

---

**SESIONES DE PRORROGA**  
**2003**  
**ORDEN DEL DIA N° 6**

---

---

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS DE LA  
ADMINISTRACION**

**Impreso el día 18 de diciembre de 2003**

Término del artículo 113: 30 de diciembre de 2003

**SUMARIO: Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a efecto de subsanar las irregularidades observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, sobre el Programa 16-Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea durante el ejercicio 1999 y otras cuestiones conexas. (235-S.-2003.)

Buenos Aires, 19 de noviembre de 2003.

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

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

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, a fin de que informe acerca de las medidas adoptadas a los efectos de subsanar las irregularidades observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea sobre el Programa 16 - Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea durante el ejercicio 1999. Asimismo, a los fines de determinar el eventual perjuicio fiscal que en consecuencia de ello se hubiere ocasionado y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ L. GOJA.  
*Juan Estrada.*

**FUNDAMENTOS**

Las presentes actuaciones se refieren a un informe de auditoría realizado en el ámbito del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, con el objeto de efectuar un relevamiento del sistema de información sobre metas y objetivos que sustenta los resultados obtenidos por el Programa 16 - Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea, por el ejercicio 1999.

Las tareas de campo se desarrollaron desde el 9 de abril hasta el 14 de julio de 2000.

La Auditoría General de la Nación informa que en oportunidad de darle traslado del presente informe, el ente auditado mediante nota del 21 de mayo de 2001, produjo comentarios sobre lo planteado en los puntos 4.6. y 5.1. (a consecuencia de la observación 4.1. efectuada al proyecto). Con referencia al resto de las observaciones no formuló comentarios, destacando que implementará las distintas acciones a fin de dar factibilidad a las recomendaciones puntualizadas.

El examen fue practicado de acuerdo con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación aprobadas por la resolución 145/93, dictada en virtud de lo establecido en el artículo 119, inciso d) de la ley 24.156.

Dicha auditoría arrojó como resultado las observaciones que a continuación detalla:

No obtuvo evidencia de la existencia de un sistema de información integral para la toma de decisiones, que le permita determinar al responsable de la ejecución del programa si las acciones desarrolladas están alcanzando los objetivos previstos. Estos últimos no fueron traducidos en metas cuantificables.

Por su parte, el auditado en su descargo considera que el sistema instrumentado responde ade-

cuadamente, a pesar de sus limitaciones, a los objetivos impuestos por la superioridad para el mantenimiento de la capacidad operacional. Su respuesta se sostiene básicamente en que:

– No toda la producción del arma es cuantificable, por lo que se han acentuado determinadas características cualitativas de la “capacidad de disuasión”.

– Los volúmenes de tareas informados permiten extraer conclusiones acordes con los recursos reales asignados, permitiendo a la superioridad la toma de decisiones.

– Características propias de la defensa nacional y cuestiones de seguridad obligan a acotar la información específica sobre determinados indicadores.

Sobre el particular, la AGN destacó que –si bien los fundamentos que argumenta la fuerza son razonables– la observación formulada pretende señalar la falta de integración de las actividades 1 y 2, lo cual conduce a la imposibilidad de medir el resultado de la gestión a través de los volúmenes de tareas informados. Las reservas que merezca dicha integración en razón de cuestiones de seguridad, deberían ser evaluadas por el responsable del programa.

– Observó la implementación de dos subsistemas de información por las actividades presupuestarias, distinguiéndose en ellos elementos de análisis de gestión, aunque sin definir el modo en que ambas actividades se integran para alcanzar los objetivos comunes ni la justificación de por qué los volúmenes de tarea previstos conducen al logro de aquéllos.

Tuvo a la vista en la Jefatura IV-Logística, un detalle de las horas de vuelo ejecutadas en cada una de las unidades con dotación, desagregadas por sistema de armas, para el segundo y el tercer trimestre de 1999.

En base a los totales por trimestre, el subsistema de información correspondiente a operaciones aéreas arroja cifras razonablemente armónicas con lo informado en la cuenta de inversión. No obstante lo expresado anteriormente, no pudo determinar por qué se compensan diferencias entre las horas voladas por los distintos tipos de aeronaves, teniendo en cuenta la disparidad que se advierte a nivel de parciales.

– Consultó al sistema de control de combustible de la Dirección de Administración de Materiales (confeccionado a partir de documentación inherente a la empresa proveedora), procurando establecer la consistencia entre combustible consumido y horas de vuelo de diversos sistemas de armas (comunicadas por las unidades correspondientes). Se dividió el total de combustible consumido mensualmente para un determinado sistema de armas, por las horas de vuelo informadas en el mismo mes por la brigada correspondiente, concluyendo la consistencia de lo informado en la medida en que los co-

cientos resultantes para un período dado se mantengan razonablemente constantes. Realizó dicha comparación para el semestre abril-septiembre de 1999 y para sistemas de armas, dando como resultado que la relación se encuentra entre +14% y –14% de desvío, con respecto al promedio del semestre.

En base al resultado obtenido, concluyó que las horas de vuelo informadas se corresponden razonablemente con el consumo de combustible facturado por YPF.

– Del análisis de los resultados del adiestramiento de pilotos en etapa III, verificó que las unidades llevan registro del cumplimiento, por parte de cada piloto, de las exigencias establecidas en las DIU, actualizándose dicho registro en base al informe que el piloto entrega a la unidad una vez concluido el vuelo. Posteriormente, con frecuencia trimestral, se resumen en planillas las mediciones alcanzadas por cada piloto en cada tema y se comparan con las exigencias previstas en las directivas, efectuándose un comentario u observación en el caso de que no se alcancen dichos parámetros mínimos. El Departamento Adiestramiento controla las planillas trimestrales, señalando los incumplimientos de las exigencias mínimas y actualizando una base de datos por cada piloto. El sistema de control del adiestramiento de los pilotos es extensivo y posee un detallado avance del entrenamiento, que es comprobable de manera documental. En base a la muestra de pilotos seleccionada, verificó la existencia del control ejercido por el Departamento Adiestramiento y el cumplimiento de exigencias mínimas, ajustándose a lo ordenado por el jefe del Estado Mayor en el PAA. Asimismo, los incumplimientos de exigencias mínimas cotejados respondieron generalmente a la falta de recursos financieros o materiales.

– El mecanismo que se empleó para la planificación de la Actividad 2 - Apoyo y mantenimiento, se apartó de las pautas que se aplicaban y que relacionaban el mantenimiento previsto y no previsto con las horas de mano de obra que se esperaba cumplir. Para el ejercicio 1999, no es posible ligar la planificación informada en horas de mano de obra con los correspondientes trabajos de mantenimiento de los sistemas de armas.

Al respecto consideró que, siendo el Comando de Material la máxima instancia en lo referente a la planificación de la actividad, los elementos de juicio citados en la respuesta debieron conformar la planificación y, por ende, estar disponibles en el Comando de Material. Sin perjuicio de ello, agregó que con fecha 5/7/2000 visitó el Área Material Quilmes y solicitó una orden de trabajo en particular (por un helicóptero LAMA SA315B), para verificar el funcionamiento de la administración de materiales. No fue posible obtener dicha orden ni precisiones sobre el trabajo, durante el día de la visita. Con posterioridad, remitió copia del manual de repuestos (por las piezas cuya

compra estaba analizando) y del requerimiento de materiales formulado, pero no la orden de trabajo oportunamente solicitada. En razón de todo ello, mantuvo la observación formulada.

– La Dirección de Administración de Material (DAM), dependiente de la Dirección General de Abastecimiento, no registró el movimiento de stock de repuestos y piezas de material aéreo.

– La AGN manifestó que de la muestra de 29 procedimientos de selección de los contratistas auditados, 28 se realizaron mediante contratación directa. En los casos analizados, suele considerarse la urgencia operativa para contratar por la intención de evitar penalizar la actividad aérea al quedar una aeronave fuera de servicio. Por otro lado, coexiste la invocación de la urgencia con cierta lentitud para impulsar las sucesivas etapas del procedimiento.

La posibilidad de que una aeronave quede fuera de servicio o la alteración del programa de actividad aérea, son acontecimientos que responden a diversas causas. La contratación en forma directa por urgencia de un servicio o un bien determinados, no es suficiente por sí sola para evitar la interrupción de la actividad aérea. De alguna manera, todas las contrataciones vinculadas con el mantenimiento de aeronaves siempre contribuyen a la ejecución de la actividad aérea planificada.

A los efectos de poder identificar la urgencia, la Procuración del Tesoro señaló diversas características que debe reunir la situación que origina la necesidad de contratar (P.T. dictámenes 89:260 y 77:265), justificando la contratación directa por urgencia cuando ésta sea inmediata, concreta, probada y objetiva.

– La conveniencia de los precios a preadjudicar (párrafo 104 y normas aclaratorias concordantes) en oportunidad de realizarse los informes técnicos, no se deriva de elementos de juicio concretos que den cuenta de la evaluación de los precios cotizados, a través de alguno de los indicadores detallados en la reglamentación jurisdiccional.

– Constató varios casos en los que las sucesivas etapas de la contratación no conformaron la secuencia lógica del procedimiento. Por ejemplo, cumplimiento del objeto anterior a la orden de compra (C.D. 213/99), informe técnico sobre la oferta posterior a la adjudicación (C.D. 138/99), cumplimiento del objeto anterior a la adjudicación (C.D. 146/99, 106/99, 213/99), orden de compra anterior a la adjudicación (C.D. 48/99), procedimiento de contratación posterior al ingreso de la aeronave al taller del adjudicatario (C.D. 137/99). La CACFA señaló las inconsistencias en el procedimiento (C.D. 85/99 y 48/99), observando que las respectivas órdenes de compra habían sido emitidas con anterioridad a la aprobación de la adjudicación.

– Las actuaciones en las que tramitaron los procedimientos de contratación seleccionados carecen

de foliatura. Asimismo, la AGN no tuvo a la vista en los expedientes las constancias de constitución de garantías. Por otra parte, en muchos casos no estaba consignado el número de inscripción del contratista en el Registro de Proveedores y Concesionarios de la Fuerza Aérea, requisito que invariablemente se plantea en las condiciones particulares como obstáculo para contratar con el organismo.

– La Comisión Administrativa de Contrataciones de la Fuerza Aérea, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley 20.124, no consideró necesario remitir las pertinentes consultas de precios testigos a la SIGEN. Su decisión se basó principalmente en el hecho de que la cotización obtenida es la de un proveedor con exclusividad de comercialización, o bien que la misma no supera los precios de plaza en razón del análisis practicado. En atención a lo establecido en los decretos 558/96 y 814/98, no resultarían eximidas de la consulta de precios testigos a la SIGEN, las contrataciones directas de más de \$ 75.000 realizadas por la fuerza.

– Los procedimientos de contratación que se incluyen a continuación, presentan situaciones particulares que justifican la mención de sus aspectos más importantes en cada una de las contrataciones en que se presentan:

– Contratación directa 137/99.

Bonaerense de Aviación S.A. (BASA).

Contratación directa por urgencia, para recorrido general y reparación de un motor, comprobación en banco del mismo y pintura general del Piper PA-131 Navajo, matrícula VR-22 (\$ 92.828)

– Obtuvo en la Dirección de Material Aéreo la comunicación escrita interna CH 2.284, en la que se acredita que el motor del Piper (marca Lycoming modelo TIGO 541-E1A serie 240-62) no fue reparado sino que fue removido y cambiado. Se compró un motor, con número de serie 438-62, proveniente de Miami (Florida, Estados Unidos) adquirido por la contratista BASA a la empresa Global Air Services Inc. (ingresado el 27/8/99) e instalado en el Piper matrícula VR-22 el 28/10/99. La necesidad de cambiar el motor pudo haber sobrevenido en el desarrollo de su reparación, pero no surge del expediente.

– Con fecha 5/7/00, realizó una visita a los talleres de BASA –ubicados en el Area Material Quilmes–. Tanto las autoridades de la empresa como del área material prestaron su colaboración para poder tomar conocimiento de los trabajos realizados en el Piper VR-22. Tuvo a la vista documentación inherente a la orden de trabajo registrada por la empresa para emplear el sistema de contratación directa. Dicho trabajo no se condice adecuadamente con el objeto de la contratación, toda vez que se consigna la “inspección de 500 horas del planeador, inspección de 100 horas de motor, inspección de 100 horas de hélice y verificación y/o cumplimiento de

directivas de aeronavegabilidad de planeador, motor y hélice". Como consecuencia de las novedades surgidas del trabajo realizado por BASA (por parámetros fuera de tolerancia), hubiera sido conveniente el reemplazo del motor derecho. En la planilla de trabajos efectuados consta el pintado de letreros externos, en lugar de pintura general (según planilla de compra P-199073). Por otra parte, en base a lo manifestado por sus autoridades, la empresa carece de un banco de pruebas de motores para proceder a la comprobación del motor Lycoming, tal como se solicitaba en planilla de compra P-199074.

– En oportunidad de la visita practicada, la aeronave en cuestión se encontraba nuevamente en taller para inspección del motor izquierdo. Según comentarios efectuados por las autoridades de la empresa, el motor removido (con número de serie 240-62) se hallaba aún en el taller de BASA, a la espera de ser retirado por la fuerza.

– Contrataciones directas 56/99, 88/99, 107/99, 126/99 y 182/99.

Adjudicataria: MBA S.A. (Deltagroup S.A. por cambio de razón social.)

Objeto: Contrataciones directas por exclusividad para el desarrollo de un taller integral de asientos eyectables.

Monto total: \$ 806.845,85.

– La auditoría señaló que el organismo auditado realizó contrataciones directas con esta empresa, en razón del convenio firmado entre MBA S.A. y la Fuerza Aérea, para la inspección, reparación y mantenimiento de todos los asientos eyectables de los sistemas de armas. Entre los antecedentes más notorios destacó que, durante 1997, surgió la pérdida de la capacidad de mantenimiento mayor e intermedio de asientos eyectables, por el traspaso del Area Material Córdoba a LMAASA, donde una serie de conjuntos, subconjuntos y componentes no fueron incluidos en el plan de trabajo de esa empresa. A fin de detener y revertir el deterioro de la capacidad operativa, el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea firmó el convenio con MBA que tuvo como objetivo el desarrollo de un taller integral de asientos eyectables en el Area Material Río Cuarto. El organismo en cuestión concedió un espacio físico en el área material a cambio de un canon, cediendo asimismo los bancos de prueba que poseía la fuerza en la ex Area Material Córdoba. La empresa se obligaba a desarrollar y actualizar la documentación técnica de los asientos eyectables, conforme a los lineamientos establecidos por los fabricantes.

La selección de la empresa para llevar a cabo este proyecto se debió a que era representante exclusivo para la comercialización y reparación del fabricante francés de asientos eyectables Societé d'Exploitation des Matériels Martin Baker (SEMMEB).

Obtuvo copia de una constancia de la representación a favor de la empresa MBA S.A., así como también una nota informando el cambio de la razón social por la de Deltagroup S.A. En la actuación correspondiente a la contratación directa 88/99, el presidente de la Comisión Administrativa de Contrataciones de la Fuerza Aérea dejó constancia (14/5/99) que no convalidaba el acuerdo con MBA/Deltagroup por los siguientes motivos:

– MBA no certificó su habilitación por parte del fabricante. Desconoció certificaciones de calidad de MBA.

– No tuvo a la vista qué documentación técnica posee MBA y qué grado de actualización con respecto a SEMMEB.

– No pudo verificar qué habilitación tiene la persona que firma la vuelta al servicio de los asientos inspeccionados.

– MBA no cumplió los requisitos de inscripción en el Registro de Proveedores y Concesionarios de la Fuerza Aérea, lo que la inhabilita para contratar con la fuerza.

En virtud de lo expuesto no surgió de las actuaciones la convalidación del contrato suscripto entre Deltagroup/MBA y la Fuerza Aérea por parte de la CACFA, siendo ésta la comisión que tiene facultades para contratar y para aprobar adjudicaciones, en orden a los montos involucrados (párrafo 20 de la reglamentación).

– El convenio entre MBA y la Fuerza Aérea para el desarrollo de un taller integral de asientos eyectables estableció que el precio de los trabajos radicaría en el ajuste de un valor base, que no podría superar el valor de referencia. Anualmente debería calcular dicho valor de referencia, el que está dado por un 66 % del valor del mismo elemento, procesado por el fabricante en el país de origen (computando mano de obra y repuestos sistemáticos).

Sin perjuicio de que un sistema de ajuste de precios no resultaría –a priori– compatible con las previsiones de la Ley de Convertibilidad, en las actuaciones no constó el procedimiento por el cual se determinó el valor de mantenimiento de cada asiento eyectable. Tampoco adjuntó elementos que permitan su comparación con el valor de referencia definido en el convenio.

– En la actuación correspondiente a la contratación directa 107/99, la empresa Deltagroup S.A. solicitó que el pago de los trabajos realizados se transfirieran a su cuenta abierta en el Banco Bilbao Vizcaya sucursal Gran Caymán. En consecuencia remitió las órdenes de compra correspondientes a la Agregaduría Aérea en Estados Unidos. Tratándose de una operación que fue tramitada como una adquisición en nuestro país, el mecanismo de pago debió ser el general, a través de la cuenta única del Tesoro.

– Contratación directa s/número. Adjudicataria: United Aeronautical Corp. (UAC).

Objeto: Contratación directa por urgencia, por la provisión de repuestos para el sistema de armas A4-AR (\$ 48,760).

– Con fecha 5/8/98 el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea celebró un convenio entre la fuerza y la empresa United Aeronautical Corp., con domicilio en Estados Unidos, para que constituyera un stock de repuestos del sistema A4-AR, en condiciones de disponibilidad inmediata. Para ello le cedió a la empresa un local en la V Brigada Aérea (Villa Reynolds, San Luis) que es la base que sirve de asiento a dicho sistema de armas. La empresa debe tener disponibilidad inmediata de los elementos que solicite la fuerza, aceptándose un lapso de 60 días de demora máxima a contar desde el requerimiento, para poner a disposición el material. Para materiales catalogados con grado de urgencia AOG (avión en tierra), la empresa debe poner a disposición los elementos en un máximo de 7 días. La adjudicataria, que por proveer elementos de diversos fabricantes se trataría de una empresa intermediaria, debe ofrecer igual garantía que el fabricante o el reparador de los elementos. La Fuerza Aérea formuló el requerimiento de material por semestre adelantado y el mismo no implicaba compra. La fuerza está obligada a realizar una compra mínima anual, del 60 % del valor del material solicitado para stock. En las actuaciones no agregó elementos o antecedentes que permitan analizar la coexistencia de este convenio con la concesión de la ex Area Material Córdoba a la empresa Lockheed Martin, que es proveedora de los aviones y de la tecnología del sistema de armas A4-AR.

– La justificación de la contratación directa por urgencia no es explícita. Sin embargo, dado que el sistema A4-AR es la expresión tecnológica más moderna de los sistemas de armas de la fuerza, cabe considerar que la previsión de constituir un stock está directamente relacionada con la necesidad de contar con estos aviones siempre y en todo momento. Pero ello se complementa con el análisis que debe efectuar la Dirección General de Mantenimiento, previo a aprobar la lista de precios confeccionada por la contratista norteamericana. Para su ponderación, la Dirección de Material Aéreo debe considerar los listados de precios de los fabricantes más los recargos por fletes, seguros e impuestos y a ello agregarle los costos de mantenimiento de stock (en orden a lo convenido por artículo 3º). La Comisión de Adjudicación citó el informe técnico de la Dirección de Material Aéreo, como antecedente de la conveniencia de los precios. La citada dirección concluyó en la conveniencia de la propuesta, relacionando su decisión con el objetivo de mantener la disponibilidad de aviones en servicio. En

consecuencia, no constaron elementos que den cuenta del análisis de precios previsto en el convenio, que demuestre la conveniencia de los mismos.

*Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.*

## ANTECEDENTE

1

### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 406/01, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre el Programa 16 - Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea durante el ejercicio 1999, en el ámbito del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional a fin de que informe acerca de las medidas adoptadas a los efectos de subsanar las irregularidades observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea sobre el Programa 16 - Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea durante el ejercicio 1999. Asimismo a los fines de determinar el eventual perjuicio fiscal que en consecuencia de ello se hubiere ocasionado y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de septiembre de 2003.

*Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.*

2

Ver expediente 235-S.-2003.

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