. En los expedientes analizados el Pliego de licitación del Proyecto Subsistema cloacal Rawson (San Juan), uno de los primeros licitados, desde su presentación inicial provocó sucesivas observaciones y correcciones que insumieron un plazo de 169 días para lograr la No Objeción. En adelante, el plazo se redujo sustancialmente y la preparación hasta la No Objeción del BID insumió 15 días en el último proceso ejecutado.

Cuadro N° 10. Días para lograr la no Objeción al Pliego de Licitación.

	Fecha Presentación	Días desde la presentación a BID hasta No Objeción
Subsistema cloacal Rawson - SAN JUAN	1/12/2010	169
Redes cloacales Tafí Viejo, Vlla Carmela, Las Talitas- TUCUMÁN	31/01/2012	48
Captación acueducto agua cruda y agua potable San Salvador de Jujuy – JUJUY	03/04/2013	14

Fuente ENHOSA Exp.N°1129/10, Exp. 145/12y 41/12.

El modelo de invitación al concurso fue aprobado por BID y en el Expte se anexaron copias de las publicaciones en Development Business y en el Boletín Oficial.

Las convocatorias realizadas lograron la participación de entre 13 a 18 proponentes en los tres procesos analizados. En un solo caso una única empresa realizó 32 consultas que fueron respondidas a través de 3 aclaratorias. Estos antecedentes se anexaron al Expte. así como la aprobación de circulares por parte del Administrador precedida por Dictamen Jurídico y la No Objeción BID.

La apertura de ofertas técnica y económica se realiza en acto público y se suscribe un Acta con los participantes que se presenta para conocimiento del BID. UFE tiene espacio exclusivo para preservar las ofertas presentadas.

En UFE se realiza una primera verificación y se envían las cuatro primera ofertas más convenientes -con menor precio- a la GT-Departamento de Estudios y Proyectos. Este departamento cumple igual función en todos los programas que desarrolla ENHSA, analiza la Oferta Técnica y prepara un informe con recomendaciones que presenta a la Comisión de Preadjudicación.

Esta Comisión está constituida por el Gerente Técnico, el Gerente de Finanzas y un Abogado de la Asesoría Jurídica. Compete a la Comisión realizar la propuesta de adjudicación que se envía al BID para su No Objeción. El proceso de evaluación de las ofertas y propuestas se finaliza dentro del plazo original de validez, sin que sean requeridas prórrogas, ni necesario que los oferentes amplíen el Mantenimiento de Oferta.

Los mecanismos de controversias se consignan en el Pliego pero, según lo informado y conforme a la revisión efectuada de los expedientes, hasta la fecha no se verificaron actos de impugnación.

En otro orden, un conflicto potencial podría surgir con la adjudicataria de la Planta Depuradora de Líquidos Cloacales las Talitas (Tucumán) que no pudo iniciarse por ocupación del terreno.

No existen medidas o iniciativas para prevenir errores de procedimientos y garantizar el control de calidad de los documentos generados durante el proceso.

Mantenimiento de los registros

Cada Expte contiene el archivos completo y en orden cronológico conteniendo toda la documentación desde el inicio del proceso de adquisición incluyendo la copia de la oferta ganadora. La documentación se encuentra en UFE con fácil acceso y fue puesta a disponibilidad de esta consultora para su análisis y verificación de lo informado previamente en entrevistas.

Sistemas de apoyo y control

La Asesoría Jurídica ejerce el control de legalidad e interviene en todo acto administrativo previo a la firma del Administrador (Convenio, Adjudicación, Contrato, redeterminaciones y modificaciones de obra, etc). Luego de la firma, reingresa a la Asesoría Jurídica y se protocoliza. Las resoluciones se preservan en un archivo digitalizado disponible en la AJ.

La Unidad Auditoría Interna realiza un control anual del PAYS incluyendo la verificación de los expedientes en UFE. Con frecuencia anual, una firma independiente verifica el cumplimiento de los procesos de selección y licitación contratación de obras³². Del relevamiento de la Auditoría externa al Proceso de Adquisiciones se concluye que “no hay observaciones a realizar”.

Sobre la muestra seleccionada por la Auditoría Externa (de las tres obras licitadas en San Juan) se verificó la aplicación de las siguientes normas y procesos:

- i. Existe autorización del responsable para el inicio del proceso y la aprobación de los documentos licitatorios: pliegos, cláusulas particulares, especificaciones técnicas, términos de referencia, etc.
- ii. Las obras se vinculan con los objetivos de los componentes del Programa y se encuentran dentro del plan de adquisiciones aprobado.
- iii. “Se cumple con los requisitos y formalidades establecidos por las normas vigentes en materia de:
 - ✓ Selección del procedimiento en función al monto involucrado.
 - ✓ Cantidad de ofertas o postulantes.
 - ✓ Evaluación de la propuesta más conveniente.
 - ✓ Notificaciones.
 - ✓ Solicitud y obtención de la no objeción del BID en las etapas respectivas del proceso.
 - ✓ Evidencia de adecuados controles en cada etapa del proceso de selección.
 - ✓ Cumplimiento de los plazos de entregas de bienes, equipos y servicios previstos.
 - ✓ Grado de avance en la ejecución de tareas con respecto a las obras.

³² BDO. Período 2011-2012.

- ✓ Suficiente soporte documental que respalde el pago a los consultores y/o proveedores respectivos.
- ✓ Monitoreo y seguimientos de los plazos de ejecución de los procesos licitatorios”.

Plazo del proceso de contratación

En los tres procesos analizados, la ejecución del proceso de contratación insumió de 7 a 9 meses. El detalle por obra se presenta en el Item 6. Desempeño.

Conclusiones y recomendaciones

Como resultado de la aplicación de la metodología, el puntaje obtenido y validado con la documentación proporcionada es de 81,32 y la organización de ENOHSA presenta un **riesgo bajo** en la gestión de procesos de adquisiciones.

Recomendaciones

- Analizar los plazos en la ejecución de procesos de adquisiciones y reducirlos en la medida de lo posible. En particular, el plazo entre la adjudicación y la firma del contrato.
- Publicar el Plan de Adquisiciones en sitio de ENOHSA y acelerar la implantación del SEPA.
- Presentar la información de seguimiento en \$ y en US\$, especificando en todos los casos, la fuente de la información UEPEX u otros cuya conciliación con UEPEX deberá acalarse.
- Capacitar al personal en la operación del SEPA, con foco en las interfaces con UEPEX.

Las intervenciones del BID en el proceso de adquisiciones se cumplen con un enfoque colaborativo y el Ejecutor la percibe como un resguardo para la efectividad de su actuación. El riesgo bajo no exige de mejoras de plazos, del monitoreo, etc, que posibilitarían acelerar los plazos de ejecución del Programa. Se recomienda en consecuencia, no innovar en el Plan de Revisión y continuar con el sistema vigente en la primera operación.

3.3 SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

La Gerencia Financiera y la Gerencia de Servicio Administrativo y Financiero realizan las tareas de apoyo a la gestión del Programa en los aspectos presupuestarios y contables, incluyendo desembolsos, pagos, rendiciones y justificaciones de anticipos de fondos, conforme a las normas y procedimientos del BID y a las que regulan la inversión pública y la ejecución presupuestaria.

Organización

Gerencia Financiera

La Gerencia Financiera (GF) es la responsable de administrar la Cartera de Préstamos formulando la estimación de recursos y solicitudes de desembolsos y anticipo de fondos, y entiende en el control de la gestión y las rendiciones de fondos de los préstamos³³.

Su estructura está conformada por su Gerente al que reportan 9 profesionales con la siguiente distribución de tareas.

2	Préstamos externos
3	Subsidios
3	Recuperación de Préstamos
1	Análisis crediticio

Los procedimientos están documentados en el Manual de Procedimientos de la Gerencia que fue aprobado por Resolución de ENOHSA y existe conocimiento de las normas y procedimientos del BID. En virtud de sus competencias el Gerente es responsable de controlar los registros del UEPEX.

A partir de enero del 2013 se encuentran implantados todos los módulos de UEPEX y el especialista que se desempeña en el área de trabajo Créditos Externos está entrenado y es responsable de la operación del sistema. Se está capacitando una segunda especialista de la gerencia. La Gerencia también es usuaria del SLU.

Función clave de la GF para el PAyS:

- Solicita el primer Anticipo Financiero por seis meses de acuerdo al POA para posibilitar transferencias, los pagos a proveedores y contratistas.
- Verifica las rendiciones de certificados aprobados que recibe de la UFE y envía a Gerencia SAF para su liquidación y pago
- Verifica comprobantes de pago por el 80% del Adelanto Financiero vigente y solicita nuevo Adelanto Financiero.
- Programación Anual / Trimestral del presupuesto en términos financieros, a partir de la matriz original del proyecto, al igual que la Ejecución Anual / Trimestral, de manera tal de poder analizar los desvíos originados entre la programación y la efectiva ejecución (en colaboración con UFE).
- Prepara reportes solicitados por BID para cumplimentar el objetivo de la presentación de los Estados Financieros, en la moneda de préstamo. (Control de Desembolsos, Detalle de Pagos, Estado de Solicitudes de Desembolsos, Cuadro de

³³ Resolución ENOHSA N°400/2012 Estructura Organizativa.

Inversión, , Estado de Efectivo Recibido y Desembolsos Efectuados, Conciliación de la Cuenta Especial, estado de Fuentes y Usos, Estado de Inversiones).

Gerencia Servicio Administrativo y Financiero

La Gerencia de Servicio Administrativo Financiero (SAF) tiene un plantel de 20 agentes con 4 profesionales.

El asesor de la Gerencia es administrador de UEPEX Y del sistema SLU. Su función se centra principalmente en verificar la consistencia de la información que se ingresa por separado en ambos sistemas.

Funciones Gerencia SAF

Departamento Administrativo	Departamento Tesorería	Departamento Contabilidad	Unidad Presupuesto
Ejecución Presupuesto Liq. Sueldos Compras ^{1]}	Pagos Retenciones Present. A AFIP Venta de Pliegos	Registros presupuestarios Inventario y Patrimonio	Formula Presup. Ejec.Física Cuotas de compromiso y devengadas Evaluación Presupuestaria

1] No participa en el Proceso de Adquisiciones. Inicialmente canalizaba la publicación de la Convocatoria que actualmente realiza UFE.

Funciones clave Gerencia SAF para el PAYS:

- Formula el presupuesto y gestiona modificaciones presupuestarias y replanificaciones financieras en el transcurso de cada ejercicio fiscal.
- Controla cuotas de compromiso y devengado que reflejan el ritmo de avance del proyecto en términos del Presupuesto Nacional
- Efectúa los pagos a los Contratistas.

Programación y ejecución financiera

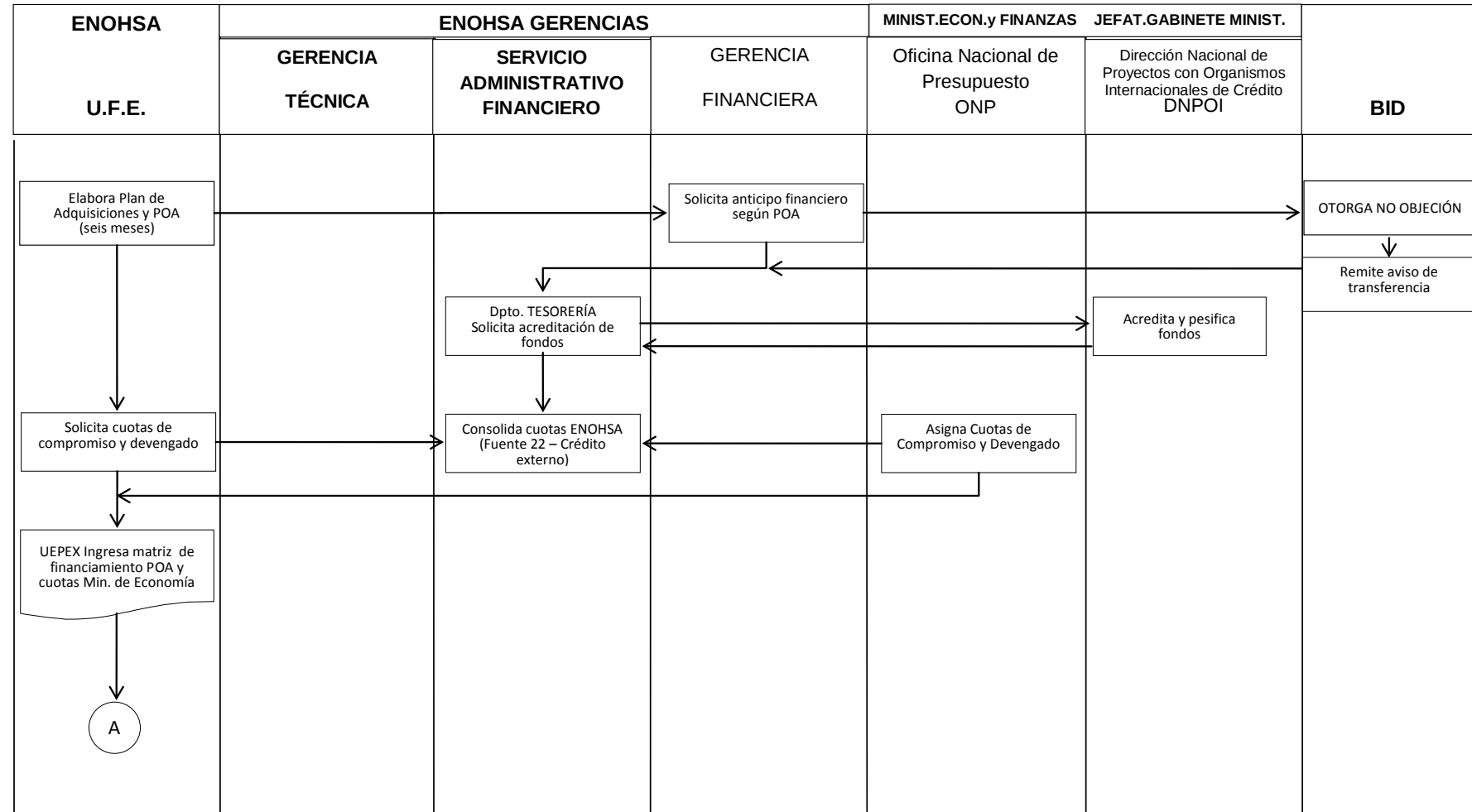
El Reglamento Operativo del programa entre sus Anexos contiene “Diagramas de Gestión y Procedimientos” pero omite el de Programación y Ejecución Financiera. Pese a no estar documentado, el procedimiento se reconstruyó con el apoyo de la UFE y mediante el análisis de competencias y el relevamiento de las intervenciones que se realizan actualmente en ENOHSA.

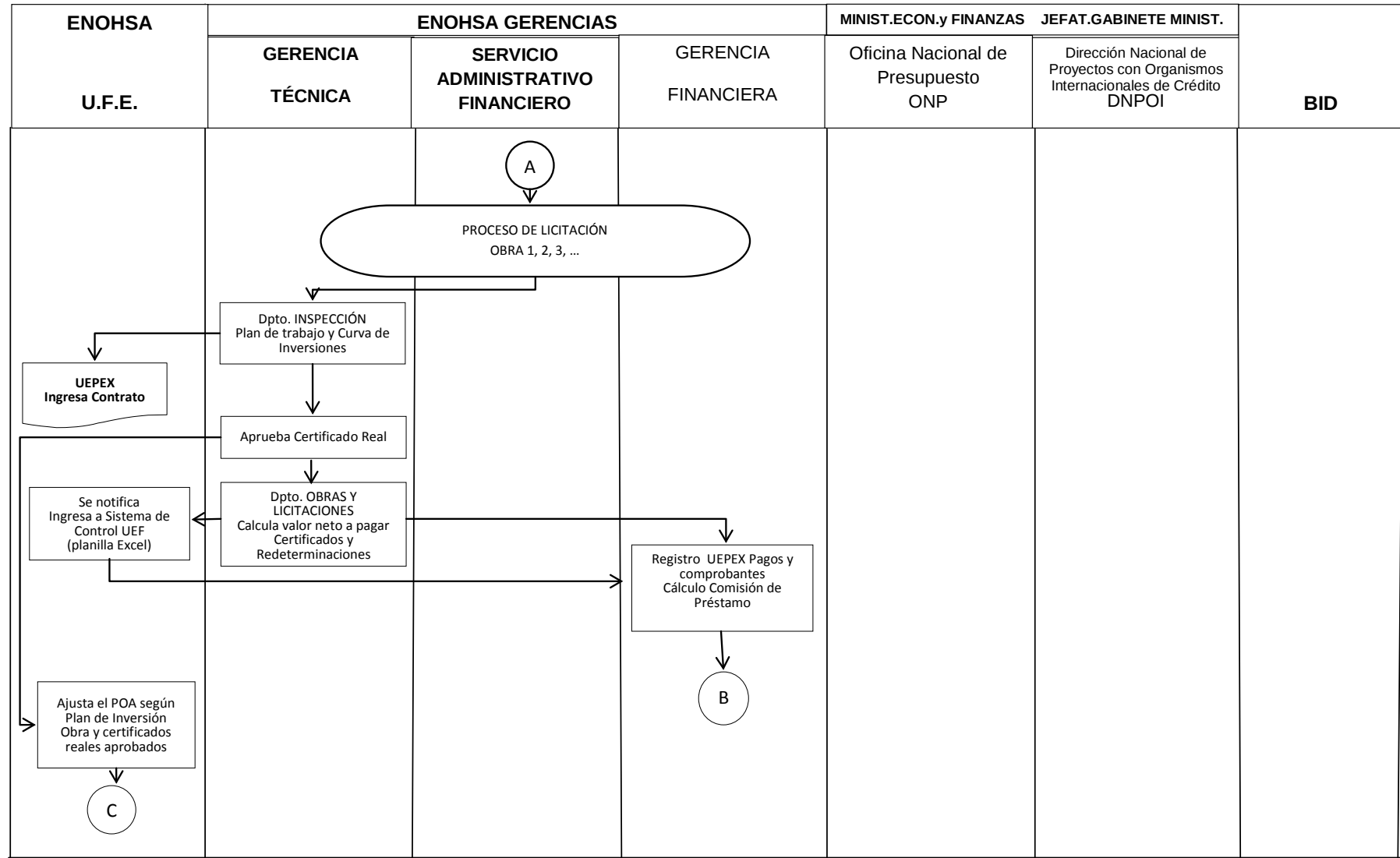
El flujograma se presenta con apertura de las intervenciones de UFE y de las gerencias de ENOHSA, en sus interfaces con BID y con los órganos de la administración que rigen la programación y ejecución del presupuesto nacional (Oficina Nacional de Presupuesto –

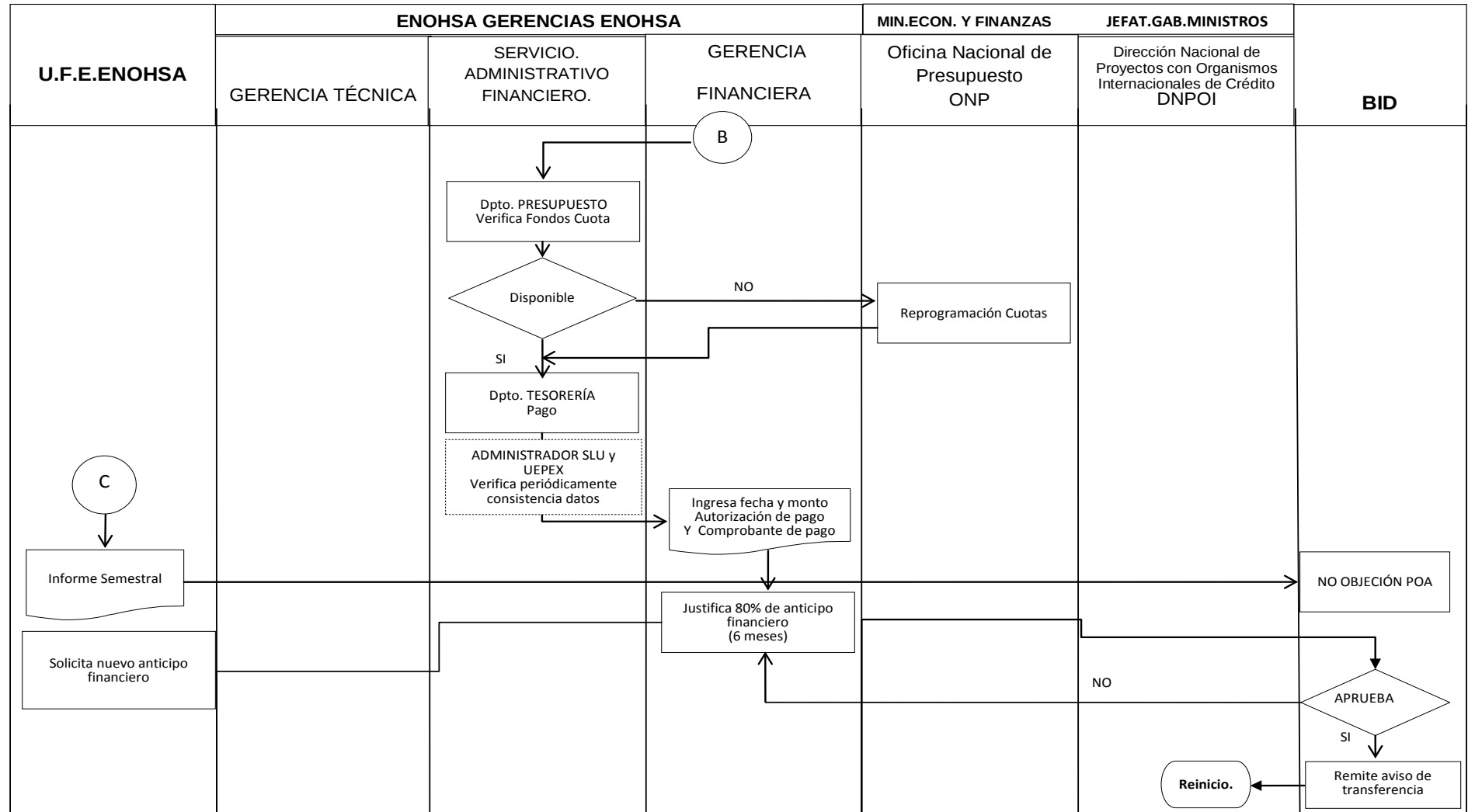
ONP) en jurisdicción del Ministerio de Economía y Finanzas³⁴ y la ejecución con recursos de financiamiento externo (Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo – DNPOI) encuadrada en la Jefatura de Gabinetes de Ministros³⁵.

³⁴ ONP depende de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Es el órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional. Le compete establecer las normas y es responsable de formular del Presupuesto Nacional y de aprobar -conjuntamente con la Tesorería General-, la programación de la ejecución del presupuesto preparado por las jurisdicciones, conforme a la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³⁵ La DNPOI es una dependencia de la Subsecretaría de Coordinación y Evaluación Presupuestaria, que efectúa la coordinación, seguimiento, evaluación y revisión de cartera de los préstamos con financiamiento externo. Se ubica en la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, en jurisdicción de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Procedimiento para la programación y ejecución financiera.





Auditoría externa verificó el cumplimiento de las siguientes normas y procesos por parte de las áreas responsables de la programación y ejecución financiera³⁶:

1. Área de Gestión del Programa (Unidad de Financiamiento Externo)³⁷:

- i. La confección del POA para el ejercicio 2012 se realizó en tiempo y forma y cuenta con la respectiva aprobación del Programa y del Banco.
- ii. Las partidas correspondientes a los fondos locales se encuentren debidamente comprometidas.
- iii. Existe No objeción por parte del Banco a los Informes Semestrales y del Fondo Rotatorio, correspondientes a 2012.
- iv. Existe la aprobación de los convenios firmados durante el año 2012.
- v. La estructura de personal existente es suficiente para garantizar la eficiencia en las operaciones del Programa.
- vi. Las rendiciones del Aporte Local por parte de los Subejecutores se encuentren debidamente autorizadas y correspondan a conceptos financiables con Contrapartida Local.

2. Área Financiera Contable (Gerencia Financiera y Gerencia Servicio Administrativo Contable). La revisión de la auditoría se concluye:

- i. En relación con el circuito administrativo utilizado para la tramitación y la ejecución del gasto:
 - Se encuentra respaldado por el correspondiente contrato u orden de compra.
 - Coincide en su monto, con lo autorizado por la documentación de respaldo mencionada y con la certificación del servicio prestado y/o con el informe de recepción de los bienes y equipos, según corresponda.
 - Los gastos son concordantes con los rubros estipulados en la matriz de costo aprobada por el Banco.
 - La factura presentada coincide, en su monto y beneficiario, con la certificación de servicios o con el informe de recepción de bienes y equipos.
 - Se controla la validez de los comprobantes recibidos.
 - Las autorizaciones de pago emitidas, se corresponden con el procedimiento aprobado.
 - Se encuentra debidamente contabilizado, en la categoría de inversión que corresponde y por el monto autorizado.
 - Se practican las retenciones impositivas, de acuerdo a los regímenes vigentes.
 - Exista evidencia de la recepción de los valores por el beneficiario autorizado.
 - Se encuentra el gasto debitado en el extracto bancario respectivo.
- ii. Se realiza la registración contable, el alta patrimonial y el control adecuado sobre los bienes adquiridos por el Programa respecto a su destino, y responsable por su custodia, dentro del ENOHSA.
- iii. Existe resguardo de los seguros contratados.

³⁶ Las observaciones detalladas se presentan en Sistema de Control Externo.

³⁷ BDO

- iv. El origen de los recursos y el destino de los fondos se encuentran documentados. A su vez, las erogaciones respondan a la naturaleza y representen gastos, encuadrados en la matriz de costos respectiva.
- v. El estado de situación de las conciliaciones bancarias al 31/12/12, analizando las partidas conciliatorias y verificando su evolución en los períodos posteriores.
- vi. El tipo de cambio utilizado es el establecido en el Reglamento Operativo del Programa/Contrato de Préstamo.

Riesgos en la ejecución financiera:

1) Para ejecutar anualmente los créditos la normativa nacional establece que las unidades ejecutoras (y todos los organismos de la administración) deben solicitar las cuotas trimestrales de compromiso y mensuales de devengado, y con este esquema, se controla el gasto y el ritmo de avance de los proyectos incorporados en el Presupuesto Nacional. Pueden presentarse las siguientes situaciones:

- i) La asignación de cuotas en ciertas ocasiones críticas puede resultar limitante, si bien el riesgo es inferior cuando la fuente es el financiamiento externo,
- ii) La solicitud de cuotas puede no corresponderse debidamente con el cronograma de inversiones y el flujo de recursos requerido y ello podría generar desvíos financieros entre lo programado y ejecutado trimestralmente, comparando las cuotas de gasto devengado con el respectivo gasto efectivamente ejecutado. El desvío por sobreestimaciones de alguna manera se penaliza en el siguiente período con una reducción de la cuota y con ello, las consecuencias son similares a la subestimación. La solicitud de “reprogramación de cuotas” debe ser autorizada y provoca atrasos, si bien se informa que el trámite no excede los quince días.

2) La solicitud de un nuevo Anticipo de Fondos al BID para posibilitar la atención de pagos a contratistas, exige la justificación con comprobantes, del equivalente al 80% del Anticipo Financiero vigente.

- i) Si se logra justificar hasta el 78% por ej., el saldo es insuficiente para pagar el siguiente certificado (tomando en cuenta el monto de los certificados) y tampoco ofrece la posibilidad de alcanzar el % exigido.

Monto Certificado Promedio

	Promedio Certificado Monto total a pagar
Sistema Cloacal Chimbas	\$ 1.437.987
Colector Principal Chimbas	\$ 2.170.595
Sistema Cloacal Rawon	\$ 1.271.772
Redes Cloacales para Tafíl Viejo, Villa Carmela, Las Talitas	\$ 895.696

Elaboración Propia. Fuente ENOHSA DOyL

- ii) Cuando una empresa presenta dos certificados y el saldo sólo permite el pago de uno, el segundo debe postergarse hasta que se obtengan los fondos.

La consecuencia es el atraso en el pago de certificados que ya fuera observado en la Auditoría Externa en ejercicio 2012.

Recomendaciones

- Sistematizar la programación de los gastos y fuente de información que sustenta la solicitud de cuotas para reducir la probabilidad de sobreestimaciones o subestimaciones que finalmente impactan en los plazos de cumplimiento.
- Evaluar la alternativa de modificar la exigencia de justificar el 80 % del anticipo vigente para solicitar un nuevo anticipo, por un % inferior tomando en cuenta el monto de los certificados, o un rango que al menos flexibilice el acceso a los recursos, considerando el impacto en los costos del atraso en la ejecución del programa.
- UFE debe fortalecer la coordinación a) con los beneficiarios, para que los comprobantes se presenten con mayor celeridad y b) con la SAF, para compatibilizar la solicitud con la aprobación del pago que compete a esa Gerencia y está condicionada por la disponibilidad de recursos³⁸.

4 SISTEMA DE CONTROL

En el capítulo se evalúa el desempeño del Sistema de Control Interno y Externo para proporcionar seguridad razonable en la eficacia y eficiencia de las operaciones, confiabilidad en la información financiera y operacional y cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables así como la capacidad para seleccionar, contratar, ejecutar y asimilar los resultados de los servicios de Auditoría Externa, que en cumplimiento del eventual Contrato de Préstamo, debe contratarse con una Firma de Auditoría Independiente.

4.1 CONTROL INTERNO

La ley 24156 establece y regula la administración financiera y los sistemas de control interno y externo del sector público nacional. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es el órgano rector de los sistemas de control interno de la administración pública nacional, bajo dependencia de la Presidencia de la Nación. SIGEN actúa como órgano normativo, de supervisión y coordinación de las Unidades de Auditoría interna que se crean en cada jurisdicción. La Unidad de Auditoría Interna (UAI) de ENOHSA depende jerárquicamente del Administrador pero tiene dependencia funcional de la SIGEN, que ejerce la coordinación técnica de todas las UAI.

³⁸ Según la SAF, UFE usualmente presenta más de un certificado y la solicitud no puede aprobarse por falta de fondos.

Está encabezada por su titular y un adjunto y 8 profesionales capacitados y se rige por el “Manual de procedimientos de Auditoría Interna”³⁹. La UAI utiliza el sistema Seguimiento de Informes y Observaciones (SISIO WEB) que es de uso obligatorio para todas las UAI⁴⁰.

Se encuentra vigente el acuerdo suscrito con SIGEN⁴¹ que contiene, entre otros compromisos, el de formalizar la estructura y los procedimientos, materia en la que se ha avanzado con con el alcance que ya se ha señalado en Organización y Procedimientos.

El Informe de Auditoría N°15/12 del 28 de diciembre del 2012, “Financiamiento Organismos Internacionales (PROAS y PAyS) ” en relación con PAyS UAI realiza observaciones de orden administrativo y concluye que “resulta bajo el grado de ejecución presupuestaria en el año 2012... del PAyS, pudiendo ocasionar mayores comisiones de compromiso asumidas con el BID”. La auditoría externa para el mismo ejercicio confirma la subejecución.

Debe destacarse que al momento de realizarse las auditorías interna y externa ya se había iniciado la ejecución de dos obras en la provincia de San Juan (mayo 2012) y una en la provincia de Tucumán (diciembre 2012) por un monto contractual de US\$61.694.686. En todos los casos, la ejecución se inicia con la elaboración del proyecto ejecutivo en los primeros tres meses.

4.2 CONTROL EXTERNO

La Auditoría administrativa, contable y financiera del ejercicio 2012 es la primera y fue realizada por la firma argentina Becher y Asociados, miembro de BDO International, contratada de entre un listado propuesto por BID.

En relación con los estados financieros expresados en dólares americanos, la auditora dictamina que: “presentan razonablemente, en todos sus aspectos importantes, los flujos de efectivo y las inversiones acumuladas por el período especial de 24 meses finalizado el 31/12/2012⁴².... de conformidad con los términos del Contrato de Préstamo ... y las normas de contabilidad internacionales..”.

Se examinó el ambiente de control interno, el cumplimiento de las normas que regulan los procesos, el funcionamiento de los controles clave y la registración de las operaciones,

³⁹ Res.ENOHSA N°1968, 22/12/09.

⁴⁰ La Resolución N°15/06 SGN aprueba y establece de uso obligatorio la utilización del sistema de (SISIO WEB) a partir del 1 de abril de 2006 y la Guía de Procedimientos para las actividades a través de dicho sistema para todas las unidades de auditoría Interna de las actividades comprendidas en el art.8 de la Ley 24256.

⁴¹ En el marco de Res.SIGEN 36/2011 “Plan de Compromiso de Mejora de la gestión y el Control Interno”.

⁴² Por Nota CAR 5168/2011 el BID presta su No Objeción para que los estados financieros correspondientes al Primer Ejercicio del Programa comprenda los años 2011 y 2012 dado a que el primer desembolso swl Programa se solicitó en el último trimestre de 2011 con un mínimo de ejecución.

en las áreas de Gestión del Programa, Área Financiera y Contable y Área de Contrataciones y Adquisiciones así como en la Articulación con los subejecutores.

Las observaciones detalladas por la Auditoría Externa fueron calificadas entre Baja y Media y algunas ya se han subsanado o están en proceso de subsanarse.

M- Importancia Media	B- Importancia baja
Afectan procesos administrativos y contables particulares, sin comprometer los activos del Programa o aspectos muy significativos del mismo.	No afectan procesos significativos. Se recomienda evaluar su costo-beneficio y la implementación de los más productivos, a criterio de la Superioridad.

Observaciones de la Auditoría Externa. Ejercicio 2012.

Observación	Calificación	Estado a la fecha
La factura no es electrónica y se incumple las normas impositivas locales	Baja	Subsanado.
Incumplimientos en cronología debida del proceso de pago.	Baja	El trámite de aprobación y pago, de todas maneras, fue posterior a la fecha de la resolución.
El legajo de pago, que debería respaldar y justificar la salida de los fondos no contiene la autorización de pago de UEPEX, respaldando las operaciones.	Media	Subsanada. La aprobación de cada certificado lleva adjunto la "minuta" del UEPEX.
Demoras en la aprobación de pagos.	Media	Falta de fondos, Se autorizó seis días antes del ingreso del desembolso procedente del BID.
Falta del libro diario rubricado y ello puede afectar la confiabilidad e inalterabilidad de la información contable.	Baja	El programa no se encuentra obligado por la normativa y no existe órgano externo con competencia para rubricar libros a los Organismos Públicos Nacionales. El libro diario se encuentra registrado en el sistema UEPEX, con respaldo de los datos mediante un backup único en el Ministerio de Economía, con altos niveles de seguridad.
No hay información en la página del SEPA	Media	Se encuentra en proceso de ejecución la primera carga de dicha información en coordinación con BID.
Demora en la presentación del aporte local por parte de los subejecutores, que debe ser consolidada con la de ENOHA y presentada como Aporte Local del Programa en el cierre del ejercicio 2012. No se puede verificar oportunamente el pari-passu contractual (20 días hábiles de demora en la presentación al BID).	Media	Mayor coordinación con los beneficiarios para mitigar el riesgo de cierre simultáneo del ejercicio en la jurisdicción nacional y provincial.

No se efectuaron observaciones en los procesos que se consignan en Evaluación de la capacidad de contratación y en Programación y ejecución financiera.

5 CAPACIDAD INSTITUCIONAL - MATRIZ DE RESULTADOS EVALUACIÓN SECI

Conforme a los criterios y según la valoración de la metodología SECI, cada uno de los sistemas evaluados alcanzó un puntaje equivalente a un nivel de Desarrollo Satisfactorio.

Cuadro N° 11. Matriz de resultados SECI

CAPACIDAD	SISTEMA	DESARROLLO	NIVEL DE RIESGO
CAPACIDAD PROGRAMACIÓN Y ORGANIZACIÓN	Sistema de Programación de Actividades	Nivel Satisfactorio	Riesgo Bajo
	Sistema de Organización Administrativa	Nivel Satisfactorio	Riesgo Bajo
TOTAL	Nivel de Desarrollo Satisfactorio		Riesgo Bajo
CAPACIDAD DE EJECUCIÓN	Sistema de Administración de Personal	Nivel Satisfactorio	Riesgo Bajo
	Sistema de Administración de Bienes y Servicios	Nivel Satisfactorio	Riesgo Bajo
	Sistema Administración Financiera	Nivel Satisfactorio	Riesgo Bajo
	diseño, contratación y fiscalización de obras	Nivel Satisfactorio	Riesgo Bajo
TOTAL	Nivel de Desarrollo Satisfactorio		Riesgo Bajo
CAPACIDAD DE CONTROL	Sistema de Control Interno	Nivel Satisfactorio	Riesgo Bajo
	Sistema de Control Externo	Nivel Satisfactorio	Riesgo Bajo

Cuadro N° 12. SECI. Resultados Cuantitativos consolidados.

Consolidación Resultados Capacidades	Calificación	Nivel de Riesgo
CAPACIDAD DE PROGRAMACIÓN Y ORGANIZACIÓN	Nivel de Desarrollo Satisfactorio	BAJO
CAPACIDAD DE EJECUCIÓN	Nivel de Desarrollo Satisfactorio	BAJO
CAPACIDAD DE CONTROL	Nivel de Desarrollo Satisfactorio	BAJO
TOTAL	NIVEL DE DESARROLLO SATISFACTORIO	88,27

Los resultados ponderados de los sistemas de la organización analizados mediante la **metodología SECI** definen una Capacidad Institucional total para la ejecución del Programa con **RIESGO BAJO**, con un puntaje de 88,27%⁴³.

Como resultado de la aplicación de la metodología para evaluar la **Capacidad de Gestión de Procesos de Adquisiciones** (Anexo III), el puntaje obtenido es de 81,32% y la organización de ENOHSA presenta un **RIESGO BAJO**⁴⁴.

⁴³ La escala del SECI de Desarrollo es = Incipiente (0-60), Mediano (61-80) y Satisfactorio (81-100). La escala de Riesgo en el proceso de adquisición es= Alto (0-40), Sustancial (41-60), Medio (61-80) y Bajo (81-100).

6 DESEMPEÑO

Se presentan indicadores básicos de ejecución que permiten evaluar el desempeño en la ejecución de los procesos de preparación de proyectos, adquisiciones, el avance físico y financiero, ejecución de las obras y el plazo para la certificación y gestión de pagos.

6.1 PREPARACIÓN DE PROYECTOS Y ACUERDOS BÁSICOS.

Indica el plazo de gestión de la preparación y aprobación de proyectos hasta la firma del Convenio que habilita a iniciar el proceso de adquisiciones. Los meses se cuentan desde la firma del Contrato de Préstamo (26/3/2011) hasta la firma del Convenio Complementario que se suscribe con el beneficiario y contiene los compromisos para la ejecución y la operación y mantenimiento. Plazo de referencia para la preparación de proyectos según UFE: 12 meses.

Cuadro N° 13. Plazo para la aprobación de proyectos y acuerdos para la ejecución de la obra

	Meses Desde firma Contrato Préstamo a Convenio Complementario
PROVINCIA SAN JUAN ^{1]}	
Convenios Complementarios ENOHSA- Obras Sanitarias Sociedad del Estado (OSSE)	
Proyecto Sistema Integral de Desagües Cloacales del Gran San Juan	3,4
Proyecto Subsistema Cloacal Rawson	3,4
Proyecto Subsistema Cloacal Chimbas	3,4
Proyecto Colector Principal Chimbas	3,4
Renovación de la 2ª Cloaca Máxima	3,4
PROVINCIA TUCUMÁN	
Convenio Complementarios ENOHSA – Sociedad Aguas de Tucumán	
Desagües Cloacales del Gran San Miguel de Tucumán	12,3
Subsistema - Tafi Viejo; Villa Carmela y Las Talitas	
Planta Depuradora de Líquidos Cloacales las Talitas	12,5
PROVINCIA JUJUY	
Convenio Complementario ENOHSA-Aguas de los Andes S.A.	
Ampliación y Optimización del Sistema de Provisión de Agua Potable para la Localidad de San Salvador de Jujuy	25,6
Ampliación y Optimización de la Planta Potabilizadora Alto Reyes - San Salvador de Jujuy	25,6

⁴⁴ La Metodología para la Evaluación de la Capacidad Institucional en Adquisiciones define la siguiente escala de riesgo: Alto (Menos del 50% de preguntas evaluadas), Medio (Entre el 50% y 75% de las preguntas evaluadas) y Bajo (75% y más de preguntas evaluadas).

	Meses Desde firma Contrato Préstamo a Convenio Complementario
Redes Captación y Acueductos de Agua Cruda y Agua Potable - San Salvador de Jujuy.	25,6

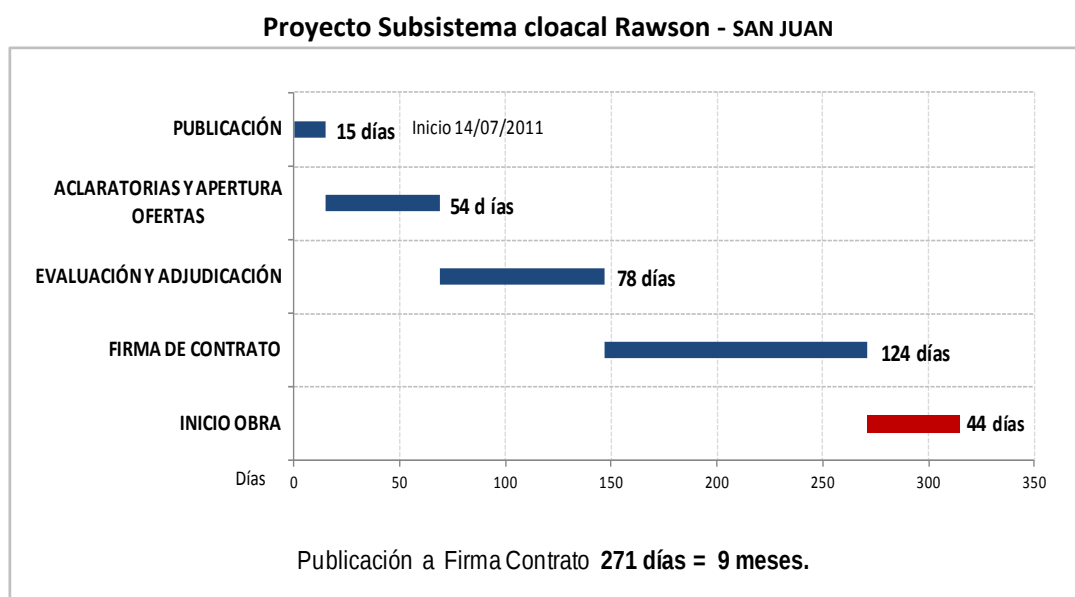
1] Proyectos de la muestra ya elaborado.

6.2 PLAZO DE EJECUCIÓN DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN

Con las fechas de la documentación en los Expedientes analizados que acreditan el cumplimiento de hitos del proceso, se construyó el cronograma real de la muestra de tres procesos licitatorios de obras que actualmente se encuentran en ejecución⁴⁵.

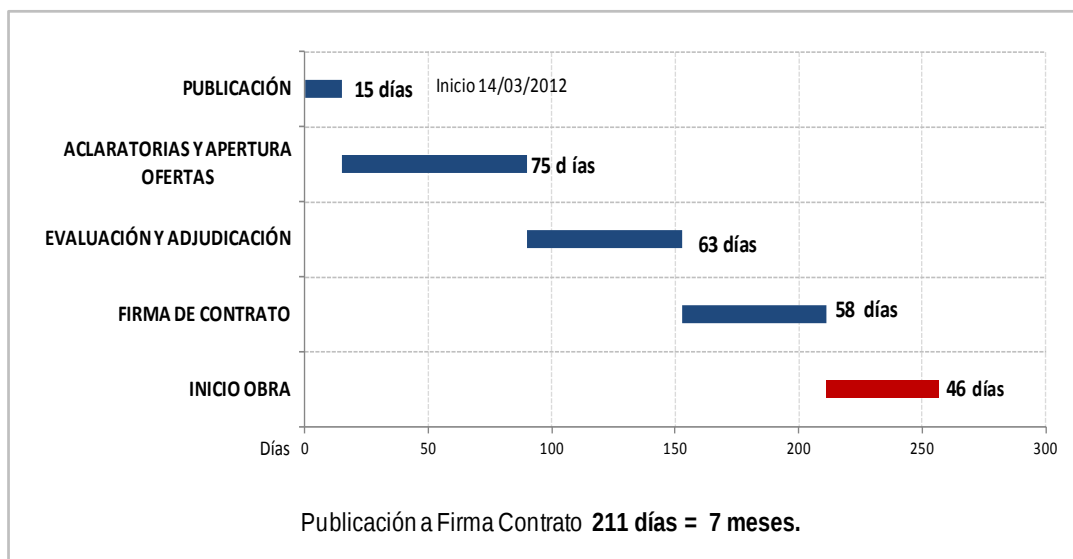
Las etapas de evaluación de ofertas hasta la firma del contrato tienen una duración promedio de cinco meses y es donde deberían centrarse los esfuerzos para reducir el plazo.

Gráfico N° 9. Plazos de Procesos de Licitación de Obras

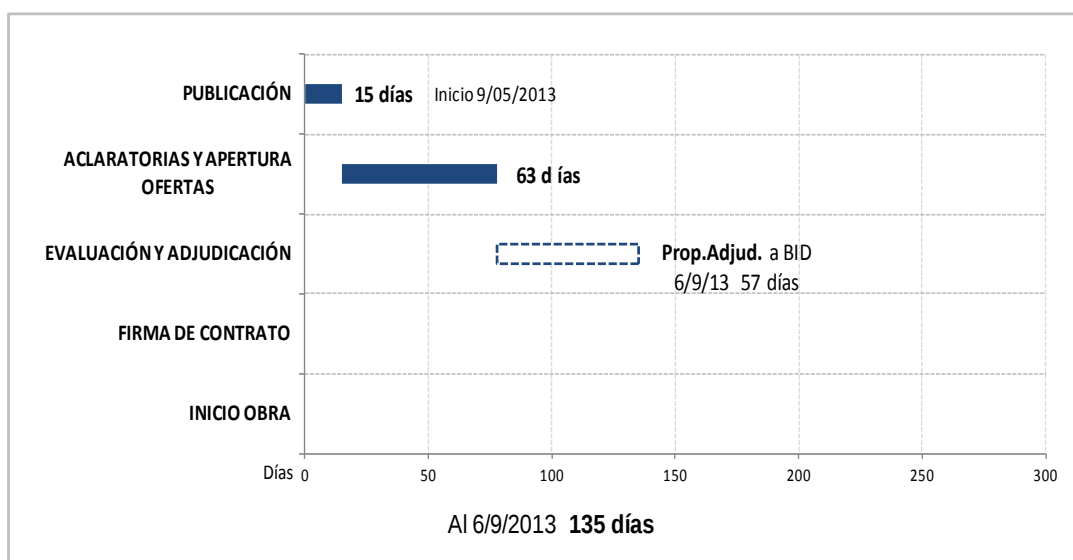


⁴⁵ De acuerdo con lo informado, en el marco de PAYs, hasta la fecha no se han desarrollado procesos de contratación de consultoría ni de adquisición de bienes.

Proyecto Redes cloacales Tafí Viejo, Villa Carmela, Las Talitas- TUCUMÁN



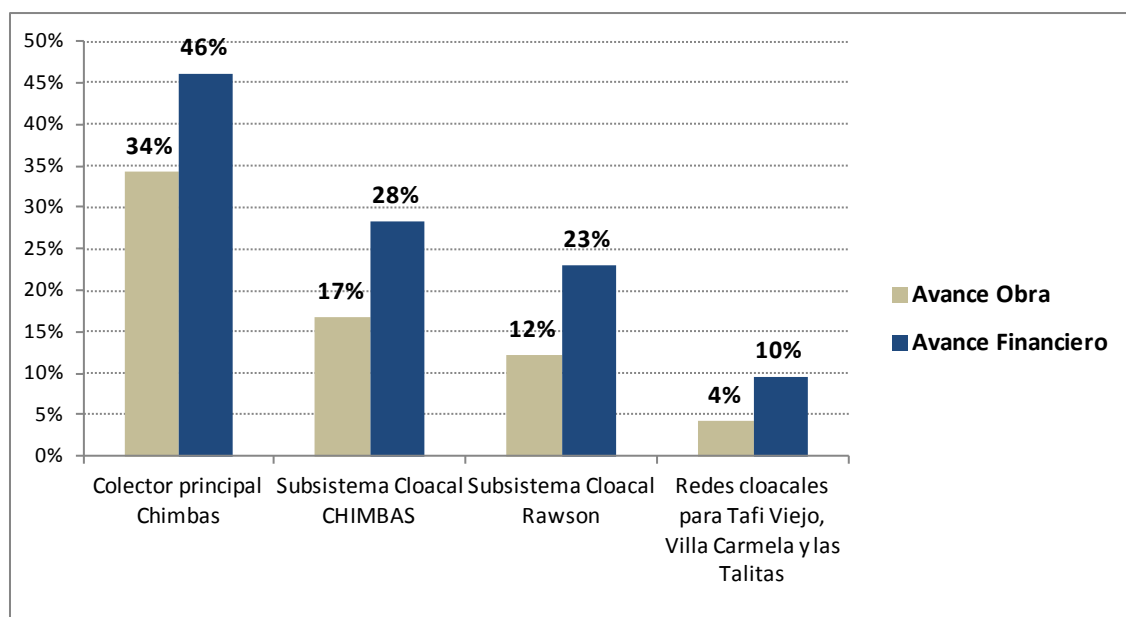
Proyecto Captación acueducto agua cruda y agua potable San Salvador de Jujuy – JUJUY



Fuente ENHOSA Exp.Nº1129/10, Exp. 145/12 y 41/12. El plazo de adjudicación será de 57 días más los días que insuma la NO Objeción BID.

6.3 AVANCE FÍSICO Y FINANCIERO

El 21% del avance financiero procede de redeterminaciones.

Gráfico N° 10. Ejecución física y financiera de las obras. % acumulado.

Fuente: Cuadro N° 13. Avance físico y financiero de las obras en ejecución. Julio 2013

Cuadro N° 14. Avance físico y financiero acumulado de las obras en ejecución. Julio 2013

			Acumulado Certificados Básicos ^{1]}	Ejecución Obra ^{2]} %	Avance Financiero ^{3]} \$ %	
Colector principal Chimbas	San Juan	\$ 58.011.890	\$ 19.868.482	34,2%	\$ 26.777.142	46,2%
Subsistema Cloacal Chimbas	San Juan	\$ 92.618.650	\$ 15.440.605	16,7%	\$ 26.200.733	28,3%
Subsistema Cloacal Rawson	San Juan	\$ 105.840.548	\$ 12.797.249	12,1%	\$24.368.603,9	23,0%
Redes cloacales para Tafi Viejo, Villa Carmela y las Talitas	Tucumán	\$ 115.701.098	\$ 4.883.563	4,2%	\$ 11.159.233	9,6%

Fuente: ENOHSA DOYL.

NOTAS:

1] % acumulado en \$ correspondiente a la ejecución física acumulada. 100%=Monto contrato.

2] % acumulado de obra ejecutado y certificado hasta el mes de julio. En el cuadro N°14 se consigna el % certificado en agosto informado por la Supervisión de obras para el que no estaba disponible el cálculo del monto de pago.

3] Certificados básicos y Redeterminaciones +Acopio –Desacopio + Anticipo Financiero. El % se calcula sobre el monto de contrato. En el Cuadro N° 9. Incremento por redeterminaciones de precios. sólo se consignan las redeterminaciones.

6.4 EJECUCIÓN PROGRAMADA Y REAL DE LAS OBRAS.

Certificados Acumulados

Colector principal Chimbas, 11
Subsistema cloacal Chimbas, 15

Subsistema Cloacal Rawson, 15
Redes cloacales para Tafi Viejo, Villa Carmela
y las Talitas, 6

Cuadro N° 15. Obras en ejecución. Desvíos en la ejecución según diferencia entre programación y certificado real.

Agosto 2013.

Proyecto	Provincia	Inicio de Obra	Fin de Obra	Monto Contrato	Empresa	Avance Físico acumulado		Desvío
						Julio 2013		
						Programado	Real	Real –Programado
Colector principal Chimbas	San Juan	09/05/2013	2/2015	\$58.011.890	ECOSUR BAHIA	37,99%	38,62%	0,63%
Subsistema Cloacal Chimbas	San Juan	09/05/2013	8/2015	\$92.618.650	LO BRUNO ESTRUCTURAS S.A	21,32%	19,79%	-1,53%
Subsistema Cloacal Rawson	San Juan	9/5/2012	9/2015	\$105.840.548	LO BRUNO ESTRUCTURAS S.A.	15,8%	14,1%	-1,70%
Redes cloacales para Tafi Viejo, Villa Carmela y las Talitas	Tucumán	10/12/2012	12/2015	\$115.701.098	INGECO S.A.	4,32%	4,22%	-0,10%

Fuente: ENOHSA. Gerencia Técnica, Supervisión Inspecciones. Agosto 2013.

6.5 CERTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PAGOS

Cuadro N° 16. Plazo desde aprobación de Inspección hasta pago del Certificado de Obra. En días.

	N° de Certificados	Fecha Inicio Obra	En GT ^{1]}	En GF y SAF ^{2]}	TOTAL
Proyecto Subsistema Cloacal Rawson	15	9/5/2012	27	48	75
Proyecto Subsistema Cloacal Chimbaz	15	9/5/2012	38	37	75
Redes Cloacales del Gran San Miguel de Tucumán Subsistema - Tafi Viejo; Villa Carmela y Las Talitas	6	10/12/2012	15	47	62

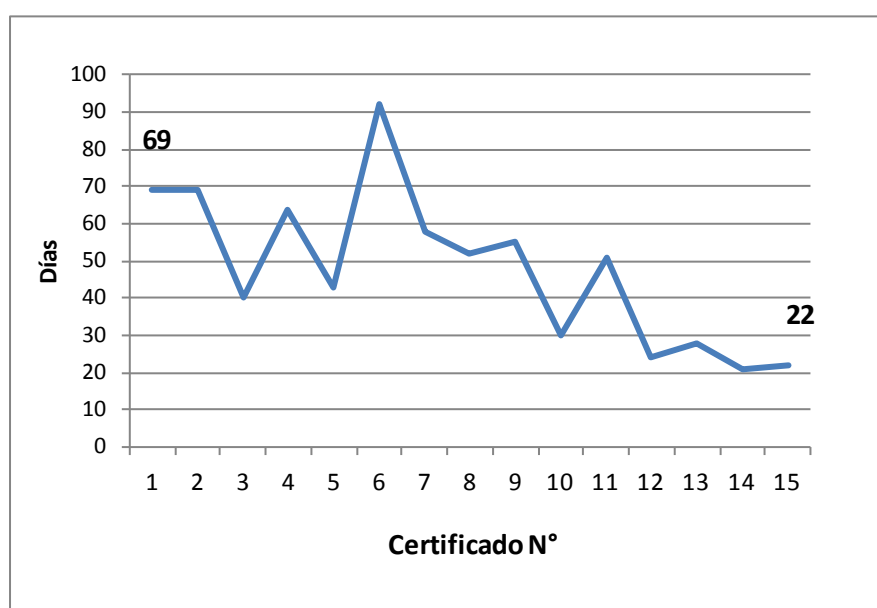
Fuente. ENOHSA UFE. Se consideraron sólo los certificados de obra excluyendo redeterminaciones.

1] En Gerencia Técnica: Desde Aprobación Inspección, incluyendo la intervención del Dep. Obras y Licitaciones para el cálculo de pago del Certificado, hasta la entrada en la Gerencia Servicio Administrativo y Financiero, 2] Desde entrada certificado en SAF hasta pago del Certificado.

El plazo resulta excesivo, no obstante en el Gráfico N° 13. Evolución de la cantidad de días para el pago de certificados del Proyecto analizado, se observa que con el avance de la obra Subsistema Cloacal Rawson la gestión desde la certificación al pago -siempre que exista disponibilidad de fondos- disminuye a 22 días.

Gráfico N° 11. Evolución de la cantidad de días para la aprobación y el pago de certificados

Proyecto Subsistema Cloacal Rawson.



Fuente ENOHSA-UFE

7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Costos y financiamiento del programa

-Los gastos reconocidos como contrapartida local imputados al componente Administración del Programa provocaron un saldo negativo de US\$1.210.671. Los porcentajes para el cálculo de los costos reconocidos deben redefinirse y eventualmente, evaluarse otras fuentes de aporte local para cumplir con el Pari Passu.

Organización y Procedimientos

-La organización para el Programa constituida por la Unidad de Financiamiento Externo y Gerencias operativas, así como el personal asignado para ejecutar las funciones, demuestran capacidad y experiencia para desempeñar las funciones. Es necesario fortalecer el intercambio de información entre los participantes mediante reuniones periódicas con propósito informativo y organizativo, con foco en la identificación de mejoras en procesos e interfaces y la conciliación sistemática de los sistemas de información que coexisten en la organización.

-El Reglamento Operativo es detallado y contiene guías y flujogramas de procedimientos pero no son exhaustivos. Queda pendiente regular i) las funciones que se acordó fortalecer introduciendo guías para la supervisión de las obras que definan mecanismos de coordinación con los entes prestadores beneficiarios y un sistema de monitoreo que debe especificarse y establecer un cronograma para su aplicación.; ii) revisar las guías vigentes para el fortalecimiento institucional, bajo la premisa de que las acciones de la segunda operación se centrarán en la mejoras para asegurar la sostenibilidad de las inversiones (mejora organizacional y operativa -incluyendo el dimensionamiento del equipamiento necesario y la capacitación para la etapa de OyM - y en la sostenibilidad de los sistemas financiados, mediante el fortalecimiento de sistemas de generación de ingresos operativos y de recaudación, la optimización de la estructura de costos y el establecimiento de un plan de inversiones eficiente; ii) Revisar algunos parámetros de evaluación y actualizar datos y fuentes de información, iii) Completar flujogramas de los procedimientos para incorporar intervenciones omitidas.

- Coexisten diferentes sistemas de información y planillas excell que se utilizan para controlar etapas parciales de procesos y una baja percepción de las ventajas que ofrece UEPEX respecto a los otros sistemas. La mayor apropiación del UEPEX por parte de los usuarios podría promoverse mediante el uso obligatorio de esa fuente para la presentación de informes al BID, o al menos de información contrastada con UEPEX. Los informes semestrales al BID deben presentarse en \$ y en US\$, especificando en todos los casos, la fuente de la información UEPEX u otros cuya conciliación con UEPEX deberá consignarse.

-La renovación de equipamiento informático fue priorizada por las autoridades como actividad de fortalecimiento de ENOHSA. El proyecto de Actualización del parque de equipos informáticos tiene un costo de \$1.659.700, fue preparado por el Departamento Sistemas con requerimientos detallados y presentado a BID para su financiamiento a través de los Programas PAYS Y PROAS.

Preparación de proyectos y acciones de coordinación y asistencia técnica.

- La firma del convenio complementario habilita a iniciar el proceso de licitación de la obra. El plazo desde la firma del Contrato hasta la firma del convenio que formaliza las obligaciones de la obra que se licita, varía de dos meses –en proyectos avanzados- a más de dos años. Es necesario reducir el plazo de preparación de proyectos y fortalecer la coordinación con el beneficiario así como las acciones de asistencia, incluyendo la intervención del nivel decisorio de ENOHSA para reducir desvíos gestión por cambio de prioridades en las autoridades locales que contribuye a los atrasos. La experiencia adquirida por profesionales de la UFE indica que el plazo mínimo para la elaboración y aprobación de esta escala de proyectos es de un (1) año, mitigados los riesgos de capacidad técnica y los cambios de prioridad por parte de autoridades.

-Evaluar la carga de trabajo y las especialidades necesarias para asegurar la dotación de personal en el Departamento Estudios y Proyectos –sin desmedro de la intervención de la Unidad de Financiamiento externo- de modo que puedan garantizarse la asistencia para mitigar el riesgo de atrasos en la etapa de preparación del proyecto y el apoyo a la inspección de obras.

- En la etapa de ejecución, por otro lado, también debe fortalecerse la coordinación con el beneficiario en los aspectos administrativos. La Auditoría externa observó que el atraso por parte de la Provincia de la rendición de los gastos de contrapartida local en sus jurisdicciones provocó el atraso de la verificación del *pari-passu* contractual⁴⁶. Esfuerzos similares deben realizarse para lograr la presentación a tiempo de documentación, en particular la referida al aporte de la provincia a la contrapartida local y de comprobantes, cuyo atraso puede dilatar la solicitud de anticipos financieros al BID.

Proceso de adquisiciones

-El proceso, desde la publicación hasta la firma del contrato insumió entre siete a nueve meses, sin prórrogas que exigieran ampliación del compromiso de oferta. Deben analizarse los plazos y reducirlos en la medida de lo posible. En particular, el plazo para la evaluación de ofertas y el que transcurre entre la adjudicación y la firma del contrato (Promedio 5 meses).

- Publicar el Plan de Adquisiciones en sitio de ENOHSA.

- Acelerar la implantación del SEPA, cuya ventaja no es percibida por sus potenciales usuarios. Su instalación por consiguiente, no sólo debe ceñirse a la capacitación de los

⁴⁶ BDO evaluación del ambiente y las actividades de control interno. 2012,13.

futuros usuarios, sino también, incluir la demostración ejemplificada de las ventajas que ofrece el sistema en relación con el sistema que actualmente utilizan sus futuros usuarios y hacer foco en las interfaces con UEPEX.

El riesgo bajo no exime de mejoras que posibilitarían acelerar los plazos de ejecución del Programa. Las intervenciones del BID en el proceso de adquisiciones se cumplen con un enfoque colaborativo y el Ejecutor la percibe como un resguardo para la efectividad de su actuación. Se recomienda en consecuencia, no innovar en el Plan de Revisión y continuar con el sistema vigente en la primera operación.

Proceso de programación y ejecución financiera

-Los créditos presupuestarios se ejecutan mediante cuotas trimestrales de compromiso y mensuales de devengado que asigna la Oficina Nacional de Presupuesto (Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas) y solicita ENOHSA y UFE respecto a PAYS. El desajuste entre la solicitud de cuotas con el cronograma de inversiones y el flujo de recursos requerido, puede ser limitante y al menos, provoca demoras hasta que se autorice la reprogramación de cuotas. Esta programación debe ser sistematizada y explicitada la fuente de información que sustenta la solicitud de cuotas –en principio el Plan de Certificación de cada obra programado y real que se ajusta trimestralmente - para reducir la probabilidad de sobreestimaciones o subestimaciones que finalmente impactan en los plazos de cumplimiento.

- Sería conveniente que el cálculo de montos de pago y redeterminaciones de certificados se integre al sistema informático y esté respaldado por normas de control y seguridad informática.

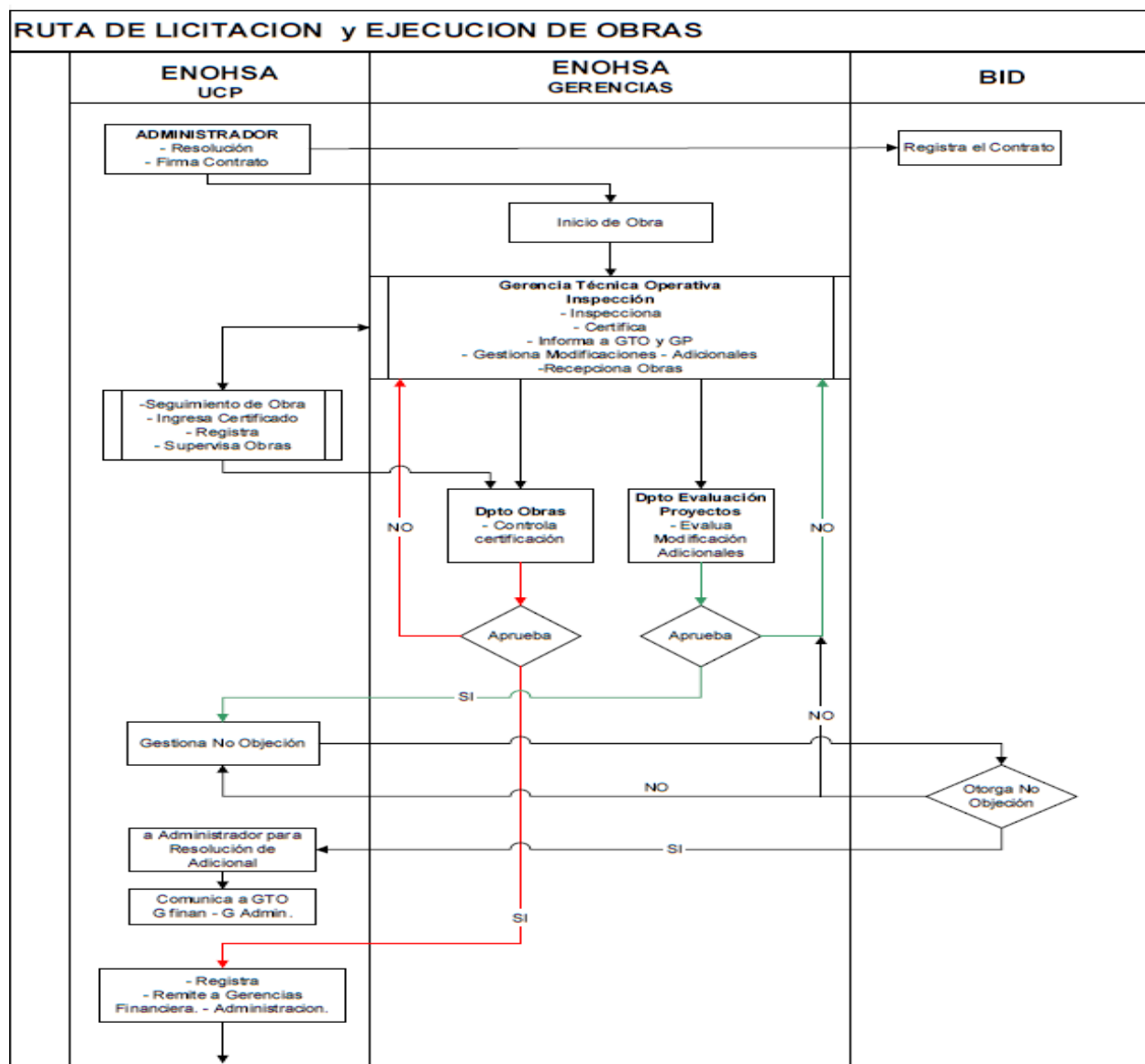
-En un escenario inflacionario, las redeterminaciones superan las estimaciones iniciales y la previsión para hacer frente al pago insumiría el saldo no comprometido impidiendo la licitación de nuevas obras con mayor pago de compromiso. Es razonable la solicitud de ENOHSA para posibilitar un uso más eficiente de los fondos del primer tramo, mediante una cláusula en el Contrato del nuevo tramo del CCLIP, que permita el pago, con fondos del segundo tramo, de parte de las diferencias que se produzcan en los certificados por redeterminaciones de precios en obras financiadas con el primer tramo.

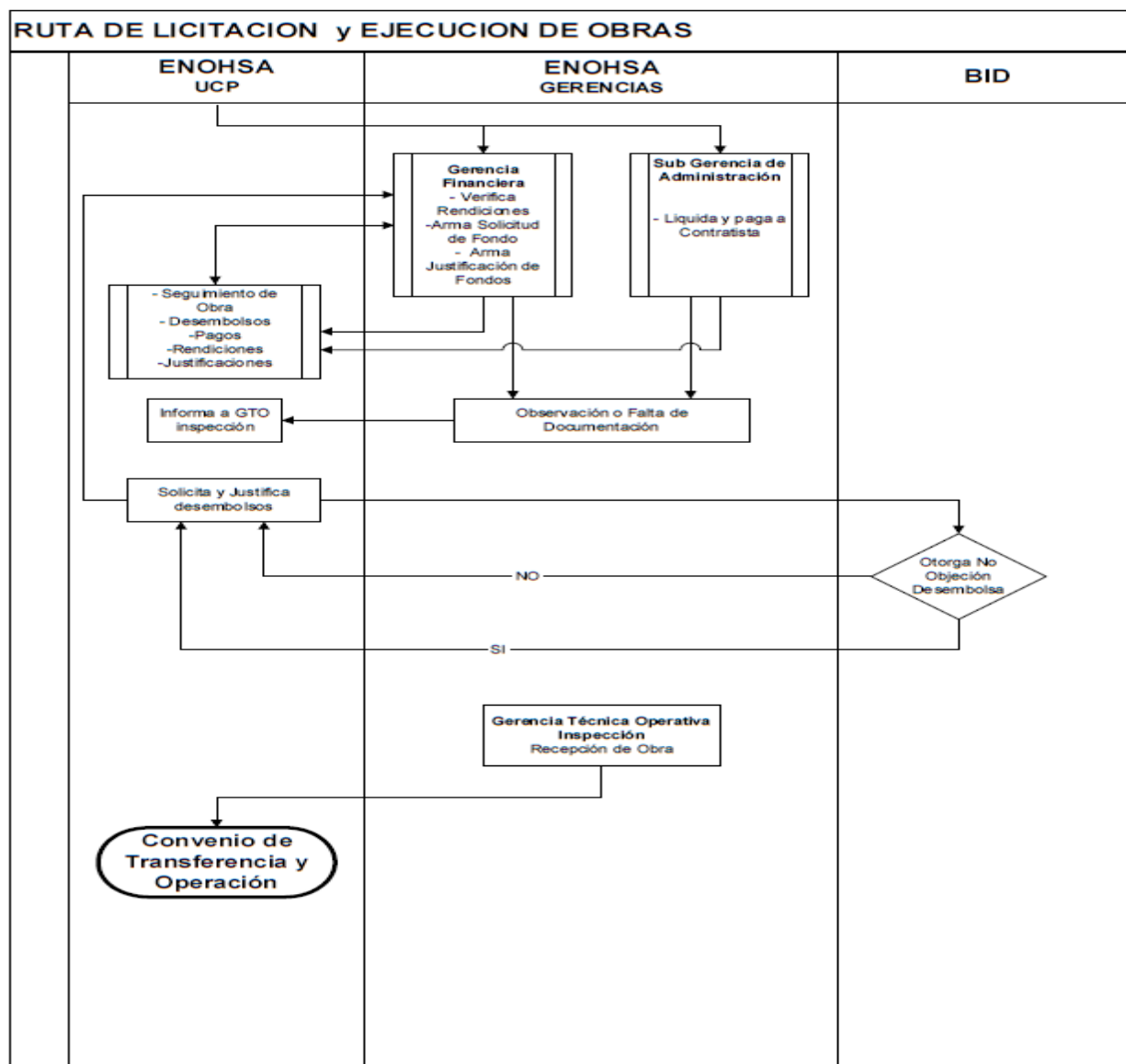
- La justificación del 80% del anticipo financiero con comprobantes -sin rango de tolerancia-, puede ser limitante cuanto más se aproxime el cumplimiento a esa meta y el saldo es insuficiente para comprobantes de certificados con un monto promedio de \$1,5millones. Ponderando el impacto en los costos del atraso en la ejecución del programa, podría evaluarse la alternativa de establecer un rango que flexibilice la condición y posibilite el acceso a los recursos.

ANEXO.I. Estado de Inversiones por apertura y fuente de financiamiento y Saldo a desembolsar. Septiembre 2013.

PRESUPUESTO VIGENTE				INVERSIONES			DESEMBOLSOS ACUMULADOS			SALDO (Por Desembolsar)		
Aporte BID	Aporte Local	TOTAL		Desembolsos BID	Aporte Local	TOTAL	Desembolsos BID	Aporte Local	TOTAL	Desembolsos BID	Aporte Local	TOTAL
5.000.000	9.000.000	14.000.000	5,6%		5.249.105	5.249.105		5.249.105	5.249.105	5.000.000	3.750.895	8.750.895
1.000.000	3.000.000	4.000.000	1,6%		5.210.671	5.210.671		5.210.671	5.210.671	1.000.000	-2.210.671	-1.210.671
	4.000.000	4.000.000	1,6%		38.434	38.434		38.434	38.434		3.961.566	3.961.566
4.000.000	2.000.000	6.000.000	2,4%							4.000.000	2.000.000	6.000.000
194.000.000	21.000.000	215.000.000	86,0%	15.171.966	4.123.013	19.294.979	15.171.966	4.123.013	19.294.979	178.828.034	16.876.987	195.705.021
190.000.000	20.000.000	210.000.000	84,0%	15.171.966	4.123.013	19.294.979	15.171.966	4.123.013	19.294.979	174.828.034	15.876.987	190.705.021
4.000.000	1.000.000	5.000.000	2,0%							4.000.000	1.000.000	5.000.000
1.000.000		1.000.000	0,4%	17.816		17.816	17.816		17.816	982.184		982.184
1.000.000		1.000.000	0,4%	17.816		17.816	17.816		17.816	982.184		982.184
	20.000.000	20.000.000	8,0%		698.144	698.144		698.144	698.144		19.301.856	19.301.856
	18.000.000	18.000.000	7,2%		35.706	35.706		35.706	35.706		17.964.294	17.964.294
	2.000.000	2.000.000	0,8%		662.438	662.438		662.438	662.438		1.337.562	1.337.562
				996.868		996.868	11.996.868		11.996.868			
200.000.000	50.000.000	250.000.000	100%	16.186.650	10.070.263	26.239.097	27.168.834	10.070.263	37.239.097	183.828.034	39.929.737	223.757.771
80%	20%			62%	38%		73	27		81	19	

Fuente. UEPEX. Reporte 13/9/2013.





Fuente Reglamento Operativo- Diagramas de Gestión y Procedimientos.

ANEXO III. Formulario Evaluación de la capacidad institucional en adquisiciones.**Unidad evaluada:** Unidad Ejecutora Financiamiento Externo y Gerencia Técnica.**Entidad:** ENOHSA.**Evaluación realizada:** Silvia Zorrilla**Fecha:** 03/09/2013

Descripción		I / D	SI	NO	N/A	TP validos	SI	NO	
		(a)	(b)				(b)		
Puntaje de evaluación:						81,32	91	74	
1	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL DE LA INSTITUCION EVALUADA						13	11	
1.1	Las adquisiciones requeridas por la entidad, independientemente de su financiamiento, son ejecutadas en forma centralizada por la unidad evaluada?	D	x				1	1	0
1,2	La entidad dispone de un Manual de organización y funciones aplicable a la unidad evaluada, aprobado por la máxima autoridad?	I	x				2	2	0
1,3	En caso afirmativo, es este documento consistente con la estructura funcional actual de la unidad evaluada?	D	x				1	1	0
1,4	En caso afirmativo la pregunta 1.2, se designan en el documento vigente las funciones claves y responsabilidades de la unidad	I	x				2	2	0
1,5	En caso afirmativo la pregunta 1.2, se definen en el documento las calificaciones mínimas requeridas del equipo encargado de los procesos de adquisiciones y contrataciones?	D		x			1	0	0
1,6	Dispone la unidad evaluada de manuales de procedimientos o	D	x				1	1	0
1,7	En caso afirmativo, son estos procedimientos e instrucciones implementados por el equipo de adquisiciones?	D	x				1	1	0
1,8	Existe un código de ética instituido que integre temas de conflicto de interés específicos para el personal que trabaja en la unidad evaluada?	D	x				1	1	0
1,9	En caso afirmativo, el personal que gestiona las adquisiciones y contrataciones ha recibido capacitación respecto a la versión vigente del mismo?	I	x				2	2	0
1,10	Implementa la unidad evaluada medidas y/o iniciativas formales para prevenir posibles actos de fraude y corrupción?	D		x			1	0	0
	EQUIPO DE TRABAJO						12	12	
2.1	Los profesionales responsables de la gestión de los procesos de adquisiciones y contrataciones pertenecen a la planilla de la entidad?	D	x				1	1	0
2,2	Los niveles salariales de los profesionales responsables de la gestión de los procesos son comparables a sus pares en el sector público?	D	x				1	1	0

2,3	El responsable de la unidad evaluada cuenta con experiencia en la gestión de adquisiciones y contrataciones financiadas con recursos del Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo?	D	x			1	1	0
2,4	Las calificaciones de los profesionales que gestionan las adquisiciones y contrataciones se ajustan a los requisitos mínimos establecidos en el Manual de organización y funciones?	I	x			2	2	0
2,5	Las funciones y responsabilidades de la unidad evaluada se consideran adecuadamente suplidas por el personal actual?	D	x			1	1	0
2,6	El número de profesionales que conforman los profesionales responsables de la gestión de los procesos de adquisiciones y contrataciones es compatible con el volumen de trabajo?	D	x			1	1	0
2,7	En promedio el equipo responsable de la gestión de los procesos de adquisiciones y contrataciones cuenta con al menos tres años en esta materia?	I	x			2	2	0
2,8	El equipo responsable de la gestión de los procesos de adquisiciones y contrataciones ha recibido capacitaciones o entrenamientos en materia de adquisiciones en los últimos dos años?	D	x			1	1	0
2,9	Los profesionales responsables de la gestión de los procesos de adquisiciones y contrataciones están familiarizados con las normas y procedimientos de adquisiciones del Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo?	D	x			1	1	0
2,10	Los profesionales responsables de la gestión de los procesos de adquisiciones y contrataciones tienen conocimientos y experiencia en licitación pública internacional?	D	x			1	1	0
PLANIFICACION DE LAS ADQUISICIONES						10	7	
3,1	Se prepara en la entidad un plan de adquisiciones previo a la realización de los procesos de adquisiciones y contrataciones?	D	x			1	1	0
3,2	En caso afirmativo, se publican los planes de adquisiciones aprobados?	D		x		1	0	0
3,3	En caso afirmativo la pregunta 3.1, participa la unidad evaluada en la preparación de los mismos?	I	x			2	2	0
3,4	En caso afirmativo la pregunta 3.1, se modifican los planes de adquisiciones menos de cuatro veces al año?	D		x		1	0	0
3,5	En caso afirmativo la pregunta 3.1, los planes de adquisiciones consideran adecuadamente las limitaciones técnicas, presupuestarias y de ejecución?	D	x			1	1	0
3,6	Se consideran referencias para el establecimiento de precios estimados de los bienes, obras y servicios?	D	x			1	1	0
3,7	En la planificación general de las adquisiciones se prevén adecuadamente los costos recurrentes (reemplazos, mantenimiento)?	D	x			1	1	0

3,8	En el caso de la ejecución de los proyectos financiados por el Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo con la exigencia de la elaboración del plan de adquisiciones, se cumple el plan originalmente aprobado?	D		x		1	0	0
3,9	Se utiliza alguna herramienta en el seguimiento a la ejecución del plan de adquisiciones?	D	x			1	1	0
EJECUCION DE LAS ADQUISICIONES						31	26	
4,1	Se conforman comité de licitación/selección o alguna otra estructura similar para la gestión de procesos de adquisiciones y contrataciones?	I	x			2	2	0
4,2	Existe participación de especialistas por objeto de licitación en el comité o estructura similar?	D	x			1	1	0
4,3	Las especificaciones técnicas de los bienes, obras y servicios a ser adquiridos son preparadas por el área requirente?	D	x			1	1	0
4,4	Las especificaciones técnicas de los bienes, obras y servicios a ser adquiridos son preparadas por profesionales calificados en la materia?	D	x			1	1	0
4,5	Las especificaciones técnicas son detalladas, precisas, no direccionadas?	I	x			2	2	0
4,6	Existen documentos estandarizados o guías para la preparación de especificaciones técnicas de bienes, obras y servicios?	D	x			1	1	0
4,7	Se utilizan modelos de términos de referencia estándar o guías para la selección de consultores o firmas consultoras?	D	x			1	1	0
4,8	Se realizan mecanismos para investigación de direccionamiento de contratos implementados por la unidad evaluada?	I		x		2	0	-2
4,9	La entidad posee una base de datos codificada que incluya la descripción, especificaciones técnicas y/o clasificación de bienes, obras y servicios?	D	x			1	1	0
4,1	Se utilizan documentos de licitación estandarizados para la adquisición de bienes, obras y servicios?	D	x			1	1	0
4,11	En caso afirmativo, son éstos fácilmente adaptables a situaciones contractuales específicas?	D	x			1	1	0
4,12	La entidad no habilita a los oferentes para participar en las licitaciones?	D		x		1	0	0
4,13	Existe un procedimiento de pre o pos-calificación y los criterios definidos en el documento de licitación son claros y objetivos?	I	x			2	2	0
4,14	La entidad adopta mecanismos para la aclaración de los documentos de licitación publicados?	D	x			1	1	0
4,15	La entidad posee espacio físico exclusivo para la realización del trabajo del comité de licitación?	D	x			1	1	0
4,16	La entidad mantiene registros precisos de todas las comunicaciones cursadas con los oferentes, antes y después de la fecha límite para la presentación de ofertas?	I	x			2	2	0
4,17	Se realizan actos públicos para la apertura de ofertas en procesos de licitación y se registran los datos en actas?	I	x			2	2	0
4,18	Las ofertas y propuestas recibidas son resguardadas bajo estricta seguridad?	I	x			2	2	0

4,19	La evaluación de las ofertas y propuestas se finaliza normalmente dentro del plazo original de validez de las mismas, sin que sean requeridas prórrogas?	I	x			2	2	0
4,20	El procedimiento de análisis, evaluación y comparación de las ofertas y propuestas se documenta en un informe detallado, conciso, claro e incluye toda la información esencial, inclusive la justificación de rechazo de alguna oferta o propuesta y razona la recomendación de adjudicación del contrato?	I	x			2	2	0
4,21	Existen medidas y/o iniciativas para prevenir errores de procedimientos y garantizar el control de calidad de los documentos generados durante el proceso?	D	x			1	1	0
4,22	Existe algún mecanismo para solucionar controversias, protestas y conflictos de interés?	D	x			1	1	0
5	EJECUCIÓN DE CONTRATOS					16	9	
5,1	Se utiliza alguna herramienta para el seguimiento de la ejecución de contratos?	D	x			1	1	0
5,2	La unidad evaluada participa en el seguimiento de la ejecución de contratos?	D	x			1	1	0
5,3	La entidad cuenta con un departamento de asesoría legal propio que apoye el seguimiento a la ejecución de los contratos?	I	x			2	2	0
5,4	En caso negativo, existe alguna otra forma de soporte jurídico en esta materia?	I	x			2	2	0
5,5	El período que transcurre desde la solicitud de un pago hasta su efectividad es inferior a 15 días calendario?	I		x		2	0	-2
5,6	La recepción de bienes, obras y servicios es acompañada por la unidad requirente con el fin de certificar el cumplimiento de los aspectos técnicos establecidos en el contrato?	I	x			2	2	0
5,7	Los contratos suscritos se ejecutan sin requerir modificaciones?	D		x		1	0	0
5,8	En caso negativo, se modifican menos de dos veces?	I		x		2	0	0
5,9	En caso negativo la pregunta 5.5, las modificaciones requeridas se realizan dentro de la vigencia del contrato?	I	x			2	2	0
5,1	Los contratos suscritos son administrados por personal técnico de la entidad o firmas independientes?	D	x			1	1	0
6	MANTENIMIENTO DE LOS REGISTROS					4	4	
6,1	Se mantienen archivos completos y en orden cronológico conteniendo toda la documentación desde el inicio del proceso de adquisición hasta el finiquito del contrato respectivo?	I	x			2	2	0
6,2	El registro es administrado y custodiado por la unidad evaluada?	D	x			1	1	0
6,3	La documentación se encuentra accesible y con disponibilidad inmediata?	D	x			1	1	0

SISTEMAS DE APOYO Y CONTROL						5	5	
7,1	La entidad cuenta con mecanismos de auditoría anual que incluya los procesos de adquisiciones y contrataciones?	I	x			2	2	0
7,2	Se realizan en la entidad auditorías independientes que incluya los procesos de adquisiciones y contrataciones?	D	x			1	1	0
7,3	Las recomendaciones realizadas por las firmas auditoras han sido implementadas?	I	x			2	2	0

ANEXO IV. OBRAS EN EJECUCIÓN. PLAN DE CERTIFICACIÓN y CURVA DE INVERSIÓN

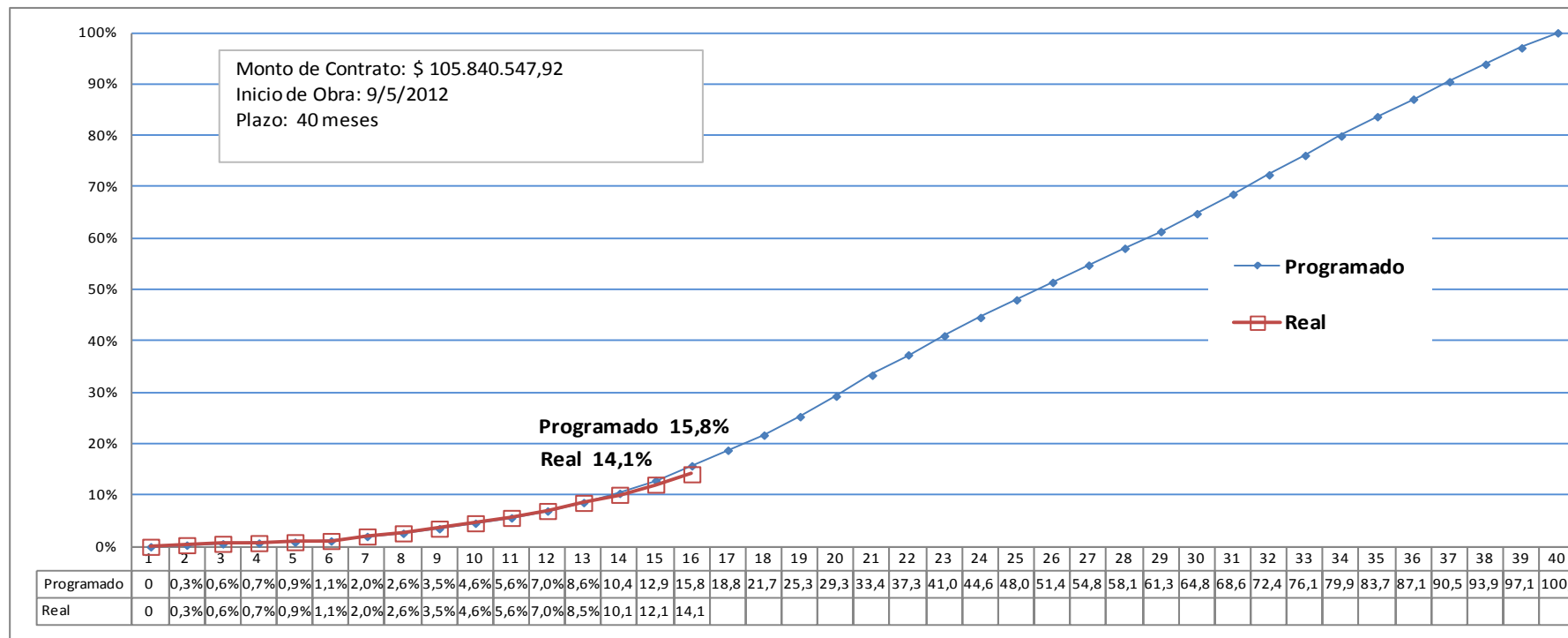
Los Cuadros N° 15 a 17 no muestran el Plan de Trabajo Total sino el período certificado hasta el mes de agosto.

Cuadro N° 17. Plan de Trabajo y Certificación. Proyecto Subsistema Cloacal Rawson. Avance Agosto 2013.

	Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Programado	Parcial		0,32%	0,26%	0,14%	0,18%	0,23%	0,88%	0,61%	0,91%	1,06%	1,04%	1,33%	1,65%	1,79%	2,49%	2,87%
	Acum	0	0,32%	0,58%	0,72%	0,90%	1,13%	2,01%	2,62%	3,53%	4,58%	5,62%	6,96%	8,60%	10,40%	12,89%	15,75%
	Parcial	-	336.691	272.797	150.956	190.173	246.234	930.580	645.858	958.490	1.120.954	1.098.169	1.412.441	1.743.826	1.898.491	2.634.916	3.033.633
	Acum	-	336.691	609.489	760.444	950.617	1.196.851	2.127.431	2.773.289	3.731.778	4.852.732	5.950.901	7.363.342	9.107.168	11.005.659	13.640.575	16.674.208
Real	Parcial	0	0,32%	0,26%	0,14%	0,18%	0,23%	0,88%	0,61%	0,91%	1,06%	1,03%	1,35%	1,58%	1,57%	1,97%	2,02%
	Acum	0	0,32%	0,58%	0,72%	0,90%	1,13%	2,01%	2,62%	3,53%	4,58%	5,62%	6,97%	8,54%	10,12%	12,09%	14,11%
	Parcial	0	336.691	272.797	150.956	190.173	246.234	930.580	645.858	958.490	1.120.954	1.094.173	1.428.009	1.668.172	1.664.942	2.089.220	2.139.576
	Acum	0	336.691	609.489	760.444	950.617	1.196.851	2.127.431	2.773.289	3.731.778	4.852.732	5.946.905	7.374.914	9.043.086	10.708.028	12.797.249	14.936.825

Fuente: ENOHSA. Gerencia Técnica, Supervisión Inspecciones. Agosto 2013.

Gráfico N° 12. Curva de inversión. Proyecto Subsistema Cloacal Rawson.



Fuente: ENOHSA. Gerencia Técnica, Supervisión Inspecciones. Agosto 2013.

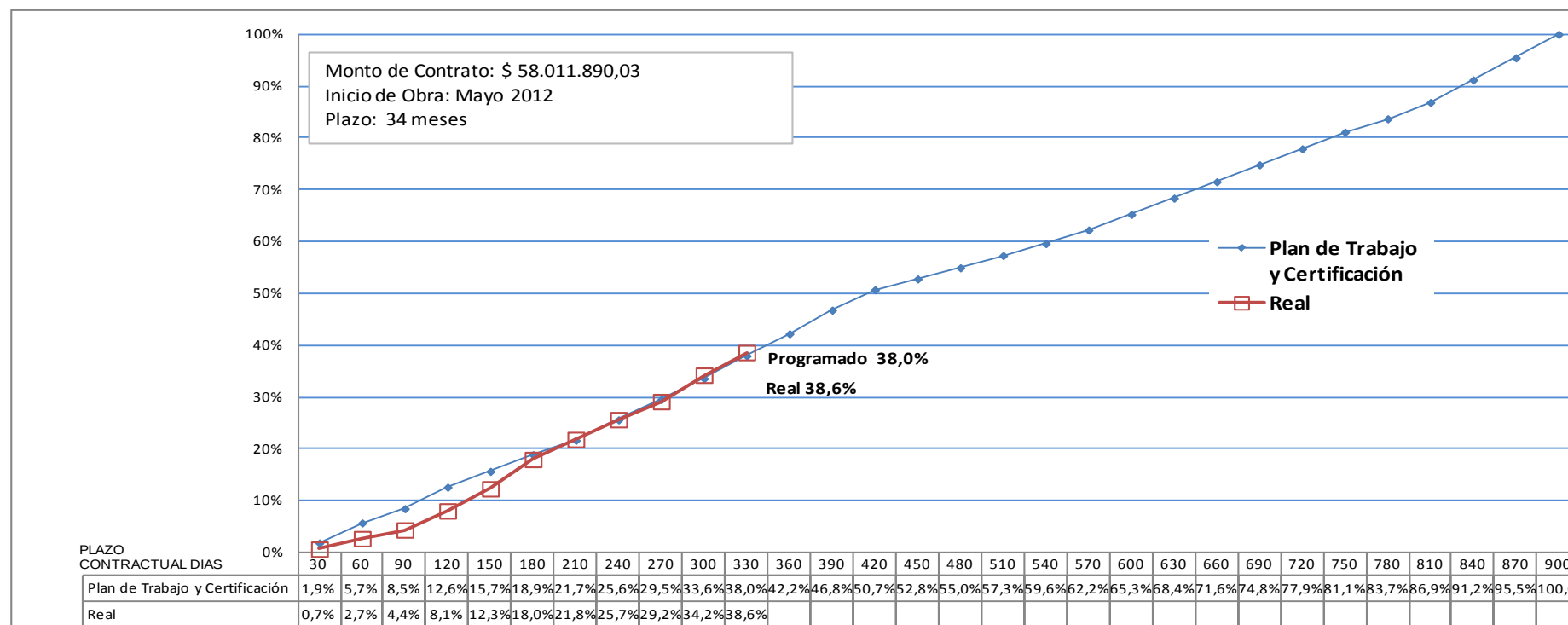
Cuadro N° 18. Plan de trabajo y Certificación. Colector principal Chimbos. Avance Agosto 2013.

MES	Oct-12	Nov-12	Dic-12	Ene-13	Feb-13	Mar-13	Abr-13	May-13	Jun-13	Jul-13	Ago-13
DÍAS	30	60	90	120	150	180	210	240	270	300	330
PORCENTAJE PERÍODO	1,89%	3,86%	2,75%	4,14%	3,06%	3,22%	2,77%	3,95%	3,92%	4,05%	4,38%
PORCENTAJE ACUMULADO	1,89%	5,75%	8,50%	12,64%	15,70%	18,92%	21,68%	25,63%	29,55%	33,60%	37,99%
PORCENTAJE PERÍODO REAL	0,69%	2,03%	1,67%	3,68%	4,26%	5,66%	3,86%	3,83%	3,48%	5,09%	4,37%
PORCENTAJE ACUMULADO REAL	0,69%	2,72%	4,39%	8,07%	12,33%	17,99%	21,85%	25,68%	29,16%	34,25%	38,62%
CERTIFICACIÓN PERÍODO	\$1.093.722	\$2.241.600	\$1.595.481	\$2.399.311	\$1.775.263	\$1.867.660	\$1.606.331	\$2.290.181	\$2.272.532	\$2.352.234	\$2.542.765
CERTIFICACIÓN ACUMULADA	\$1.093.722	\$3.335.322	\$4.930.803	\$7.330.114	\$9.105.377	\$10.973.037	\$12.579.368	\$14.869.549	\$17.142.081	\$19.494.314	\$22.037.080
CERTIFICACIÓN PERÍODO REAL	\$ 402.865	\$1.176.549	\$ 969.363	\$2.132.318	\$2.473.904	\$ 3.281.737	\$2.238.103	\$2.221.289	\$2.017.683	\$2.954.670	\$2.537.132

Fuente: ENOHSA. Gerencia Técnica, Supervisión Inspecciones. Agosto 2013.

Gráfico N° 13. Curva de Inversión. Colector Principal Chimbas.

Empresa: ECOSUR BAHIA.



Fuente: ENOHS. Gerencia Técnica, Supervisión Inspecciones. Agosto 2013.

Cuadro N° 19. Plan de Trabajo y Certificación. Redes cloacales para Tafi Viejo, Villa Carmela y las Talitas- Tucumán.

	Mes			ENE	FEB	MAR	ABR	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO
	Días	0	30	60	90	120	150	180	210	240	270
CERTIFICACIÓN PREVISTA	PARCIAL	Elaboración Proyecto Ejecutivo				0,11%	0,43%	0,85%	1,29%	1,64%	1,80%
	ACUMULADO					0,11%	0,54%	1,39%	2,68%	4,32%	6,12%
	PARCIAL					\$ 125.532,27	\$ 501.243,65	\$ 984.253,85	\$ 1.490.923,97	\$ 1.892.579,94	\$ 2.083.169,12
	ACUMULADO					\$ 125.532,27	\$ 626.775,92	\$ 1.611.029,76	\$ 3.101.953,73	\$ 4.994.533,67	\$ 7.077.702,79
CERTIFICACIÓN REAL	PARCIAL					0,11%	0,43%	0,85%	1,07%	1,76%	
	ACUMULADO					0,11%	0,54%	1,39%	2,46%	4,22%	
	PARCIAL					\$ 125.532,27	\$ 501.243,65	\$ 984.253,85	\$ 1.232.810,83	\$ 2.039.722,59	
	ACUMULADO					\$ 125.532,27	\$ 626.775,92	\$ 1.611.029,76	\$ 2.843.840,59	\$ 4.883.563,18	

Fuente: ENOHS. Gerencia Técnica, Supervisión Inspecciones. Agosto 2013.

Gráfico N° 14. CURVA DE INVERSION. PROYECTO REDES CLOACALES PARA TAFI VIEJO, VILLA CARMELA Y LAS TALITAS - PROVINCIA TUCUMAN

"

Fuente: ENOHSA. Gerencia Técnica, Supervisión Inspecciones. Agosto 2013.