

PERÍODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 101

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 8 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 17 de febrero de 2010

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 de su examen respecto a contrataciones relevantes del ejercicio 2005 en el ámbito del Ministerio de Educación, así como también como el deslinde y determinación de responsabilidades que pudieran emerger de las situaciones observadas por el órgano de control externo. (205-S.-2009.)

Buenos Aires, 2 de diciembre de 2009.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento 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 los efectos de solicitarle informe acerca de las medidas adoptadas en atención a las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen respecto a contrataciones relevantes del ejercicio 2005, en el ámbito del Ministerio de Educación, así como también para el deslinde y determinación de responsabilidades que pudieran emerger de las situaciones observadas por el órgano de control externo.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MARINO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó una auditoría de gestión sobre contratos relevantes, en el ámbito del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT), con el objeto de efectuar un análisis de las contrataciones relevantes del ejercicio 2005.

Las tareas de campo fueron realizadas desde el 20/11/06 al 20/12/06 y desde el 1°/2/07 al 30/9/07.

La AGN señala que la función del ministerio auditado es la de mejorar la equidad y calidad del sistema nacional de educación, formulando y desarrollando los lineamientos de transformación del sistema educativo en lo atinente a la educación inicial, a la educación básica, al polimodal, a los regímenes especiales y a la formación superior universitaria.

Informa, asimismo, que el ministerio aprobó, mediante resolución 77/05-MECyT, el procedimiento consultivo de selección de textos escolares de 2° y 3° año de la EGB para las escuelas atendidas por la Dirección Nacional de Programas Compensatorios y participantes de Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), aprobándose el listado de textos seleccionados, autorizando el gasto y la convocatoria, así como también aprobando el pliego específico de bases y condiciones.

Se han distribuido entre 12.142 establecimientos educativos pertenecientes al conjunto de las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la cantidad de 809.230 libros (más un excedente repartido en una segunda tanda de 40.843). Del total de libros adquiridos, 433.393 corresponden a títulos de 2° año y 416.680 a 3° año del EGB.

La AGN formula comentarios y observaciones, referidos a los temas que se señalan:

a) Plan de compras:

El organismo no cuenta con un plan de compras consolidado y completo. Los distintos pedidos de los sectores requirientes sobre algunos rubros constan archivados en biblioratos, excluyendo la compra de libros e indumentaria para alumnos, rubros de particular importancia en el universo de compras del año.

La programación de las contrataciones constituye una herramienta necesaria para ordenar la ejecución de las compras, extremo exigido por el decreto 1.023/01 en su artículo 6° donde se establece que cada jurisdicción o entidad formulará su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza de sus actividades y a los créditos asignados en ley de presupuesto de la administración nacional.

Dicha formulación podrá afectar períodos mayores a un año si la naturaleza de las actividades, las condiciones de comercialización u otras circunstancias lo hicieran necesario (artículo 4° del decreto 436/00), estableciendo en su artículo 51 que se presumirá que existe desdoblamiento cuando en un lapso de tres (3) meses contados a partir del primer día de la convocatoria, se efectúe otra convocatoria para seleccionar bienes o servicios pertenecientes a un mismo rubro comercial, sin que previamente se documenten las razones que lo justifiquen.

En definitiva, informa la AGN, se trata de consolidar un sistema de compras que garantice la eficacia, eficiencia y economía de las contrataciones, y de evitar desdoblamientos que alteren el principio general de la “licitación pública o concurso público” como criterio general de selección del cocontratante (artículo 24, decreto 1.023/01).

Informa, además, que la Sindicatura General de la Nación señaló en el informe de evaluación del control interno 2005, la ausencia de un plan de compras anual, aun cuando agregó que el organismo se encontraba encarando acciones concretas para su elaboración.

En un informe desarrollado en marzo-abril/06 solicitó al organismo definir e implementar procedimientos para la elaboración del plan anual de compras involucrando a todos los programas de la jurisdicción y evitando adquisiciones aisladas que impidan la racionalización del gasto.

Asimismo, la AGN destaca que de la muestra analizada los siguientes procedimientos no se encontraban incluidos en el plan de compras del organismo: contrataciones directas números 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 57, 58, 73, 76, 95, 96, 97, 98, 106, 126, 128 y 141/05.

Por otra parte, la resolución 77/05-MECyT, aprobatoria de la selección de textos escolares para las escuelas atendidas por la Dirección Nacional de Programas Compensatorios y participantes de Programa Integral para la Igualdad Educativa, autorizó el gasto para la adquisición de los referidos textos (\$ 11.750.000) y la convocatoria respectiva, lo que hubiese permitido

la tramitación de un solo procedimiento contractual al efecto y no la multiplicidad de procedimientos.

b) Contratación directa sin justificación adecuada:

La contratación directa 23/05 fue indebidamente fundamentada, toda vez que se alegó la contratación directa entre organismos nacionales [decreto 1.023/01, artículo 25, inciso d), apartado 8°]. En tal sentido, la normativa limita la excepción autorizada exclusivamente para los casos de prestación de servicios de seguridad, logística o de salud, en tanto que el objeto contractual adjudicado ha sido la “impresión de cuadernillos con encuadernación incluida”, comprendiendo asimismo el “estibado, embalaje y consolidación” en cajas.

Se configura, de tal modo, un trabajo de imprenta con una carga adicional de estibaje por caja, extremo bastante frecuente en nuestros días, toda vez que la empresa provee el papel, la tinta, la impresión y el armado de los referidos cuadernillos, como actividades para satisfacer la provisión requerida. Además, no se han incorporado en autos elementos probatorios respecto de la composición de costos, con el desagregado de tareas y materiales pertinentes, que permita en esta instancia justificar alguna de las excepciones alegadas en torno a considerar que la obligación principal del proveedor recae en alguna otra provisión o función de la enunciada anteriormente.

Al respecto, puntualiza los siguientes aspectos:

Se remitieron notas a cuatro imprentas mencionadas en los actuados (Pablo Cuesta, Macri S.A., Offspring y FP Impresora S.A.) a efectos de que informaran si habían impreso parte del material adquirido por la orden de compra de referencia, sin que hasta el momento hayan sido contestadas. Dicha circularización se fundamentó en la información, glosada en el expediente, que daba cuenta de que los materiales adquiridos debían ser revisados por la comisión de recepción en los depósitos de las firmas referidas.

Destaca que en las contrataciones directas números 95, 126, 128 y 141/05 (por un monto de \$ 4.304.469,92) se ha observado una situación similar a la descrita para la contratación directa 23/05.

c) Servicio de limpieza:

En la licitación pública 5/03 para la contratación de un servicio de limpieza para distintas dependencias del organismo, no consta la presentación de las pólizas de afiliación a las ART y los respectivos certificados de cobertura y constancia de pago, como asimismo de la nómina del personal involucrado en las tareas a ejecutar.

Agrega que la Unidad de Auditoría Interna, mediante informe 16/05 cuyo objeto fue la evaluación de la efectividad y calidad de prestación del servicio de limpieza, y la eficacia de los controles aplicados por la Dirección de Servicios y Mantenimiento, señaló deficiencias en la prestación de dicho servicio: “Baja calidad del servicio y debilidades de control sobre su

prestación; ausencia de controles sobre la asistencia e identificación del personal de limpieza; indefinición de la cantidad de operarios necesarios para prestar el servicio; falta de presentación de pólizas de seguros; falta de prestación de servicios en una dependencia; y falta de señalización de las tareas de limpieza que se están realizando”.

d) Precio:

Justificación del precio estimado o adjudicado en forma insuficiente en las contrataciones directas números 23, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 35, 36, 58, 76, 96, 98, 106, 128 y 141/05 y licitación pública 15/04.

e) Suscripción del acto administrativo:

Falta de dictado del acto administrativo autorizando el llamado y el respectivo pliego en la contratación directa 23/05 y de la modificación del pliego de bases y condiciones en la contratación directa 33/05 y 26/05.

f) Garantías:

Falta de presentación de garantías de oferta y de mantenimiento, o presentadas con deficiencia, falta de constancia de su desglose y/o falta de constancia de su devolución en los siguientes procedimientos: licitaciones públicas 3 y 5/03; 11 y 15/04 (por un total de \$ 2.961.428,53); licitación privada 16/04 (\$ 278.081); y contrataciones directas números 24, 31, 26, 28, 32, 33, 35, 36, 58, 73, 76, 95, 96, 97, 98, 106, 126 y 128/05 (por un monto de \$ 12.443.396,51).

La falta de agregación de las garantías de adjudicación fue también observada por la Unidad de Auditoría Interna en noviembre/05.

g) Informalidades:

–Solicitudes de compra de los sectores requirentes sin fecha y sin firma: licitaciones públicas números 3/03, 11/04, 10 y 11/05; y contrataciones directas números 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 57, 73, 95, 126 y 141/05.

–Expedientes en los que tramitan contrataciones sin constancia de publicación e invitaciones efectuadas por medios no fehacientes sin constancia de su recepción: licitaciones públicas números 3 y 5/03; licitaciones públicas números 5/03, 11 y 15/04 y 10/05; y contrataciones directas números 24, 33, 95 y 126/05. En algunos casos con publicidad posterior deficiente: licitación pública 5/03; contrataciones directas números 23, 24, 26, 27, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 57, 76, 95, 96, 97, 98, 106, 126, 128 y 141/05. En especial en la licitación pública 11/05 la falta de acreditación de la notificación en tiempo y en forma de una circular aclaratoria del pliego a uno de los oferentes generó que su oferta debiera ser considerada en base a las condiciones preliminares del llamado licitario.

–Deficiencias en la foliatura y notas internas sin fecha ni firma: licitaciones públicas números 11/04 y

11/05; contrataciones directas números 29, 31, 73, 95, 98 y 141/05.

–Ofertas incompletas o con deficiencias formales varias: licitaciones públicas números 5/03, 11/04, 10 y 11/05; licitación privada 16/04; y contrataciones directas números 24, 26, 27, 28, 30, 31, 35, 36, 58, 106, 126 y 128/05. En especial con faltante de poder o instrumento legal acreditante de la calidad del firmante: licitación pública 3/03 y 10/05; y contrataciones directas números 23, 25, 26, 36, 57, 58, 76, 96, 126, 128 y 151/05; a su vez en la contratación directa 76/05 el oferente (Colihue S.R.L.) no acredita la titularidad de los libros ofertados (Homo Sapiens S.R.L.).

–Actas de apertura con defectos formales: licitación pública 10/05 y cuadros comparativos sin firmas y sin fechas: licitaciones públicas números 10 y 11/05; y contrataciones directas números 24, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 95, 96, 97, 98, 106 y 141/05.

–Falta de notificación o notificación deficiente del dictamen de evaluación: licitación pública 5/03.

–La recepción de la contratación directa 30/05 fue realizada fuera de término sin que se haya aplicado la respectiva multa, en tanto que en la contratación directa 27/05 no surge de autos la razonabilidad del retraso alegado por la comisión de recepción y en el expediente que sustanció la contratación directa 24/05 no se han agregado los remitos de los destinatarios en las recepciones emitidas.

–En las contrataciones directas números 23, 28, 29, 32, 35, 36, 57, 58, 96, 97, 106, 126 y 128/05 no se ha cumplimentado la exigencia de intervención de la comisión de recepción definitiva, toda vez que las actas respectivas son suscritas por solo dos de los tres miembros de dicha comisión (resolución 28/01-ME, establece la conformación de la comisión de recepción definitiva integrada por tres miembros).

Destaca la AGN que, al respecto, la Sindicatura General de la Nación señaló en el informe de evaluación del control interno del año 2005 que existían demoras injustificadas en la tramitación de expedientes en que se sustancian contrataciones, aspecto también referido en noviembre/05 por la Unidad de Auditoría Interna del organismo, que entendió que se evidenciaba un déficit en la gestión de tramitación de los expedientes y recomendó acciones correctivas para el futuro.

h) Verificación de entrega:

De las 120 notas remitidas a las escuelas volvieron 101 avisos de retorno debidamente suscritos por los destinatarios (84 %), en tanto que 11 volvieron informando “dirección desconocida”, y/o “no reclamado” (9 %) y 8 no llegaron a destino (7 %).

De la información recibida y procesada surge que 41 escuelas ratificaron la recepción en tiempo y en forma, salvo para los atlas, respecto de los cuales 3 escuelas no se expiden sobre su recepción.

Señala la AGN que el informe fue puesto a consideración del organismo a fin de conocer los comentarios o aclaraciones que el mismo le hubiera merecido, sin que hasta la fecha de emisión del informe final se haya recibido respuesta por parte del ministerio.

La AGN efectúa las recomendaciones que se detallan a continuación:

–Confeccionar planes de compra anuales que contemplen la totalidad de las necesidades del organismo ponderadas según la periodicidad de las mismas y con una ajustada estimación de precios a efectos de regularizar la programación de las necesidades de la jurisdicción: garantizando la eficacia, eficiencia y economía de las contrataciones.

–Abstenerse de aprobar contrataciones directas entre organismos estatales sin el debido cumplimiento de los requisitos legales normativamente exigidos.

–Exigir el cumplimiento de las garantías y pólizas previstas en los pliegos licitatorios.

–Fundamentar razonablemente los precios estimados y adjudicados.

–Dictar los actos administrativos correspondientes al llamado y aprobación de los pliegos respectivos.

–Exigir el cumplimiento de todas las garantías requeridas normativamente y dejar constancia en los actuados de su remisión a tesorería y/o devolución al proveedor.

–Emitir las solicitudes de compra de los sectores requerientes con la completa extensión de las formalidades requeridas.

–Efectuar las publicaciones, invitaciones a ofertar y notificaciones de circulares aclaratorias con las formalidades normativamente exigidas.

–Foliar adecuadamente las actuaciones y suscribir y datar las notas internas que se incorporan a las mismas.

–Verificar la admisibilidad de las ofertas recibidas, observando todas las informalidades que contengan.

–Cumplir con los recaudos exigidos normativamente para la emisión de las actas de apertura y cuadros comparativos.

–Disponer la notificación de las resoluciones y órdenes de compra en tiempo y en forma, poniendo especial énfasis en la verificación de la capacidad legal de los apoderados de las empresas oferentes y/o adjudicatarias.

–Extremar las medidas de control del plazo contractualmente establecido para la recepción de los bienes adquiridos y disponer la intervención de la totalidad de los miembros de la comisión de recepción definitiva.

La AGN concluye su informe expresando que:

De las observaciones surge una serie de deficiencias en la tramitación de los expedientes referidos a contrataciones, debiéndose destacar la ausencia de un plan de compra consolidado y completo, la utilización del procedimiento de contratación directa entre organismos nacionales sin la debida justificación, la omisión de control sobre contratistas del servicio de limpieza, la

ausencia de motivación en la justificación de los precios estimados o adjudicados y diversas informalidades.

Del procesamiento de las respuestas a las 120 notas remitidas a los establecimientos escolares con el objeto de confirmar la recepción de los textos remitidos por el ministerio, surge que 41 escuelas ratificaron la recepción en tiempo y en forma, salvo para los atlas en los que tres escuelas no se expiden sobre su recepción.

*Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro.
– Gerardo R. Morales. – Juan J. Álvarez.
– Miguel Á. Pichetto. – Carlos D. Snopek.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 8/09, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre una auditoría de gestión respecto de las contrataciones relevantes correspondientes al ejercicio 2005, en el ámbito del Ministerio de Educación; 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 los efectos de solicitarle informe acerca de las medidas adoptadas en atención a las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen respecto a contrataciones relevantes del ejercicio 2005, en el ámbito del Ministerio de Educación, así como también para el deslinde y determinación de responsabilidades que pudieran emerger de las situaciones observadas por el órgano de control externo.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, untamente 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, 3 de septiembre de 2009.

*Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro.
– Gerardo R. Morales. – Juan J. Álvarez.
– Miguel Á. Pichetto. – Ernesto R. Sanz. –
José M. Á. Mayans. – Carlos D. Snopek.*

2

Ver expediente 205-S.-2009.

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