

Contraloría General de la República

Informe Final

Resolución CGR N° 626/19 (Artículo 1, numeral 25)

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL MINISTERIO DE HACIENDA (MH)

Agosto, 2020

Asunción, Paraguay

Contraloría General de la República (CGR)

Principales Autoridades

Dr. Camilo D. Benítez Aldana
Contralor General

Abg. Augusto José Félix Paiva
Subcontralor General de la República

Equipo Auditor

Dirección General de Control de la Gestión Ambiental y Cultural del Estado.

Funcionario	Función	Afectación por Nota CGR N°
Humberto Franco	Coordinador	5019 (12/12/19)
Roberto Penayo	Supervisor	5019 (12/12/19)
Hugo Martínez	Jefe de Equipo	5019 (12/12/19)
Maximino Barrios	Auditor	5019 (12/12/19)
Susana Zorrilla Acosta	Auditora	5019 (12/12/19)
Alba Invernizzi	Auditora	5019 (12/12/19)

Indice General

I. Antecedentes	5
1. Origen del informe	5
2. Motivo de la Auditoria	5
3. Objetivos	5
3.1. Objetivo General de la Auditoria.....	5
3.2. Objetivos específicos de la Auditoria.....	5
4. Alcance	5
5. Limitaciones al Trabajo.....	6
6. Antecedentes del Ministerio de Hacienda.....	6
7. Disposiciones Legales.....	7
8. Remision de la Comunicación de Observaciones para Descargo del Ente Sujeto de Control.....	8
9. Descargo del Ente Sujeto de Control Presentado.....	8
10. Carta de Salvaguarda.....	8
11. Desarrollo del Informe Final.....	9
11.1 Conceptualizaciones Básicas	9
11.2 Introducción.....	9
11.3 Salvedades.....	13
11.4 Cuadro General de Control.....	13
11.5 Grilla de Muestra.....	15
11.6 Desarrollo	15
I. Sistema Nacional de Inversión Pública.....	16
II. Grado de adopción e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	47
III. Conclusiones y Recomendaciones.....	50

Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

Siglas, símbolos y abreviaturas utilizadas

SIGLAS	Descripción
BP	Banco de Proyectos
CGR	Contraloría General de la Republica
DGIP	Dirección General de Inversión Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda
DSIP	Dirección de Sistema de Inversión Pública (actual DGIP)
EA	Equipo auditor
ERSSAN	Ente Regulador de Servicios Sanitarios
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IP	Inversión pública
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MH	Ministerio de Hacienda
MIP	Mapa de Inversiones del Paraguay
MITIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEE	Organismos y Entidades del Estado
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, dependiente del MSPyBS
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil)

INFORME FINAL

I. ANTECEDENTES

1. ORIGEN DE LA AUDITORÍA

Por Resolución CGR N° 626 de fecha 07/11/19 se aprueba el Plan General de Auditoría (PGA) de la Contraloría General de la República para el año 2020 y se establecen los procedimientos a ser aplicados con relación al desarrollo de las auditorías o actividades de control.

Al respecto, el artículo 1 numeral 25 dispuso una auditoría de cumplimiento al Ministerio de Hacienda (MH), correspondiente al ejercicio fiscal 2019.

2. MOTIVO DE LA AUDITORÍA

- ✓ Plan General de Auditoría de la Dirección General de Control de la Gestión Ambiental y Cultural del Estado para el ejercicio fiscal 2020, en el cual se prevé la realización del presente trabajo.
- ✓ El presente informe formará parte del Informe y Dictamen que será presentado al Congreso Nacional.

3. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

3.1 OBJETIVO GENERAL

- Emitir una opinión sobre la confiabilidad, consistencia y probidad de la información suministrada por el Mapa de Inversiones del Paraguay (MIP), como de la razonabilidad de los registros y cumplimiento de las disposiciones legales de orden ambiental, respecto al sector de agua y saneamiento, a través de la obtención de evidencias válidas, suficientes, competentes y pertinentes.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar si los Estados Registrales emitidos por parte del ente sujeto de control correspondiente al Ejercicio Fiscal 2019, presenta razonablemente su situación y dinámica real de avance físico-financiera de las inversiones del país, que permitan la toma de decisión de los estamentos pertinentes y sirvan de "alerta temprana" de los resultados de sus operaciones.
- Evaluar el grado de adopción del instrumento por los organismos y entidades del estado que deben nutrir con la carga de datos e informes al sistema.
- Evaluar el sistema de control interno del ente sujeto de control, impuesto al instrumento y su metodología de ejecución.
- Verificar si la herramienta MIP incorpora mecanismos y la propia exposición, del grado de adopción e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el ente sujeto de control y su contribución a todo el sistema.

4. ALCANCE

La auditoría de cumplimiento abarcó el análisis de los documentos e informes proveídos por los responsables de la DGIP dependiente del Ministerio de Hacienda (MH), referente a las acciones realizadas para el desarrollo e implementación del Mapa de Inversiones del Paraguay (MIP)/Banco de Proyectos (BP) del SNIP, en cumplimiento a las disposiciones legales vigentes, al 31/12/19.

El trabajo se realizó conforme a lo dispuesto en la Resolución CGR N° 1196 de fecha 07/11/08 "Por la cual se aprueba y adopta el Manual de Auditoría Gubernamental, denominado Tesarekó para la Contraloría General de la República" y sus actualizaciones aprobadas por las Resoluciones CGR números 350 de fecha 19/03/09 y 1207 de fecha 22/10/09.

Asimismo, se tuvo en cuenta lo establecido en la Resolución CGR N° 583 de fecha 31/10/19 "Por la cual se actualiza el Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) para las instituciones públicas sujetas a la fiscalización y control de la Contraloría General de la República y se deja sin efecto la Resolución CGR N° 146 de fecha 25 de marzo de 2019".

Además, los procedimientos aplicados a la auditoría se fundamentan en las Normas de Auditoría de la INTOSAI (Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores), Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y demás disposiciones aplicables al Sector Público Paraguayo.

Las observaciones del informe de auditoría son el resultado del análisis de los informes y documentos proveídos por elnexo responsable y demás áreas involucradas, siendo dichos actos, de exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes en las operaciones que estuvieron sujetas a verificación.

5. LIMITACIONES AL TRABAJO

No se han realizado verificaciones in situ a las obras pertinentes a los Proyectos de Inversión Pública, atendiendo a las diversas situaciones que se presentaron con relación a la pandemia por el Covid-19, ya sea desde el MH o la CGR.

6. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Entidad auditada: Ministerio de Hacienda (MH)
 Dirección: Chile 252.
 Teléfono: (+595 21) 440-010 al 17
 Página Web: <http://www.hacienda.gov.py>

Principales Autoridades en el periodo auditado:

Nombre y Apellido	Cargo o función	Periodo
Benigno María López Benítez	Ministro	Desde el 15/08/18 a la fecha
Humberto Colmán Castillo	Vice Ministro Economía	Desde el 15/08/18 al 17/08/20
Facundo Salinas Aguirre	Director DGIP	Desde el 15/08/18 a la fecha

Misión: Conducir la política económica nacional, recaudar impuestos y administrar los recursos del Estado, contribuyendo efectivamente a la prosperidad y bienestar de la Nación.

Visión: Ser una institución cuyo liderazgo y credibilidad le permitan gestionar y administrar de manera eficiente y responsable los recursos, con equidad en la atención de las necesidades y expectativas de la sociedad, mediante un capital humano calificado y excelencia tecnológica.

Organigrama



Fuente: Respuesta MH memorándum DGIP N 36/2020 (Expediente CGR/SG N° 349/2020)

7. DISPOSICIONES LEGALES

- Constitución Nacional.
- Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".
- Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y sus modificaciones.
- Ley N° 836/80 del Código sanitario y Decretos reglamentarios, y sus modificaciones.
- Ley N° 2421/04 "De reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal", y sus modificaciones.
- Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el Marco Regulatorio del SNIP"
- Decreto N° 8127/00 "Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado y el Funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF".
- Decreto N° 2794/14 "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030".
- Decreto N° 20132/03 "Por la cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado y se deroga el Decreto N° 39759/83".
- Decreto N° 21909/03 "Que reglamenta la Ley N° 2051/03; vigente al tiempo de la actividad de control, actualmente derogado por el Decreto N° 2992/19.
- Resolución CGR N° 1196/08 "Por la cual se aprueba y adopta el Manual de Auditoría Gubernamental, denominado TESAREKO, para la Contraloría General de la República".
- ISSAI 100 – Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público.
- ISSAI 400 "Principios Fundamentales de Auditoría de Cumplimiento".
- Otras disposiciones legales y reglamentarias que guarden relación con las actividades de la Entidad.

[Handwritten signatures and marks in blue ink]

8. REMISIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES PARA DESCARGO DEL ENTE SUJETO DE CONTROL

La Comunicación de Observaciones fue remitida al Ministerio de Hacienda (MH) por Nota CGR N° 3363 de fecha 30 de julio de 2020 (remitida por correo electrónico en el mismo día) para su Descargo del Ente Sujeto de Control correspondiente, en cumplimiento de la Resolución CGR N° 2015/06 "Por la que se dispone la remisión de las observaciones de los informes de auditoría a las instituciones auditadas para el descargo correspondiente" y la Resolución CGR N° 343/19 "Por la cual se dispone la modificación del artículo 1° de la Resolución CGR N° 2015 del 27 de diciembre de 2006" que establece:

"Disponer que las observaciones resultantes de los Informes de Auditoría, sean remitidos a las Instituciones auditadas, a fin de que las mismas realicen el descargo correspondiente, en el plazo perentorio e improrrogable de cinco (5) días hábiles, a partir de la recepción de la Comunicación de Observaciones para Descargo".

La entidad dispuso de 5 (cinco) días hábiles para presentar sus descargos a dichas observaciones, sustentado con documentos de respaldo.

9. DESCARGO DEL ENTE SUJETO DE CONTROL PRESENTADO POR EL ENTE SUJETO A CONTROL

El Ministerio de Hacienda por nota M.H. N° 500, de fecha 12/08/20 (Expediente CGR N° 15459/20), el M.H. ha presentado descargo a las observaciones realizadas por la CGR.

Analizado el descargo, todas las observaciones del capítulo I y II quedan firmes y ratificadas por el equipo auditor y forman parte del presente Informe Final.

10. CARTA DE SALVAGUARDA

Por Nota CGR N° 5419 de fecha 12/12/19, se solicitó al MH la suscripción de una Carta de Salvaguarda y su remisión a la Contraloría General de la República.

El ente sujeto de control, por Nota MH N° 1150 de fecha 19/12/19, ingresada a la Contraloría General de la República en fecha 20/12/19 bajo Expediente CGR N° 36390/19 expresa cuanto sigue:

"Con relación a las Auditorías al Ministerio de Hacienda en su modalidad de Cumplimiento, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2019, a ser ejecutadas por la Contraloría General de la República, comunicada por la Nota CGR N° 5019 e ingresada en fecha 12 de diciembre del año en curso, confirmamos a nuestro leal saber y entender, a la fecha de esta Carta, lo siguiente:

- 1) *Somos responsables por la adecuada presentación y oportunidad en la entrega de la información relacionada con la gestión que realiza la institución.*
- 2) *Somos responsables por la oportuna preparación y presentación de los informes a la Contraloría General de la República.*
- 3) *Se hará entrega oficial de toda la información relacionada con la gestión de la entidad y demás aspectos relacionados, atendiendo los requerimientos formulados por la auditoría de la Contraloría General; dicha información es válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso.*
- 4) *Confirmamos que respondemos por la información suministrada a la CGR y que los reportes presentados sobre nuestra gestión no tienen errores importantes o relevantes.*
- 5) *No tenemos conocimiento acerca de irregularidades que comprometan a la Institución o a los funcionarios de la institución, en hechos administrativos de corrupción o que pudieran tener un efecto importante sobre los estados financieros y la gestión de la entidad".*

11. DESARROLLO DEL INFORME

11.1 Conceptualizaciones básicas

Antes de iniciar el desarrollo del presente informe, es preciso realizar unas precisiones conceptuales sobre determinados términos que utilizaremos en el mismo, los cuales se exponen a continuación:

Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Conjunto de normas, reglamentos, instrucciones, herramientas e instrumentos que tienen por objetivo planificar, formular, evaluar, ejecutar y dar seguimiento a los proyectos objeto de la Ley N° 6490/20 "De Inversión Pública".

Mapa de Inversiones del Paraguay (MIP)

Herramienta tecnológica presentada por el país en la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) realizada en la ciudad de Ottawa (Canadá) en el mes de mayo de 2019. Se trata de una herramienta para el control de la eficiencia de la inversión pública y el fomento de la participación ciudadana. Instrumento desarrollado por el Ministerio de Hacienda con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Banco de proyectos (BP)

Es el sistema informático que registra y procesa información estandarizada del proceso de inversión pública en todas las etapas del Ciclo de Vida de los Proyectos, con el propósito de generar información agregada y estadística para apoyar la toma de decisiones de la autoridad

Inversión Pública (IP)

El uso y/o compromiso de recursos públicos, independientemente del origen de la Fuente de Financiamiento o de la aplicación de los recursos, que pueda ser utilizada directamente por los Organismos y Entidades del Estado (OEE), municipalidades o sociedades de capital estatal, o a través de organismos financieros públicos, que permitan mantener o aumentar el stock de capital del país, en bienes, servicios, recursos humanos, conocimientos o inversiones productivas, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad (Ley N° 6490/20 "De Inversión Pública").

Gobernanza

En el sector público, se refiere a los mecanismos de evaluación, gestión y monitoreo; y a las interacciones entre las estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se oye a los ciudadanos y otras partes interesadas, cómo se toman las decisiones y cómo se ejerce el poder y las responsabilidades (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003)¹.

11.2 Introducción

El objetivo de este trabajo enunciado anteriormente, pretende evaluar la "gobernanza en el sector público" a partir de la plataforma MIP/BP; herramienta tecnológica que el Paraguay presentó en la mencionada Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).

Se trata de una herramienta para el control de la eficiencia de la inversión pública y el fomento de la participación ciudadana. Instrumento desarrollado por el Ministerio de Hacienda con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



¹ Referencial Básico de Gobernanza (TCU), aplicable a los organismos y entidades de la administración pública

El MH, a través de la DGIP, dispuso como mecanismo de evaluación, gestión y monitoreo de las inversiones públicas del país; y al respecto, serán evaluadas las interacciones existentes entre las estructuras, procesos y tradiciones que determinan ¿el cómo? se oye a los ciudadanos y otras partes interesadas (sus canales e impacto), su uso en la toma de las decisiones y del cómo se ejerce el poder político de dichas decisiones y sus responsabilidades², que nos permita sostener una opinión sobre la "Confiabilidad de la Métrica" utilizada (metodología y reporte) SNIP³.

En ese sentido, se utilizó el Referencial Básico de Gobernanza (TCU) aplicable a los organismos y entidades de la administración pública. Con relación al material referencial utilizado, es importante señalar lo establecido en la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República" cuyo artículo 16 expresa en su parte pertinente, cuanto sigue: "En el ejercicio de sus funciones ante los organismos o instituciones sometidas a su control y fiscalización, la Contraloría General, a falta de una definición sobre procedimientos, podrá interpretar las disposiciones administrativas y reglamentarias cuyo cumplimiento verifica, conforme a la naturaleza, objeto y funciones de las instituciones..."

Es importante mencionar que la Gobernanza en el sector público comprende esencialmente los mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la actuación de la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés para la sociedad, conforme a la siguiente tabla:



Para un mejor entendimiento de aproximación y abordaje de este Informe, se procede seguidamente a su descripción.

² Se preocupa, por consiguiente, con la capacidad de los sistemas políticos y administrativos de actuar efectiva y decisivamente para resolver los problemas públicos (PETERS, 2012).

³ ¿Puede el instrumento (como mecanismo de gobernanza) garantizar la entrega de beneficios económicos, sociales y ambientales? Derechos establecidos en la política pública bajo revisión.

11.2.1 Mecanismos de gobernanza necesarios para la implementación y preparación en el uso de la plataforma MIP/BP

Refiere a los mecanismos desplegados por el administrador de la herramienta en cuanto a: institucionalización, estrategia, coordinación, supervisión y transparencia. Al respecto, se define el término "preparación" como la presencia de estructuras de gobernanza que permitan la institucionalización, la internalización, así como la implementación del uso y su efectividad.

Cabe destacar que la preparación y uso del instrumento fue evaluada en dos niveles: el que corresponde a la DGIP en su rol de "administrador" del sistema, su coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de las Inversiones Públicas expuestas en el marco de la plataforma sujeta a control y por otra parte, el de la implementación de la misma mediante la revisión de los OEE ejecutores de la IP y responsables de la carga de datos e informaciones que nutren a la misma; por último, la efectividad de su uso por la ciudadanía como por las demás partes interesadas.

11.2.2 MIP/BP como Mecanismos de gobernanza

11.2.2.1 Institucionalización del MIP/BP

La Institucionalización⁴ del MIP/BP como herramienta tecnológica de gestión y control, es vista desde el proceso de formalización de los procedimientos y actividades, que permite y adquiere legitimidad, así como canaliza el liderazgo que debe ejercer la DGIP, en cuanto al rol de eje rector de las Inversiones Públicas del país; integrados a los compromisos nacionales vinculados, como ser el PND, ODS Agenda 2030, etc.

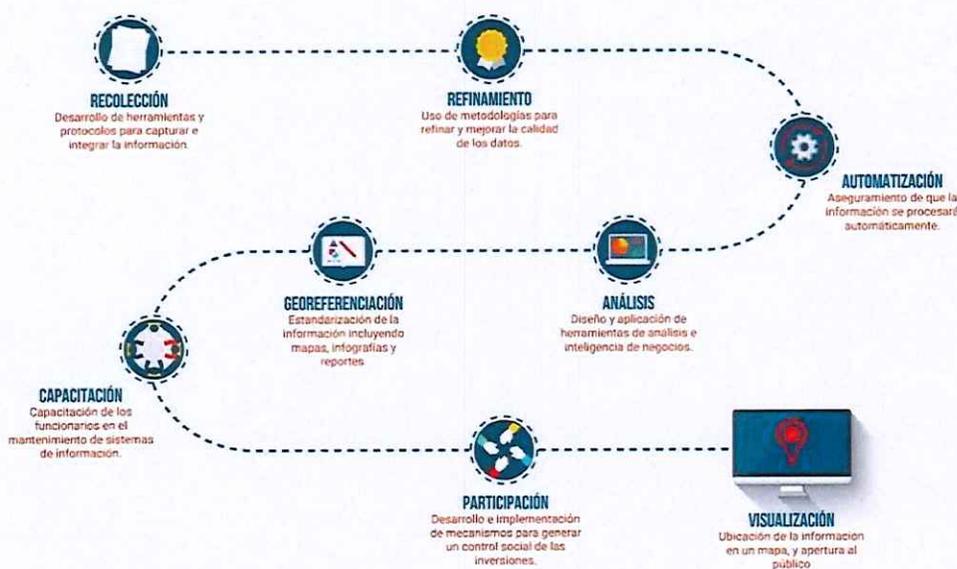
Vale decir, reglas claras desde la formulación hasta su ejecución y operación de los proyectos, en todas y cada una de las etapas y ciclos de vida del proyecto; cuyos procedimientos, recursos del sistema y capacidades están definidos en normativas, planes, presupuestos u otras herramientas.

La fase de internalización de la propia herramienta como instrumento de gestión, monitoreo y control refiere a su apropiación por parte de los OEE y operadores del sistema (grado de madurez); en cuanto al sector "agua y saneamiento" sujeto a revisión, de manera a adoptar por un lado y adaptar por el otro, sus tradiciones e iniciativas de proceso operativo al marco de la herramienta como un todo, considerando que la Inversión Pública es una responsabilidad compartida, es importante que los organismos sectoriales se apropien y desarrollen sus propias iniciativas para su cumplimiento siempre dentro del marco global y destino común, para garantizar que los esfuerzos sean ejecutados de forma integrada y alineada.

⁴ ¿Qué es la institucionalidad pública?

La institucionalidad en el Estado. Concepto de institucionalidad "es el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola" (Correa, 1999)

¿CUÁL ES EL PROCESO A SEGUIR?



Fuente: Cuadro SNIP BID/RD.

Entendemos que el proceso de institucionalización se cumple, cuando los registros expuestos en la plataforma MIP/BP han demostrado la certeza, probidad y reflejo de los datos e informaciones, por ella suministrada, con la realidad acontecida en cuanto al cumplimiento a satisfacción de metas y objetivos sociales, (tanto micro y macro, con indicadores al contexto natural de cada uno de los actores involucrados, provisión de datos operables y metadatos que estimulen la obtención de otros datos a partir de ellos) que fueran planeados en detalle las actividades necesarias, identificadas las instituciones responsables, establecidos resultados y productos esperados y plazos (como de sus desagregaciones y componentes: Proyecto, programas, contratos, etc.) , así como la disponibilidad y uso de todas las herramientas, dispositivos y recursos dispuestos por el propio sistema para el caso de desvíos, ajustes y correcciones durante la marcha, en metas e indicadores al contexto nacional y se hayan puesto en práctica mecanismos para involucrar los *stakeholders* (*partes interesadas*) gubernamentales o no gubernamentales en la implementación de los proyectos de IP.

11.2.2.2 Estrategia

El mecanismo de gobernanza denominado estrategia se refiere al establecimiento de una perspectiva estratégica integrada de gobierno, para garantizar coherencia y continuidad de las acciones de los ministerios y órganos/entidades orientadas a resultados. Ese mecanismo de gobernanza se subdivide en dos funciones: a) gestión estratégica; y b) prevención y gestión de riesgos.

La función de gestión estratégica abarca, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Establecer una visión macro y de largo plazo para la actuación gubernamental;
- Definir un planeamiento estratégico nacional de mediano plazo, líneas de acción e indicadores de desempeño.

En definitiva, examinar la gestión estratégica basada en la tecnología con el fin de mejorar la transparencia y la gestión de la información en la inversión pública.

Daniel

27

→

[Firma]

[Firma]

11.3 Salvedades

Este informe pretende, sin ser muy pretencioso ni exhaustivo, medir el desempeño de la herramienta tecnológica dispuesta por el gobierno, respecto a la información que suministra, con una "mirada de usuario final" desde el punto de vista de la experiencia de usuario (espontáneo y circunstancial), cualquiera sea su interés (como técnico operador del sector Agua y Alcantarillado), decisor del gobierno o alta gerencia, ciudadano interesado en el control social de las inversiones públicas, periodistas y académicos especializados, técnicos estadísticos, la sociedad civil, el sector privado y el público en general).

SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO			
VISUALIZAR	Planificación	EXPONER	Institucionalización / Formalización
	Coordinación/articulación		Riegos (CI)
	Monitoreo y Evaluación		Gestión Recursos Financieros
			Rendición de Cuentas

11.4 Cuadro General de Control

Proyectos en Ejecución de Agua Potable y Alcantarillado

N°	Cód. SNIP	Nombre Proyecto	Organismo Ejecutor (OE)	Final Previsto	Avance físico	Estado	Informes al 2019 (MIP)	Observación	Inconsistencias BD/MIP
1	11	11/SP FOCEM MERCOSUR YPORA	MDS	2015	87%	Aprobado (MIP) Planif.no Objetada (BP)	sin registro	Sin informes presentado	BD expone avance financiero del 48,54% y MIP 20,59%
2	28	28/SP MODERN. DEL SECTOR AGUA Y DE SANEAMIENTO-BIRF 7710-PA	MOPC	2015	94%	Aprobado (MIP) Planif.no Objetada (BP)	sin registro	Último informe al 31/12/18 - fase de cierre	BP expone avance financiero del 60,17% y MIP 209,77%
3	50	50/SP ABAST.DE AGUA. POT.Y SAN.BAS PEQ.COM.RURAL E INDI(FOCEM)	MSPBS	2015	81%	Aprobado	sin registro	Último informe diciembre 2018	BP expone avance financiero del 8% y físico 60,66 %. y MIP 14,26% Sup. inicio y fin 2015
4	51	51/SP PROYECTO NAC. DE INVERSIÓN P/ AGUA Y SANEAM.EN COM. VULN	MSPBS	2015	100%	Finalizado	sin registro	Sin informes BD expone "Proyecto producto del proceso de migración".	No tiene registro en MIP
5	52	52/SP MODERNIZAC. SECTOR AGUA Y SANEAM. (BIRF-7710-PY)	MSPBS	2015	99%	En ejecución	sin registro	Sin informes. BD expone "Proyecto producto del proceso de migración".	banco de datos expone Avance Financiero 81,25% y MIP 80,53%
6	53	53/SP AGUA POT. Y SAN. P/ COM. RUR. E IND. (BID 2222/OC-PR)	MSPBS	2016	98%	Aprobado (MIP) Planif.no Objetada (BP)	sin registro	Un solo informe presentado en 31/dic/18. (*) Informe Res. CGR 843/18	Obras finalizad. En 2018. BP 86,49% y MIP 72,47% de avance financ.
7	80	80/SP PROYECTO ACUEDUCTO	MOPC	2015	85%	En ejecuc. (MIP) Priorizado (BP)	sin registro	Último informe presentado 31/12/19	BP expone Avance Financiero 60,17% y MIP 71,46%

N°	Cód. SNIP	Nombre Proyecto	Organismo Ejecutor (OE)	Final Previsto	Avance físico	Estado	Informes al 2019 (MIP)	Observación	Inconsistencias BD/MIP
8	149	149/SP PROG. SANEAM. Y AGUA POT. P/CHACO Y CIUD. INTERM. RE	MOPC	2015	56%	En ejecuc. (MIP) Priorizado (BP)	sin registro	Último informe presentado 31/12/19	BP expone Avance Financiero 25,53% y MIP 37,6%
9	308	308/Construcción SEMB. OPORT.- 480 Sistema de Agua y Saneam.	MSPBS	2019	67%	Aprobado	sin registro	Un solo informe presentado en 31/dic/18	BP expone avance financiero del 67,79% y MIP 29,16%
10	310	310/Mejoramiento del Serv. de Alcant. de la Bah. Asunción	MOPC	2020	21% (66%)	En ejecuc. (MIP) Priorizado (BP)	sin registro	Último informe presentado 31/12/19	BP expone avance financiero del 40,57% y MIP 18,56%
11	311	311/Mejoramiento Alcantarillado de la ciudad de San Lorenzo	MOPC	2020	33% (78%)	En ejecuc. (MIP) Priorizado (BP)	sin registro	Último informe presentado 31/12/19- Auditoría Externa. -BID en diciembre 2018	BP expone avance financiero del 48,54% y MIP 1%
12	555	555/Construcción Sist. Agua Pot. y San. Peq. Ciud. Com. Rural. e. Indig.	MSPBS	2021	2%	Aprobado	sin registro	Ningún informe presentado	En BD- perfil determina inicio de operación en 2021

Fuente: Elaboración EA a partir de datos proveídos por MH y los consignados en el MIP/BP



Fuente: Proyectos en Ejecución de Agua Potable y Alcantarillado

[Handwritten signatures and marks in blue ink]

11.5 Grilla de Muestra

Código SNIP	Monto Proyecto en ₡	Descripción	Ejecutor	Estado
53	336.000.000.000	Abastecimiento Agua y Saneamiento Comunidades Rurales e Indígenas	MSPyBS	Aprobado
80	437.603.077.888	Acueducto	MOPC	Ejecución
149	451.176.000.000	Acueducto	MOPC	Ejecución
311	1.912.560.150.178	Mejoramiento Alcantarillado San Lorenzo	MOPC	Ejecución
310	284.414.788.000	Mejoramiento Alcantarillado Bahía de Asunción	MOPC	Ejecución
11	31.572.101.063	SAT Mercosur Yporá-FOCEM	MDS	Aprobado
Total ₡	3.453.326.117.129			

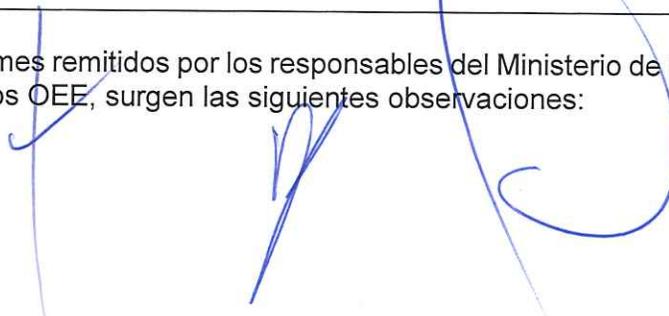
Fuente: Datos consignados en el MIP/BP

11.6 Desarrollo

Para una mejor comprensión, el Informe Final se estructura de la siguiente manera:

Capítulo I	Sistema Nacional de Inversión Pública
Capítulo II	Grado de adopción e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
Capítulo III	Conclusiones y Recomendaciones

De la verificación de los documentos e informes remitidos por los responsables del Ministerio de Hacienda y la circularización efectuada a determinados OEE, surgen las siguientes observaciones:

Capítulo I Sistema Nacional de Inversión Pública

Observación CGR N° 1

Incipiente desarrollo del componente tecnológico del SNIP, ya que no acompaña la gradualidad del marco estratégico, legal e institucional.

La plataforma electrónica del SNIP denominada Banco de Proyectos (BP) operó, durante el periodo sujeto a revisión, con las mismas capacidades y prestaciones sin escalar a los nuevos requerimientos que demandada la implementación gradual dispuesta por sus normativas en el tiempo, convirtiéndolo en reglamentos e instrumentos obsoletos que dificultan el logro de una gestión debidamente coordinada y con la articulación institucional de la DGIP, para su consolidación como "el ente rector" del SNIP.

En efecto, ante requerimiento de esta auditoría por memorándum CGR N° 01 de fecha 11/02/2020, sobre Marco legal del SNIP, e instrumentos legales del uso e implementación del MAPA DE INVERSIONES DEL PARAGUAY (MIP/BP), Instructivos y guías de uso del MIP/BP; cuya respuesta (obrante en expediente CGR/SG N° 349/20), adjunta la Resolución MH N° 154/2012 que contiene el Organigrama y el Manual de Funciones de la Dirección del SIP, así como refiere al Decreto N° 8312/12, la definición del modelo conceptual del BP.

Acompaña asimismo el Manual de Usuario del Banco de Proyectos de Julio/2014 y alude al Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el Marco Regulatorio del SNIP". Con la aparición de la nueva Ley N° 6420/20 "De Inversión Pública", que recoge las reglas fijadas desde la creación del SNIP, consecuencia de los compromisos nacionales insertos en la Ley N° 5773/16 "Programa de Gestión de Inversión Pública"; y que actualmente se encuentra en proceso de reglamentación. Con esto, se abre la oportunidad de salvar dichas asimetrías mediante la capitalización de los saberes y aprendizajes que dejaron durante todo este tiempo, su uso.

Para poner en contexto lo expuesto precedentemente, es importante mencionar el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" que expresa en su artículo 2 cuanto sigue:

"Artículo 2 Principios Generales. "La implementación y funcionamiento del SNIP se basa en los siguientes principios generales: ...6. Gradualidad en la implementación. El SNIP se desarrollará en forma progresiva para la paulatina sistematización de los procesos".

Al respecto, se incumple el artículo 32 del citado Decreto que expresa:

"Artículo 32 Desarrollo y Reglamentación del BP

Será responsabilidad de la DSIP del MH el desarrollo, operación y la reglamentación del BP. En cumplimiento de esta obligación deberá:

- a) Disponer del equipamiento necesario (hardware) que permita una eficiente y efectiva operación del BP.*
- b) Disponer de un aplicativo que incorpore los avances técnicos que permitan la eficaz y eficiente operación del BP.*
- c) Definir los privilegios de usuario que permitan a los OEE y demás instituciones tener acceso al BP.*
- d) Velar por la permanente actualización de la información registrada en el BP".*

Al respecto, la plataforma electrónica se encontró operando bajo las mismas prestaciones adquiridas desde su origen en 2012, sin módulos o aplicativos que permitan una eficiente y efectiva operación del BP, como tampoco cuentan con acceso al BP todos los actores del SNIP con lo cual la permanente actualización de la información registrada en ella se ve resentida.



Descargo del Ente Sujeto de Control

"El desarrollo del componente tecnológico del SNIP, específicamente el sistema informático Banco de Proyectos, acompaña en la gradualidad a los requerimientos del SNIP hacia los Organismos y Entidades del Estado que ejecutan proyectos de inversión Pública.

El sistema se encuentra acorde a las exigencias realizadas por el SNIP a las OEE, como por ejemplo la carga del PEP, reporte de informes, nómina de funcionarios, etc., todos estos requisitos establecidos anualmente en el capítulo Inversión Pública de la Ley anual del PGN y su decreto reglamentario

Por ejemplo, el reporte de avance físico solicitado por el Congreso Nacional en el Art 262 de la Ley de Presupuesto N° 6469/20, fue recogido por el Sistema Banco de Proyectos, de modo poder cumplir con la solicitud desde la plataforma".

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo presentado no satisface lo observado por el equipo auditor, en razón a que la institución refiere justamente la debilidad detectada, acompañando una captura de pantalla del Banco de Proyecto en carácter de evidencia que confirma lo observado.

Por otro lado, es importante traer a colación lo relacionado a la observación CGR N° 10 (foja 4 del expediente CGR N° 15459/20) que manifiesta *"El diseño del sistema Banco de Proyectos fue realizado con anterioridad al año 2012, algunos organismos ejecutores como el MOPC, Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, entre otros participaron en dicho proceso. Varios de los funcionarios con los que se trabajó actualmente no se encuentran en los mismos lugares de trabajo"*, lo cual explícitamente demuestra la vigencia de la plataforma por 8 años sin alcanzar su actualización; motivo de la presente observación.

La plataforma electrónica del componente tecnológico del SNIP, no acompaña la gradualidad acontecida con el marco legal e institucional que alcanzo en diciembre del 2019 el grado de Ley de la Nación (Ley N° 6490/20 "De Inversión Pública) que recoge las reglas fijadas desde la creación del SNIP, consecuencia de los compromisos nacionales insertos en la Ley N° 5773/16 "Programa de Gestión de Inversión Pública"; y que actualmente se encuentra en proceso de reglamentación.

Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

El incipiente desarrollo del componente tecnológico del SNIP, no acompañó la gradualidad del marco estratégico, legal e institucional, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 *"Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)"* (referida en su art. 2 inc. 6. *Gradualidad en la implementación. El SNIP se desarrollará en forma progresiva para la paulatina sistematización de los procesos, e incumpliendo el artículo 32).*

Recomendación

El MH deberá abocarse a robustecer el componente tecnológico del SNIP, de manera a acompañar la gradualidad del marco estratégico, legal e institucional, internalizar el MECIP prestando especial interés a los lineamientos de los ODS y PND 2030.

Observación CGR N° 2

Debilidades en la gestión durante la ejecución de proyectos de inversión pública.

La herramienta tecnológica componente del SNIP, dispuesta bajo la administración del MH muestra una fortaleza operativa muy frágil, en razón a la falta de liderazgo del ente Rector de las IP y efectiva incidencia sobre los OEE ejecutores de proyectos, principalmente por la carencia de uso de los recursos administrativos y/o coercitivos dispuestos por el sistema, por parte de la actual DGIP; esto se puede inferir

del hecho que el 90% de proyectos con registros en el sistema presentan atrasos, sin haberse emitido alertas de desvíos y notificaciones sobre necesidad de ajustes, dirigido a los diferentes actores.

Mediante consulta realizada al MITIC por nota CGR N° 2976 de fecha 14/07/20, respecto a "Solicitud de documentos e informes que guardan relación con el "Banco de Proyectos" del Sistema Nacional de Inversión Pública, expuestos en la plataforma electrónica denominada "Mapa de Inversiones del Paraguay", en cuanto al Sector Económico "Agua Potable y Alcantarillado" (ver Anexo A), dicho Ministerio responde por nota MITIC-SE N° 688 de 03/08/20 (Expediente CGR N° 15148/20) cuya parte pertinente se expone a continuación:

"Resultados de las pruebas de aseguramiento de calidad y experiencia de usuario de la plataforma "Banco de Proyectos"

- La plataforma no cuenta con un certificado digital, lo que expone la integridad y confidencialidad de los datos transmitidos
- Los nombres de proyectos poseen el atributo de enlace, pero al hacer clic solo recarga la página.
- El resultado de la búsqueda no posee filtros asociados que faciliten la interacción del usuario.
- En la página de perfil del proyecto, los enlaces para descarga de archivos en formato xls o pdf, no realizan acción alguna.
- No se adapta a las diferentes resoluciones de dispositivos, dificultando la navegación.
- Los botones no están estandarizados, por lo tanto ofrece dudas de su presencia o acción.
- Las consultas del perfil del proyecto, muestran cabeceras de contenido por más que las informaciones estén incompletas. Figura 12.
- La información de los proyectos, no hace referencia a otras plataformas web o fuentes que sustenten la misma.
- El sistema se encuentra publicado utilizando el protocolo HTTP, el cual es considerado inseguro. Se recomienda publicarlo utilizando el protocolo HTTPS".

Por otro lado, los proyectos expuestos en la misma, no cuentan con dictamen de cierre de proyectos, a pesar del transcurso del plazo previsto en sus perfiles, en algunos casos proyectos que presentan desplazamientos de tiempo de ejecución de más del 200%. Lo expuesto puede verificarse en la siguiente tabla:

Proyectos en Ejecución
Sector económico: Agua Potable y Alcantarillado

Cód. SNIP	Nombre del Proyecto	Organismo Ejecutor (OE)	Final Previsto	Avance Físico	Observaciones
11	11/SP FOCEM MERCOSUR YPORA	MDS	2015	87%	4 años posteriores a su plazo.
28	28/SP MODERN. DEL SECTOR AGUA Y DE SANEAMIENTO-BIRF 7710-PA	MOPC	2015	94%	4 años posteriores a su plazo.
50	50/SP ABAST.DE AGUA. POT.Y SAN.BAS PEQ.COM.RURAL E INDI(FOCEM)	MSPBS	2015	81%	4 años posteriores a su plazo.
51	51/SP PROYECTO NAC. DE INVERSIÓN P/ AGUA Y SANEAM.EN COM. VULN	MSPBS	2015	100%	Proyecto con excepción, producto del proceso de migración
52	52/SP MODERNIZAC. SECTOR AGUA Y SANEAM. (BIRF-7710-PY)	MSPBS	2015	99%	Proyecto con excepción, producto del proceso de migración

Cód. SNIP	Nombre del Proyecto	Organismo Ejecutor (OE)	Final Previsto	Avance Físico	Observaciones
53	53/SP AGUA POT. Y SAN. P/ COM. RUR. E IND. (BID 2222/OC-PR)	MSPBS	2016	98%	3 años posteriores a su plazo.
80	80/SP PROYECTO ACUEDUCTO	MOPC	2015	85%	4 años posteriores a su plazo.
149	149/SP PROG. SANEAM. Y AGUA POT. P/CHACO Y CIUD. INTERM. RE	MOPC	2015	56%	4 años posteriores a su plazo.
308	308/Construcción SEMB. OPORT.- 480 Sistema de Agua y Saneam.	MSPBS	2019	67%	Con atraso importante. Falta un tercio.
310	310/Mejoramiento del Serv. de Alcant. de la Bah. Asunción	MOPC	2020	21%	Con atraso importante. Solo se realizó una quinta parte del proyecto y debió finalizar este año
311	311/Mejoramiento Alcantarillado de la ciudad de San Lorenzo	MOPC	2020	33%	Con atraso importante. Falta dos terceras partes del proyecto y debió finalizar este año
555	555/Construcción Sist. Agua Pot. y San. Peq. Ciud. Com. Rural. e. Indig.	MSPBS	2021	2%	todavía no inicia

Fuente: Elaboración del EA

Además, no existen registros de coordinación y articulación con diferentes actores y con alguna periodicidad determinada, dejando al libre arbitrio de los ejecutores los episodios que puedan presentarse durante su ejecución material.

Al respecto, esta auditoría requirió por memorándum CGR N° 01 de fecha 11/02/2020, sobre la emisión de "Emplazamiento de Proyectos" o la existencia de modificaciones y/o reprogramaciones de proyectos.

La respuesta del MH obrante en expediente CGR/SG N° 349/20 comunica la inexistencia de dichos actos administrativos emanados desde el SNIP, a pesar de los desplazamientos de tiempo de los proyectos sometidos a su conocimiento y verificación, lo cual denota que el órgano rector del SNIP no ejerció el liderazgo institucional en su rol de administrador al dejar de acudir a los recursos administrativos previstos por el sistema.

Al respecto, el artículo 29 de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", expresa "La administración del sistema de inversión pública corresponderá al Ministerio de Hacienda. Para el efecto deberá: a) evaluar y controlar, cualitativa y cuantitativamente los programas en ejecución por los organismos y entidades del Estado, y formular recomendaciones para optimizar los niveles de rendimiento"

Asimismo, el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" señala en su artículo 26 "Dictamen de Emplazamiento" lo siguiente:

"Ante hechos que ameriten acciones correctivas necesarias, la DSIP emitirá un dictamen por el cual emplazara por única vez al OEE o a la institución ejecutora para que en un plazo determinado, perentorio e improrrogable, realice las acciones correctivas correspondientes, sin afectar la ejecución del proyecto... En caso de que el OEE o la institución ejecutora no realice todas las acciones correctivas indicadas en el dictamen de emplazamiento en el plazo definido, o las medidas adoptadas no respondan a lo solicitado, la DSIP emitirá un segundo dictamen de emplazamiento, con lo cual el MH ordenará al cierre definitivo del proyecto".

Por otro lado, la implementación del PND Paraguay 2030 será monitoreada y evaluada en coordinación con el Ministerio de Hacienda, a través del seguimiento de la ejecución del gasto y la medición de los

avances en infraestructura de los programas de inversión vinculados al Sistema Nacional de Inversión Pública, así como de la producción de los bienes y servicios entregados en función de las metas programadas a nivel territorial y nacional por los Organismos y Entes del Estado (OEE).

De manera a valorar sus efectos, y en carácter de circularización de actores, el EA procedió a requerir información a los OEE que conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública (MDS, SENASA, MOPC, MADES, ERSSAN, STP y MITIC), quienes han manifestado abierta oposición a la gestión de dicha plataforma electrónica, conforme se presenta a continuación:

Cuadro Resumen de Respuestas de los OEE

Afectado a Código SNIP	OEE	ROL SNIP	Participación en MIP/BP	Es posible dar seguimiento a los proyectos mediante el MIP/BP	Usan en Gestión Institucional el MIP/BP	Es confiable la información del MIP/BP	Sugerencia para mejorar MIP/BP
11	MDS Expediente CGR N° 14278	Organismo Ejecutor	No ha tenido participación	No puede dar seguimiento. En la fecha de verificación, el usuario autorizado por el SNIP, intento acceso y el mismo fue denegado su acceso.	No es utilizado. Cuentan con su propia plataforma que tiene una visión más social, al alcance de su misión institucional	Cuentan con su propio sistema electrónico.	No sabe / No responde
53	MSPyBS/ SENASA Expediente CGR N°14194	Organismo Ejecutor	Se desconoce de la existencia de la plataforma en ejecución y sus utilidades	Las Unidades Ejecutoras desconocen la existencia de la plataforma, y no realiza la carga de datos a través de dicho sistema, y no cuenta con documentaciones.	No es utilitario debido al desconocimiento de la plataforma. Cuentan con su propio sistema electrónico.	No se cuentan con registros y no se utiliza la plataforma. Cuentan con su propio sistema electrónico.	No sabe / No responde
80, 149, 310 y 311	MOPC Expediente CGR N°14915	Organismo Ejecutor	Este requerimiento no aplica a la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (CAPSOH)	Este requerimiento no aplica a la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (CAPSOH)	Este requerimiento no aplica a la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (CAPSOH)	Este requerimiento no aplica a la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (CAPSOH)	Este requerimiento no aplica a la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (CAPSOH)
Todos	STP Expediente CGR N°14333	Organismo Técnico SNIP (VU)	La STP no ha participado de los procesos de estudios, desarrollo o implementación del MIP. Además, la herramienta, en su situación actual, no es de utilidad para la STP.	Ningún OEE cumple con remitir los avances del proyecto ante cada etapa informando sobre la situación real del proyecto. Esto imposibilita a la STP conocer pormenores del desarrollo estos proyectos, sus dificultades y los plazos reales en que se desarrollan. La STP/DGI no ha aplicado ningún dictamen de reestructuración desde la implementación del SNIP.	En el BP/MIP No hay información que pueda servir para realizar un seguimiento a un proyecto, debido a la escasa información y no actualización de los datos, principalmente de lo físico, ya que la financiera lo carga el MH. Así mismo, la STP no tiene mecanismo para certificar y/o validar los datos en los registros del MIP	no creemos que el instrumento refleje la confiabilidad y consistencia, debido a que los roles de contribución para la correcta operación del sistema no son claras, precisas ni obligatorias por parte de las OEE, donde no existe un control, monitoreo ni seguimiento que respalden la confiabilidad y consistencia de los datos aportados	Creemos que, antes que desarrollar un nuevo sistema de seguimiento, se debe potenciar por sobre todo el Banco de Proyectos, el cual es el sistema oficial del SNIP. Se debe conseguir la correcta interconectividad de los Sistemas de información que se vinculan a todo el proceso del SNIP al BP como lo son: El sistema utilizado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), el Presupuesto General de la República, el cumplimiento del PND, etc.
Todos	ERSSAN Expediente CGR N°14027	Organismo Regulador del sector	No ha tenido participación ni conoce la plataforma	Imposibilidad de ser identificados cada uno de los proyectos específicos ejecutados dentro de cada uno de los proyectos generales, de la forma solicitada el ERSSAN no dispone de mecanismo para individualizar los	Los datos con que cuenta el ERSSAN es producto del Trabajo del Relevamiento Técnico de Datos de Campo de los prestadores de Agua Potable y	No sabe / No responde	No sabe / No responde

Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

Afectado a Código SNIP	OEE	ROL SNIP	Participación en MIP/BP	Es posible dar seguimiento a los proyectos mediante el MIP/BP	Usan en Gestión Institucional el MIP/BP	Es confiable la información del MIP/BP	Sugerencia para mejorar MIP/BP
				sistemas construidos dentro de cada proyecto.	Alcantarillado Sanitario, ya sea dentro del Plan Anual de Supervisión o el relevamiento para el Sistema de Información Unificado (SIU) de Prestadores.		
Todos	MADES Expediente CGR N°14747	Organismo Regulador del sector	El MADES no tiene participación y/o interacción alguna durante el proceso, y/o las fases de proyectos/obras, de las inversiones que son incorporadas al Mapa de Inversiones del Paraguay (Banco de Proyectos).	cabe mencionar que con los datos provistos no se puede evacuar la consulta, debido a que se necesitan de mayores informaciones como por ejemplo, nombre del proponente, persona física o jurídica; Consultor, Distrito, etc., de tal manera a que el sistema informático ubique las informaciones precisas	En todo el proceso interno no se utiliza esa herramienta, y todos los procesos se integran por medio de la plataforma propia SIAM, que fue implementado desde el año 2019. Y, que sería lo ideal que se pudiera acceder a esa herramienta (SNIP) lo cual facilitaría el intercambio de datos, y permitiría una mayor interconexión	Dicha plataforma electrónica "Mapa de Inversiones del Paraguay" (Banco de Proyectos), no es conocida ni utilizada por el MADES, ni cuentan con acceso al mismo, por lo tanto desconocen cuál sería la finalidad o la utilidad del SNIP, al tiempo de manifestar que en ningún momento se ha socializado la herramienta.	Lo ideal que se pudiera acceder a esa herramienta (SNIP) lo cual facilitaría el intercambio de datos, y permitiría una mayor interconexión.
Todos	MITIC Expediente CGR N°15148	Organismo Especializado de las Tecnologías de la Información y Comunicación del estado (plataformas electrónicas)	El MITIC no fue participe del desarrollo ni implementación de la plataforma mencionada, y no tiene conocimiento de la arquitectura y tecnologías del sistema.	1-No permite acceder a todos los filtros para la búsqueda. 2. resultado de la búsqueda no se visualiza a continuación del menú. 3. Mensajes de error no controlado y en inglés. 4. El resultado de la búsqueda no posee filtros asociados que faciliten la interacción del usuario. 5. Los nombres de proyectos poseen el atributo de enlace, pero al hacer clic solo recarga la página. 6. En la página de perfil del proyecto, los enlaces para descarga de archivos en formato xis o pdf, no realizan acción alguna. 7. los botones "Ejecución Presupuestaria Anual" y "Ejecución Presupuestaria Histórica"; y no poseer información de lo solicitado, recarga la página listando un solo proyecto, el cual no fue el seleccionado. 8. el botón "Ver Dictámenes de Etapas", solo recarga la página. 9. Los botones no están estandarizados, por lo tanto ofrece dudas de su presencia o acción. 10. Las consultas del perfil del proyecto, muestran cabeceras de contenido por más que las informaciones estén incompletas. 11. La información de los proyectos, no hace referencia a otras plataformas web o fuentes que sustenten la misma.	N/A	La plataforma no cuenta con un certificado digital, lo que expone la integridad y confidencialidad de los datos transmitidos. No posee mecanismos de prevención de errores, simplemente recarga la página, sin dar una respuesta al usuario. El sistema se encuentra publicado utilizando el protocolo HTTP, el cual es considerado inseguro. Se recomienda publicarlo utilizando el protocolo HTTPS.	Aplicar a la plataforma mejores prácticas en cuanto a la interoperabilidad, accesibilidad y usabilidad. Si bien el archivo EXCEL es considerado como una condición mínima para la apertura de datos, la misma no es la ideal, ya que el ideal sería que se pudieran descargar los archivos en formato CSV, que sería el requisito mínimo actualmente.

Fuente: Elaboración EA a partir de informe proveídos por OEE

En este orden de cosas, y habida cuenta de cada uno de los 12 puntos observados por este Organismo Superior de Control durante el proceso auditor y que son expuesto a lo largo del informe; y con especial atención a la percepción de los distintos actores del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que se presenta en el cuadro anterior, así como la ejecución de proyectos expuestos en la grilla de muestra, con desplazamientos de tiempo, costos superiores al perfil del proyecto y reclamos de calidad de obras permiten sostener que la DGIP permitió **Debilidades en la Gestión durante la ejecución de proyectos de inversión pública**

Descargo del Ente Sujeto de Control

"No se justifica con qué criterio o basado en que escala se manifiesta el "Frágil" desempeño en la Gestión de proyectos de inversión pública. El SNIP a través de la DGIP cumple con todas las funciones establecidas en las normativas vigentes en la materia. El sistema que se viene construyendo desde el 2012, logrando importantes cambios y mejoras.

La prórroga de los plazos de ejecución de los proyectos se encuentra debidamente justificada por los ejecutores y no representa "per se" una mala gestión pasible de una sanción o incluso el cierre de un proyecto, la ejecución de los proyectos de Inversión Pública conlleva el manejo de múltiples factores, riesgos e imponderables a la hora del diseño que pueden requerir ajustes posteriores.

El desempeño de los proyectos ha mejorado desde la implementación del SNIP y la DGIP ha trabajado coordinadamente con los OEE para concluir o reorientar las acciones de los proyectos sin necesidad de recurrir a herramientas coercitivas para lograrlo. Adicionalmente el equipo de la CGR supone que el uso de las herramientas coercitivas ha sido inapropiado sin exponer fundamentos suficientes más que la prórroga de los plazos de ejecución (que resulta insuficiente como se señaló al principio del párrafo) sin hacer un estudio detallado de los proyectos".

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

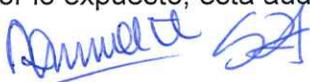
El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado no satisface lo observado por el equipo auditor, en razón que la Institución circunscribe su pobre gestión como "Rector" del Sistema Nacional de Inversión Pública a una supuesta mejoría desde la implementación del SNIP, sin acompañar evidencias testimoniales de dicho desempeño que contradicen el resultado de los datos e informaciones recabadas durante el proceso auditor.

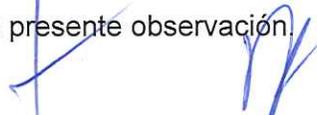
En ese sentido, cada uno de los hechos evidenciados en la planilla remitida de proyectos con desfases del doble de tiempo inclusive en proyectos, además de costos superiores al perfil del proyecto respecto a los presupuestos emitidos por los estudios de factibilidad y con certificados de viabilidad recibidos (sin contar con pedidos ni dictamen de modificación de proyectos); a más de la existencia de obras con reclamos de calidad emitidos por varios organismos de control; respecto a los estudios de Proyecto obrante y mediante el cual obtuvieron su código SNIP.

Asimismo, los OEE que conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública y que fueron requeridos sobre información por este Organismo Superior de Control, han manifestado abierta oposición a la gestión de dicha plataforma electrónica, hecho que se demostró en el cuadro anterior.

En definitiva, habida cuenta de cada uno de los 12 puntos observados por este Organismo Superior de Control durante el proceso auditor; como de la ejecución de proyectos expuestos en la grilla de muestra, con desplazamientos de tiempo, costos superiores al perfil del proyecto y reclamos de calidad de obras y con especial atención a la percepción de los distintos actores del Sistema Nacional de Inversión Pública, permiten sostener que la DGIP observó un frágil desempeño en la gestión de proyectos de inversión pública.

Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.






Conclusión

La institución mostró debilidades en la gestión durante la ejecución de proyectos de inversión pública, que repercutió en la ejecución de proyectos con desplazamientos de tiempo, costos superiores al perfil del proyecto y reclamos de calidad de obras; además de la percepción negativa de los distintos actores del Sistema Nacional de Inversión Pública, incumpliendo la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" (artículo 29 inciso a) y el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 26).

Recomendación

La DGIP deberá fortalecer el sistema básicamente en la gestión de proyectos de inversión pública, con liderazgo e incidencia en el desarrollo de la gestión de los OEE para los proyectos de IP, como órgano rector del mismo. Además, deberá valorar la recomendación emitida por el MITIC (ver Anexo A), referente a aplicar a la plataforma mejores prácticas en cuanto a la interoperabilidad, accesibilidad y usabilidad.

Observación CGR N° 3

Los componentes del SNIP (BP/MIP) no se encuentran integrados con otros sistemas de gestión gubernamental.

El MIP/BP no contó, durante el periodo sujeto a revisión, con enlace con otras plataformas electrónicas de gestión gubernamental, como ser plataformas de GA (Gobierno Abierto), DNCP, SICO, SIMORE⁵, SIASAR⁶, otros; tampoco vinculó datos entre lo que se cargó en el BP y los pagos realizados dentro de los proyectos, por tanto podemos inferir que expuso datos e informaciones, que no permiten proporcionar información confiable y fidedigna para apoyar la toma de decisiones sobre el proceso de inversión pública (integridad e integralidad de la información).

Además, los datos no representaron "datos abiertos", ejecutables, con posibilidad de acceso a datos primarios, etc. Tampoco se configuró una integración de datos (base de datos), de las instituciones del sector Agua y alcantarillado (datos relacionales), ni tan siquiera se remitió a integrar los índices de base de datos de las instituciones operativas.

En dichas circunstancias, el resultado expuesto no fue revelador de los acontecimientos dentro de las actividades de los proyectos ni se compadece de la realidad. Se circunscribió a "mostrar datos" selectivos de interés misional de la institución.

Al respecto, el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" expresa en su artículo 3 (inciso f) cuanto sigue:

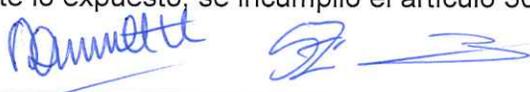
"Artículo 3 Objetivos

El SNIP tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, actuales y futuros, destinados a mantener y/o aumentar las existencias en el país de bienes físicos, recursos humanos, servicios o conocimientos, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos

Los objetivos específicos del SNIP son: ...

f) "Asegurar la alineación de proyectos de inversión pública con las políticas vigentes, los planes estratégicos de desarrollo y los compromisos asumidos por el país".

Ante lo expuesto, se incumplió el artículo 30 del mencionado decreto, el cual expresa cuanto sigue:



⁵ SIMORE, plataforma electrónica que vincula el seguimiento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, además de las observaciones generales.

⁶ SIASAR es una herramienta de información sobre los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento rural existente en un país.

"TÍTULO TERCERO- DEL BANCO DE PROYECTOS DEL SNIP

*Artículo 30.- Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública: El BP es un sistema de información que registra datos sobre todos los proyectos financiados o cofinanciados con recursos públicos durante todas las fases del ciclo de vida. **Este deberá estructurarse de forma tal que permita una adecuada integración y un fluido intercambio de datos con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), y/u otros sistemas creados o a crearse, a fin de evitar duplicación de esfuerzos en el seguimiento físico y financiero de los proyectos** y asegurar que solo aquellos proyectos que cuenten con Código SNIP y dictamen de admisibilidad y viabilidad favorable de la STP y el MH, respectivamente, puedan recibir financiamiento del PGN".*

Asimismo, en la actualidad y de manera referencial, la Ley N° 6490/20 "De Inversión Pública" en su Artículo 15 "Integración del Bancos de Proyectos (BP) con otros sistemas de gestión", determina que: "El Banco de Proyectos (BP) deberá estar integrado con otros sistemas de gestión gubernamental como los de planificación, presupuesto, contabilidad, contrataciones públicas y otros sistemas de organización y gestión gubernamental que correspondan. Los rectores de los sistemas deberán prestar el apoyo necesario para la efectiva vinculación del Banco de Proyectos (BP) a los sistemas bajo su administración".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Se aclara que el Mapa Inversiones Paraguay no es un componente del SNIP, es una plataforma que el BID puso a disposición de nuestro país, sí como lo hizo con otros países de la región. Actualmente se encuentra funcionando en Paraguay y en otros países.

El Mapa Inversiones Paraguay, se encuentra a disposición de la ciudadanía de acuerdo a los principios que fueron creados. En ninguna norma o reglamento oficial se manifestó que debería estar integrado con los sistemas del sector público o del sector privado.

Con respecto, al Banco de Proyecto se informa que si se encuentra integrado con otros sistemas de SIARE necesarios para su funcionamiento y la obtención de información pertinente para la labor que le compete como inversión pública.

La discusión de si debe o no estar integrado a otros sistemas es una opinión vertida por los auditores y que entendemos no está regida en una lista de sistema a los cuales se debe conectarse indefectiblemente. Por otra parte, la Contraloría se hace mención del Art. 15 de la Ley 6490/2020, la cual fue promulgada luego del periodo analizado, por lo que no corresponde hacer evaluaciones mencionando a la misma".

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado no satisface lo observado por el equipo auditor, en razón que la Institución hace mención justamente a la falta de integración de las plataformas MIP y BP, independientemente al origen de su prestación como herramienta de control, monitoreo y evaluación dispuesta por el gobierno nacional.

En este sentido, manifiesta que se circunscribe a enlace con el SIARE bajo administración del mismo Ministerio de Hacienda, ignorando una vez más a las demás plataformas electrónicas de gestión gubernamental, como ser plataformas de GA (Gobierno Abierto), DNCP, SICO, SIMORE⁷, SIASAR⁸, otros; tampoco vincula datos entre los que se carga en el BP y los pagos realizados dentro de los proyectos.

Sobre el punto, es oportuno señalar que la Secretaría Técnica de Planificación, responsable de la Ventana Única del Sistema de Inversión Pública, alega en su respuesta a la CGR, en su parte pertinente, lo siguiente:



⁷ SIMORE, plataforma electrónica que vincula el seguimiento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, además de las observaciones generales.

⁸ SIASAR es una herramienta de información sobre los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento rural existente en un país.

"La herramienta, en su situación actual, no es de utilidad para la STP. Ningún OEE cumple con remitir los avances del proyecto ante cada etapa informando sobre la situación real del proyecto. Esto imposibilita a la STP conocer pormenores del desarrollo estos proyectos, sus dificultades y los plazos reales en que se desarrollan. La STP/DGI no ha aplicado ningún dictamen de reestructuración desde la implementación del SNIP.

En el BP/MIP No hay información que pueda servir para realizar un seguimiento a un proyecto, debido a la escasa información y no actualización de los datos, principalmente de lo físico, ya que la financiera lo carga el MH. Así mismo, la STP no tiene mecanismo para certificar y/o validar los datos en los registros del MIP

No creemos que el instrumento refleje la confiabilidad y consistencia, debido a que los roles de contribución para la correcta operación del sistema no son claras, precisas ni obligatorias por parte de las OEE, donde no existe un control, monitoreo ni seguimiento que respalden justamente la confiabilidad y consistencia de los datos aportados"

Además, el MITIC ante requerimiento de esta auditoria encaró una verificación técnica a la plataforma y cuyos resultados de las pruebas de aseguramiento de calidad y experiencia de usuario determinaron que *"La información de los proyectos, no hace referencia a otras plataformas web o fuentes que sustenten la misma"* (Expediente CGR N° 15148/2020).

En dichas circunstancias, el resultado expuesto no es revelador de los acontecimientos dentro de las actividades de los proyectos ni se compadece de la realidad; por tanto, podemos inferir que expone datos e informaciones, que no permiten proporcionar información confiable y fidedigna para apoyar la toma de decisiones sobre el proceso de inversión pública (integridad e integralidad de la información).

En definitiva, todo lo precedente indica que los componentes del SNIP (BP/MIP), no se encontraron integrados con otros sistemas de gestión gubernamental, pues la herramienta electrónica MIP/BP no se constituyó en una "Plataforma tecnológica unificada" que integre las bases de datos y sistemas independientes con los que operan los diversos actores del "Sistema de Inversión Pública", tampoco incorporó indicadores del grado de adopción e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ni del PND 2030.

Sin perjuicio de todo lo anterior, resulta ilustrativo el último párrafo de su Descargo del Ente Sujeto de Control, refiriendo a una interpretación subjetiva la carencia de integración de sistemas que permita la consecución del objetivo impuesto por la normatividad para el desempeño de todo el "Sistema Nacional de Inversión Pública", y obviando la necesidad de "escalar" la herramienta tecnológica de manera a acompañar el desarrollo del marco estratégico, legal e institucional del SNIP; desarrollado en la observación CGR N° 1, que precipitó la creación de la Ley N° 6490/20 "De Inversión Pública", que recoge las reglas fijadas desde la creación del SNIP, consecuencia de los compromisos nacionales insertos en la Ley N° 5773/16 "Programa de Gestión de Inversión Pública"; y que actualmente se encuentra en proceso de reglamentación.

Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

Los componentes del SNIP (BP/MIP) no se encontraron integrados con otros sistemas de gestión gubernamental, pues la herramienta electrónica MIP/BP no se constituyó en una "Plataforma tecnológica unificada" que integre las bases de datos y sistemas independientes con los que operan los diversos actores del "Sistema de Inversión Pública", tampoco incorporó indicadores del grado de adopción e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ni del PND 2030, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 30).

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá arbitrar los medios para impulsar la necesaria integración de los sistemas de gestión gubernamental de los diferentes actores del SNIP, de manera a vincularlos en su operativa al "Sistema Nacional de Inversión Pública" (BP/MIP).

Observación CGR N° 4

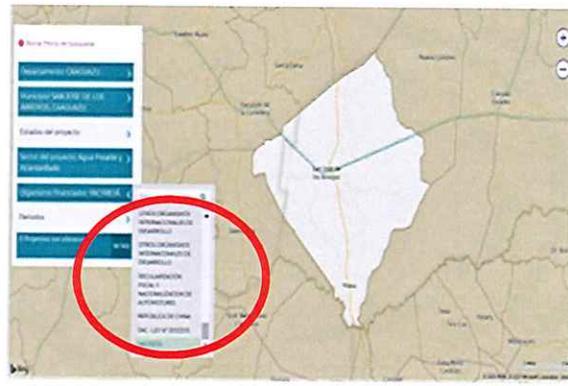
El MIP/BP no contiene al universo de las inversiones públicas del país, que lo convierte en información incompleta o desactualizada.

La herramienta tecnológica MIP/BP no recoge todas las inversiones realizadas en el país, en el sector Agua y Alcantarillado, habida cuenta que los medios de comunicación se hacen eco del desarrollo de iniciativas de Planta de tratamiento de agua y efluentes en diferentes distritos de la república que no son desplegadas en el mapa temático dispuesto por el MIP.

En el mismo sentido, el MIP/BP deja de incorporar informaciones y datos sobre aplicación en infraestructura de los fondos de transferencia a gobiernos locales por Royalties y Fonacide. Ante consulta realizada por el equipo auditor sobre los requerimientos de acceder al BP/MIP, refieren a que solo son incorporados aquellos que cuenten con código SNIP.

Por otro lado, no fue presentado al EA documentos que permitan demostrar la iniciativa del órgano rector del SNIP de hacer uso de los mecanismos ni agotado las instancias necesarias como administrador del BP, de manera a impulsar la incorporación de estos proyectos de inversión pública del sector Agua y Alcantarillado, de suerte a someterse al proceso y régimen del SNIP, en procura de dar cumplimiento al objetivo perseguido en su creación.

 <p>Moderna planta de agua potable funcionará en el distrito de Villa Florida</p> <p>El Gobierno Nacional, con inversión de la Entidad Binacional Itaipu (EBI), lleva adelante la obra que incluye la toma de agua cruda, planta de tratamiento, tanque elevado de hormigón armado y red de distribución, con una inversión inicial de G. S. \$56.347.450.</p> <p>A la obra principal se anexaron obras complementarias—siempre con inversión de la EBI— para que el servicio llegue al 100% de los pobladores de los distintos barrios que componen el distrito, incluyendo la proyección del crecimiento de la demanda en un período de 20 años, aproximadamente.</p>	
<p>Fuente: Periódico La Nación http://foco.lanacion.com.py/2020/07/17/moderna-planta-de-agua-potable-funcionara-en-el-distrito-de-villa-florida/</p>	<p>Fuente: portal Web MIP. Verificado el MIP en la Web con los datos de la crónica periodística, la misma arroja "SIN PROYECTOS" para el distrito de Villa Florida (Misiones) con financiamiento de la EBY.</p>

 <p>Fuente: portal Web ESSAP.</p>	 <p>Verificado el MIP en la Web con los datos de la crónica del portal Web de la ESSAP, la misma arroja la inexistencia de "dicho proyecto" para el distrito de San José de los Arroyos, Departamento de Caaguazú</p> <p>Fuente: portal Web MIP.</p>
---	--

Esta auditoría realizó por memorándum CGR N° 01 de fecha 11/02/2020, una consulta según los siguientes puntos:

- 22- Requerimientos normativos para ser considerado en el SNIP.
- 23- Flujo y secuencias de las diferentes instancias y sus responsables de la carga del MIP. Temporalidad
- 24- Informes requeridos por el MH para la carga del MIP. ¿Responsables?
- 37- A criterio del Ministerio de Hacienda ¿Son considerados "Inversión Pública" los egresos (transferencias) practicados en concepto del Fonacide y de Royalties?

Las respuestas emitidas por el MH mediante memorándum DGIP N° 36/2020 fueron:

22. Para ser considerado proyecto del SNIP deben ajustarse a lo establecido en la Ley N° 6490/20, que recoge las reglas fijadas desde la creación del SNIP.
23. Se encuentra en el Anexo II del Decreto N° 8312/12.
24. No se requiere ningún informe
37. Para el SNIP el objeto de análisis son los proyectos de inversión pública (definido en la Ley N° 6490/20) independientemente de la fuente de financiamiento, razón por la cual las fuentes de financiamiento no determinan si son proyectos de inversión pública o no".

Para poner en contexto lo observado, es importante mencionar que justamente el objeto del Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" en su artículo 1 expresa:

"Artículo 1 Objeto del Decreto

Regular las acciones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en el marco del cual se planifican, formulan, evalúan socio económicamente, priorizan y ejecutan todos los proyectos de inversión pública. Asimismo, en el marco del SNIP se realizarán las evaluaciones de resultado, de impacto y ex post de proyectos".

Sigue determinando dicho Decreto N° 6495/16, en su artículo 5 los roles y responsabilidades institucionales, a saber:

"Artículo 5 Roles Institucionales

1. *Al MH, a través de la DSIP le corresponde la administración del SNIP y emitir el dictamen de viabilidad y de emplazamiento a los proyectos".*

En ese sentido, se incumplió el artículo 32 del Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)", el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 32 Desarrollo y Reglamentación del BP

Será responsabilidad de la DSIP del MH el desarrollo, operación y la reglamentación del BP. En cumplimiento de esta obligación deberá:

- a) Disponer del equipamiento necesario (hardware) que permita una eficiente y efectiva operación del BP.*
- b) Disponer de un aplicativo que incorpore los avances técnicos que permitan la eficaz y eficiente operación del BP.*
- c) Definir los privilegios de usuario que permitan a los OEE y demás instituciones tener acceso al BP.*
- d) Velar por la permanente actualización de la información registrada en el BP".*

Con relación a la respuesta brindada en el memorándum DGIP N° 36/2020 (punto 22), la norma mencionada por el MH (Ley N° 6490/20), que recoge las reglas fijadas desde la creación del SNIP, entre ellas el Decreto N° 6495/16, mencionado precedentemente.

A ese respecto y de manera referencial, la Ley N° 6490/20 "De Inversión Pública", expresa en su artículo 5, 14, 20 y 21 cuanto sigue:

"Artículo 5 Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a todos los proyectos de inversión pública de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y demás Instituciones.

Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a los proyectos de inversión pública de las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y de las municipalidades cuando sean financiadas total o parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación, o bien, cuenten con garantías del Estado, para cubrir Obligaciones directas o indirectas, presente o futuras, ciertas o contingentes".

Artículo 14 Del Banco de Proyectos (BP)

El Banco de Proyectos (BP) del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el Sistema de Información que registra, procesa y genera información sobre el ciclo de vida de los proyectos de inversión.

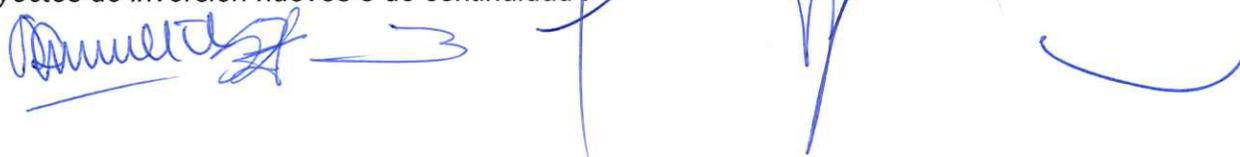
El objetivo del Banco de Proyectos (BP), será proporcionar información confiable y fidedigna para apoyar la toma de decisiones sobre el proceso de inversión pública.

Artículo 20 Reglamento.

Dentro de los 120 (ciento veinte) días de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo dictará el reglamento respectivo, el cual será refrendado por el Ministro de Hacienda.

Artículo 21 Vigencia

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación y será aplicable a todos los proyectos de inversión nuevos o de continuidad".



Descargo del Ente Sujeto de Control

"El Sistema de Inversión Pública propugna como principio la Gradualidad, (establecido en el Art. 2, inc. 6 del Decreto N° 6495/2016) en ese sentido, en la primera etapa se limita a incluir como parte de su universo solo a los proyectos ejecutados por el OEE y empresas públicas que ejecutan proyectos de inversión incluidos en el PGN.

Tomando como referencia esta decisión de abarcar este espectro de la inversión pública el Banco de Proyectos cumple con los objetivos para los que fue creado. Por lo tanto, se rechaza la afirmación de que incumple con los objetivos de su creación".

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado no satisface, habida cuenta que la plataforma se limita a exponer parcialmente el espectro de la inversión pública, dejando por fuera el resto del universo.

Además, afirma *"se limita a incluir como parte de su universo solo a los proyectos ejecutados por el OEE y empresas públicas que ejecutan proyectos de inversión incluidos en el PGN" con lo cual desconocen que las iniciativas presentadas de manera referencial (Organismos con financiamiento público como ESSAP por un lado y del distrito de Villa Florida por el otro) cuenten con líneas activadas en el PGN.*

Se circunscribe a manifestar que a su criterio cumple con los objetivos para los que fue creado por someterse al principio de "gradualidad", y dejando de lado todas las demás inversiones públicas que no recoge la plataforma, sin expresar los fundamentos de su criterio al ignorar en su gestión la captura de todas aquellas iniciativas.

Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

La información expuesta en el MIP/BP no expuso el universo de las inversiones públicas del país. La situación y dinámica real del avance físico-financiero de las inversiones del país no se reflejó en los Estados Registrales emitidos por parte del ente sujeto de control correspondiente al Ejercicio Fiscal 2019, lo que impidió la toma de decisión de los estamentos pertinentes y que sirvan de "alerta temprana" de los resultados de sus operaciones. Esta situación incumplió el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 32 inciso d).

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá gestionar los mecanismos administrativos, técnicos y tecnológicos para que la información expuesta en el MIP/BP, contenga el universo de las inversiones públicas del país y sirvan para la toma de decisión de los estamentos pertinentes como de "alerta temprana" de los resultados de sus operaciones.

Observación CGR N° 5

Mecanismos utilizados de socialización e inducción de la herramienta son incompletos.

Solo los nuevos operadores de organismos ejecutores activos del sistema MIP/BP recibieron capacitación sobre su uso e implementación, dificultando su interacción plena al interior de las instituciones y su coordinación con los otros actores del sector agua y Alcantarillado, stakeholders (partes interesadas) gubernamentales o no gubernamentales, de los proyectos de IP (organismos reguladores como ERSSAN, MADES, DNCP, ciudadanía, etc.). Tampoco se desarrollaron procesos de reinducción y/o actualización de capacitados. (ver cuadro de la Observación CGR N° 2).

Por memorándum CGR N° 01 de fecha 11/02/20 se solicitó:

20 ¿Cuáles son los mecanismos utilizados de socialización e inducción de la herramienta, a los OEE responsables de nutrir el sistema mediante la carga de datos? Temporalidad y reinducción.

21 Registros de coordinación y articulación con diferentes actores que hacen al Sistema y plataforma generada por el MIP en su ejecución material. Periodicidad

30 Informe ¿Cuenta el MH con un diagnóstico del "grado de madurez de la implementación del instrumento "MIP" para el seguimiento, monitoreo y control de la gestión de los OEE en las IP?"

Las respuestas emitidas por el MH mediante memorándum DGIP N° 36/2020 fueron:

"... 20. La socialización del Banco es realizada a través de talleres de capacitación y en cada caso para usuarios nuevos"

21. No se cuenta con registros...

30. No cuenta..."

En dicho contexto, es importante mencionar que justamente el objeto del Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" en su artículo 1 expresa: "Artículo 1 Objeto del Decreto Regular las acciones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en el marco del cual se planifican, formulan, evalúan socio económicamente, priorizan y ejecutan todos los proyectos de inversión pública. Asimismo, en el marco del SNIP se realizarán las evaluaciones de resultado, de impacto y ex post de proyectos".

A continuación, dispone el Artículo 32 Desarrollo y reglamentación del BP.

Será responsabilidad de la DSIP del MH el desarrollo, la operación y la reglamentación del BP..."

En base a lo expuesto más arriba, se incumplen los artículos 30 y 31 del citado Decreto, que expresan cuanto sigue:

"Artículo 30 Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (BP).

El BP es un sistema de información que registra datos sobre todos los proyectos financiados o cofinanciados con recursos públicos durante todas las fases del ciclo de vida. Este deberá estructurarse de forma tal que permita una adecuada integración y un fluido intercambio de datos con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), y/u otros sistemas creados o a crearse, a fin de evitar duplicación de esfuerzos en el seguimiento físico y financiero de los proyectos y asegurar que solo aquellos proyectos que cuenten con Código SNIP y dictamen de admisibilidad y viabilidad favorable de la STP y el MH, respectivamente, puedan recibir financiamiento del PGN.

Artículo 31 Objetivo del banco de proyectos (BP).

Su objetivo es generar información detallada o agregada y estadística para apoyar la toma de decisiones de las autoridades. Este es normado y operado por el MH, en coordinación con la STP, y a él tendrán acceso de acuerdo con su rol en el proceso de inversión pública todos los OEE y demás instituciones que participen en el SNIP".

Por consecuencia directa de la condición detectada, la plataforma tecnológica encuentra en su operativa la resistencia al uso, desconocimiento de los actores del sistema de inversión pública sobre los beneficios de su uso, volviéndose un impedimento para la interacción, instrumento puente entre OEE (ver en el cuadro de la Observación CGR N° 2), integración de la información del sector con informe incremental en una cadena de valor del sistema de inversión pública como unidad, que provea información desagregada al alcance de cada demandante y que genere un clima de mayor confianza con información accesible, contrastable y sobretodo creíble.

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El grado de adopción del instrumento por parte de los OEE ejecutores de proyectos es total ya que es exigencia por normativa y tiene restricciones sistémicas para acceder al presupuesto en caso de incumplimiento.

Todas las herramientas utilizadas por el SNIP (banco, metodologías, guías) son de uso obligatorio por parte de la OEE ya que estas forman parte de procesos y procedimientos asociados a la ejecución de recursos financieros del estado. Por ejemplo, un OEE que no programe PEP en el Banco de proyectos no puede realizar modificaciones presupuestarias, o no podrá programar recursos para el PGN del siguiente ejercicio conforme a lo establecido en la Ley de presupuesto anual y su decreto reglamentario.

Con respecto a las capacitaciones sobre el SNIP efectivamente estas se brindaron a funcionarios públicos ejecutores de proyectos como prioridad en atención a la disponibilidad de recursos.

Con relación a la socialización de la información con la ciudadanía tal vez sea materia pendiente debido a la carencia de recursos financieros, atendiendo que cualquier desarrollo tecnológico implica ingentes recursos no solo en la etapa de construcción sino además de mantenimiento"

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado no satisface, ya que afirma que "la socialización de la información con la ciudadanía tal vez sea materia pendiente debido a la carencia de recursos financieros", sin embargo, asevera que, debido a su obligatoriedad impuesta por la norma, ella es de adopción plena.

Es oportuno, revelar que dicha afirmación es totalmente opuesta a lo manifestado por los actores del Sistema Nacional de Inversión Pública, según la información recabada mediante circularización a dichos OEE y que pueden ser verificados en el cuadro de la Observación CGR N° 2.

Por consecuencia directa de la condición detectada, la plataforma tecnológica encuentra en su operativa la resistencia al uso, desconocimiento de los beneficios de su uso por parte de los actores del sistema de inversión pública, volviéndose un impedimento para la interacción, instrumento puente entre OEE, integración de la información del sector con informe incremental en una cadena de valor del sistema de inversión pública como unidad, que provea información desagregada al alcance de cada demandante y que genere un clima de mayor confianza con información accesible, contrastable y sobretodo creíble.

Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

La socialización e inducción de la herramienta reflejó un bajo grado de adopción del instrumento por parte de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículos 30 y 31).

Recomendación

La DGIP deberá completar el proceso de socialización e inducción de la herramienta tecnológica del SNIP, e incorporar a todos los actores del sistema de inversión pública, en procura de un alto grado de adopción del instrumento por parte de los Organismos y Entidades del Estado (OEE).

Observación CGR N° 6

La información expuesta por el MIP/BP no permite el seguimiento de los contratos de obras.

Por memorándum CGR N° 01 de fecha 11/02/20 se solicitó la provisión de:

Punto 8 Informe Situación, registros del MIP con respecto al presupuesto fiscal 2019, atado a Deuda Pública en inversiones.

Punto 9 Informe sobre: Planilla Resumen de obras paralizadas (En ejecución teórica), plazo de obras contractuales, informes de causalidades y sus modificaciones.

Punto 10 Informe de: obras aprobadas/adjudicadas sin ejecución (comprometidos y sin ejecución material).

Punto 11 Informe de obras concluidas registradas en el MIP discriminado; por ubicación, descripción, fuente de financiación, Organismo ejecutor, precio estimativo institucional, fecha de contrato, monto contractual, plazo, monto efectivamente pagado, e informe de cumplimiento de metas previstas.

Las respuestas emitidas por el MH mediante memorándum DGIP N° 36/2020 fueron:

"8. El sistema registra la información, pero no genera un reporte sobre el mismo"

9. Se aclara que dentro de cada proyecto existe una gran cantidad de obras cuyos avances se reportan en el marco del proyecto, por lo que el sistema no realiza reportes a nivel de obras.

10. Se aclara que dentro de cada proyecto existe una gran cantidad de obras cuyos avances se reportan en el marco del proyecto, por lo que el sistema no realiza reportes a nivel de obras.

11. Se aclara que dentro de cada proyecto existe una gran cantidad de obras cuyos avances se reportan en el marco del proyecto. La información detallada se encuentra en la página de la DNCP a la cual accedemos a través del identificador del Plan Anual de Contrataciones ID PAC, reportado en el Banco de proyectos"

Al respecto, el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" expresa en su artículo 3 lo siguiente: *"El SNIP tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, actuales y futuros destinados a mantener y/o aumentar las existencias en el país de bienes físicos, recursos humanos, servicios o conocimientos, mediante el uso de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos. Los objetivos específicos del SNIP son ... d) Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable relacionada con los proyectos de inversión pública".*

En este sentido, resultan ilustrativas las manifestaciones de la STP, que en su carácter de organismo técnico del SNIP, y cuya respuesta a consulta del EA obrante en Expediente CGR N°14333/20 manifiesta, claramente:

- ✓ En el BP/MIP No hay información que pueda servir para realizar un seguimiento a un proyecto, debido a la escasa información y no actualización de los datos, principalmente de lo físico, ya que la financiera lo carga el MH. Así mismo, la STP no tiene mecanismo para certificar y/o validar los datos en los registros del MIP
- ✓ Ningún OEE cumple con remitir los avances del proyecto ante cada etapa informando sobre la situación real del proyecto. Esto imposibilita a la STP conocer pormenores del desarrollo de estos proyectos, sus dificultades y los plazos reales en que se desarrollan. La STP/DGI no ha aplicado ningún dictamen de reestructuración desde la implementación del SNIP.

Es oportuno señalar que no hay datos abiertos sin datos de calidad. Es necesario interactuar con los usuarios. Las soluciones tecnológicas deben diseñarse para promover su uso activo por parte de los ciudadanos y de la sociedad civil. En este sentido, el gobierno debe asegurar que la información se divulgue en un formato y contexto que sea comprensible y pertinente para diferentes clases de usuarios potenciales trabajando con estos grupos. Es crucial que esta colaboración esté sintonizada con la gama de capacidades e intereses de diferentes usuarios de la información: la sociedad civil, el sector privado, periodistas y académicos especializados y el público en general.

Además, incluir más información contextual sobre la plataforma MIP y la inversión pública en el país, ampliar las opciones de retroalimentación de los usuarios, e integrar de manera más adecuada la plataforma en las redes sociales, entre otras cosas. Utilizar la retroalimentación de los ciudadanos de forma estratégica. El impacto de las iniciativas de transparencia se puede multiplicar facilitando la retroalimentación de la ciudadanía.



Por lo tanto, en estas condiciones expuestas, el sitio no facilita el Control Social de las IP, pues no incluye datos de apoyo y el contexto de la inversión pública en el país con el fin de asegurar que la información sobre inversión pública de la plataforma fuera comprensible y pertinente para los usuarios (stakeholders -partes interesadas- gubernamentales o no gubernamentales).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El Sistema de Inversión Pública desde su creación ha realizado varios acercamientos para lograr que el Banco de Proyectos pueda enlazarse con el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) de la DNCP. A la fecha se ha conseguido que se incluya un campo dentro de su sistema para la identificación del Código SNIP que es la variable que nos permitiría ese enlace y posteriormente acceder a los contratos relacionados con el citado proyecto.

Sin embargo, existen dificultades sistémicas que permitan la validación de la carga de esta variable, es decir que la DNCP no puede verificar si un contrato corresponde o no a un proyecto lo que deja a la voluntad del OEE el registro o no de este dato".

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado confirmó la observación, al afirmar que la institución se encuentra con la intención de sanear dicha situación, aunque encuentra "dificultades sistémicas" que impiden la validación de la carga de esta variable, es decir que la DNCP no puede verificar si un contrato corresponde o no a un proyecto, dejando a la voluntad del OEE el registro o no de este dato.

Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

El Ministerio de Hacienda mediante el MIP/BP puso a disposición, información de proyectos que no permitió el seguimiento de los contratos de obras ni tienen las características de "datos de calidad" que garanticen y motiven a los operadores del sector Agua y Saneamiento su utilización, durante su gestión y/o toma de decisión, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 3 inciso d).

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá profundizar sus propias capacidades y de los demás actores del sistema de inversión pública, desarrollando las herramientas tecnológicas requeridas que permitan, mediante el MIP/BP, poner a disposición, información de proyectos con las características de "datos de calidad" de manera a realizar el seguimiento de los contratos de obras y fomenta el control social de las inversiones.

Además, deberá revisar el dispositivo de interlocución mediante los mecanismos y canales de relacionamiento institucional y ciudadanía, encarar una decisiva acción de difusión y comunicación efectiva con la sociedad, a efectos de obtener un diseño más amigable de la propia plataforma, de fácil uso.

Observación CGR N° 7

El control interno impuesto al proceso de uso e implementación SNIP en su plataforma electrónica de IP no permite asumir "la certeza" sobre los datos expuestos.

Los mecanismos y procedimientos de control adoptados para el ingreso de datos a la plataforma tecnológica MIP/BP, deja al arbitrio del operador prácticamente toda la línea de producción y carga de datos, sin dispositivos e instancias de control para validación de los mismos y resguardo del sistema, dejando visos de **información carente de la probidad.**

Por memorándum CGR N° 01 de fecha 11/02/20 se solicitó la provisión conforme los siguientes puntos:

- 14-Informe sobre el Sistema de Control impuesto al MIP: Procedimiento, Gradualidad y riesgo de manipulación de contenidos (datos e informes inconsistentes), resguardos adoptados, backup, temporalidad, lugar de guarda, pruebas de restauración, área encargada, etc.
- 15-Procedimiento adoptado para asignar accesos al sistema. (Administración de Usuarios. Altas, Bajas, Modificaciones, Niveles de Acceso, etc.)
- 16-Pistas de auditoria, del sistema.
- 20-Mecanismos utilizados de socialización e inducción de la herramienta, a los OEE responsables de nutrir el sistema mediante la carga de datos. Temporalidad y reinducción.
- 21-Registros de coordinación y articulación con diferentes actores que hacen al Sistema y plataforma generada por el MIP en su ejecución material. Periodicidad
- 24- Informes requeridos por el MH para la carga del MIP. ¿Responsables?
- 27-La plataforma determinada por el MIP, ¿incorpora canales de comunicación y participación de la sociedad civil, medios de comunicación, otros?
- 28- ¿Es utilizado el MIP como herramienta de gestión para la toma de Decisión de la Alta Gerencia? ¿Cómo se da esa dinámica? ¿Evidencias?
- 30- Informe ¿Cuenta el MH con un diagnóstico del "grado de madurez de la implementación del instrumento "MIP" para el seguimiento, monitoreo y control de la gestión de los OEE en las IP?
- 31-¿Cuáles son los instrumentos normativos y técnicos de adopción y formalización de los OEE usuarias del sistema, como de los informes de cumplimiento obrantes?
- 32-¿Es confiable y cuenta con mecanismos de validación y/o comprobación, la información suministrada por el MIP como instrumento para seguimiento?
- 36-En caso afirmativo: ¿Cuál es el mecanismo adoptado e implementado por el MH para certificar y/o validar los datos e informaciones obrantes en los registros del MIP, estén debidamente respaldadas y acordes a derecho? ¿Está procedimentado?

El MH mediante el Memorándum DGIP N° 36/2020 de fecha 19/02/20 da respuesta a dichos puntos:

14. *Se aclara que dentro de cada proyecto existe una gran cantidad de obras. No realiza reportes a nivel de obras.*
15. *Para el acceso al sistema se debe presentar el Formulario Usuario.*
16. *Banco no tiene pista de auditoria.*
20. *La socialización del Banco es realizada a través de talleres de capacitación y en cada caso para usuarios nuevos.*
21. *No se cuenta con registros.*
24. *No se requiere ningún informe*
27. *El Banco de proyecto es de acceso público.*
28. *Se desconoce el uso que le da la alta gerencia al Banco de Proyecto.*
30. *No cuenta.*
31. *La DGIP no exige a las instituciones definir perfiles de usuarios ya que los superiores inmediatos firmantes del Formulario Usuario se hacen responsables de la creación de usuarios.*
32. *Parte de la información reportada es válida para el seguimiento, no así, la totalidad de lo registrado.*
36. *No aplica"*

Asimismo, por medio del Memorándum DGIP N° 63/2020 de fecha 6/03/20 que da respuesta al Memorándum CGR N° 03 de fecha 02/03/2020 manifiesta que: *"la carga de avance es realizada por la Unidad Ejecutora de proyecto en el Banco y se presume la buena fe de los responsables del proyecto quienes tienen la obligación de reportar con veracidad la información en una plataforma oficial y pública"*.

Por memorándum CGR N° 05 de fecha 13/07/20 se requirió informe sobre:



Punto 3 inciso b) ha sido requerido a los actores del SNIP (OEE ejecutores, instancias técnicas, ciudadanía, empresarios, etc.) una suerte de mesa técnica y mejores prácticas de manera a recoger las experiencias y expectativas de las partes interesadas y usuarias del sistema.

Punto 3 inciso c) ¿Cuenta el MH con un diagnóstico para mejorar el sistema de información (BP/MIP) de la DGIP para la gestión y el monitoreo de proyectos de inversión pública?

Punto 3 inciso d) ¿Ha recabado el MH informe sobre el uso de la plataforma electrónica BP/MIP, de los diferentes actores usuarios sobre el manejo y utilidad de la misma? Recoge todo el bagaje de conocimiento adquirido con su uso.

Punto 4 ¿Cuenta el MH con Informe, reclamos o sugerencias sobre la necesidad de realizar ajustes a la plataforma del BP/MIP, como herramienta de gestión y el monitoreo de proyectos de inversión pública?

Punto 6 ¿Cuenta el Ministerio de Hacienda con un diagnóstico del uso del BP – MIP? (por parte de los stakeholders (partes interesadas) gubernamentales o no gubernamentales, de los proyectos de IP)

Punto 7 Informe sobre mediciones de impacto en los proyectos IP, que son expuestos en el sistema de información de la DGIP.

Mediante memorándum DGIP N° 197 de fecha 20/07/20 (complementario del Memorándum DGIP N° 191 de fecha 16/07/20) el MH responde lo siguiente:

9. *"No cuenta con un diagnóstico para mejorar el sistema de información (BP/MIP) de la DGIP para la gestión y el monitoreo de proyectos de inversión pública.*
10. *El MH no ha recabado informe sobre el uso de la plataforma electrónica BP/MIP, de los diferentes actores usuarios sobre el manejo y utilidad de la misma*
11. *El MH no cuenta con informe, reclamos o sugerencias sobre la necesidad de realizar ajustes a la plataforma del BP/MIP, como herramienta de gestión y el monitoreo de proyectos de inversión pública.*
12. *No cuenta con Informe sobre mediciones de impacto en los proyectos IP".*

Al respecto, el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública", define en su artículo cuanto sigue 5:

"Artículo 5 Roles Institucionales

1) Al MH, a través de la DSIP le corresponde la administración del SNIP y emitir el dictamen de viabilidad y de emplazamiento a los proyectos.

Ante lo expuesto, se incumple el artículo 32 del mencionado Decreto:

"Artículo 32 Desarrollo y Reglamentación del BP

Sera responsabilidad de la DSIP del MH el desarrollo, operación y la reglamentación del BP. En cumplimiento de esta obligación deberá:

- a) Disponer del equipamiento necesario (hardware) que permita una eficiente y efectiva operación del BP.*
- b) Disponer de un aplicativo que incorpore los avances técnicos que permitan la eficaz y eficiente operación del BP.*
- c) Definir los privilegios de usuario que permitan a los OEE y demás instituciones tener acceso al BP.*
- d) Velar por la permanente actualización de la información registrada en el BP".*

Con relación a lo expuesto, la plataforma tecnológica MIP/BP no posee un robusto sistema de control, ya que deja al arbitrio de los OEE prácticamente toda la línea de producción y carga de datos, sin aparente dispositivo e instancias de control y validación de los datos por ellos cargados al sistema, pues presume la buena fe de los usuarios operadores de los OEE ejecutores que nutren el sistema, que tienen la obligación de reportar con veracidad la información, con lo cual se dejan visos de que la información suministrada carece de la probidad necesaria, presentando las siguientes debilidades:



- a) Control de Procedimiento y tareas dentro del proceso, Gradualidad en el uso (accesos, privilegios de usuario e instancias de revisión) y riesgo de manipulación de contenidos (datos e informes inconsistentes), resguardos adoptados, backup, temporalidad, lugar de guarda, pruebas de restauración, área encargada, etc.
- b) La carga de datos no requiere de un informe que dé fundamento y soporte a los datos cargados (validez y probidad de la información de carga al sistema, debidamente comprobada, instancias de control y supervisión de dicha información incorporada al sistema electrónico, traza de actuación) y sujetos a revisión y/o auditorías externas.
- c) No define "Perfil de usuarios" (nivel de acceso, privilegios de usuario e instancias de revisión), sin Procedimiento definido de requerimientos sobre asignar y/o autorizar accesos al sistema de las personas indicadas con el expertis y perfil mínimo. (Administración de Usuarios. Altas, Bajas, Modificaciones, Niveles de Acceso, perfil técnico de operadores, etc.)
- d) El sistema no cuenta con pistas de auditoría
- e) No cuenta con un registro de usuarios externos y sin Contador de visitas. Sin bitácora ni feedback.
- f) Tampoco incorpora todos los medios tecnológicos para la aplicación de mecanismos digitales en el control.
- g) No facilita el control social, ni puede garantizar la entrega de beneficios económicos, sociales y ambientales de las Inversiones Públicas, mediante información suministrada de calidad (fiable, tempestiva, relevante y sobretodo comprensible).
- h) No dispone de un diagnóstico del "grado de madurez de la implementación del instrumento "MIP" para el seguimiento, monitoreo y control de la gestión de los OEE en las IP
- i) No contiene ni recaba información sobre instrumentos normativos y técnicos de adopción y formalización al interior de las instituciones y de los OEE usuarias del sistema, como de los informes de cumplimiento obrantes.
- j) No cuenta con mecanismos de validación y/o comprobación de la información suministrada por los OEE ejecutores, en la carga del sistema.

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El Banco de Proyectos recoge entre otros datos, información proporcionada por las Unidades Ejecutoras de los proyectos en carácter de declaración jurada, con un usuario identificado y autorizado por la autoridad institucional, siendo este responsable de la información brindada"

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado por el MH no satisface, porque no existe ningún tipo de control, verificación etc., ni documentación soporte que den probidad a la información de los proyectos que son proveídas en carácter de declaración jurada por cada entidad.

Cabe destacar que, durante la ejecución de la auditoría, el MH ha fundamentado la falta de control basado en la "buena fe" de los OEE, porque a su criterio le resulta suficiente que la información proporcionada por las Unidades Ejecutoras de los proyectos sean en carácter de declaración jurada.

Esta conceptualización expresada, encuentra una gestión que generó incertidumbre sobre los datos expuestos, volviéndolo vulnerable y bajo riesgo de contingencias. No permitió certificar su confiabilidad, consistencia y probidad, como tampoco la certeza de los registros expuestos ni del cumplimiento de las disposiciones legales de orden ambiental, respecto al sector de agua y saneamiento.

Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

El control interno impuesto al proceso de uso e implementación SNIP en su plataforma electrónica de IP, generó incertidumbre sobre los datos expuestos, volviéndolo vulnerable y con riesgo de contingencias. No permitió certificar su confiabilidad, consistencia y probidad, como tampoco la certeza de los registros expuestos ni del cumplimiento de las disposiciones legales de orden ambiental, respecto al sector de agua

y saneamiento, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública" (artículo 32).

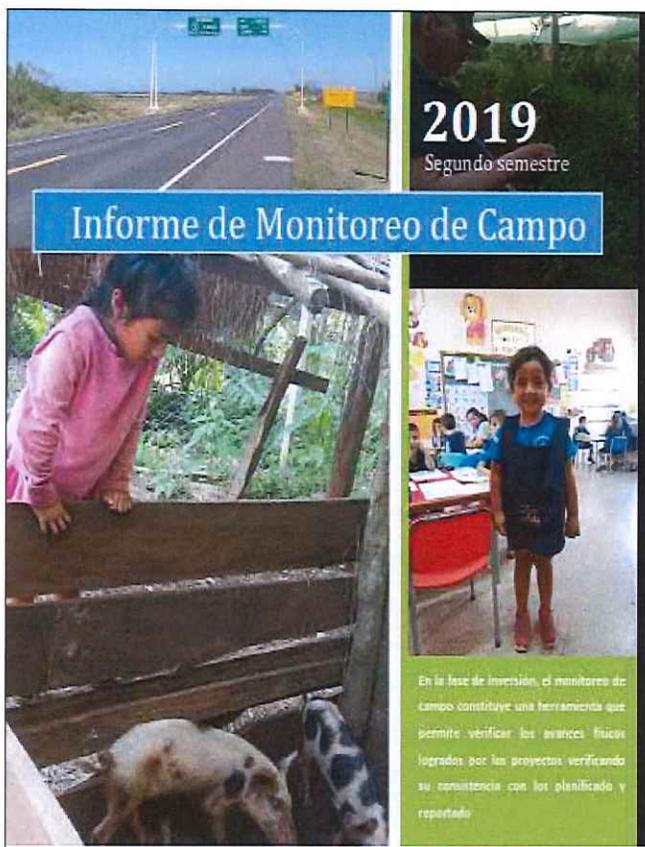
Recomendación

El MH deberá abocarse a fortalecer inmediatamente su control interno institucional, internalizar el MECIP prestando especial interés a los lineamientos del PND 2030 y los ODS, de manera a incorporarlos a la plataforma electrónica del SNIP.

Observación CGR N° 8

El levantamiento físico de datos e información presentados en el Informe de Monitoreo de campo del SNIP se limitó a la observación visual de constatación.

Si bien el marco de Monitoreo de Campo cuenta con directiva administrativa, solo se circunscribe a la actividad de planificación del evento de la visita física a proyectos; sin establecer una guía o protocolo de trabajo, estándares de ejercicio profesional o normas técnicas al cual sujetar su actuación, y que deban ser realizados durante el ejercicio material de la comprobación física de los proyectos, dejando todo el proceder al arbitrio, intuición y buen tino profesional de los técnicos comisionados al campo. No existe posibilidad de verificación posterior ni dejan traza de actuación en campo (huella).



En la fase de inversión, el monitoreo de campo constituye una herramienta que permite verificar los avances físicos logrados por los proyectos verificando su consistencia con lo planificado y reportado

Fuente: Informe proveído por Ministerio de Hacienda - INFORME DE MONITOREO DE CAMPO. 2do. Semestre 2019

Ante esta auditoría no fue presentada documentación que haga referencia al procedimiento realizado para verificación de campo de las obras, como ser bitácora de actividades y tareas desplegadas, memorias de recorrido y cálculo, papeles de trabajo, actas documentos generados por entrevistas, testimonios de las constataciones o mediciones realizadas, levantamientos y procedimientos para comprobación, etc.

Refieren los nexos institucionales ante esta auditoría, que para dicho procedimiento, el técnico designado se provee de una copia física de los datos de proyecto consolidado y reportados por el OEE ejecutor, al sistema BP (sin desagregaciones por obras y actividades), realiza anotaciones que surjan en su agenda personal, tomando testimonio fotográfico durante el recorrido y basado exclusivamente en entrevistas para recabar información, sin realizar ninguna medición o comprobación física de otro tipo que no sea la constatación visual de su existencia. De esta actuación no se genera reporte por comisión de trabajo y se remite a lo expuesto en el "Informe de Monitoreo de campo" que se encuentra en el BP y con acceso web.

Por otro lado, el trabajo de comprobación de la información no está sistematizado y depende en gran medida de la voluntad, arbitrio y buena fe de la persona encargada de operar con privilegio de usuario según su rol, y que pertenece al OEE ejecutor.

El proceder del administrador del BP del SNIP se circunscribe a verificar de manera manual, si el flujo del trabajo referido se encuadra, por medio de la introducción del ID en la plataforma de la DNCP para seguimiento de la contratación referida al código SNIP, reportado mediante portal WEB como de otros sitios web del propio MH, que no están enlazados al BP (web service).

Por medio del Memorándum CGR N° 2 de fecha 02/03/2020, se consultó sobre los mecanismos de evaluación, gestión y monitoreo, específicamente a lo que refiere la comprobación de la información cargada al sistema por los OEE ejecutores.

La respuesta de MH mediante Memorándum DGIP N° 62/20 fue la siguiente: *"Una parte de la información reportada en el Banco pasa por un proceso de verificación (workflow) por parte de la DGIP, la otra parte es reportada desde otros sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda (vía web service)".* Asimismo, manifiesta que no cuenta con procedimiento establecido de comprobación.

Sigue diciendo el MH que: *"El Monitoreo de campo es realizada a partir del Marco para Monitoreo de Campo de Proyectos de Inversión Pública aprobado por la dirección del SNIP. Se establecen dos monitoreos al año, con un Plan para cada etapa."*

En el marco de la Directiva SNIP N° 11/2017 "POR LA CUAL SE REGLAMENTA LAS VISITAS IN-SITU A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA" cuyo Art. 2° establece criterio para la "muestra para monitoreo de campo". Además, propone realizar monitoreos de campo en dos momentos del año planteando en cada caso una lista de proyectos a ser visitados, esperando hacer visitas de campo a por lo menos el 20% de la cartera total de proyectos,"

Al respecto, efectuado un análisis de los documentos remitidos, en el "Informe de Monitoreo de Campo 2do. Semestre 2019", no determina el porcentaje de avance ni se emite juicio de valor respecto a la consistencia con lo planificado y reportado al BP, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:



Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

Cód. SNIP N° 149 "SP Programa Saneamiento y Agua Potable para Chaco y Ciudad Intermedias"
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

INFORMACION BÁSICA

FINANCIAMIENTO POR FUENTE	Préstamo BID	USD 20.000.000	PLAZOS VIGENTES	Fecha de Inicio	27/11/2012
	Donación - AECID	USD 60.000.000		Fecha de Fin	27/11/2019
	Aporte local	USD 8.000.000		Plazo de Ejecución	84 Meses
	Costo Adicional	N/A		Prórroga	28/05/2019
	Total	USD 88.000.000			

INFORMACIÓN RELEVADA EN EL SEGUIMIENTO DE CAMPO

Durante el recorrido realizado en noviembre el equipo de la DSIP estuvo acompañado por los ingenieros Pablo Adorno y Juan Patiño del MOPC, quienes proporcionaron datos técnicos sobre la ejecución del proyecto.

Los trabajos de inversión fueron adjudicadas al Consorcio Chaco, por un monto inicial de G. 143.334.000.000 y la Fiscalización a la empresa Consorcio CONSUL TECH-AETOS, por un monto inicial de G. 13.584.502.566.

El monitoreo se inició en el Centro de Distribución de Loma Plata, donde se pudo conocer también el centro de distribución automatizado, además de recorrer el tanque elevado de Loma Plata que tiene una capacidad de 535 mil litros (Fotografías 1, 2, 3 y 4)

Posteriormente nos trasladamos a la Comunidad Indígena de Pesempo'o en la ciudad de Loma Plata, donde se pudo ver los trabajos de red de distribución piloto de agua potable y que ya cuenta con conexiones domiciliarias para el uso (Fotografías 5 y 6)

Y por último llegamos al Centro de Distribución de la ciudad de Filadelfia donde se encuentran los tanques de reservorio con capacidad de 2 millones de litros y el centro de distribución terminados (Fotografías 7 y 8)

Es importante mencionar que debido a los atrasos iniciales en la ejecución del proyecto y teniendo en cuenta que el Organismo Financiador ha aprobado la extensión del último desembolso hasta mayo del 2020 para que se pueda culminar adecuadamente los procesos licitatorios en marcha, es fundamental que la UEP del Proyecto pueda encaminar satisfactoriamente los procesos licitatorios pendientes para el Chaco: redes de abastecimiento de agua potable a comunidades indígenas y localidades menores y construcción de unidades sanitarias básicas para comunidades indígenas beneficiadas del proyecto Acueducto y sus fiscalizaciones.

Fuente: Ministerio de Hacienda - INFORME DE MONITOREO DE CAMPO. 2do. Semestre 2019 – No se determina % Avance. Tampoco emite juicio de valor respecto la consistencia con los planificado y Reportado al BP.

INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

Avance Físico: 56.12%

Avance Financiero: 37.60%

INFORMES DE AVANCE

[01-01-2017 - 30-06-2017] — Con respecto a las actividades llevadas a cabo en el proyecto en el periodo de referencia se puede mencionar que en el Componente 1 "Inversiones en el Chaco" Se ha firmado contrato con el Consorcio Chaco para la construcción de aductores, centros de distribución y estaciones de bombeo en el Chaco central, además se ha dado orden de inicio y se ha pagado el anticipo financiero. Mientras que la fiscalización se encuentra en la etapa de formalización de contrato con el Consorcio CONSUL TECH-AETOS. En el Componente 2 "Inversiones en Ciudades Intermedias". Consistentes en obras de infraestructuras para sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales (AS) y mejoramiento de sistemas de agua potable (AP) en ciudades intermedias, continúan las obras en la ciudad de Misiones, además se tiene previsto iniciar las obras en las ciudades de Areguá, Tobatí y Casacupé e iniciar los proceso licitatorios en las ciudades de Santa Rita, Horqueta, Itaguá e Ypacarai, como así también los procesos licitatorios para la fiscalización

[01-07-2017 - 31-12-2017] — En cuanto al avance de las obras se puede mencionar que la Infraestructura para Sistemas de Recolección y Tratamiento de Aguas Residuales y Mejoramiento del Sistema de Agua Potable para la Ciudad de San Juan Bautista – Misiones tiene un avance del 82%, en cuanto a la Contratación de Obras para la Construcción del Sistema Alcantarillado Sanitario y Mejoramiento de la Red de Agua Potable de la Ciudad de Itaguá – Central, tiene un avance del 9%, en lo referente al Sistema de Recolección y Tratamiento de Aguas Residuales y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable para la Ciudad de Areguá – Central no tiene avance (se procedió a la Terminación del Contrato por causas imputables al Contratista), y por último en cuanto a la Construcción de Aductores, Centro de Distribución y Estaciones de Bombeo en el Chaco Central se tiene un avance físico del 40%.

[01-01-2018 - 30-06-2018] — No hay informe relacionado

[01-07-2018 - 31-12-2018] — El proyecto ha presentado inconvenientes en su ejecución debido a atrasos en los procesos licitatorios e incumplimientos de contratistas, como así también a lentos avances en el proyecto Acueducto. Actualmente presenta un avance físico acumulado del 41%. En ese sentido se puede mencionar que las inversiones en aductores, centros de distribución y estaciones de bombeo en el Chaco Central tienen un avance físico del 61% y su fiscalización en un 69%. Con respecto a las infraestructuras para sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales y mejoramiento de los sistemas de agua potable en ciudades intermedias se tiene un avance del 16%, con su fiscalización. El proyecto debido a los inconvenientes iniciales ha tenido una prórroga del plazo del último desembolso por 24 meses y se está analizando la posibilidad de presentar en el año 2019 un nuevo pedido de prórroga.

[01-01-2019 - 30-06-2019] — Las obras en el Chaco, consistentes en aductores, centros de distribución y estaciones de bombeo, están finalizando. En cuanto a las redes de distribución de agua potable en Comunidades Indígenas y Comunidades Menores, se encuentran en proceso los llamados a licitación. En relación a los sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales y mejoramiento de los sistemas de agua potable, ha culminado el alcantarillado sanitario en la ciudad de San Juan Bautista, mientras que en Casacupé, Areguá, Tobatí y Horqueta, se encuentran en proceso los llamados de la Licitación.

[01-07-2019 - 31-12-2019] — Las obras de aductores, centros de distribución y estaciones de bombeo en el Chaco han concluido y cuentan con recepción provisoria. En cuanto a las redes de distribución de agua potable en Comunidades Indígenas y Comunidades Menores, las obras han sido adjudicadas, mientras que la fiscalización se encuentra en proceso de adjudicación. También se ha dado el inicio de obras en las ciudades de Casacupé y Tobatí en lo referente al tratamiento de aguas residuales.

Fuente: Portal Web MIP

Por otro lado, la cobertura de proyectos sometidos a revisión física de campo, no alcanzó lo establecido por la Directiva SNIP N° 11/2017, mencionada por el MH, la cual era del 20% de la cartera de proyectos para el año.

En efecto, durante el periodo sujeto a control, fue previsto que los técnicos de la SGIP visiten 33 proyectos en ambos semestres del 2019, y fueron efectivamente alcanzadas todas las instituciones previstas, aunque con una pequeña diferencia de cantidad; sin embargo, conforme listado de proyectos activos presentados a esta auditoría mediante memorándum DGIP, la cantidad de proyectos asciende a 376, lo cual arroja una cobertura igual a 8.78%, lo cual se ilustra a continuación:



Fuente: Elaboración EA basado en informes sobre proyectos visitados

Al respecto, el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" expresa en su artículo 32 cuanto sigue:

"Artículo 32 Desarrollo y Reglamentación del BP

Será responsabilidad de la DSIP del MH el desarrollo, operación y la reglamentación del BP. En cumplimiento de esta obligación deberá: ...

d) Velar por la permanente actualización de la información registrada en el BP".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Efectivamente, el monitoreo de campo se limita exclusivamente a una observación visual de constatación de lo declarado por el ejecutor en sus informes de avance de monitoreo. No consideramos que esa sea una limitación para la validez del trabajo.

El año 2019 se inicia con 148 proyectos en ejecución, de los cuales en 33 fueron objetos de visita de campo, lo que representa el 22%. La CGR menciona 376 proyectos sobre el cual establece su porcentaje en su informe de auditoría, desconocemos el origen del número"

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado no es suficiente, ya que afirma que: *"Efectivamente, el monitoreo de campo se limita exclusivamente a una observación visual de constatación de lo declarado por el ejecutor en sus informes de avance de monitoreo"*.

En este sentido, es relevante recordar, en su parte pertinente, lo expresado por la STP (Expediente CGR N° 14333/20):

"Ningún OEE cumple con remitir los avances del proyecto ante cada etapa informando sobre la situación real del proyecto. Esto imposibilita a la STP conocer pormenores del desarrollo estos proyectos, sus dificultades y los plazos reales en que se desarrollan.

En el BP/MIP No hay información que pueda servir para realizar un seguimiento a un proyecto, debido a la escasa información y no actualización de los datos, principalmente de lo físico, ya que la financiera lo carga el MH. Así mismo, la STP no tiene mecanismo para certificar y/o validar los datos en los registros del MIP

No creemos que el instrumento refleje la confiabilidad y consistencia, debido a que los roles de contribución para la correcta operación del sistema no son claras, precisas ni obligatorias por parte de las OEE, donde no existe un control, monitoreo ni seguimiento que respalden justamente la confiabilidad y consistencia de los datos aportados"

En estas circunstancias, verificar consistencia de lo reportado con los avances físicos logrados por los proyectos versus lo planificado, resulta casi anecdótico y ajustado al azar de su desenvolvimiento.

Esto deviene, significativamente del hecho que la institución no pudo sostener su reporte, pues ante esta auditoría no fue presentada documentación que haga referencia al procedimiento realizado por el equipo designado para verificación de campo para las obras, como ser bitácora de actividades y tareas desplegadas, memorias de recorrido y cálculo, papeles de trabajo, actas documentos generados por entrevistas, testimonios de las constataciones o mediciones realizadas, levantamientos y procedimientos para comprobación realizados, etc.

Refirieron los nexos institucionales ante esta auditoría, que para realizar la verificación de campo, el técnico designado se provee de una copia física de los datos de proyecto consolidado reportados, por el OEE ejecutor, al sistema BP (sin desagregaciones por obras y actividades), y realiza anotaciones que surjan en su agenda personal, tomando testimonio fotográfico durante el recorrido y basado exclusivamente en entrevistas para recabar información, sin realizar ninguna medición o comprobación física de otro tipo que no sea la constatación visual de su existencia. De esta actuación no se genera reporte por comisión de trabajo y se remite a lo expuesto en el "Informe de Monitoreo de campo" que se encuentra en el BP y con acceso web.

Por otro lado, dice la DGIP desconocer el origen del número de 376 proyectos activos, sin embargo, en respuesta al pedido efectuado por memorándum CGR N° 1 de fecha 11/02/20 (punto 7) proveyó a esta auditoría una planilla de "Proyectos en Ejecución" (Expediente CGR/SG N° 349/20), en el cual consta la cantidad de proyectos mencionada más arriba.

Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

El levantamiento físico de datos e información presentados en el Informe de Monitoreo de campo del SNIP no contó con un procedimiento estándar establecido y se limitó a la observación visual de constatación, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 32 inciso d), con lo cual no existe la posibilidad de verificación posterior ni dejan traza de actuación en campo (huella).

Recomendación

El MH deberá establecer una guía o protocolo de trabajo, como estándar de rigor profesional de sus técnicos para los procedimientos de soporte al "Informe de Monitoreo de Campo", que incluya: una bitácora de actividades y tareas a ser desplegadas, memorias de recorrido y cálculo, papeles de trabajo, actas de verificación, documentos generados por entrevistas, testimonios de las constataciones o mediciones realizadas, levantamientos y procedimientos para comprobación realizados, indicadores, etc.; que permita la posibilidad de verificación posterior con traza de actuación en campo (huella) y resultados.

Observación CGR N° 9

El diseño del MIP/BP no incorporó a todos los actores que hacen al SNIP.

El análisis de la "experiencia de usuario" postulada por el alcance de nuestra labor de control, obligó a recabar datos de los diferentes actores del sector Agua y Saneamiento, para lo cual esta auditoría recurrió a información documental y realizó verificaciones in situ como entrevistas a las instituciones y organismos ejecutores (SENASA, MDS y MOPC), que cayeron en la muestra, así como a los órganos reguladores del

sector y/o intervinientes en el proceso de materialización en la ejecución de los proyectos y obras (MADES, ERSSAN, DNCP), y por otro lado al órgano especializado en el área de la plataforma tecnológica y las comunicaciones MITIC; los cuales obran en los expedientes CGR y actas pertinentes.

El resultado común de cada una de estas investigaciones (ver cuadro de la observación CGR N° 2), arrojan como resultado, por un lado, el desconocimiento e implementación de la herramienta tecnológica MIP/BP; y por el otro lado, las entidades no visualizan los beneficios de su uso, la falta de integración con la operativa institucional en cada caso. Así como la falta de definición de los componentes de un proyecto en sus partes intrínsecas de ejecución, como los contratos de obras y actividades generadas por estas que les permita posicionar a la plataforma como útil.

En efecto, cada uno de los OEE visitados manifiestan tener su propia herramienta tecnológica desarrollada institucionalmente, y aquellos OEE ejecutores de proyectos perciben al BP como una carga administrativa más (simple burocracia), por la distracción de tiempo que insume la carga de datos en el BP sin retorno de beneficio, pues expresan que no les sirve para su gestión misional ni es de provecho para proyectar o diseñar nuevas iniciativas de inversión.

Cód. SNIP	Nombre Proyecto	Sector Económico	Organismo Ejecutor (OE)	OEE utiliza como herramienta de gestión misional	OEE Ejecutor/Regulador con Plataforma Electrónica propia	ACCESO y Participación Ciudadana (Fotos/coment.)
11	11/SP FOCEM MERCOSUR YPORA	Agua Potable y Alcantarillado	MDS	NO	Ejecutor NO	0
53	53/SP AGUA POT. Y SAN. P/ COM. RUR. E IND. (BID 2222/OC-PR)	Agua Potable y Alcantarillado	MSPBS	NO	MADES, ERSSAN, SENASA, MOPC Y DNCP sin integración entre ellas ni al BP	0
80	80/SP PROYECTO ACUEDUCTO	Agua Potable y Alcantarillado	MOPC	NO		0
149	149/SP PROG. SANEAM. Y AGUA POT. P/CHACO Y CIUD. INTERM. RE	Agua Potable y Alcantarillado	MOPC	NO		0
310	310/Mejoramiento del Serv. de Alcant. de la Bah. Asunción	Agua Potable y Alcantarillado	MOPC	NO		0
311	311/Mejoramiento Alcantarillado de la ciudad de San Lorenzo	Agua Potable y Alcantarillado	MOPC	NO		0

Fuente: Elaboración propia a partir de consultas directas.

Por otro lado, el módulo de interacción ciudadana que dispone ambos formatos MIP y BP no cuentan con ninguna participación de su público objetivo, en razón de registrar cero (0) actividad de otorgar un clic a "me gusta" o levantar fotos o comentarios a la plataforma. Además, el MH ante consulta realizada por memorándum CGR N° 1 de fecha 11/02/2020, respondió que la plataforma carece de contador de visitas.

Al respecto, el Decreto 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública", expresa en su artículo 3 incisos e y f cuanto sigue:

Artículo 3 Objetivos

"El SNIP tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, actuales y futuros destinados a mantener y/o aumentar las existencias en el país de bienes físicos, recursos humanos, servicios o conocimientos, mediante el de principio, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos. Los objetivos específicos del SNIP son: ...

... e) Monitorear, dar seguimiento y evaluar los proyectos ejecutados por los organismos y entidades del Estado (OEE) y demás instituciones, para retroalimentar los procesos de planificación e inversión pública.
f) Asegurar la alineación de proyectos de inversión pública con las políticas públicas vigentes, los planes estratégicos de desarrollo de mediano y largo plazo, las prioridades del Gobierno Nacional y los compromisos internacionales asumidos por el país..."

Todo lo anterior, y de manera complementaria al desarrollo de la Observación CGR N° 5, denota la falta de confianza e incertidumbre con la que se percibe a la herramienta tecnológica dispuesta como apoyo a la gestión de las inversiones públicas y fomenta el control social de los programas de gobierno y de las políticas públicas por sector, convergen finalmente en los testimonios recogidos en el cuadro de la observación CGR N° 2.

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El diseño del sistema Banco de Proyectos fue realizado con anterioridad al año 2012, algunos organismos ejecutores como el MOPC, Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, entre otros participaron en dicho proceso. Varios de los funcionarios con los que se trabajó actualmente no se encuentran en los mismos lugares de trabajo".

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado refiere que: *"el diseño del sistema Banco de Proyectos fue realizado con anterioridad al año 2012 y los funcionarios con los que se trabajó actualmente no se encuentran en los mismos lugares de trabajo".*

Al respecto, nos remitimos al cuadro resumen de la Observación CGR N° 2, en el cual resalta el desconocimiento e implementación de la herramienta tecnológica MIP/BP y por el otro lado, no se visualizan los beneficios de su uso, la falta de integración con la operativa institucional en cada caso, además de la falta de definición de los componentes de un proyecto en sus partes intrínsecas de ejecución, como los contratos de obras y actividades generadas por estas que les permita posicionar a la plataforma como útil.

En efecto, cada uno de los OEE visitados manifestaron tener su propia herramienta tecnológica desarrollada institucionalmente, y aquellos OEE ejecutores de proyectos, perciben al BP como una carga administrativa más (simple burocracia), por la distracción de tiempo que insume la carga de datos en el BP sin retorno de beneficio, pues expresan que no les sirve para su gestión misional ni es de provecho para proyectar o diseñar nuevas iniciativas de inversión.

Por otro lado, el módulo de interacción ciudadana que disponen ambos formatos MIP y BP, no cuentan con ninguna participación de su público objetivo, en razón de registrar cero (0) actividad de otorgar un clic a "me gusta" o levantar fotos o comentarios a la plataforma.

Todo lo anterior, denota la falta de confianza e incertidumbre con la que se percibe la herramienta tecnológica, que fue dispuesta como apoyo a la gestión de las inversiones públicas y fomentar el control social de los programas de gobierno y de las políticas públicas por sector. Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

El diseño del MIP/BP no incorporó a todos los actores que hacen al SNIP, lo cual se evidenció en la resistencia al uso de la plataforma tecnológica y el escaso conocimiento sobre sus beneficios, precipitando que los OEE tengan su propia herramienta tecnológica desarrollada institucionalmente, y con la percepción que no les sirve para su gestión misional. Además, denotó la falta de confianza e incertidumbre con la que se percibió la herramienta tecnológica dispuesta como apoyo a la gestión de las inversiones públicas y fomentar el control social de los programas de gobierno y de las políticas públicas por sector, incumpliendo el Decreto 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública" (artículo 3 incisos e y f).

Recomendación

El MH deberá revisar el diseño de la plataforma tecnológica MIP/BP, corregir las debilidades expuestas e involucrar a todos los actores que hacen al SNIP, dar participación a las instituciones y organismos ejecutores (SENASA, MDS y MOPC, etc.), así como a los órganos reguladores del sector y/o intervinientes en el proceso de materialización en la ejecución de los proyectos y obras (MADES,

ERSSAN, DNCP, etc.), y por otro lado al órgano especializado en el área de la plataforma tecnológica y las comunicaciones MITIC.

Observación CGR N° 10

El sistema MIP/BP no generó reportes sobre la información registrada por los OEE.

Por memorándum CGR N° 01 de fecha 11/02/20 se solicitó en el punto 8 lo siguiente:

Informe la Situación de los registros del MIP con respecto al presupuesto fiscal 2019, relacionados a la Deuda Pública en inversiones.

Por Memorándum DGIP N° 36/2020 de fecha 19/02/20 el Ministerio de Hacienda en el punto 8 responde lo siguiente: "...El sistema registra la información, pero no genera un reporte sobre los mismos..."

Al respecto, el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)", expresa en su artículo 3 inciso d) cuanto sigue:

"Artículo 3 Objetivos

El SNIP tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, actuales y futuros destinados a mantener y/o aumentar las existencias en el país de bienes físicos, recursos humanos, servicios o conocimientos, mediante el uso de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos. Los objetivos específicos del SNIP son: ...

d): "Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable relacionada con los proyectos de inversión pública".

Un proyecto es toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos.

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El sistema Banco de Proyectos registra información actualizada y genera un número limitado de reportes como el informe del PEP, el informe de avance físico y el informe de avance financiero.

La unidad de análisis del SNIP es el proyecto de inversión pública y no su financiamiento, habiendo otras dependencias dentro del Ministerio de Hacienda encargadas de análisis, administración y registro del financiamiento con deuda externa de los proyectos de inversión pública. El SIGADE es el sistema donde se registra la información que la Contraloría espera que administre el Banco de Proyectos".

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El análisis de este Descargo del Ente Sujeto de Control, permite a esta auditoría ratificarse en su observación considerando que en su respuesta la entidad auditada permite confirmar la situación observada al expresar que el sistema de Banco de Proyectos genera un número limitado de reportes, (durante la realización de la auditoría el MH manifestó que no generan reporte). Además, no se ha remitido documentos que sustenten lo expuesto en el Descargo del Ente Sujeto de Control.

Por otra parte, respecto a lo mencionado en Descargo del Ente Sujeto de Control referente al SIGADE, dicha situación no guarda relación con lo observado, lo cual puede apreciarse en párrafos anteriores donde se refleja la falta de integración de la información.

Conclusión

El sistema MIP/BP no generó reportes sobre la información registrada por los OEE, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de

Inversión Pública (SNIP)" (artículo 3 inciso d), por lo tanto, no se puede contar con información oportuna para la toma de decisiones.

Recomendación

El MH deberá fortalecer el sistema MIP/BP de manera a generar reportes sobre la información registrada por los OEE, y que la misma esté integrada.

Observación CGR N° 11

La información presentada entre los módulos tecnológicos MIP y el BP no se corresponden.

La verificación de los módulos de comunicación vía portal WEB MIP y BP indistintamente, sobre un mismo proyecto de inversión pública, arrojan informaciones y datos que difieren entre sí.

En el cuadro de abajo se expone las diferencias detectadas a consultas realizadas sobre un mismo proyecto con código SNIP.

Código SNIP	Nombre Proyecto	Organismo Ejecutor (OE)	Final Previsto	Avance Financiero BP	Avance Financiero MIP	Avance físico	ESTADO s/ WEB	ACCESO Público (Fotos)	informes al 2019 (MIP)
11	11/SP FOCEM MERCOSUR YPORA	MDS	2015	35,22%	20,59%	87%	Aprobado	0	sin registro
28	28/SP MODERN. DEL SECTOR AGUA Y DE SANEAMIENTO- BIRF 7710-PA	MOPC	2015	60,17%	66,84%	94%	Aprobado	0	sin registro
50	50/SP ABAST.DE AGUA. POT.Y SAN.BAS PEQ.COM.RURAL E INDI(FOCEM)	MSPBS	2015	8,00%	60,66%	81%	priorizado	0	sin registro
51	51/SP PROYECTO NAC. DE INVERSIÓN P/ AGUA Y SANEAM.EN COM. VULN	MSPBS	2015	Sin datos	Sin datos	100%	finalizado	0	sin registro
52	52/SP MODERNIZAC. SECTOR AGUA Y SANEAM. (BIRF-7710-PY)	MSPBS	2015	82,25%	80,83%	99%	priorizado	0	sin registro
53	53/SP AGUA POT. Y SAN. P/ COM. RUR. E IND. (BID 2222/OC-PR)	MSPBS	2016	88,17%	72,47%	98%	Aprobado	0	sin registro
80	80/SP PROYECTO ACUEDUCTO	MOPC	2015	60,17%	71,46%	85%	priorizado	0	sin registro
149	149/SP PROG. SANEAM. Y AGUA POT. P/CHACO Y CIUD. INTERM. RE	MOPC	2015	25,53%	37,60%	56%	priorizado	0	sin registro
308	308/Construcción SEMB. OPORT.- 480 Sistema de Agua y Saneam.	MSPBS	2019	67,79%	29,16%	67%	priorizado	0	sin registro
310	310/Mejoramiento del Serv. de Alcant. de la Bah. Asunción	MOPC	2020	40,57%	18,56%	21%	priorizado	0	sin registro
311	311/Mejoramiento Alcantarillado de la ciudad de San Lorenzo	MOPC	2020	48,54%	1,00%	33%	priorizado	0	sin registro
555	555/Construcción Sist.AguaPot.y.San.Peq.Ciud.Co m.Rural.e.Indig.	MSPBS	2021	inicio operación en 2021	inicio operación en 2022	2%	priorizado	0	sin registro

Fuente: Elaboración del EA a partir de consultas web a las páginas

Al respecto, el artículo 3 "Objetivos" del Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" establece:

"El SNIP tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, actuales y futuros destinados a mantener y/o aumentar las existencias en el país de bienes físicos, recursos humanos, servicios o conocimientos, mediante el uso de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos. Los objetivos específicos del SNIP son:...

d): "Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable relacionada con los proyectos de inversión pública".

Ante lo expuesto, se incumple el artículo 32 del mencionado decreto, en el cual se menciona lo siguiente: *Artículo 32 Desarrollo y Reglamentación del BP "Será responsabilidad de la DSIP del MH el desarrollo, operación y la reglamentación del BP. En cumplimiento de esta obligación deberá:*

d) *Velar por la permanente actualización de la información registrada en el BP".*

En las condiciones mencionadas, las inconsistencias de información presentadas en el MIP/BP despiertan incertidumbre sobre la información suministrada y falta de credibilidad en dichos datos, lesionando con ello el objetivo de "Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable relacionada con los proyectos de inversión pública", lo cual convergen finalmente en los testimonios recogidos en el cuadro de la observación CGR N° 2.

Descargo del Ente Sujeto de Control

"No existen inconsistencias entre el Mapa Inversiones y el Banco de Proyectos. El Mapa Inversiones reporta el avance financiero del proyecto en relación a su costo total.

Por su parte el Banco de Proyecto, reporta la ejecución presupuestaria histórica y los totales indican el promedio de ejecución anual con relación a los presupuestos de cada uno de esos años".

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado no satisface, ya que se evidencian diferencias de criterios sobre el universo que ponderan los avances de una herramienta con respecto a la otra, debido a que exponen cantidades distintas y generan incertidumbre sobre lo reportado bajo un mismo título, además, confirma una vez más la falta de integración de ambas herramientas. En el cuadro anterior, se expusieron las diferencias detectadas a consultas realizadas sobre un mismo proyecto con código SNIP.

En otro sentido, las etiquetas adoptadas para determinar el "Estado" en que se encuentran los proyectos difieren de la realidad. A manera de ejemplo podemos observar que, los Proyectos con código SNIP 11, indica un estado de "Aprobado" sin embargo dicho proyecto se encuentra en estado de cierre. Asimismo, los proyectos con código SNIP 310 y 311 indican "Priorizado" siendo que dichos proyectos se encuentran en plena ejecución. Por último, indican los proyectos del acueducto con códigos SNIP 80 y 149 con la leyenda de "priorizado", los cuales se encuentran en supuesta fase final el primero y en ejecución plena el segundo.

Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

La información suministrada por la plataforma tecnológica Mapa de Inversiones del Paraguay (MIP/BP), presentó inconsistencias entre los módulos tecnológicos MIP y el BP, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 32 inciso d), lo cual despierta incertidumbre sobre la información suministrada y falta de credibilidad en dichos datos.

Recomendación

El MH deberá abocarse a encarar una revisión y actualización de los registros del MIP/BP de manera a lograr que la información suministrada por la plataforma tecnológica, garantice la exposición de Información de calidad; de los beneficios económicos, sociales y ambientales de las Inversiones Públicas, mediante información de calidad (fiable, tempestiva, relevante y sobretodo comprensible).

Capítulo II

Grado de adopción e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Introducción

En setiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta Agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030.

La Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales. Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país. Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. Es importante reconocer el vínculo que existe entre el desarrollo sostenible y otros procesos pertinentes que se están llevando a cabo en las esferas económica, social y ambiental⁹.

En cumplimiento al compromiso asumido la República del Paraguay por Decreto del Poder Ejecutivo N° 5887, de fecha del 6 de septiembre de 2016, se crea la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

El Rol de la Contraloría General de la República en la implementación de los ODS

La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció, por medio de las Resoluciones 66/209 y 69/228, que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) pueden contribuir al logro de los objetivos y prioridades nacionales, así como de las metas de desarrollo acordadas internacionalmente. Para responder a este desafío, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) propuso cuatro enfoques por medio de los cuales estas instituciones pueden contribuir a la implementación de la Agenda 2030:

1. Evaluar la preparación de los gobiernos nacionales para implementar, monitorear e informar sobre el progreso de los ODS;
2. Realizar auditorías operativas (de desempeño) de programas de gobierno que contribuyan a los ODS;
3. Evaluar y apoyar la aplicación del ODS 16 (instituciones eficaces, responsables y transparentes);
4. Ser modelos de transparencia y de rendición de cuentas

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) ha reconocido el compromiso colectivo de las EFS de contribuir al seguimiento y revisión de la Agenda 2030.

Desde la perspectiva de la fiscalización externa, las Entidades Fiscalizadoras Superiores "deberían tener un papel importante en la mejora de las condiciones gubernamentales para implementar los ODS, así como la fiscalización de dicha implementación"¹⁰

⁹ Resolución 70/1 de la Asamblea de la ONU

¹⁰ OLACEFS Los Objetivos del Desarrollo Sostenible – ODS. Documento de consulta interna 2016.

La Contraloría General de la República, cuenta con un mandato legal suficiente de conformidad a lo establecido en los artículos 281 al 283 de la Constitución Nacional en concordancia con la Ley N°276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República, para la realización de distintas auditorías el cotejo de los avances en la consecución de los ODS por parte del gobierno. Como Entidad Fiscalizadora Superior tiene la función en este proceso de dar seguimiento a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En el marco del trabajo realizado al Ministerio de Hacienda (MH), se realizó un relevamiento de datos respecto al conocimiento de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como las acciones llevadas a cabo por la institución para la implementación del mismo.

Para el desarrollo del presente capítulo, ante la carencia de una herramienta nacional reconocida por la legislación, se utilizó el Referencial Básico de Gobernanza (TCU) aplicable a los organismos y entidades de la administración pública. Con relación al material referencial utilizado, es importante señalar lo establecido en la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República" cuyo artículo 16 expresa en su parte pertinente, cuanto sigue: "En el ejercicio de sus funciones ante los organismos o instituciones sometidas a su control y fiscalización, la Contraloría General, a falta de una definición sobre procedimientos, podrá interpretar las disposiciones administrativas y reglamentarias cuyo cumplimiento verifica, conforme a la naturaleza, objeto y funciones de las instituciones..."

Desarrollo

Observación CGR N° 12

El ingreso de datos a la plataforma tecnológica Mapa de Inversiones del Paraguay (MIP) y Banco de Proyectos no incorporó el PND y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por memorándum CGR N° 01 de fecha 11/02/20 se solicitó en el punto 18 lo siguiente:

Informe sobre cumplimiento de metas programadas y su contribución de las Inversiones Públicas al logro de los compromisos asumidos por el ODS (indicadores y metas).

Por Memorándum DGIP N° 36/2020 de fecha 19/02/20 el Ministerio de Hacienda responde lo siguiente: "... *El Banco de Proyectos no incorpora los ODS a los proyectos*".

Asimismo al Memorándum CGR N° 03/2020-DGCGACE requirió informe sobre ¿cuál es el dispositivo de control impuesto por el MH sobre cumplimiento del Decreto N° 2794/14 "La implementación del PND Paraguay 2030, será monitoreada y evaluada en coordinación con el Ministerio de Hacienda, a través del seguimiento de la ejecución del gasto y la medición de los avances en infraestructura de los programas de inversión vinculados al Sistema Nacional de Inversión Pública, así como de la producción de los bienes y servicios entregados en función de las metas programadas a nivel territorial y nacional por los Organismos y Entes del Estado (OEE) - (Decreto MH N° 6495/16 art. 3 inc. f.)

Por medio del Memorándum DGIP N° 63/2020 de fecha 6/03/20 el MH da respuesta y expresa "El seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos e intervenciones públicas que hacen operativo al Plan Nacional de Desarrollo es un mandato de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), por lo tanto, la verificación del cumplimiento del PND 2030 es competencia de la STP con datos proveídos de varias dependencias del MH y no exclusivamente del BP".

Por su parte, la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado, en su artículo 29 establece: "*La administración del sistema de inversión pública corresponderá al Ministerio de Hacienda. Para el efecto deberá: a) evaluar y controlar, cualitativa y cuantitativamente los programas en ejecución por los organismos y entidades del Estado, y formular recomendaciones para optimizar los niveles de rendimiento*"

Al respecto, el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" expone en su artículo 2 "Principios Generales lo siguiente:

"La implementación y funcionamiento del SNIP se basa en los siguientes principios generales" ...

...4 Sostenibilidad ambiental: los proyectos deberán formularse y ejecutarse conforme a la reglamentación ambiental vigente del país ...

7. Equidad: establece que los procesos de inversión incorporen la diversidad social y territorial; en el acceso a los recursos, servicios y oportunidades..."

Al respecto en el artículo 3 "Objetivos" se expresa cuantos sigue: *"El SNIP tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, actuales y futuros destinados a mantener y/o aumentar las existencias en el país de bienes físicos, recursos humanos, servicios o conocimientos, mediante el uso de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos. Los objetivos específicos del SNIP son: ...*

f) Asegurar la alineación de proyectos de inversión pública con las políticas públicas vigentes, los planes estratégicos de desarrollo de mediano y largo plazo, las prioridades del Gobierno Nacional y los compromisos internacionales asumidos por el país..."

La implementación del PND Paraguay 2030 será monitoreada y evaluada en coordinación con el Ministerio de Hacienda, a través del seguimiento de la ejecución del gasto y la medición de los avances en infraestructura de los programas de inversión vinculados al Sistema Nacional de Inversión Pública, así como de la producción de los bienes y servicios entregados en función de las metas programadas a nivel territorial y nacional por los Organismos y Entes del Estado (OEE).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"La mesa de entrada para el análisis de los proyectos de inversión pública es la Ventanilla Única que se encuentra en la Secretaría Técnica de Planificación. En dicha institución se verifica que todos los proyectos que ingresan al Sistema deben estar alineados al PND. Este es requisito obligatorio durante la formulación de los proyectos.

En el momento del registro de un proyecto nuevo en el Banco de Proyectos, existe un campo obligatorio que lo vincula al PND".

Evaluación del Descargo del Ente Sujeto de Control

El Descargo del Ente Sujeto de Control presentado por el MH no satisface, ya que durante la realización de la auditoría manifestó que el BP no incorpora los ODS a los proyectos. Sin embargo, en el Descargo del Ente Sujeto de Control señaló que, al momento del registro de un proyecto nuevo en el Banco de Proyectos, existe un campo obligatorio que lo vincula al PND", además, no adjuntó documentación de respaldo que demuestre lo expuesto.

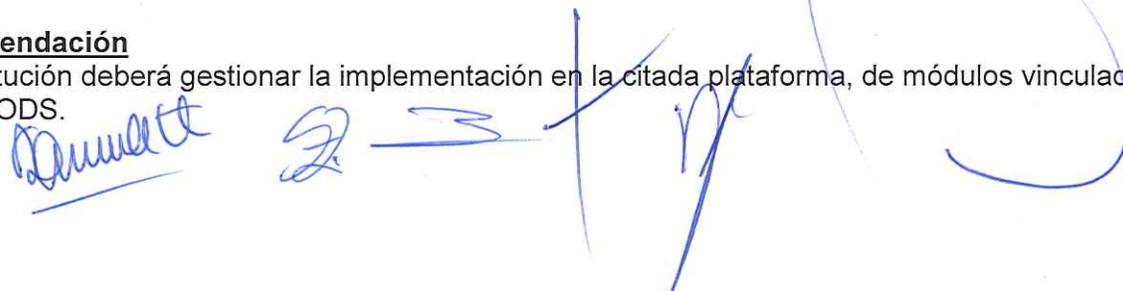
Por lo expuesto, esta auditoría se ratifica en la presente observación.

Conclusión

La institución no incorporó el PND y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los proyectos, para el ingreso de datos a la plataforma tecnológica Mapa de Inversiones del Paraguay (MIP) y Banco de Proyectos, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 (artículo 3 inciso f).

Recomendación

La institución deberá gestionar la implementación en la citada plataforma, de módulos vinculados al PND y a los ODS.



Capítulo III Conclusiones y Recomendaciones

3.1 Conclusiones

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por la Constitución Nacional del Paraguay y la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", ha realizado una Auditoría de Cumplimiento al Ministerio de Hacienda (MH) a efectos de verificar las acciones realizadas para el desarrollo e implementación del Mapa de Inversiones del Paraguay (MIP)/Banco de Proyectos (BP) del SNIP, en cumplimiento a las disposiciones legales vigentes, al 31/12/19

El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos remitidos por el Ministerio de Hacienda (MH). Es responsabilidad de las dependencias involucradas, el contenido de la información suministrada y, de la Contraloría General de la República, producir un Informe de Auditoría de Cumplimiento sobre la base de los documentos remitidos.

Por los efectos que en la administración de los recursos públicos y sus resultados tienen las observaciones expuestas en este Informe, se listan a continuación las observaciones más significativas para el Ministerio de Hacienda (a la fecha), las cuales se citan a continuación:

- El incipiente desarrollo del componente tecnológico del SNIP, no acompañó la gradualidad del marco estratégico, legal e institucional, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (referida en su art. 2 inc. 6. Gradualidad en la implementación. El SNIP se desarrollará en forma progresiva para la paulatina sistematización de los procesos, e incumpliendo el artículo 32).
- La institución mostró debilidades en la gestión durante la ejecución de proyectos de inversión pública, que repercutió en la ejecución de proyectos con desplazamientos de tiempo, costos superiores al perfil del proyecto y reclamos de calidad de obras; además de la percepción negativa de los distintos actores del Sistema Nacional de Inversión Pública, incumpliendo la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" (artículo 29 inciso a) y el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 26).
- Los componentes del SNIP (BP/MIP) no se encontraron integrados con otros sistemas de gestión gubernamental, pues la herramienta electrónica MIP/BP no se constituyó en una "Plataforma tecnológica unificada" que integre las bases de datos y sistemas independientes con los que operan los diversos actores del "Sistema de Inversión Pública", tampoco incorporó indicadores del grado de adopción e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ni del PND 2030, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 30).
- La información expuesta en el MIP/BP no expuso el universo de las inversiones públicas del país. La situación y dinámica real del avance físico-financiero de las inversiones del país no se reflejó en los Estados Registrales emitidos por parte del ente sujeto de control correspondiente al Ejercicio Fiscal 2019, lo que impidió la toma de decisión de los estamentos pertinentes y que sirvan de "alerta temprana" de los resultados de sus operaciones. Esta situación incumplió el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 32 inciso d).

- La socialización e inducción de la herramienta reflejó un bajo grado de adopción del instrumento por parte de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículos 30 y 31).
- El Ministerio de Hacienda mediante el MIP/BP puso a disposición, información de proyectos que no permitió el seguimiento de los contratos de obras ni tienen las características de "datos de calidad" que garanticen y motiven a los operadores del sector Agua y Saneamiento su utilización, durante su gestión y/o toma de decisión, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 3 inciso d).
- El control interno impuesto al proceso de uso e implementación SNIP en su plataforma electrónica de IP, generó incertidumbre sobre los datos expuestos, volviéndolo vulnerable y con riesgo de contingencias. No permitió certificar su confiabilidad, consistencia y probidad, como tampoco la certeza de los registros expuestos ni del cumplimiento de las disposiciones legales de orden ambiental, respecto al sector de agua y saneamiento, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública" (artículo 32).
- El levantamiento físico de datos e información presentados en el Informe de Monitoreo de campo del SNIP no contó con un procedimiento estándar establecido y se limitó a la observación visual de constatación, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 32 inciso d), con lo cual no existe la posibilidad de verificación posterior ni dejan traza de actuación en campo (huella).
- El diseño del MIP/BP no incorporó a todos los actores que hacen al SNIP, lo cual se evidenció en la resistencia al uso de la plataforma tecnológica y el escaso conocimiento sobre sus beneficios, precipitando que los OEE tengan su propia herramienta tecnológica desarrollada institucionalmente, y con la percepción que no les sirve para su gestión misional. Además, denotó la falta de confianza e incertidumbre con la que se percibió la herramienta tecnológica dispuesta como apoyo a la gestión de las inversiones públicas y fomentar el control social de los programas de gobierno y de las políticas públicas por sector, incumpliendo el Decreto 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública" (artículo 3 incisos e y f).
- El sistema MIP/BP no generó reportes sobre la información registrada por los OEE, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 3 inciso d), por lo tanto, no se puede contar con información oportuna para la toma de decisiones.
- La información suministrada por la plataforma tecnológica Mapa de Inversiones del Paraguay (MIP/BP), presentó inconsistencias entre los módulos tecnológicos MIP y el BP, incumpliendo el Decreto N° 6495/16 "Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)" (artículo 32 inciso d), lo cual despierta incertidumbre sobre la información suministrada y falta de credibilidad en dichos datos.
- La institución no incorporó el PND y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los proyectos, para el ingreso de datos a la plataforma tecnológica Mapa de Inversiones del Paraguay (MIP) y Banco de Proyectos, incumpliendo el Decreto N° N° 6495/16 (artículo 3 inciso f).

3.2 Recomendaciones

3.2.1 Recomendaciones Específicas

Atendiendo a las observaciones realizadas en este informe, el Ministerio de Hacienda deberá:

- El MH deberá abocarse a robustecer el componente tecnológico del SNIP, de manera a acompañar la gradualidad del marco estratégico, legal e institucional, internalizar el MECIP prestando especial interés a los lineamientos de los ODS y PND 2030.
- La DGIP deberá fortalecer el sistema básicamente en la gestión de proyectos de inversión pública, con liderazgo e incidencia en el desarrollo de la gestión de los OEE para los proyectos de IP, como órgano rector del mismo. Además, deberá valorar la recomendación emitida por el MITIC (ver Anexo A), referente a aplicar a la plataforma mejores prácticas en cuanto a la interoperabilidad, accesibilidad y usabilidad.
- El Ministerio de Hacienda deberá arbitrar los medios para impulsar la necesaria integración de los sistemas de gestión gubernamental de los diferentes actores del SNIP, de manera a vincularlos en su operativa al "Sistema Nacional de Inversión Pública" (BP/MIP).
- El Ministerio de Hacienda deberá gestionar los mecanismos administrativos, técnicos y tecnológicos para que la información expuesta en el MIP/BP, contenga el universo de las inversiones públicas del país y sirvan para la toma de decisión de los estamentos pertinentes como de "alerta temprana" de los resultados de sus operaciones.
- La DGIP deberá completar el proceso de socialización e inducción de la herramienta tecnológica del SNIP, e incorporar a todos los actores del sistema de inversión pública, en procura de un alto grado de adopción del instrumento por parte de los Organismos y Entidades del Estado (OEE).
- El Ministerio de Hacienda deberá profundizar sus propias capacidades y de los demás actores del sistema de inversión pública, desarrollando las herramientas tecnológicas requeridas que permitan, mediante el MIP/BP, poner a disposición, información de proyectos con las características de "datos de calidad" de manera a realizar el seguimiento de los contratos de obras y fomente el control social de las inversiones.
- Además, deberá revisar el dispositivo de interlocución mediante los mecanismos y canales de relacionamiento institucional y ciudadanía, encarar una decisiva acción de difusión y comunicación efectiva con la sociedad, a efectos de obtener un diseño más amigable de la propia plataforma, de fácil uso.
- El MH deberá abocarse a fortalecer inmediatamente su control interno institucional, internalizar el MECIP prestando especial interés a los lineamientos del PND 2030 y los ODS, de manera a incorporarlos a la plataforma electrónica del SNIP.
- El MH deberá establecer una guía o protocolo de trabajo, como estándar de rigor profesional de sus técnicos para los procedimientos de soporte al "Informe de Monitoreo de Campo", que incluya: una bitácora de actividades y tareas a ser desplegadas, memorias de recorrido y cálculo, papeles de trabajo, actas de verificación, documentos generados por entrevistas, testimonios de las constataciones o mediciones realizadas, levantamientos y procedimientos para comprobación realizados, indicadores, etc.; que permita la posibilidad de verificación posterior con traza de actuación en campo (huella) y resultados.
- El MH deberá revisar el diseño de la plataforma tecnológica MIP/BP, corregir las debilidades expuestas e involucrar a todos los actores que hacen al SNIP, dar participación a las instituciones

y organismos ejecutores (SENASA, MDS y MOPC, etc.), así como a los órganos reguladores del sector y/o intervinientes en el proceso de materialización en la ejecución de los proyectos y obras (MADES, ERSSAN, DNCP, etc.), y por otro lado al órgano especializado en el área de la plataforma tecnológica y las comunicaciones MITIC.

- El MH deberá fortalecer el sistema MIP/BP de manera a generar reportes sobre la información registrada por los OEE, y que la misma esté integrada.
- El MH deberá abocarse a encarar una revisión y actualización de los registros del MIP/BP de manera a lograr que la información suministrada por la plataforma tecnológica, garantice la exposición de Información de calidad; de los beneficios económicos, sociales y ambientales de las Inversiones Públicas, mediante información de calidad (fiable, tempestiva, relevante y sobretodo comprensible).
- La institución deberá gestionar la implementación en la citada plataforma, de módulos vinculados al PND y a los ODS.

3.2.2 Recomendaciones Generales

- ✓ Implementar un Sistema de Control Interno (MECIP:2015) que debe ser soporte de la gestión administrativa para el logro de óptimos resultados, y que a la vez sea garantía para la acción de los Organismos de Control en la evaluación de la gestión de la Institución
- ✓ Con relación a las deficiencias y debilidades señaladas por el equipo auditor, las autoridades del Ministerio de Hacienda deberán implementar un plan de mejoramiento que permita solucionar las citadas deficiencias y debilidades, documento que debe ser entregado a la Contraloría General de la República (en forma impresa y magnética), dentro del plazo de 30 (treinta) días, contados a partir de la emisión del presente informe.

El plan de mejoramiento presentado debe contener las acciones que se implementarán por parte del MH, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo, conforme al formato que se encuentra en la página web en el link <https://www.contraloria.gov.py/index.php/categorias-de-archivos/file/25887-modelo-de-plan-de-mejoramiento-ii>".

3.3 Hechos significativos fuera del alcance de la auditoría

La Ley N° 6490 de fecha 02/01/2020 "De Inversión Pública actualmente se encuentra en proceso de reglamentación. En este ámbito de actuación, cabe resaltar que el artículo 20 determinó un plazo de 120 días, para que el Poder Ejecutivo disponga el decreto que lo instrumente y siendo de cumplimiento obligatorio y vigencia inmediata. A la fecha, esto no se ha cumplido aún.

En este orden de cosas, esta falta de reglamentación afecta el cumplimiento del artículo 16 Fondo de Pre-inversión, tasa del 0,5% sobre contratos, prevista de percepción, y que necesariamente debe ser incluido en el PGN de la institución auditada para el ejercicio fiscal 2021.

Como consecuencia directa de la situación referente a la falta de reglamentación, el MH dejaría de incluir las percepciones que debieran estar insertas en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación para el siguiente periodo fiscal, con lo cual se evitaría recurrir al proceso de ampliación presupuestaria que regularice dicha situación.

Atendiendo a lo señalado, devienen hechos consecuentes que deben ser reparados inmediatamente, a saber:



- ✓ Dar cumplimiento inmediato a la Ley N° 6490/20 "De Inversión Pública", y establecer el decreto reglamentario que lo instrumente (plazo de 120 días se encuentra vencido).
- ✓ Observar el cumplimiento de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", incluyendo partidas presupuestarias de ingresos en el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2021, de manera a que se represente la realidad del universo de ingresos.
- ✓ Establecer la integración del Sistema de Información Unificado (SIU) del sector Agua y Saneamiento, denominado SIASAR (Sistema de Información de Agua y Saneamiento del área Rural - Decreto 3189/19 (3012/19) (base de datos "agua y saneamiento rural") - semáforo de gestión de comunidad local (plataforma digital) (que contó con financiamiento en código SNIP 28), y la plataforma BP/MIP del SNIP; que integre el Plan Nacional de Agua y Saneamiento (PNDAS) y la Ley N° 1614/00 "Marco Regulatorio de Agua y Saneamiento", así como la Ley N° 3239/07 "Recursos Hídricos" con el SNIP. Vale decir: Sistema de información unificado (SIU) -Sistema que alimenta otro sistema mayor (inter-operable) vinculados y de alimentación mutua. (Con participación y accesos de los Entes rectores del sector agua y saneamiento, ente rector de IP, organismos de control, organismos ejecutores, etc.)
- ✓ Ajustar la denominación del sector "Agua y Alcantarillado", a la norma positiva nacional que determina a dicho sector como "Agua y Saneamiento" según lo establecido en el Decreto N° 5516/2010 que modifica parcialmente y amplía el Decreto N° 18.880/2002 reglamentario de Ley N°1614/00 "Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay"; y el PNDAS (Plan Nacional de Agua y Saneamiento), siendo Rector del sector de Agua Potable y Saneamiento el MOPC.

Asimismo, el PND visión 2030, establece los ejes estratégicos, que en el Eje 1 "Reducción de pobreza y desarrollo social" del PND, define líneas de acción para el sector "Agua y Saneamiento" en concordancia con los ODS 6 "Agua Limpia y Saneamiento".

El presente Informe Final se encuentra en la página web www.contraloria.gov.py

Es nuestro Informe Final
Asunción, agosto 2020



Susana Zorrilla
Auditora



Alba Invernizzi
Auditora



Maximino Barrios
Auditor



Hugo Martínez
Jefe de Equipo



Roberto Penayo
Supervisor



Humberto Franco
Coordinador

Dirección General de Control de la Gestión Ambiental y Cultural del Estado

