

EL ROL DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

> **Leandro Despouy**

Presidente de la Auditoría General de la Nación

Resumen Ejecutivo

A lo largo de este trabajo realizaremos un repaso de las competencias y atribuciones que la Carta Magna confiere a la Auditoría General de la Nación (AGN) como órgano de control externo de la gestión ambiental del Sector Público Nacional.

Asimismo, abordaremos algunas de las múltiples auditorías ambientales efectuadas en los últimos años por el Departamento de Control de Gestión Ambiental y otros de la AGN, haciendo especial referencia al trabajo realizado sobre la cuenca Matanza-Riachuelo. Los informes resultantes se encuentran a disposición en el sitio web de la Auditoría General de la Nación. Adicionalmente, tienen la misma fuerza probatoria que los informes periciales, cuando se agregan a los procesos judiciales dirigidos a determinar la recomposición del daño ambiental colectivo.

A partir de esta revisión podrá advertirse que la temática ambiental no constituye aún una prioridad en la agenda nacional. Esto se hace patente ante la ausencia de políticas de protección y cuidado del ambiente, la falta de presupuesto e incluso, en algunos casos, irregularidades en el manejo de los fondos públicos; redundando en un impacto ciertamente negativo sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

I. El control externo de la gestión ambiental en la Constitución Nacional

Tras la reforma de la Constitución Nacional (CN) de 1994 y la incorporación del artículo 85 en su texto, la Auditoría General de la Nación (AGN) pasó a tener jerarquía constitucional como órgano de asistencia técnica del Congreso Nacional, con autonomía funcional que realiza el control externo de la Administración Pública Nacional.

Con igual jerarquía que el artículo 85 de la CN, la reforma de 1994 incorporó el artículo 41 que establece el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, y el artículo 43 que consagra las garantías procesales necesarias para que la ciudadanía pueda acudir a la justicia, cuando el ejercicio de este derecho "...se vea... amenazado... en forma grave o inminente", a través del inicio de la acción de amparo colectiva.

Además, el artículo 41 establece que las autoridades deben cuidar y garantizar el derecho a un ambiente sano y equilibrado a toda la población. Como consecuencia de esta responsabilidad estatal, la AGN asume las competencias de control que tiene para auditar la gestión ambiental de la Administración Pública Nacional.

La AGN asignó al Departamento de Control de Gestión Ambiental, dependiente de la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales, la responsabilidad primaria de *"evaluar organismos, programas o proyectos del Estado Nacional que ejerzan control sobre la preservación del medio ambiente y del patrimonio natural o que tengan a su cargo la gestión sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; el grado de concreción de sus metas y objetivos; la eficiencia y economía con que obtienen y aplican sus recursos y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias"*¹.

De esta forma, la AGN ejerce una función de contralor de la administración pública nacional en materia de gestión ambiental y manejo de los recursos naturales; y por medio de los informes aprobados por el Colegio de Auditores, se ha logrado generar una importante herramienta de evaluación y control del desempeño del Estado Nacional en materia de política ambiental, a través de más de 120 informes realizados en estos últimos 12 años por el Departamento de Gestión Ambiental, y aproximadamente 400 si tenemos en cuenta los realizados por otros Departamentos de la AGN.

¹ Resolución AGN 244/01.

En este punto, es oportuno señalar que todos estos informes, al ser emitidos por organismos del Estado, tienen la misma fuerza probatoria que los informes periciales, cuando se agregan a los procesos judiciales dirigidos a determinar la recomposición del daño ambiental colectivo, sin perjuicio del derecho de las partes a impugnarlos judicialmente².

También es bueno destacar que, desde 2002, la AGN viene haciendo públicos, en forma inmediata, los informes aprobados por el Colegio de Auditores a través de su publicación en la página web del organismo³ para que estén al alcance de todos los ciudadanos, legisladores, periodistas, analistas políticos y funcionarios de gobierno. De esta forma, se ha ido dando cumplimiento a las exigencias planteadas en la Ley N° 25831, que garantiza el derecho de acceso a la información pública ambiental que se encontrare en poder del Estado.

II. Los informes ambientales más destacados de la AGN

Solo a título ilustrativo, podemos citar algunos de los informes elaborados por la AGN, entre ellos, el referido al análisis de la gestión de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS) en cumplimiento de la Ley N° 26331 de Protección de los Bosques Nativos, aprobada en 2007 por el Congreso de la Nación con el objetivo de poner freno a los desmontes por la expansión de la frontera agrícola.

De acuerdo a ese informe, la mayoría de los artículos de la ley no fueron reglamentados. A su vez, se constataron irregularidades en los ordenamientos territoriales a cargo de las provincias para establecer las áreas de desmonte y las que deben ser conservadas. En Salta y Santiago del Estero hubo una gran deforestación en zonas donde debía estar prohibido: se autorizaron talas de manera indiscriminada y sin cumplirse los requisitos de audiencias públicas y consultas previas.

La AGN recomendó la terminación del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas para poner freno a los desalojos de las comunidades, que deben recurrir, en algunos casos, hasta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para hacer valer sus derechos, dado que los bosques nativos están vinculados a los conflictos por la tenencia de la tierra.

² Ley N° 25675, General del Ambiente.

³ Sitio web: www.agn.gov.ar

Por su parte, la AGN detectó que el financiamiento previsto en la ley fue entre un 12,2% y un 36,5% menor de lo que efectivamente correspondía, y que las rendiciones de cuentas ante la Jefatura de Gabinete son ineficientes y provocan demoras en la recepción de los fondos para las provincias y en la ejecución de los planes de conservación.

Todo ello contribuyó a que se perdieran alrededor de 2 millones de hectáreas de bosques entre 2007 y 2011, lo que afectó negativamente la calidad de los suelos y la existencia de especies animales y vegetales; también disminuyó la capacidad de los bosques de capturar dióxido de carbono para mitigar los efectos del cambio climático.

En materia de acceso al agua potable y al servicio de cloacas, la AGN detectó que AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.) no cumplió con la meta de prestar el servicio de agua potable al 100% de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y de los municipios del Gran Buenos Aires que están en su área de servicio⁴.

Una auditoría a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura llegó a la conclusión de que se ha afectado gravemente la biomasa reproductiva de merluza y calamar —especies que representan el 80% de la producción pesquera argentina—, debido a que el organismo ignora las recomendaciones del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), lo cual se agrava porque los sistemas de control son deficitarios.

En 2008, un informe sobre la gestión de la Secretaría de Minería en el Yacimiento Carbonífero Río Turbio (YCRT) constató que la falta de traslado y tratamiento de los residuos de la minería en Río Turbio (provincia de Santa Cruz) generó un pasivo ambiental que se traduce en suelos y aguas contaminadas y la afectación de la salud de la población⁵.

En materia de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos (RSU), ni la Ley de Presupuestos Mínimos ni la estrategia nacional dieron resultados exitosos. Un claro ejemplo lo constituye el programa de gestión de RSU en municipios turísticos financiado a través del crédito internacional, donde hubo sub-ejecución de presupuesto, falta de difusión y discrecionalidad en la selección de municipios⁶.

⁴ Resolución AGN 246/12.

⁵ Resolución AGN 9/08.

⁶ Resolución AGN 79/11.

III. El control de la AGN sobre la gestión de la cuenca Matanza-Riachuelo

En marzo de 2006, el Colegio de Auditores de la AGN aprobó un informe sobre las condiciones y el deterioro ambiental y sanitario de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), a través del análisis de la gestión del entonces Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo (CEMR) durante el período 1995-2005⁷.

Ese informe constituyó un documento público de invaluable importancia para el abordaje de la problemática de la CMR, porque el 30 de agosto de 2006 la AGN lo presentó espontáneamente en la secretaría de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en el marco de la causa "*Mendoza c/ Estado Nacional y otros*".

Entre otros hallazgos, el informe daba cuenta que el 65,9% de los hogares de la CMR no tenía acceso a los servicios de cloacas, y afirmaba que las principales fuentes de contaminación eran los vertidos cloacales e industriales (plomo, mercurio, zinc, cadmio, cobre, magnesio, níquel e hidrocarburos y sus derivados) y la falta de una gestión adecuada de los residuos de las operaciones portuarias, los buques que entran al Riachuelo⁸, los RSU y los agroquímicos generados por la actividad agropecuaria de la región.

El área de Dock Sud y el relleno sanitario del CEAMSE ubicado en Villa Domínico (Avellaneda), si bien no forman parte de la cuenca, contribuyen e impactan negativamente en el deterioro ambiental de la región, y la contaminación se extiende a la franja costera sur del Río de la Plata, por las descargas del Riachuelo y el río Lujan, los canales Sarandí y Santo Domingo y el emisario de líquidos cloacales de Berazategui, que aportan el 80% de los contaminantes de esa zona costera.

Dicho informe daba cuenta que en el área de Dock Sud había alrededor de 50 establecimientos industriales entre los que se destacan, por su envergadura, dos refinerías de petróleo, 8 plantas de recepción

⁷ Resolución AGN 24/06.

⁸ "La zona se caracteriza principalmente por el tráfico de petróleo, gas, carbón y otros productos químicos y de la industria alimentaria. En 1999 se registraron movimientos que superaron los 13 millones de toneladas, le corresponde el 34 % del movimiento de mercaderías operado por los puertos bonaerenses. Con un total de 2960 buques ingresados en 1999 (51,5% del total de buques ingresados en todos los puertos de la Provincia de Buenos Aires)", AGN, "Resolución 24/2006", pág. 18.

y almacenaje de petróleo y sus derivados, 4 plantas de recepción y almacenaje de productos químicos y 1 central eléctrica. A los rubros antes mencionados se suman: industrias de procesos, empresas de transporte, amarres, areneras, estaciones de servicio⁹.

Ello constituye un grave problema por la cercanía de la toma de agua de la Planta Potabilizadora General Belgrano, operada en ese momento por la empresa Aguas Argentinas S.A. para proveer agua destinada al consumo humano en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Este mismo informe a su vez, dejaba en evidencia que la alta degradación ambiental pone en grave riesgo sanitario a la población y se estimaba en aquellos años que un 50% de los niños analizados en la zona de la "Villa Inflamable" tenían altas concentraciones de plomo en la sangre¹⁰.

IV. Informes de auditoría sobre la ejecución presupuestaria de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)¹¹

Además de las competencias propias de la AGN en materia de supervisión de la gestión ambiental, en 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa "*Mendoza, Beatriz c/ Estado Nacional, Provincia y Ciudad de Buenos Aires*", le asignó la función de efectuar "*el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)*", razón por la cual a continuación haremos una breve referencia a la labor desarrollada por la AGN en función de ese mandato judicial.

Dicho plan tiene una ejecución anual promedio entre 9 y 11 mil millones de pesos y entre la AGN y la ACUMAR se suscribió en noviembre de 2011 un Convenio de Auditoría que estableció las pautas del control de la asignación y ejecución presupuestaria de dichos fondos.

En el marco de dicho Convenio se aprobó un informe al 31/12/2012 que recopila todas las conclusiones de las actividades de control llevadas a

⁹ AGN, *ibidem*.

¹⁰ En 2010 fue aprobado un nuevo informe de seguimiento de las recomendaciones que evaluó la gestión e implementación del Plan de Gestión Ambiental de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) creada por la Ley N° 26168.

¹¹ Plan Integral de Saneamiento Ambiental.

cabo en el ejercicio 2012, en lo referente a la ejecución presupuestaria¹², los estados contables y la carta de control interno con recomendaciones de ACUMAR, así como también, los estados contables del Fideicomiso BAPRO, en su calidad de agente fiduciario del Fondo de Compensación Ambiental de ACUMAR.

También se aprobaron los informes de auditoría de los programas del Ministerio de Planificación Federal, con actividades vinculadas al PISA e identificadas en su presupuesto. Entre ellos, los programas de Construcción Federal de Viviendas-Techo Digno, las Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Fortalecimiento Comunitario del Hábitat, Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas y el de Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios.

Las observaciones más comunes y recurrentes que surgen de la revisión de esos programas, son las dificultades para controlar si los datos de ejecución de los programas concuerdan con la información contenida en el PISA, las deficiencias e inconsistencias en los expedientes que respaldan la ejecución de las obras y los atrasos significativos en la ejecución de las obras con continuas re-determinaciones de precios.

Por otra parte, se constató en su oportunidad que no se habían concretado los procesos necesarios para la operatividad del Préstamo 7706-AR BIRF, destinado casi en su totalidad a las obras de infraestructura del Colector Margen Izquierdo y Desvío Colector Baja Costanera Emisario Planta Riachuelo, cuya ejecución está a cargo de AYSA. Además, las rendiciones de cuentas de los fondos federales recibidos por los municipios no cumplen los requisitos normativos y exhiben un bajo porcentaje de rendición.

Sistema de Indicadores

El Informe Anual de Indicadores observa que la ACUMAR cumple de modo parcial la manda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en lo relativo a las funciones del Sistema de Indicadores como herramienta de exposición de los resultados alcanzados en el proceso de saneamiento de la CMR. Esta observación se sostiene, principalmente, en la inclusión indebida de indicadores de la gestión del organismo en el Sistema y en la insuficiencia de indicadores de resultados relativos a los objetivos fijados por la CSJN.

¹² SAF 342 de apoyo a la ACUMAR, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Deficiencias de control en Contrataciones y Convenios

La Auditoría ha desarrollado un esquema general de control para establecer una planificación vinculada estrictamente con el proceso de contrataciones, para aplicar en los organismos vinculados con el PISA.

Del Informe de Convenios y Contrataciones al 30/06/2013 aprobado por el Colegio de Auditores, destacamos que los procedimientos de contratación estipulados por la normativa interna de ACUMAR, no son de aplicación directa y los fondos que financian las obras y servicios contratados son públicos, de manera que se impone establecer en los convenios cláusulas de rendiciones de cuentas más detalladas y exhaustivas, debido tanto a la magnitud de los montos transferidos por la ACUMAR a los entes subejecutores, como a la necesidad de controlar que los recursos económicos hayan sido aplicados efectivamente para el destino establecido, de la manera más conveniente, técnica y económica, asegurando la eficiencia, eficacia y transparencia de la contratación.

De los convenios con Municipalidades

Para los casos de tercerización de servicios, el Reglamento de Rendición de Cuentas (Anexo II de los Convenios suscriptos) no contempla los procedimientos y contratos suscriptos con personas físicas y/o jurídicas que regulen la relación laboral con el municipio, las actas o contratos de constitución de personas jurídicas (cooperativas y demás sociedades contratistas) y las constancias de inscripción en impuestos nacionales y provinciales. Mientras que se constata una baja rendición de cuentas de los fondos transferidos por el Estado Nacional.

Limpieza de márgenes

En los informes y análisis propios de la organización se detectaron importantes diferencias respecto de los costos unitarios por kilómetro de limpieza de márgenes en los distintos municipios, tal como ejemplifica el siguiente cuadro¹³:

¹³ Fuente: Informe de Auditoría Interna 5/2014 - Monto total del Convenio / km de margen.

Municipio	Tramo	Costo por km por Convenio
Avellaneda	Arroyo Santo Domingo-Sarandí	\$220.192
Lanús	Hornos-Viamonte	\$1.620.029
Lomas de Zamora	Antiguo Cauce Matanza	\$1.140.556
Lomas de Zamora	Arroyo del Rey	\$205.832
Almirante Brown	Arroyo del Rey	\$89.334

Limpieza de basurales. Reinserción

Según información producida por la Auditoría Interna de la ACUMAR, se detectó un alto porcentaje de reinserción y sitios con basura previamente limpiados por ACUMAR. De los 167 sitios que han sido limpiados (micro-basurales, basurales y macro-basurales) y auditados por la AGN se encuentra con basura el 71,9%; y limpios, sólo el 28,1% mientras que de los 120 sitios con basura se encontraron muy sucios 30 y los 90 restantes con puntos de arrojado.

Por su parte, la Coordinación de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (CGIRS) de ACUMAR informó que a marzo de 2013 se ha detectado una reinserción en 87 sitios (46,77%) sobre el total de sitios erradicados, cifra que, a mayo de 2013, aumentó a 90 sitios (50,54%).

Además, se verificó que la comunicación de la CGIRS a los municipios de las situaciones de detección de basura y reinserción en sitios saneados no es suficiente para controlar y reconducir la situación y se verificó un incumplimiento de los acuerdos específicos relevados entre la ACUMAR y los municipios respecto de las responsabilidades que deben asumir estos últimos en cuanto a las acciones a seguir luego del saneamiento de los basurales.

V. A modo de conclusión

A lo largo de este trabajo hemos realizado un repaso de las competencias y atribuciones que la Constitución confiere a la AGN, como órgano de control externo de la gestión ambiental del Sector Público Nacional, y hemos comentado solo algunas de las múltiples auditorías ambientales

efectuadas a lo largo de estos últimos años, haciendo especial referencia al trabajo realizado en el ámbito de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Este repaso nos permite concluir que la temática ambiental no ha estado en la agenda nacional como tema prioritario, debido a la ausencia de políticas de protección y cuidado del ambiente, la falta de presupuesto para cumplir con los objetivos fijados en los programas y las normas nacionales ambientales y, en algunos casos, por las irregularidades detectadas en el manejo de los fondos públicos.

Todo ello afecta de manera negativa el ambiente y la calidad de vida de la población, y pone en riesgo la conservación de los bosques nativos, los recursos hídricos, los recursos pesqueros y los suelos, así como la salud y el bienestar de las personas, debido a los impactos sociales de la contaminación, por la falta de servicios esenciales como el agua potable y las cloacas en el área metropolitana o la ineficiente gestión de los residuos en algunos municipios turísticos de nuestro país.

Por último, sólo nos resta decir que el material que ha ido elaborando la AGN en materia de control ambiental se encuentra a disposición del público en su portal institucional¹⁴, y que puede ser consultado libremente a través del buscador de la página web para las consultas que puedan ser de interés para el lector.

Asimismo señalar que desde la AGN vamos a seguir trabajando para contribuir con nuestro trabajo a sentar las bases que le permitan a la Argentina garantizar a las actuales y las futuras generaciones la posibilidad de vivir en un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, tal como lo establece el mandato de nuestra Constitución Nacional.

¹⁴ Sitio web: www.agn.gov.ar