

# PERÍODO PARLAMENTARIO

## 2011

# ORDEN DEL DÍA N° 29

### COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 9 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 22 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de Nación, en su informe realizado en el ámbito del Instituto Geográfico Nacional, con el objeto de analizar el Programa 16 - Elaboración y Actualización de Cartografía Básica, período 1º/1/08 al 31/03/09.

1. (5.781-D.-2011).
2. (88-O.V.-2011).

#### Dictamen de comisión

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V. 88/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 45/11 aprobando el informe de auditoría de gestión referido al Instituto Geográfico Nacional (ex IGM), que tuvo por objeto el Programa 16 - Elaboración y Actualización de Cartografía Básica, gestión 2008, desde el 1º/1/08 al 31/3/09; 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, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito del Instituto Geográfico Nacional, con el objeto de analizar el Programa 16 - Elaboración y Actualización de Cartografía Básica, gestión 2008, desde el 1º/1/08 al 31/3/09.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

#### FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Instituto Geográfico Nacional con el objeto de analizar el Programa 16 - Elaboración y Actualización de Cartografía Básica, gestión 2008, desde el 1º/1/08 al 31/3/09.

Las tareas de campo se desarrollaron a partir del mes de septiembre hasta el 30 de diciembre de 2009.

En el apartado “Aclaraciones previas” la AGN señala que, al momento de la auditoría, el instituto se hallaba en proceso de reorganización administrativa, conforme lo dispuesto por el decreto 554 del 14/05/09, a través del cual se sustituye “...la denominación del Instituto Geográfico Militar por la del Instituto Geográfico Nacional”. Asimismo, se señala que la última estructura aprobada data del año 2007; la nueva conducción emitió circular 03/09, con carácter transitorio, a partir de la cual “...se presentan algunos de los cambios en la organización del Instituto, como paso hacia la reformulación de su perfil institucional”. La transitoriedad apuntada en cuanto a las misiones y funciones de cada uno de los niveles estructurales del organismo obstaculiza la implementación de un sistema de control interno que garantice la viabilidad legal y/o reglamentaria de

cada uno de los actos de índole administrativa en él ejecutados. La situación descripta tornó compleja la ejecución de las tareas de relevamiento de la auditoría dada la ausencia, por remoción o traslado transitorio, de algunos de los responsables del sector, el cambio de denominación de algunas dependencias y/o la desagregación o creación de otras, aún sin aprobación definitiva y formal por parte de la Dirección del ex IGM.

La AGN realiza, entre otros, los siguientes comentarios y observaciones:

#### Organización administrativa de documentación:

1. No se ha desarrollado un manual de procedimientos administrativos integrador, con sus correspondientes flujogramas, que refleje en detalle las pautas operativas a cumplirse en la ejecución de cada una de las tareas que hacen a los objetivos del auditado.

2. No se proyecta un plan anual de contrataciones tendiente a satisfacer las necesidades básicas para la ejecución de las acciones normales y ordinarias del organismo. Esto contribuyó a la realización de una significativa cantidad de contrataciones directas. En el ejercicio 2008, un 70 % de las adquisiciones de bienes y servicios se formalizaron por medio de la implementación de contrataciones directas. No obstante, la AGN destaca que –durante el ejercicio 2009– el organismo auditado realizó un total de 70 procedimientos de selección, de los cuales el 80 % fueron por licitaciones privadas, el 7,14 % por licitaciones públicas y el 12,86 % por contrataciones directas.

3. Los legajos sobre actuaciones administrativas relacionadas con procesos de contratación de bienes y servicios no están organizados como expedientes. Asimismo, la AGN observó que:

a) En todos los legajos comprendidos en la muestra se verificó que las solicitudes de gasto hacen mención –en su encabezado– a expedientes no vinculados con el proceso contractual respectivo, distintos al que finalmente se halla referenciado en la orden de compra respectiva.

b) No existen evidencias sobre la intervención del área legal.

c) No se acumula la documentación respaldatoria suficiente que permita verificar la efectiva recepción de los pedidos de cotización cursados durante el ejercicio 2008.

d) No se adjuntan constancias de verificación del cumplimiento de la obligación de los proveedores de presentar garantías en las diferentes etapas de los procedimientos de contrataciones.

e) La AGN observó la adjudicación de ofertas a proveedores que presentaron certificado fiscal para contratar vencido.

f) Se sustancia –en la misma contratación directa– la prestación de reparaciones totalmente diferenciadas.

g) No se acumulan evidencias que den cuenta del proceso de difusión/publicación de los procedimientos

de contratación, en sus etapas inicial y final, según la normativa legal y reglamentaria en vigencia.

4. No se verificó la unicidad en la organización integral de las actuaciones administrativas vinculadas con las contrataciones de bienes y servicios, especialmente en lo relacionado con la documentación generada a partir de la emisión de las órdenes de compra hasta la extinción de las obligaciones contractuales emergentes. En tal sentido, la AGN constató que no se generan expedientes anexos para la etapa vinculada con la recepción y pago de los bienes y servicios oportunamente adquiridos. Las órdenes de pago se archivan en legajos de rendición de gastos, ordenados por mes calendario; al respecto:

a) Carecen de carátula de expediente y foliatura.

b) No se adjunta –como documento inicial– copia de la orden de compra.

c) Falta manifestación expresa del procedimiento de control de facturación.

d) No se confeccionan actas de recepción definitiva.

e) No se proyectan y adjuntan informes de seguimiento y control del nivel de cumplimiento de las respectivas órdenes de compra, ni de la certificación necesaria a los efectos de proceder a la devolución de las garantías de adjudicación oportunamente presentadas.

Organización presupuestaria: la exposición de los niveles de ejecución física del período auditado no permite realizar evaluación alguna sobre la gestión del organismo, dado que –a partir de las definiciones y criterios de cuantificación establecidos– no pueden ser vinculados con la ejecución presupuestaria financiera respectiva. No existen datos que permitan conocer el nivel de satisfacción/corrección de la situación no deseada (grado de alcance de la meta) en función de la ejecución física correspondiente al período, dado que dicho parámetro nunca fue establecido. Las razones de causalidad de los desvíos, respecto de la ejecución física programada (que –según cálculos del equipo de auditoría– oscilan entre el 22 % y el 68 % en menos, para las metas 362 –Elaboración de Cartografía– y 2098 –Sistema de Información Geográfica–, respectivamente), no muestran la concurrencia de hechos extraordinarios y/o sobrevinientes, imposibles de ser considerados en la etapa de programación, que justifiquen y permitan determinar los niveles de incumbencia emergentes en cada caso particular.

Por otra parte, en lo que hace a los mecanismos complementarios inherentes al control de gestión que debería implementar el auditado, la AGN destaca que: no se considera la injerencia de la aplicación de los créditos correspondientes al inciso 1 - Gastos en Personal (Mano de Obra Utilizada) en mérito a su relevancia económica sobre el total habilitado por el presupuesto del ejercicio bajo examen (37,14 %). No se han desarrollado indicadores de gestión y de control de gestión que, en conjunto, permitan el seguimiento y control

de los niveles de ejecución respectivos (por medio del diseño de tableros de comando) coadyuvando a la identificación oportuna de potenciales desvíos entre lo real y lo programado y sus razones de causalidad, como información necesaria para la toma de decisiones a nivel gerencial.

Otros aspectos de control: las tareas complementarias de verificación referidas a la recopilación y análisis de los convenios instrumentados con otros organismos de la administración pública nacional, se llevaron a cabo sobre la base de un listado de convenios y/o acuerdos de cooperación vigentes, suscriptos con 57 organismos o instituciones públicas, a partir de una selección aleatoria de 9 de ellos para el análisis de las constancias documentales pertinentes. La recopilación de la documentación de respaldo respectiva, a los efectos de la verificación del nivel de ejecución de los convenios y/o acuerdos oportunamente suscriptos resultó dificultosa dado que, igual que en los procedimientos de contrataciones para la adquisición de bienes y servicios, no se generan expedientes y/o actuaciones administrativas integradoras de cada una de las etapas procedimentales cumplimentadas en la sustanciación de los negocios jurídicos formalizados por el organismo auditado. Independientemente de ello, no se produjeron hallazgos que permitan la formulación de más observaciones sobre el particular.

La AGN comunicó el resultado de las tareas de campo realizadas mediante nota 376/10-A 02; el organismo no produjo nota de descargo alguna respecto de las observaciones formuladas. No habiéndose aportado elementos de juicio que justifiquen reconsiderar las cuestiones planteadas, la AGN mantiene la redacción original del informe.

Considerando lo observado la AGN recomienda: instrumentar las medidas necesarias para resolver, en el menor tiempo posible, la situación de incertidumbre generada por la ausencia de una estructura organizativa y la correspondiente definición de las misiones y funciones de cada una de las áreas que integran el Instituto Geográfico Nacional; desarrollar un manual de procedimientos administrativos integrador; elaborar un plan anual de contrataciones; instruir a los responsables de las áreas pertinentes para que las actuaciones generadas en el organismo auditado cumplan con lo establecido por la normativa legal y reglamentaria vigente en materia de gestión de documentos administrativos; diseñar

un conjunto de formularios de uso administrativo que permitan diferenciar y otorgar entidad y jerarquía a cada uno de los actos ejecutados en el instituto; analizar la relación que debe existir entre las definiciones, tanto de las metas como de la producción bruta y de los volúmenes de tarea y su correspondencia con el logro de los objetivos específicos del programa bajo examen y desarrollar un sistema de información que ayude al seguimiento y control de los niveles de ejecución física respectivos para la verificación y análisis de los potenciales desvíos, como también para la evaluación del grado de alcance de las metas establecidas y la toma de decisiones a nivel gerencial.

Teniendo en cuenta los comentarios y observaciones realizadas la AGN concluye que en el Instituto Geográfico Nacional, mientras la reciente modificación no sólo de su denominación sino también de su estructura organizativa general, no sea resuelta, se provoca un cuadro situacional que mantiene un estado de incertidumbre funcional que atenta contra cualquier iniciativa de implementación de los mecanismos de control propios de un organismo que desarrolla actividades en el ámbito de la administración pública nacional. En la etapa siguiente a la reestructuración administrativa del organismo corresponderá diseñar e implementar una metodología de control de gestión que posibilite una relación inequívoca entre la exposición de acciones y el sacrificio económico realizado, en el marco de las previsiones oportunamente establecidas por el presupuesto nacional. Para ello deberán adecuarse los procesos administrativos comúnmente ejecutados, promoviendo innovaciones que conlleven a la generación de un ambiente operacional con un sistema de información útil, no sólo para la toma de decisiones a nivel gerencial, sino para la adecuada exposición a la sociedad de los beneficios emergentes del accionar vinculado con el cumplimiento de los objetivos.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

#### ANTECEDENTES

Ver expedientes 5.781-D.-2011 y 88-O.V.-2011.