

SESIONES ORDINARIAS**2006****ORDEN DEL DIA N° 1198****COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS****Impreso el día 18 de octubre de 2006**

Término del artículo 113: 27 de octubre de 2006

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe referido a la auditoría de gestión efectuada en el ámbito de Gendarmería Nacional referido al Programa 40 Capacidad Operacional, ejercicio 2002. (197-S.-2006.)

Buenos Aires, 27 de septiembre de 2006.

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 solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe referido a la auditoría de gestión efectuada en el ámbito de Gendarmería Nacional referido al Programa 40 Capacidad Operacional, ejercicio 2002.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

En virtud de las funciones conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades atribuidas por el artículo 118 de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Gendarmería Nacional Argentina.

1. Objeto de la auditoría de la AGN

El objeto de la auditoría de la Auditoría General de la Nación fue el Programa 40 - Capacidad Operacional de la Gendarmería Nacional a efectos de evaluar la gestión del ejercicio 2002 a través del sistema de metas y objetivos, verificando asimismo el cumplimiento del régimen de contrataciones.

2. Alcance del examen de la AGN

El trabajo de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d), de la ley 24.156. La AGN señala que la metodología aplicada para la recolección de la información se basó en entrevistas con los responsables de las distintas áreas de la fuerza, en el análisis de la legislación vigente, de los programas, objetivos y metas establecidos, de la información generada por las áreas operativas y de los partes de actividad y estadísticas producidas por los diversos sectores. La práctica de algunos de los procedimientos referidos se hizo extensiva a la gestión del año 2003, a fin de ganar contemporaneidad en los comentarios y observaciones que se incluyen en el informe de la AGN. Las tareas propias del objeto de examen de la AGN se desarrollaron en sede del

auditado entre el 23 de marzo y el 30 de septiembre de 2004. Por otra parte, la AGN manifiesta que los comentarios y observaciones a que se arribara como consecuencia de los procedimientos de auditoría fueron puestos en conocimiento del organismo para que produzca las aclaraciones que considere pertinentes. La Gendarmería produjo respuesta siendo sus consideraciones receptadas en el informe de la AGN.

3. La AGN, en el apartado "Aclaraciones previas", señaló lo siguiente:

3.1. Descripción de la entidad. Señala la AGN que la Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad, de naturaleza militar y con características de fuerza intermedia, que cumple su misión y funciones en el marco de la seguridad interior, la defensa nacional y el apoyo a la política exterior de la Nación. Su misión con relación a la seguridad interior radica en asumir las responsabilidades de su competencia en la zona de seguridad de frontera (una franja de 100 km de ancho en la frontera terrestre y 50 km en la frontera fluvial), pasos, puentes y túneles internacionales, objetivos estratégicos, corredores viales internacionales, parques nacionales, lagos limítrofes y cualquier otro lugar que disponga el Poder Ejecutivo nacional o que requiera la justicia federal. Actúa en la prevención y represión de delitos federales y leyes especiales (migraciones clandestinas, contrabando, narcotráfico, alteraciones del orden público, etcétera). En cuanto a la defensa nacional, permite contar con una fuerza capaz de dar respuesta a distintos tipos de agresiones, sin el compromiso prematuro de su máximo poder de disuasión como son las fuerzas armadas. Su misión se vincula con ejercer el control y vigilancia de la frontera, la custodia de objetivos estratégicos e intervenir en la seguridad estratégica operacional y otras operaciones militares. Asimismo, en virtud de lo establecido en la ley 24.059, de seguridad interior, en el marco del Consejo Provincial primero y del Comité de Crisis después (por requerimiento del gobernador de la provincia de Buenos Aires), la Gendarmería pasó a tener intervención en la seguridad pública del conurbano bonaerense, destacándose su presencia en puentes y accesos a la Capital Federal, en los servicios de trenes metropolitanos y en las autopistas. A partir del 7/7/2003, se extendió su presencia a los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

3.2. Estructura orgánica y despliegue. Hasta 1983 la Gendarmería dependía del por entonces Coman-

do en Jefe del Ejército y estaba al mando de un general de dicha fuerza. Con posterioridad, pasó a depender de los ministerios de Defensa, Interior, Justicia y –recientemente– ha vuelto al ámbito del Ministerio del Interior. La estructura orgánica de la fuerza ha tenido varias modificaciones en lapsos medianamente breves, siendo de destacar que las sucesivas modificaciones se adoptan con carácter experimental y carecen de ratificación por norma legal de la jerarquía que corresponde. En el ejercicio 2003 se dictaron cuatro disposiciones efectuando cambios en la estructura orgánica (la vigente se aprobó por disposición DNG 907 del 10/11/2003). No surgen con claridad los motivos que justifican cada uno de los cambios introducidos. Así, durante el año 2002 la estructura de la Gendarmería distinguía un Estado Mayor General integrado por once direcciones, entre las que se encontraban la Dirección de Operaciones, la Dirección de Policía de Seguridad y la Dirección de Policía Judicial, que tenían competencia en la gestión de la mayor parte del Programa 40. En el año 2003, se dispuso la introducción de una Dirección de Estado Mayor por encima de todas las direcciones que lo integraban y se eliminó la Dirección de Operaciones, reemplazándola por el Comando de Operaciones. De este último dependen todas las unidades del despliegue (jefaturas de región, Centro Antidrogas, destacamentos móviles, secciones de seguridad y toda dependencia que pueda ser identificada con una función operativa). La modificación parece tener por objeto la centralización en la toma de decisiones, de manera que los niveles intermedios y regionales (agrupaciones y escuadrones) transfieran responsabilidades al Comando de Operaciones. Cabe señalar también que las direcciones de Policía de Seguridad y de Policía Judicial, que coexistían en la estructura del año 2002, pasaron a integrar en el año 2003 una misma Dirección de Planes de Operaciones, pero que recoge parcialmente las misiones y funciones de sus antecesoras. La Gendarmería cuenta con unos 17.700 hombres. Su organización fue tradicionalmente paralela a la del Ejército. Donde existía un cuerpo de Ejército se establecía una región de la Gendarmería y otro tanto ocurría con las dependencias menores. El despliegue de unidades en la actualidad se corresponde con el siguiente entramado:

– 4 regiones (Campo de Mayo, Bahía Blanca, Córdoba y Rosario). Cada una de ellas posee un destacamento móvil que cubre funciones operativas en el ámbito geográfico correspondiente, habiéndose agregado recientemente el Destacamento Móvil 5, localizado en Santiago del Estero. Cada destacamento móvil cuenta con 400 hombres aproximadamente, con entrenamiento y equipo necesarios para cumplir funciones de prevención y restablecimiento del orden público.

– 12 agrupaciones. Las agrupaciones son unidades administrativas enmarcadas en una región,

identificables con las provincias limítrofes. Dentro de su organización poseen centros de reunión de información, dedicados a funciones de inteligencia.

– 54 escuadrones. Su distribución dentro de las agrupaciones es variable, dependiendo mayormente del grado de riesgo que revista la frontera. También existen escuadrones de seguridad, dedicados a cuestiones viales o a la seguridad de objetivos estratégicos. Tienen entre 100 y 200 hombres y constituyen la unidad operativa por excelencia.

– Secciones y grupos. Operan como desprendimientos de los escuadrones (dispersando su presencia a lo largo de la frontera) y constituyen dependencias pequeñas, de pocas personas. Una sección puede pasar a categorizarse como grupo y viceversa, si cambia el grado de conflicto o riesgo del área que cubre, o si una determinada tendencia delictiva se desplaza de un área geográfica a otra. La concentración de dependencias y recursos humanos en la frontera con Bolivia y en la zona de influencia de la Triple Frontera, explican la importancia que se asigna a dichas zonas –constituyen “fronteras calientes”– en comparación con la frontera austral que, según entrevistas mantenidas, no reviste mayores riesgos del punto de vista de la seguridad, en razón de que Chile ejerce un fuerte control. Desde el año 2002 –aproximadamente– en adelante, la Gendarmería ha sido convocada para ejercer su accionar en el conurbano bonaerense, en tareas de seguridad pública. Su presencia se hace notar en un ámbito que, tradicionalmente, no se corresponde con su misión y zona de influencia específicas.

3.3. Plan estratégico institucional. En el año 2000 se trazó el plan estratégico institucional, en el que se distinguen fortalezas, debilidades, valores institucionales y se formulan las políticas a seguir y las metas institucionales y estratégicas a alcanzar para el período 2001/2003. De dicha formulación surge que la política a seguir con relación al fortalecimiento de la capacidad operacional se basa, entre otras cosas, en la redistribución de medios materiales, la reasignación de personal en favor de las tareas operativas, la revalorización de las tareas de reunión de información y la producción de inteligencia operativa. El esfuerzo principal de la fuerza se orienta a la lucha contra el narcotráfico, el contrabando, la protección del medio ambiente y la obtención de recursos extrapresupuestarios que sirvan al mantenimiento de la capacidad operativa. Con respecto a las metas fijadas en el plan estratégico, se distingue la metodología de definición de metas medidas como la variación porcentual anual de un determinado indicador. Así, en lo concerniente a asuntos policiales y judiciales, se definieron como metas anuales incrementar un 10 % los secuestros de mercadería de contrabando, incrementar un 25 % las causas judiciales basadas en una investigación

judicial previa, desarrollar un 25 % anual la base de datos de la información policial disponible para la consulta y seguimiento de casos, incrementar un 10 % los secuestros de automotores que tengan dispuestas medidas cautelares, etcétera.

3.4. Política presupuestaria para el ejercicio 2002. Objetivos y metas del Programa 40. La política presupuestaria de la Gendarmería para el ejercicio 2002 incluyó diversos objetivos a alcanzar con relación a la capacidad operacional de la fuerza, que pueden ser resumidos en:

- Mejorar la calidad de los controles fronterizos.
- Priorizar la actividad de prevención mediante el aumento del patrullaje.
- Afianzar las medidas de control en el ingreso y egreso de personas en los pasos internacionales.
- Contribuir a la ejecución de controles fitosanitarios.
- Colaborar con la AFIP en la ejecución de controles contra el contrabando e incrementar el esfuerzo en la lucha contra el tráfico de estupefacientes.
- Potenciar los servicios de protección ambiental y civil y los servicios de seguridad vial y control de corredores internacionales.

La capacidad operacional de la Gendarmería se concreta a través de una amplia gama de acciones y funciones, destacándose la de policía de seguridad y judicial en el fuero federal (previene y reprime delitos de carácter federal, como por ejemplo el contrabando, migraciones clandestinas, terrorismo, narcotráfico, acciones contra el medio ambiente, delitos contra la seguridad común o contra los bienes materiales, entre otros). Ejerce el control y vigilancia de las fronteras, la seguridad en los pasos internacionales y controla el ingreso y egreso de personas y bienes, cuando los titulares de dichas funciones –Dirección Nacional de Migraciones y Administración Nacional de Aduanas, respectivamente– delegan su realización. También tiene actividad como policía científica, mediante apoyatura pericial a la justicia federal y fuero común. Ejerce auxiliarmente funciones de policía sanitaria. En cuestiones que tienen relación con la seguridad pública, la Gendarmería se encarga del mantenimiento del orden público y/o su restitución, por disposición del PEN o de la justicia federal. Ejerce la seguridad en los actos electorales y contribuye al esfuerzo nacional de policía al acudir en apoyo de la fuerza pública, a requerimiento de los distintos organismos del Estado nacional. Con relación al presupuesto del Programa 40 para el año 2002, se estableció un crédito final de \$ 332.716.162 y se devengó un total de \$ 330.279.629.

3.5. Estadísticas - Ejecución del presupuesto físico. La Gendarmería elabora estadísticas de su actividad, que son reportadas por las dependencias

gestoras al Departamento de Asuntos Policiales. Allí se compilan en cuatro grupos de estadísticas:

- Prevención y represión del contrabando.
- Intervenciones policiales en el fuero federal.
- Intervenciones como policía auxiliar.
- Intervenciones como policía concurrente.

El sistema de compilación consiste en la remisión de “mensajes de tráfico oficial” al Área de Estadísticas, en los que se consigna el hecho reportado en el lugar del despliegue. El área citada se encarga de consignar en un sistema los hechos reportados, agrupándolos en alguna de las categorías detalladas más arriba. Esta es la información que se utiliza –principalmente– para computar las metas alcanzadas y reportar su cumplimiento a la Secretaría de Hacienda. Cabe agregar que otras áreas de la Gendarmería también reciben información vinculada con la gestión operativa (por ejemplo, el Centro Antidrogas o el Departamento Control de Fronteras), pero sigue un tratamiento paralelo, sin ser utilizada en forma sistemática. No hay un compendio o centralización de todas las estadísticas relativas a la actividad, ni tampoco una memoria de la gestión que dé cuenta de la ejecución y del grado de cumplimiento de los objetivos. En la actual estructura orgánica, existe una División Análisis y Estadística que se encarga de efectuar un estudio exhaustivo de un delito o modalidad en especial, que abarca un diagnóstico del problema, un mapa del delito con el resultado de todas las estadísticas sobre el particular y un acápite de propuestas y posibles soluciones para superar la situación. El único análisis ofrecido para nuestra evaluación se refiere a la “falsificación, adulteración y uso indebido de documento”, basado en causas iniciadas por la fuerza en 2003. Dicho trabajo pone énfasis en la asociación del citado delito con la existencia de organizaciones criminales que se encargan de procurar el ingreso ilegal de extranjeros, a través de documentos falsos o adulterados. Se propicia como propuesta superadora la detección de las organizaciones vinculadas al tráfico de personas y la adulteración de documentos, en aquellas unidades donde se registra el mayor número de casos (sobre las fronteras de Jujuy, Salta y Misiones). La mayor incidencia de documentos falsos o adulterados coincide con las áreas fronterizas con mayor riesgo de tráfico de drogas.

3.6. Centro Antidrogas. La actividad de la Dirección Centro Antidrogas se basa en la realización de procedimientos y operativos para detectar organizaciones que trafican narcóticos. Su actividad se encuentra organizada mediante la conformación de grupos operativos de investigación y procedimientos –GOIP– que se integran con cinco personas, funcionando un GOIP en cada escuadrón. En algunos casos, están reforzados o se conectan con los centros de reunión de información (inteligencia). Del

punto de vista de la organización, los GOIP se reportan al jefe del escuadrón y lo ponen al tanto de todo su accionar, pero tácticamente desempeñan sus funciones en la órbita del Centro Antidrogas. Le elevan a esta dirección partes informativos mensuales de cada investigación que llevan a cabo. Luego de reunidas las pruebas suficientes, dichas investigaciones se enmarcan en causas judiciales que pasan a ser materia de la dirección. El accionar del Centro Antidrogas consiste básicamente en las escuchas telefónicas de los implicados –que son realizadas por la Secretaría de Inteligencia del Estado– y luego escuchadas y analizadas por personal de la dirección a fin de reunir información. Por otra parte, corresponde señalar que desde 1997 la Gendarmería ha constituido una fuerza de tarea conjunta con la policía de la provincia de Salta –a instancias de la Drugs Enforcement Agency de los Estados Unidos de América (DEA)– denominada Unidad Especial Antinarcóticos Norte. De ella depende la Sección Especial Cóndor integrada juntamente con la Policía de Jujuy. También ha integrado con la Policía Aeronáutica, la Policía Federal, la Prefectura Naval y la Administración Nacional de Aduana, la fuerza especial GEO con actuación en el ámbito del Aeropuerto Internacional de Ezeiza desde junio de 2000. Las unidades mencionadas completan el cuadro operativo del Centro Antidrogas. La dirección cuenta con equipamiento informático propio, totalmente ajeno a la Dirección de Telecomunicaciones e Informática (aunque ésta es el área rectora en dicha materia) y su tenencia proviene de cesiones efectuadas por la DEA. Dicha organización le proveyó también de software para relacionar datos. Por ejemplo, una persona es detectada con la ingesta de cápsulas (dentro de las cuales se transporta droga), a partir de lo cual el sistema informático relaciona números de teléfono, personas, automóviles, oportunidades en que cruzó la frontera, etcétera. En la Gendarmería se carece de tecnología para la detección de narcóticos, como por ejemplo escáneres de drogas capaces de detectar los gases que emiten los narcóticos aunque existan en niveles muy bajos. La Gendarmería sólo trabaja con perros, entrenados para detectar marihuana y cocaína. Por otra parte, el volumen del consumo de drogas en Estados Unidos y Europa necesita de un sistema de aprovisionamiento eficiente, que no descarta la formación de *stocks* importantes de estupefacientes en determinados puntos. Para ello es necesario que se transporten drogas a granel, que no pueden pasar inadvertidas por los controles de las fuerzas policiales y de seguridad. Existen objetivos de control excluidos de la competencia de Gendarmería, sustentados en regímenes particulares que podrían estar amparando el citado tráfico a granel, a saber:

- Mercadería en tránsito (en contenedores y camiones) que ingresa al país transitoriamente hasta llegar al país de destino.

- Embarques punto a punto.
- Corredores y depósitos francos (como el que tiene Bolivia en Rosario).
- Personas y vehículos con inmunidad diplomática.
- Personas y vehículos con inmunidad parlamentaria.
- Zona primaria aduanera (responsabilidad de la Administración Nacional de Aduana).
- Vías férreas (Policía Federal).
- Aeropuertos y aeródromos (Policía Aeronáutica).
- Puertos y vías navegables (Prefectura Naval).

3.7. Seguridad pública - Planes y órdenes de operaciones. La planificación y ejecución de planes y órdenes de operaciones durante el año 2002 estaba circunscripta a la Dirección de Operaciones. Con la nueva estructura, la planificación pasó a ser competencia de la Subdirección de Planes Operativos y su ejecución es materia del Comando de Operaciones. La tarea de auditoría requirió que se reunieran elementos de juicio en una etapa intermedia, cuando los nuevos encargados de la planificación no cuentan con lo que se hizo en el año 2002, y con los antiguos planificadores ocupándose actualmente sólo de la ejecución de operaciones. Las actividades de la Gendarmería orientadas hacia la seguridad pública en el conurbano son transitorias. No son propias de su entrenamiento, toda vez que los gendarmes se preparan para intervenir en alerta de posibles alteraciones del orden o para restaurar el mismo. Una vez apaciguada la situación que genera su intervención, se repliegan. La dotación de la Gendarmería no fue incrementada hasta el año 2004, por lo que –desde el año 2000 aproximadamente– resultó necesario reubicar personal en la Capital Federal y zona metropolitana para poder dar cumplimiento a lo requerido por las autoridades. En caso de alteración del orden público, existe una planificación detallada que determina prioridades, fases de implementación, organización y reportes que deben efectuarse a la superioridad. Por caso, en la zona metropolitana y Capital Federal actúan las agrupaciones Centinela A, B y C, efectivos de la Dirección Nacional, Agrupación de Unidades Operativas (Campo de Mayo), Destacamento Móvil 1, Escuela de Gendarmería y Centro de Mantenimiento de Comunicaciones, totalizando una fuerza de tareas (FFTT) de 2.062 personas. Gendarmería Nacional debe intervenir en forma específica o conjunta con otras fuerzas ante situaciones de grave o extrema alteración del orden público (como puede ser el desalojo de un corte de ruta, luego de recibida la orden de un juez federal de la jurisdicción de que se trate). El jefe de la FFTT será el jefe de la región respectiva. Deberá conformar un equipo de prensa,

para realizar las tomas fotográficas y filmar cada hecho donde intervengan los elementos de la FFTT. Los jefes de agrupaciones son los responsables de conformar escuadrones especiales, integrados por 3 secciones de 34 efectivos cada una más el jefe del elemento, un conductor, un encargado del escuadrón y un médico (totalizando 106 personas). Los jefes de cada agrupación son los responsables de controlar la instrucción contra disturbios de los elementos que dependen de ellos. Entre sus funciones se cuentan también las tareas penitenciarias, cuando así lo dispone alguna autoridad judicial. Desde el ejercicio 2001, la Gendarmería debió hacerse cargo del alojamiento, racionamiento, traslado y otros gastos para una población carcelaria de 300 detenidos diarios aproximadamente. Los planes de seguridad ejecutados en los años 2002 y 2003, presentan distinto grado de detalle en cuanto a su preparación, ejecución y resultados, a través de minutas informativas. Sin embargo, no es frecuente la evaluación de los resultados alcanzados al finalizar el operativo.

3.8. Servicios de seguridad a terceros. Con anterioridad a la vigencia del decreto de necesidad y urgencia 1.313/02 de servicios adicionales, los servicios de seguridad prestados por GNA estaban regulados por disposición DNG 373/00. La actuación de la fuerza en seguridad a terceros debía contar con el fundamento legal suficiente para tener jurisdicción y competencia, o ser solicitada su presencia por organismo oficial o privado que preste un servicio público de interés general a la comunidad. También se actuaba en seguridad pública cuando la presencia de la fuerza resultaba conveniente por razones estratégicas. Así, la GNA prestaba servicios de seguridad a otras instituciones públicas o privadas, bajo dos modalidades:

- Seguridad a elementos permanentes: cuando la jurisdicción y competencia proviene de un decreto específico y el servicio es prestado por una dependencia especialmente creada para ello (escuadrones y secciones de seguridad, como por ejemplo las de centrales nucleares o hidroeléctricas).

- Servicios de seguridad: son los que prestan los elementos orgánicos ya existentes, satisfaciendo distintos requerimientos de organismos oficiales o privados que lo soliciten. Estos servicios ocasionan ingresos para la fuerza, que son distribuidos entre el personal interviniente, la dependencia de origen y la Gendarmería. En la totalidad de los casos el personal debía percibir el 50 % de lo ingresado, que no podía ser inferior a medio viático diario de un oficial subalterno por cada agente. En ambos casos, las personas que realizaban el servicio lo efectuaban en su horario normal, entre sus funciones habituales. A partir del decreto de necesidad y urgencia 1.313 de fecha 22/7/2002 (reglamentado por disposición DNG 436 del 10/10/2002), se estableció

un marco normativo propio para la Gendarmería que le dio encuadre a los servicios de seguridad bajo la denominación de “Servicios adicionales”. El texto del decreto hace referencia en sus considerandos a la aptitud de la Gendarmería para responder al requerimiento de servicios que efectúan reparticiones, entidades y personas, que podrían prestarse con personal franco de servicio, sin comprometer el rol específico que le cabe a la fuerza. Así se dispuso la realización de servicios a terceros a título oneroso, disponiendo el pago del 75 % de su producido al personal interviniente y destinando el 25 % restante a mantener la capacidad operativa de la Gendarmería.

3.9. Sistema de antecedentes de Gendarmería-SAG. La fuerza cuenta con un sistema de antecedentes que registra datos relativos a vehículos, personas y armas. Es utilizado por las unidades del despliegue para efectuar controles en los pasos fronterizos e in situ. El sistema consiste en la actualización de una base de datos, a partir del pedido por parte de autoridad judicial de la interdicción de personas o su pedido de captura, pedido de secuestro de vehículos, documentación vehicular robada, etcétera. Se carga información proveniente de juzgados, fuerzas policiales, Ministerio del Interior, y también se cuenta con la posibilidad de consulta –sin actualización de la base de datos– del Registro de la Propiedad Automotor, ACARA, Registro Nacional de las Personas, entre otras entidades. El control migratorio de personas y vehículos que se efectúa en la frontera, se realiza por delegación de facultades de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y de la Administración Nacional de Aduanas (ANA), respectivamente. Cuando el movimiento que registra un paso fronterizo es muy extendido, las citadas reparticiones no delegan sus facultades sino que lo ejercen por sí. En esos casos, la Gendarmería sólo presta el servicio de seguridad a ANA y DNM, quienes utilizan sus propios sistemas y procedimientos para llevar a cabo el control que les compete. Para el caso de vehículos robados, los controles de rutas realizan verificaciones al azar. Ante una consulta al SAG sobre la existencia de antecedentes de un rodado y contestada afirmativamente, se procede a secuestrar el vehículo y se da participación a un juez del fuero común. La competencia –por tanto– es de la policía jurisdiccional correspondiente, que normalmente efectúa el allanamiento y ejerce la custodia del auto. Para proceder a la baja de antecedentes registrados en el SAG debe mediar una decisión judicial en tal sentido, dejando sin efecto la medida cautelar oportunamente dispuesta.

3.10. Régimen de contrataciones. Hasta el ejercicio 2002 inclusive, la Gendarmería aplicó el régimen de contrataciones de las fuerzas armadas instituido por ley 20.124 (reglamentado por decreto 598/88) y

dejado sin efecto con la sanción del decreto 1.023/01. Recién a partir del año 2003, la fuerza adoptó el régimen general de contrataciones que le era aplicable. Cabe comentar la delegación de facultades que preveía el régimen de la ley 20.124 y su reglamentación, cuando autorizaba la realización de contrataciones directas sin intervención de la Comisión de Preadjudicación (hasta el tope permitido). Estas adquisiciones se trataban, en los hechos, como compras de mostrador.

3.11. Registro Unico de Transporte Automotor. La Gendarmería ejerce la administración del Registro Unico de Transporte Automotor, que funciona en ámbito de la Secretaría de Transporte, como una actividad más de las que lleva a cabo la entidad. Por convenio de fecha 11/9/2002, la Gendarmería estableció un acuerdo con la Secretaría de Transporte para administrar el Registro Unico del Transporte Automotor (RUTA), creado por la ley 24.653 (Ley de Cargas) para inscribir a todas aquellas personas físicas o jurídicas que realicen transportes de cargas. La Gendarmería se constituyó en el ente administrador (previsto por resolución 74/2002-ST) para ejecutar la administración y supervisión del registro. Para el financiamiento del RUTA se dispuso la utilización de una parte del fideicomiso creado por el decreto 976/01 que funciona en ámbito de la Secretaría de Transporte y que se integra con la tasa sobre el gasoil (fijada en el 18,5 % del litro del combustible neto de impuestos). Asimismo, por la resolución 74/02-ST se previó la asistencia operativa al RUTA a través de una empresa asistente, que tenga reconocidos antecedentes técnicos y trayectoria empresarial. La resolución citada previó que la selección de la empresa asistente se efectuara por licitación pública nacional (artículo 19). La Gendarmería –como ente administrador– seleccionó a la empresa Proyectos de Informática S.A. (según CD 95/02) con quien se contrató el diseño y mantenimiento del sistema por un total de \$ 6.469.870. El equipamiento informático y las telecomunicaciones para la transmisión de datos desde los centros habilitados para la carga de datos al nodo central pertenecen a Gendarmería.

4. Comentarios y observaciones de la AGN

4.1. No se han obtenido evidencias de que exista un sistema de información gerencial apto para la toma de decisiones ni elementos que permitan relacionar la información física con la financiera. Ello surge a partir de los siguientes elementos de juicio:

– La Gendarmería cuenta con un plan estratégico institucional para el período 2001-2003, pero carece de un plan de acción anual que oriente la gestión y que permita alcanzar los objetivos trazados. No se advierte tampoco una relación clara entre los conceptos vertidos en el plan estratégico citado y la política presupuestaria para los ejercicios 2002 y 2003.

– La definición de metas físicas del Programa 40 no respetó la metodología empleada en el plan estratégico, que determinaba metas como la variación porcentual de cierto indicador en un período. Así, en el plan estratégico el objetivo de mejorar la calidad de los controles fronterizos, por ejemplo, se tradujo como el aumento de un 10 % anual de los secuestros de automotores con medidas cautelares, mientras que el presupuesto físico contabiliza cantidad de intervenciones policiales en delitos.

– No se advierten entre las metas fijadas, expresiones que den cuenta de cómo se alcanzan determinados objetivos definidos. Por ejemplo, la detección del “ingreso/egreso ilegal de personas” (como meta a alcanzar) no da cuenta del “afianzamiento de las medidas de control en el ingreso/egreso de personas en pasos internacionales” (objetivo definido en la política presupuestaria).

– Las metas formuladas denotan una cantidad de unidades físicas que no se vinculan con un indicador determinado, sino que acumulan estadísticas en forma heterogénea. Así, en intervenciones policiales en delitos se agrupan las tres modalidades de actividad policial que reconoce la Gendarmería (como policía auxiliar, policía concurrente y como policía del fuero federal). Por otra parte, en el cúmulo de actividad que representan las intervenciones policiales, éstas no se discriminan por tipo de delito (se agrupan en un mismo rango crímenes contra personas, fraudes o narcotráfico).

– El grado de compromiso que ha adquirido la fuerza en materia de seguridad pública se ha incrementado en los últimos años, sin advertirse una correlativa asignación de recursos adicionales en tiempo oportuno.

– Entre las metas definidas, se encuentra la “detección del ingreso o egreso ilegal de personas”, cuya ejecución real en el año 2002 sobrepasó la programación en casi el 200 %. En el año 2003 la diferencia entre lo ejecutado y lo programado fue mayor aún. La justificación del desvío efectuada por la Gendarmería consistió en que “se incrementó la cantidad de casos detectados”. Sin perjuicio de que no se obtuvo una aclaración satisfactoria de la desproporción, no se advierte la utilidad de su formulación.

– No existen productos asociados con centros de gestión que faciliten la determinación de costos. Por ejemplo, la actividad 03-Operaciones Especiales de Seguridad es asociada con los destacamentos móviles, que durante el año 2002 intervinieron en 61 operativos en sectores críticos del despliegue y 19 operativos de prevención del orden público. Dicha producción es identificable también en otras unidades de Gendarmería.

4.2. A partir del 6/8/2002 comenzó la ejecución del Operativo Cono (ampliado por el Comité de Crisis a

partir del 7/7/03) según el cual el Ministerio de Justicia requirió el apoyo de la GNA y otras fuerzas, a la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Se organizó una fuerza de tareas de 1.200 hombres con fuerte presencia en el conurbano bonaerense, a fin de lograr la disminución de las condiciones de inseguridad. Para ello fue necesario desplazar personal de las fronteras, construyendo seguridad mediante la ocupación de espacios con gendarmes.

4.3. No se han obtenido evidencias de que la Gendarmería utilice las estadísticas para corregir desvíos o para retroalimentar la programación de la actividad, no obstante haberse obtenido explicaciones del auditado sustentadas en diversas variables económicas, operativas y sociales.

4.4. El decomiso de mercadería o bienes sigue un proceso judicial de cuyo trámite puede resultar que el juez interviniente solicite alguna acción por parte de la Gendarmería. No existe un mecanismo preestablecido y reglamentado de destrucción de mercadería o bienes decomisados en procesos judiciales, sin perjuicio de las instrucciones del juez que interviene en la causa. En el caso del secuestro de cartones de cigarrillos, durante el año 2002 la GNA debió proceder a la destrucción de 3.786 cajas de 50 cartones de cigarrillos (cuatro contenedores) incautados por el delito de contrabando. A raíz de una denuncia penal de un integrante de la fuerza, resultó que la mercadería a destruir fue parcialmente sustraída de la partida original y vendida. En el caso citado, se utilizó una máquina trituradora cedida por la Municipalidad de Malvinas Argentinas, pero el jefe de la agrupación que ejecutó el procedimiento la devolvió antes de finalizar la tarea. Se instruyó una información militar en ámbito administrativo, que concluyó en una sanción de días de arresto para el jefe de la agrupación y para los otros participantes (entre 60 y 35 días). A su vez, dicho personal fue procesado en sede judicial por el delito de peculado y falsificación de documento público.

4.5. El secuestro de marihuana en los años 2002 y 2003 aumentó en forma acentuada, mientras que el de cocaína disminuyó en 2002 y subió en 2003, conforme surge de las estadísticas con que cuenta el organismo. Sin embargo, la actividad del Centro Antidrogas por dichos años no podría ser evaluada sólo a partir de estadísticas que computen cantidades incautadas de narcóticos. Según información suministrada por GNA, el incremento respecto de la marihuana podría justificarse en que la superficie sembrada de ésta en Paraguay y Bolivia ha aumentado en los últimos años, al mismo tiempo que la ruta que sigue dicha sustancia hacia los centros de consumo de Uruguay, Brasil y Chile pasa por nuestro territorio. En cuanto a la cocaína, en el año 2002 se registró una significativa baja en la cantidad secuestrada, motivada en parte por la crisis

económico-social registrada en nuestro país. Los mercados perdieron liquidez, generando incertidumbre tanto en la economía legal como en la ilegal, por lo que el tráfico de drogas también se deprimió. El incipiente despegue económico del año 2003 explica este fenómeno desde el momento en que comenzaron a aumentar los secuestros de narcóticos a partir de ese año.

4.6. La cantidad de procedimientos emprendidos por la fuerza contra el tráfico de estupefacientes disminuyó en los años 2002 y 2003, pese a que el plan estratégico había establecido como meta a alcanzar un incremento del 15 % anual en los procedimientos antidrogas. No obstante, debe apuntarse que la DEA, en su Informe sobre Estrategias del Control de Narcóticos Internacionales, destaca la labor de la Gendarmería. En dicho informe se señala que –a nivel internacional– la Argentina es un país de alto riesgo en la elaboración de estupefacientes, en base a una industria química muy desarrollada y a su elevada producción de solventes, ácidos y oxidantes requeridos para la obtención de la cocaína. El secuestro de tales precursores durante 2002 ha aumentado más de un 65 %.

4.7. Dado que la República Argentina, como integrante del Mercosur, no puede abrir o inspeccionar los contenedores cerrados de otro Estado miembro, que se encuentren en el país en condición de “mercadería en tránsito”, los mismos podrían constituirse en un medio propicio para el tráfico de drogas. Parte del comercio internacional del Paraguay y de Bolivia pasa por los puertos argentinos en contenedores “en tránsito”, destacándose que las terminales portuarias carecen de tecnología adecuada para el control de cargas.

4.8. En lo referente al desarrollo de operativos de seguridad, cabe señalar la intervención que le cupo a la fuerza en hechos de alteración del orden público en los acontecimientos de junio de 2002. La organización de la Gendarmería abarcó el acuartelamiento del Destacamento Móvil 1, disponiendo que la Agrupación Unidad Operaciones Especiales (Campo de Mayo), con refuerzo de la Agrupación Comahue y Centinela A, cumplieran las tareas de seguridad del destacamento móvil. Dichas dependencias se dispusieron en apresto –sin acuartelamiento– junto con otras nueve unidades del área metropolitana. Los destacamentos móviles de Bahía Blanca, Rosario y Santiago del Estero se mantuvieron a disposición para desplazarse a Buenos Aires, en caso de darse la orden. Entre los resultados que lucen como producto del operativo se informa que el 27/6/2002 personal del Destacamento Móvil 1 efectuó requisas en colectivos e impidió la circulación de vehículos con piqueteros. Secuestraron bastones, barretes, caños, bombas molotov, tornillos, tuercas, gomas, etcétera, y detuvieron a 31 personas por intimidación.

4.9. El Operativo Piratas del Asfalto fue diseñado en marzo de 2002 por la Secretaría de Seguridad Interior, como un operativo concurrente de fuerzas policiales y de seguridad, en el que la Gendarmería se encargó de apoyar a las policías de Entre Ríos, de Santa Fe y Federal, correspondiéndole además efectuar tareas de inteligencia. Sobre el particular, cabe ponderar la crítica efectuada por Gendarmería en oportunidad de la formulación del operativo. En tal sentido, la AGN tuvo acceso a una minuta informativa en la que se señala que la “piratería del asfalto” es un delito económico vinculado a las corporaciones del seguro, a entidades comerciales, al sistema judicial y el policial. En dicha minuta se da cuenta de que el trazado del operativo apuntó básicamente a negar espacio a los delincuentes mediante la presencia de fuerzas policiales y de seguridad en el terreno. Ello conduciría a una prevención superficial que, de tener efectos prácticos, sólo sería sobre los eslabones más débiles de la cadena criminal (choferes y reducidos).

4.9.1. Las actividades de inteligencia que se propician en el Operativo Piratas del Asfalto tienen por fin la detección de canales de comercialización de la mercadería robada, depósitos ilegales, galpones de desconsolidación, desarmaderos de camiones secuestrados, entre otros datos. Pero en la formulación del operativo se omite señalar cómo se debería difundir esa inteligencia a las demás fuerzas partícipes.

4.9.2. Según información interna de Gendarmería, al habérsele asignado el apoyo a otras fuerzas en lugar de una responsabilidad específica, su intervención operaría como distracción para garantizar el libre accionar del delito, en donde ellos no se encuentran.

4.10. No se obtuvieron evidencias de que exista interconexión entre los antecedentes de las distintas fuerzas, a fin de lograr una mejor complementariedad de la información y al mismo tiempo evitar superposiciones.

4.11. A partir de la entrevista mantenida en el Centro de Antecedentes Policiales surge que los juzgados omiten informar a Gendarmería los levantamientos de las medidas cautelares a personas que registraban antecedentes, o a vehículos con pedido de secuestro. Esto provoca que la base de datos del SAG carezca de actualización acerca de las decisiones de dejar sin efecto medidas cautelares, generando demoras innecesarias a las personas afectadas por esas situaciones.

4.12. Con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto de necesidad y urgencia 1.313/02, no existía un ordenamiento normativo que facultara a la GNA para prestar servicios de seguridad rentados que no afecten el cumplimiento de su misión primordial. Ello se evidencia en los considerandos del decreto citado, al postular que la fuerza no contaba

con un régimen que autorice el desarrollo de servicios a terceros a título oneroso. No obstante, se realizaron servicios de dichas características con anterioridad al decreto 1.313/02.

4.13. La puesta en vigencia del régimen de servicios adicionales mediante el decreto 1.313/02 no provocó la reconvencción de los contratos preexistentes. El punto es particularmente sensible porque, de no adaptarse, el personal presta dichos servicios a terceros sin estar de franco, lo cual afectaría el servicio regular.

4.14. Los agentes que prestaron servicios de seguridad por el régimen anterior al establecido por decreto 1.313/02 no cobraron importes homogéneos. En algunos casos percibieron medio viático diario tal como está normado, mientras que en otros recibieron un valor fijo por hora realizada (por ejemplo, en el convenio celebrado con Repsol YPF). Además, la rendición del convenio evidencia que se realizaron hasta 24 horas diarias de seguridad por parte de algunos agentes. Este hecho podría afectar la prestación del servicio regular en las dependencias a las que pertenecen, sin perjuicio de que existan explicaciones valederas en algunos casos.

4.15. Durante el ejercicio 2002 existieron ingresos por convenios de seguridad adicional que recibieron el tratamiento de fondos de terceros, en lugar de ingresarse a la cuenta recaudadora de fuente 13-RAE. Cabe consignar que el fondo de terceros citado es de carácter contable, es decir, su custodia se conservó en el organismo (dentro de la cuenta bancaria del fondo rotatorio). La proporción del 75 % correspondiente al personal que realiza los servicios adicionales podría conceptualizarse como un fondo de terceros en la medida que no se extienda dicho concepto al resto del ingreso, que indudablemente es un recurso de fuente 13-RAE. Por otra parte, todo fondo de terceros debe canalizarse a la cuenta recaudadora correspondiente, en lugar de conservar su custodia en el SAF.

4.16. La jornada de labor normal en la Gendarmería –al menos en el Edificio Centinela– es de 6 horas, resultando frecuente que las personas que realizan servicios adicionales trabajen 12 horas corridas en sus dependencias de origen, para poder efectuar 12 horas de adicionales al día siguiente. Asimismo, se cotejaron los servicios prestados a ferrocarriles durante noviembre de 2002, según los cuales surge que las personas intervinientes realizaron hasta 24 horas diarias de adicionales. Lo expuesto podría comprometer la eficacia de los servicios regulares. Por su parte, la Gendarmería –según la respuesta brindada al proyecto de informe comunicado– ha dispuesto adoptar, como límite para la realización de servicios adicionales, un máximo de 8 horas, de acuerdo con el decreto 1.313/02.

4.17. Durante el ejercicio 2002 no se aplicó el régimen de contrataciones vigente para toda la admi-

nistración pública –decretos 1.023/01 y 436/00–.

4.18. De los procedimientos de contratación iniciados en la Dirección de Telecomunicaciones e Informática surgen diversas adquisiciones de sistemas, equipos y servicios de comunicación cuya implementación presentan las circunstancias que se describen a continuación. Por otra parte, de haberse considerado necesaria su adquisición en forma escalonada en el tiempo para no afectar el presupuesto de un solo ejercicio, se debieron haber incluido tales elementos en los respectivos planes anuales de contrataciones.

4.18.1. Adquisición de la actualización del sistema de antecedentes de Gendarmería (licitación pública 01/2001), adjudicado a la empresa Bull S.A., por \$ 961.500. Se contrató el desarrollo, implementación y puesta en marcha del SAG, su interconexión con el sistema María de la Aduana y con el sistema de localización automática de vehículos de la Gendarmería. El trabajo consistió básicamente en el cambio de la plataforma tecnológica de la base de datos (se llevó de la tecnología GCOS8 a SQL), la migración de datos de aproximadamente 10 años de operaciones y las interconexiones antes referidas. La adquisición se pagó pero no se implementó, porque el software desarrollado requería de equipamiento y licencias que la Gendarmería no tenía al momento de efectuar esta contratación. A la fecha del relevamiento de la AGN aún no se había concretado la adquisición del equipamiento necesario, tornando ocioso el gasto originado en 2001. El análisis practicado sobre el SAG revela que éste opera con el sistema adquirido originalmente en 1993. No se han obtenido evidencias de algún convenio con la ANA que faculte a la Gendarmería para la interconexión con el sistema María. Sin dicha conformidad previa, no resultaría viable la interconexión. La adjudicataria Bull S.A. fue la única que acreditó el requisito exigido en el pliego de contar con antecedentes en trabajos con tecnología GCOS8.

4.18.2. Adquisición de servidores con almacenamiento externo, respaldo en cinta y rack para la puesta en servicio final del sistema de antecedentes SAG (licitación pública 4/03). Se adjudicó a distintos oferentes la provisión de servidores por \$ 147.659,82 y se declararon fracasados los renglones relativos a licencias y sistema operativo. Por medio de la presente contratación, se tramitó la adquisición del equipamiento necesario para poner en funcionamiento la actualización del SAG comentada en el punto anterior. Cabe destacar que, pese a su grado de complementariedad con dicho sistema, esta contratación no fue incluida en el plan anual de contrataciones. Se adquirieron los servidores pero se desestimaron el sistema operativo de almacenamiento externo y las licencias necesarios para operarlos, en razón de que hubo planteamientos de la SIGEN con relación al precio de los mismos. La sindicatura

elaboró precios testigo de software y licencias estándares, presentes en el mercado local, que diferían de lo solicitado en el pliego, habiéndose declarado fracasados los renglones pertinentes. Sin los mismos, no pudieron operarse la migración de datos e interconexiones que se adquirieron en 2001. Finalmente, se adquirieron las licencias y software omitidos en la compra aquí reseñada en el ejercicio 2004, por precios unitarios mayores que los oportunamente ofertados y objetados por la SIGEN. La adjudicación de dichos elementos se efectuó por licitación privada 18/04, por un total de \$ 253.679.

4.18.3. Adquisición de un sistema informático de acceso remoto para la interconexión del SAG con la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (contratación directa 96/03), adjudicado a una firma italiana por una suma equivalente a 70.000 euros. El sistema en cuestión permite acceder al registro de datos criminalísticos de la provincia de Buenos Aires y de la Policía Federal, a partir de huellas, prontuarios, reconocimiento y archivo de voz. La adquisición se realizó a instancias de una invitación efectuada por la referida procuración a la Gendarmería, para contar con el mismo sistema desarrollado en dicha institución para registro de datos, y que sólo podía ser provisto por la empresa que lo desarrolló. La necesidad de la contratación fue posterior al ofrecimiento. Por otra parte, el sistema está operando en ámbito de Policía Científica de la Gendarmería y no del SAG. La justificación que dio origen a la compra del sistema podría interpretarse como la necesidad de interconectar los antecedentes de Gendarmería con los registrados por la Procuración de la Provincia de Buenos Aires y, por su intermedio, con los de PFA. Pero dicha interconexión no se evidencia en la operatoria del SAG, siendo utilizado el sistema aquí aludido en otra área de la gestión (como es la policía científica).

4.18.4. Adquisición de un servicio de migración de comunicaciones satelitales a conexiones terrestres para 28 puntos del despliegue (contratación directa 262/03). Se adjudicó el servicio a la firma Impsat S.A. por un valor de \$ 97.276,74. La Gendarmería posee un servicio de enlace satelital de comunicaciones de voz, datos y aplicaciones aptas para Internet entre 152 puntos del país, prestado por la empresa Impsat en razón de la contratación directa 55/00. Dicha contratación concluyó en diciembre de 2003 pero se prosiguió la prestación, reconociéndose la misma de legítimo abono. Esta irroga una erogación de \$ 251.000 mensuales, de los cuales una parte, si bien es ajustable por cotización del dólar estadounidense, se está cancelando mediante la paridad \$ 1 = u\$s 1. Téngase presente entonces que, a medida que se reconoce el gasto, se estaría devengando deuda por la parte del servicio que corresponde al alquiler del satélite. Por la pre-

sente adquisición se cambió el enlace de 28 dependencias de Gendarmería del modo satelital al terrestre (a través de fibra óptica). Según las justificaciones de la contratación, dicho cambio resolvería la demora en el tráfico de comunicación que afectaba a los 152 puntos de enlace. La selección se realizó en forma directa a favor de Impsat, por ser la titular del equipamiento y tecnología de estaciones de comunicación. La vigencia de la migración se refirió a un período menor que un semestre, coincidiendo su expiración con la del servicio satelital. Cabe señalar que el costo del servicio satelital se continúa pagando de legítimo abono a la fecha de relevamiento (agosto de 2004) y por el mismo importe que antes de migrar la comunicación, de satelital a terrestre, de las 28 dependencias referidas.

4.18.5. Adquisición de la actualización del sistema de liquidación de sueldos de la Gendarmería y su integración con el SIDIF-SLU, adjudicado por contratación directa 95/03 a la firma CH Sistemas Electrónicos S.A. por la suma de \$ 210.000. La contratación se originó en la aceptación de la cesión gratuita por parte del Ejército del sistema de liquidación de sueldos y del sistema SIDIF-SLU de información financiera (desarrollado este último en ámbito de la Secretaría de Hacienda). La cesión gratuita implicaba la adaptación de tales sistemas a la organización de la Gendarmería. Como primera medida, la Secretaría de Hacienda señaló la gratuidad del sistema que ellos proveen, poniendo de manifiesto que no es necesaria ninguna adaptación adicional. La selección del contratista se efectuó en forma directa por exclusividad, por ser la firma proveedora la que desarrolló el sistema de liquidación de sueldos en el Ejército, que es el sistema que se cedió en forma gratuita. No surge con claridad la justificación de la necesidad del gasto, toda vez que no se hace referencia a la obsolescencia o deterioro del sistema de liquidación de sueldos, sino que se argumenta la necesidad de adaptar el sistema cedido. De los elementos de juicio analizados no surge que se haya efectuado algún estudio para establecer la conveniencia de adaptar el sistema cedido por el Ejército antes que desarrollar un sistema propio. Tratándose de una adaptación de algo que se recibió sin cargo, la operación tendría sentido si el valor total hasta su puesta en funcionamiento fuese más exiguo.

4.19. Se seleccionaron diversas adquisiciones de vehículos realizadas en 2003, la mayor parte de los cuales se destinaron al conurbano bonaerense. Se adquirieron 43 patrulleros Volkswagen Polo, 48 camionetas Ford Ranger, 2 minibuses y 2 ambulancias, entre otros rodados. La justificación por la compra de la mayor parte de dichos vehículos fue para ser afectados a las tareas del Operativo Cono. No obstante, la AGN tomó conocimiento de que el destino dado a varios patrulleros fue para el despliegue. La aclaración de dicho tratamiento fue que oportuna-

mente las dependencias del interior debieron resignar sus rodados en favor del conurbano bonaerense, por lo que en esta instancia se les repuso dicho material. De los patrulleros Polo, 13 unidades se imputaron al fondo fiduciario que financia al RUTA, que funciona en ámbito de la Secretaría de Transporte pero se destina parcialmente a la Gendarmería. No obstante, en oportunidad del pago de los vehículos, el mismo se imputó por \$ 251.613 a la fuente 11-Tesoro nacional y \$ 111.828 a la fuente 13-RAE. En una contratación de las seleccionadas (contratación directa 55/02, adjudicada a Volkswagen por \$ 509.998,30) la convocatoria se realizó con indicación de marca de los vehículos a adquirir, en vez de tipificar el bien por sus características técnicas.

4.20. Se contrató la construcción del Pabellón Sanidad del Escuadrón 54-Pocitos, por \$102.021, tratándose de la primera etapa de la construcción del edificio para dicho escuadrón. En algunas ofertas presentadas el pliego correspondiente posee diferencias con respecto al texto modelo (% garantía de contrato, % a pagar en concepto de acopio y periodicidad de las certificaciones), destacándose con ello la desigualdad de condiciones en que se efectuaron las respectivas propuestas. Tales diferencias no fueron detectadas en ninguna de las instancias posteriores a la apertura de las ofertas. Se anticipó el 50 % para acopio de materiales, pero se trató de un anticipo financiero. No pudo la AGN establecer con precisión cuál fue el grado de avance al cierre del ejercicio 2003 pero, de acuerdo a la cuenta de inversión correspondiente, el mismo habría sido del 2 % mientras que lo pagado a esa fecha fue el 75 % del precio adjudicado.

4.21. El convenio con la Secretaría de Transportes por las actividades de administración del Registro Unico de Transporte Automotor (RUTA) merece los siguientes comentarios de la AGN:

4.21.1. La selección del contratista se realizó por contratación directa, por la urgencia en que debía empezar a operar el registro. Se desatendió el método de selección previsto por la Secretaría de Transporte, que era el de la licitación pública nacional (conforme resolución 74/02-ST, artículo 19). La adjudicación se realizó por \$ 2.839.870 por el diseño y programación del sistema y \$ 3.630.000 por el mantenimiento, a razón de \$ 302.500 por mes durante un año, con opción de renovación automática de no mediar objeciones por parte de la administración. Por su parte, la Gendarmería ha aportado elementos que –en su caso– refuerzan las causas por las cuales se argumentó la urgencia para justificar la selección directa del contratista.

4.21.2. La adjudicación de la contratación directa recayó en Proyectos de Informática S.A., cuyos balances dan cuenta de que la empresa no tuvo ventas en los ejercicios 1999, 2000 y 2001. Durante igual

período, la adjudicataria manifestó poseer experiencia técnica, acreditada en razón de haber realizado varios desarrollos de sistemas por valor superior a \$ 200.000 cada uno, sin que el producido de los mismos haya tenido reflejo en las ventas. El organismo auditado, en oportunidad de considerar el proyecto de informe comunicado, ha agregado diversos elementos de juicio acerca de la tramitación que se siguió previo a seleccionar a la contratista en forma directa. Sin embargo, no surge de tales elementos ninguna explicación de por qué la Dirección de Telecomunicaciones e Informática asignó puntaje a la adjudicataria por la ejecución e implementación de proyectos de más de \$ 200.000, cuando se verificaba la situación expuesta en esta observación.

4.21.3. En los trabajos de informática declarados por la adjudicataria se encuentran, entre otros, uno realizado en la Universidad Nacional de Quilmes y otro en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Según consultas realizadas, en dichas entidades no conocen a la empresa Proyectos de Informática S.A. En cambio, afirman que los trabajos allí contratados se hicieron con la dirección del profesional Daniel Blank. En la contratación referida, el citado profesional integraba el plantel técnico. Por su parte, la Dirección de Telecomunicaciones e Informática ha señalado que los antecedentes del director y del plantel técnico de la adjudicataria eran mejor parámetro que los antecedentes que pudiera reunir la empresa oferente. Sin embargo, el pliego que rigió la contratación preveía puntaje tanto para la empresa como para los planteles técnicos, de cuyo análisis hubiese correspondido que la adjudicataria recibiese puntos por el director de proyecto y su equipo pero no así por la ejecución de proyectos en cabeza de otras empresas. Asimismo, de la respuesta producida por la Dirección de Telecomunicaciones e Informática surge que ésta propuso contratar el mantenimiento del sistema que operaba el RUTA sólo por 12 meses, hasta tanto la fuerza pudiera hacerse cargo del mismo. En cambio, el pliego y la contratación posterior consideraron la renovación automática del mantenimiento, en tanto no hubiese una indicación en contrario.

5. Respuesta del auditado dirigida a la AGN

Mediante nota AJS-4.007/129, del 11 de octubre de 2005, el director nacional de Gendarmería adjunta a la AGN las opiniones, comentarios y aclaraciones que el proyecto de informe de dicha AGN le ha merecido a los responsables de las distintas áreas de la fuerza, los que han sido analizados y tomados en cuenta por dicha Auditoría. En el caso de las direcciones de Logística y Antidrogas y del Departamento Contrataciones, sus responsables manifiestan no tener aclaraciones o comentarios que formular.

6. Recomendaciones de la AGN

6.1. Desarrollar un sistema de información apto para la toma de decisiones. Tener presente que las metas del programa deberían ser la expresión material de los objetivos trazados en la política presupuestaria. La formulación de metas como la variación porcentual anual de determinados indicadores redundaría en una mejor identificación de los logros alcanzados. Establecer con la mayor claridad posible qué productos son los resultantes de las funciones de Gendarmería y cuáles son los centros de gestión identificables con dichos productos.

6.2. Utilizar las estadísticas de la gestión para corregir desvíos y para mejorar la programación de actividades. La Gendarmería, en su respuesta al proyecto de informe de la AGN, ha señalado que se encuentra abocada a la implementación de medidas acordes con las recomendaciones planteadas.

6.3. Establecer con precisión un mecanismo para la destrucción de mercadería ilegal o producto del contrabando ordenada judicialmente, fijando pautas de control y controles cruzados que eviten la inobservancia de la medida ordenada por la superioridad.

6.4. Adecuar todos los convenios vigentes de seguridad con terceros y a título oneroso a las disposiciones previstas en el decreto de necesidad y urgencia 1.313/02 y su reglamentación aprobada por la disposición DNG 436/02. Por su parte, la Gendarmería manifiesta la necesidad de mantener los servicios institucionales los que no se adecuan a la normativa vigente. Asimismo, la fuerza señala la necesidad de regular en forma específica dichos servicios.

6.5. En la ejecución de los referidos convenios se debería determinar en forma taxativa un límite de horas adicionales a realizar en forma diaria, dando prioridad al servicio público regular. Asimismo, la rendición de las horas adicionales debería estandarizarse de manera que todas las dependencias presenten la misma planilla, con indicación de cuántas horas realizaron cada día, todos los agentes intervinientes.

6.6. Establecer una adecuada planificación de los sistemas informáticos, hardware, licencias y elementos de telecomunicaciones que se necesitan para la optimización de las operaciones, previendo el lógico escalonamiento de las adquisiciones que se debe lograr en el tiempo y –a la misma vez– evitando la obsolescencia del equipamiento ya adquirido.

6.7. Efectuar una investigación preliminar a fin de determinar si en el procedimiento de contratación de la empresa asistente en la administración del RUTA han existido irregularidades y, en su caso, deslindar las responsabilidades correspondientes.

7. Conclusiones de la AGN

Luego de efectuar el análisis de las misiones encomendadas a la Gendarmería y la ejecución de las mismas durante los ejercicios 2002 y 2003, la AGN destaca que:

– El grado de compromiso que ha adquirido la fuerza en materia de seguridad pública se ha incrementado en los últimos años sin advertirse una correlativa asignación de recursos adicionales en tiempo oportuno.

– La afectación de la Gendarmería en actividades de seguridad pública en área metropolitana reduce su capacidad de respuesta en su ámbito natural, identificable con la frontera terrestre. Su participación en la seguridad del conurbano bonaerense parece haber adquirido rasgos de permanencia, pese a que los integrantes de la fuerza consideran su paso por dicha actividad como transitorio.

– La Gendarmería realiza servicios rentados de seguridad a terceros con personal franco de servicio y –en ocasiones– con personal de servicio normal. En algunos casos, dicha práctica puede provocar un demérito en los servicios regulares que la fuerza lleva a cabo en tareas de seguridad pública.

– Las adquisiciones relacionadas con sistemas informáticos y de telecomunicaciones constituyen el rubro más significativo de las contrataciones de Gendarmería y no han sido incluidas en los respectivos planes anuales de contrataciones. Se han detectado casos en que la adquisición ha sido abonada por la Gendarmería pero la actualización del sistema no se implementó o se adquirieron los servidores pero se desestimaron el sistema operativo de almacenamiento externo y las licencias necesarias para operarlos. También se advierten casos de legítimo abono (4.18.4) y de adquisiciones en la que no surge con claridad la justificación de la necesidad del gasto (4.18.5).

Oscar S. Lamberto. – Antonio Lovaglio Saravia. – Angel Rozas. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Nicolás A. Fernández. – Gerardo R. Morales. – José J. B. Pampuro. – Miguel A. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 36/06 mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución aprobando el in-

forme referido a la auditoría de gestión efectuada en el ámbito de Gendarmería Nacional referido al Programa 40 Capacidad Operacional, ejercicio 2002; 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 solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe referido a la auditoría de gestión efectuada en el ámbito de Gendarmería Nacional referido al Programa 40 Capacidad Operacional, ejercicio 2002.

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, 10 de agosto de 2006.

Oscar S. Lamberto. – Antonio Lovaglio Saravia. – Angel Rozas. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Nicolás A. Fernández. – Gerardo R. Morales. – José J. B. Pampuro. – Miguel A. Pichetto.

2

Ver expediente 197-S.-2006.

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