

SESIONES ORDINARIAS

2003

ORDEN DEL DIA N° 2370

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Impreso el día 31 de julio de 2003

Término del artículo 113: 11 de agosto de 2003

SUMARIO: **Pedido** de informes a la Universidad de Buenos Aires sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la misma y otras cuestiones conexas. (70-S.-2003.)

Buenos Aires, 2 de julio de 2003.

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

S/D.

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 a la Universidad de Buenos Aires, solicitando informe sobre:

- a) las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires;
- b) las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las aludidas situaciones y para la determinación de las correspondientes responsabilidades; con especial mención de las correspondientes a los serios desvíos respecto de lo previsto por la normativa de aplicación para la gestión de compras, puestas de manifiesto por la Auditoría General de la Nación en su auditoría del sistema respectivo.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, al rector de la Universidad de Buenos Aires, al Con-

sejo Superior de la Universidad de Buenos Aires y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO E. LÓPEZ ARIAS.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Por estas actuaciones se informa sobre el resultado de tres auditorías efectuadas por la Auditoría General de la Nación (AGN) en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires. En el curso de las mismas se realizaron diversas observaciones, efectuándose al mismo tiempo las correspondientes recomendaciones tendientes a su regularización.

La primera de las auditorías tuvo por objeto evaluar el funcionamiento de las actividades de control de los sistemas involucrados en la liquidación y pago de las remuneraciones de las operaciones correspondientes al presupuesto del ejercicio 1999.

En atención a las situaciones observadas se efectuaron las recomendaciones que se detallan en los párrafos siguientes.

1. En virtud de la falta de regularización de las deficiencias oportunamente detectadas por la auditoría de recursos humanos aprobada por resolución 106/95-AGN, y teniendo en cuenta la relevancia de las mismas, como el tiempo transcurrido desde las observaciones (8/8/95), se recomienda impulsar a la brevedad las acciones que se enumeran a continuación:

1.1. Dar estricto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley de Educación Superior 24.521 que otorgaba un plazo de 180 días a partir del 10/08/95 para que las universidades nacionales

adecuen sus estatutos aprobando la estructura orgánico-funcional, mediante los mecanismos previstos reglamentariamente, que determine el número y nivel de unidades orgánicas, sus objetivos, responsabilidades y cuadro de dotación permanente.

1.2. Subsanan mediante la correcta atribución de jerarquías y responsabilidades en virtud de una estructura orgánica formal, las irregularidades que dicha deficiencia proyecta en la liquidación de haberes (adicional por ejercicio de cargos de jefatura, subrogancias, etcétera).

1.3. Aprobar la planta de personal no permanente, especificándose el régimen y condiciones bajo los que se registrará la relación y reservándose para los agentes incorporados de acuerdo con esta modalidad, funciones acordes a la misma, evitando asignar funciones propias de la relación de empleo permanente, a quienes no revisten bajo este carácter.

1.4. Dar estricto cumplimiento a las normas que rigen la materia respetando los límites impuestos en relación a la acumulación de cargos.

1.5. Realizar el control sobre la conservación de la documentación relacionada con el personal y actualizar los pertinentes legajos, definiéndose en particular, los aspectos atinentes a la situación de revista, pagos de adicionales, títulos, etcétera.

1.6. Adecuar la asignación de cargos y horas de cátedra a las exigencias para su desempeño, encuadrándose la situación de revista de los agentes a aquella que coincida con las reales funciones que ejecutan.

1.7. Perfeccionar el sistema de control de asistencia, incorporándose la certificación del cumplimiento del horario, por parte del superior del que depende el agente.

2. En cuanto al sistema de liquidación de haberes se recomienda efectuar su redefinición hacia las siguientes características:

2.1. Definir una estrategia que, al menos al mediano plazo, defina el perfil a que deba arribar cada uno de los módulos del sistema de haberes y en consecuencia determinar las necesidades de *software* de base o aplicativo, *hardware* y nivel de calificación del personal. Asimismo, se estima necesario contar con una planificación de tareas y con un presupuesto para el ejercicio en curso y una previsión para el ejercicio inmediato posterior. Debería incluir los costos estimados y el detalle de los objetivos a conseguir. Dicha planificación, sería conveniente que sea aprobada por la dirección superior.

2.2. Implementar mecanismos de control sobre las actividades del personal de sistemas. Como mecanismo de control prioritario, se sugiere considerar la definición, implementación y revisión de "pistas de auditoría" de cada operación realizada en los equipos involucrados en el sistema de haberes. Ello debería complementarse con la revisión de archivos

de registración de actividades del sistema (log) por parte de personal independiente.

Asimismo, se considera conveniente la asignación al SUC, de una función de auditoría. También se considera favorable la realización de auditorías periódicas al SUC por parte de la auditoría interna de universidad.

2.3. Adoptar las medidas necesarias para avanzar en la adopción de una metodología en el desarrollo e implementación de los sistemas a nivel del análisis, la programación y la puesta a punto. En particular, la definición de estándares de control interno en los sistemas, el desarrollo de módulos de auditoría, y que la estructura de ayudas por pantalla permitirán establecer mejoramientos en la calidad de los sistemas.

2.4. Fijar una firme política para documentar tanto las aplicaciones de personal en producción como en desarrollo elaborando los correspondientes manuales de sistemas y de usuarios.

2.5. Adoptar un sistema *on line* que permita la actualización de las novedades al momento de originarse la novedad con controles automáticos en el sistema que permitan el ingreso de información consistente.

2.6. Adecuar el sistema de haberes para que —en forma automática— exija obligatoriedad de valores no nulos en los campos fecha de ingreso, fecha de nacimiento y número de CUIL —durante el alta de un cargo o para su mantenimiento en la base de datos de liquidaciones—, ya que son datos esenciales que deben impedir una liquidación sin ellos.

2.7. Reforzar el sistema de haberes permitiendo incorporar toda información relevante de los datos de respaldo de cada ítem que dé origen al goce del beneficio consiguiente.

2.8. Incorporar al actual sistema en forma automática el control de CUIL en la apertura de un nuevo cargo o al inicio a los fines de hacer más confiable la información producida por el sistema.

2.9. Definir un procedimiento por el cual se asigne responsabilidad en sectores de la dirección de personal para el manejo (alta, baja y modificaciones) de las tablas auxiliares compatibles con la función que realicen. Además, se estima conveniente que el sistema valide automáticamente los valores asignados al agente contra los valores de las tablas.

2.10. Implementar en el sistema un control que exija para su liquidación todas las condiciones que se requieren para la percepción de los distintos conceptos retributivos.

2.11. Desarrollar un módulo legajos que permita disponer: en forma electrónica (base de datos e imágenes) de todos los antecedentes y respaldos de la documentación de cada agente.

Ello proveerá un alto grado de confiabilidad a la información que procesa el sistema de haberes.

2.12. Desarrollar un módulo de asistencia interrelacionado con el sistema de haberes que permita registrar diariamente el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de asistencia en forma eficaz y eficiente.

2.13. Implementar rutinas de control en el sistema que eviten incompatibilidades en la función y también horaria cuando se acumula más de un cargo.

3. Regularizar las situaciones advertidas con relación a la liquidación del incentivo no docente, movilidad fija (autoridades), pago del adicional "productividad" a agentes que usufructúan licencia sin goce de haberes.

4. Crear un fondo específico para provisionar los montos de las contribuciones patronales no ingresadas a la AFIP, acreditadas en el Fondo de Emergencia Financiera y Presupuestaria creado por resolución 1.239 de fecha 11 de noviembre de 1998 del Consejo Superior, y abstenerse de su utilización para fines distintos a los establecidos presupuestariamente.

La segunda labor de auditoría tuvo por objeto evaluar la ejecución presupuestaria de las operaciones correspondientes al presupuesto del ejercicio 1999 en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires.

En atención a las situaciones detectadas se efectuaron las recomendaciones que seguidamente se consignan.

1. Aprobar oportunamente por el Consejo Superior los créditos presupuestarios del ejercicio vigente de todas las fuentes de financiamiento con que opera la universidad.

2. Los créditos asignados por la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional (fuente de financiamiento 11) deberán incorporarse al presupuesto de la universidad respetando los importes asignados por finalidad y función.

3. Efectuar controles sistemáticos de la información registrada en el sistema de información contable correspondiente a los créditos presupuestarios verificando su coincidencia con los créditos aprobados por el Consejo Superior de la Universidad.

4. Efectuar las comunicaciones al Ministerio de Cultura y Educación, dispuesta por la resolución (MCyE) 1.397/95, Apéndice 1, punto b), inciso d) y f) referidas a la incorporación y distribución administrativa del presupuesto para el ejercicio inmediato siguiente y los reajustes y modificaciones presupuestarias, respectivamente.

5. La imputación de los recursos en el sistema contable deberá identificar el tipo, clase y concepto de los mismos, de acuerdo con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional y lo dispuesto por la resolución 1.397/95 MCyE.

6. El sistema de información contable deberá contar con controles que impidan las siguientes situaciones:

- a) Ejecución de partidas que no cuentan con crédito presupuestario.
- b) Excesos de ejecución del devengado sobre el compromiso y del pagado respecto del devengado.

7. En lo que respecta a los criterios para las etapas presupuestarias del gasto y su registración se deberá aplicar lo dispuesto en la resolución 11/93 de la Secretaría de Hacienda de la Nación, anexo I.

8. Proceder a depurar las operaciones pendientes de regularización que se exponen en las conciliaciones bancarias al 30/06/99 de las cuentas corrientes 1.830/84 y 1.832/90 BNA.

9. El sistema contable deberá brindar información sistematizada, suficiente, oportuna y confiable de la ejecución presupuestaria, diario de operaciones contables por partida doble, movimientos de fondos y existencias de bienes de cambio y de uso, conforme lo dispuesto por la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

La tercera labor de auditoría informada en estas actuaciones, tuvo por objeto evaluar el funcionamiento de las actividades de control de los sistemas involucrados en la gestión de compras de las operaciones correspondientes al presupuesto del ejercicio 1999 en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires.

En este aspecto, la auditoría comprobó la persistencia de serias inobservancias de la normativa legal de aplicación.

En atención a las observaciones formuladas se efectuaron las recomendaciones que a continuación se consignan.

1. En virtud de la falta de regularización de las deficiencias oportunamente detectadas por la auditoría de contrataciones aprobada por resolución 82/95 AGN, y teniendo en cuenta la relevancia de las mismas, como el tiempo transcurrido desde las observaciones (6/7/95) se recomienda impulsar a la brevedad las acciones que se enumeran a continuación:

1.1. Prenumerar por imprenta las órdenes de provisión y consignar la fecha de su emisión a los fines de verificar la secuencia numérica y cronológica para asegurar la integridad de su procesamiento.

1.2. Justificar en los expedientes la necesidad del elemento y/o servicio requerido, explicando el mecanismo seguido para la estimación del gasto de manera de permitir evaluar razonablemente la oportunidad y conveniencia de las adquisiciones.

1.3. Instrumentar procedimientos sistemáticos que permitan evaluar la razonabilidad de los precios por parte de la Comisión de Preadjudicación.

1.4. Agilizar la confección de manuales y normas de procedimientos que permitan conocer adecuadamente las rutinas operativas que afectan la generación, ejecución y control de las operaciones, teniendo en cuenta que la indisponibilidad de información sistematizada, suficiente y oportuna, condiciona la capacidad decisoria de los niveles de conducción, incrementando el riesgo en las operaciones.

1.5. Resulta necesaria la confección de un reglamento de compras, que determine el plazo máximo de intervención de cada uno de los sectores involucrados en la gestión.

1.6. El sector compras deberá:

- a) Acelerar la implementación del sistema informático que permita efectuar tareas que son realizadas manualmente, logrando así un mayor aprovechamiento del equipamiento existente;
- b) Efectuar un control estricto de la documentación que deben presentar los oferentes según las cláusulas particulares.

1.7. En la confección del pliego de bases y condiciones deberá ajustarse a las normas vigentes que rigen la materia.

1.8. Realizar recuentos selectivos y periódicos, de los bienes de uso y consumo, por parte de un sector diferente al cual tiene su custodia.

1.9. Se deberán confeccionar comprobantes internos de entradas de elementos a depósito debidamente prenumerados y autorizados.

1.10. La Comisión de Recepción al momento de efectuar la recepción de los elementos y/o servicios deberá enviar copia de las correspondientes actas a los siguientes sectores:

- a) Liquidaciones para que previo cotejo de toda la documentación en su poder: orden de compra, remito y factura, proceda a confeccionar la liquidación y registración correspondiente y se encuentre en condiciones de determinar en todo momento los informes de recepción no procesados;
- b) Patrimonio: cuando se trate de la recepción de bienes inventariables para que éste realice la registración e identificación de dichos bienes;
- c) Compras: para posibilitar el seguimiento de la ejecución de las órdenes de compra y la evaluación del grado de cumplimiento de los proveedores.

2. Asimismo, en virtud de los nuevos hallazgos detectados, se recomienda además:

2.1. Habilitar en el sector compras un registro y archivo de las actas de recepción a los fines de verificar la secuencia y orden cronológico de dichas actas y efectuar el control de las órdenes de provisión, debiéndose contar con un registro de órde-

nes de provisión en trámite, que permita realizar el seguimiento de las mismas hasta su cancelación.

2.2. Implementar un mecanismo que contemple el mayor grado de rotación en la selección de las firmas invitadas a participar en las contrataciones.

2.3. Tomar los recaudos necesarios a fin de que en las contrataciones, tanto, el dictado del acto administrativo como la emisión de las órdenes de provisión, sean anteriores a la recepción del bien o comienzo de la prestación del servicio.

2.4. Para la prórroga de servicios se deberá ajustar a la normativa vigente y cuando se haga uso de las excepciones a la regla general de licitación pública deberá darse estricto cumplimiento a las previsiones contenidas en la normativa que rige la materia.

2.5. A los fines de un adecuado control interno deberá procederse a:

- a) El reemplazo de los miembros de la Comisión de Recepción Definitiva que han cesado en sus funciones y al dictado de su reglamento de funcionamiento debidamente aprobado por autoridad competente.
- b) Consignar sin excepción en las actas de recepción definitiva la cantidad de bienes y/o servicios recibidos, debiendo su emisión operar dentro del plazo establecido por la normativa vigente a partir de la entrega de elementos o de prestados los servicios y no de la documentación que recibe de la dirección de liquidaciones para el trámite del pago.
- c) Implementar en el sector un registro de seguimiento del cumplimiento de las órdenes de provisión indicando cantidades y descripción del material a recepcionar y sus entregas parciales.

2.6. En las contrataciones de servicios se deberá acompañar en los legajos de pago la certificación de la efectiva prestación del servicio contratado por parte del sector receptor del mismo.

2.7. Evitar toda salida de elementos de depósito que no cuente con el respaldo documental del pedido formal efectuado por parte del usuario que requiere los mismos.

2.8. En lo sucesivo en relación al desdoblamiento de pedidos, la viabilidad de la exclusión de la limitación prevista por la normativa vigente estará condicionada a que existan razones concretas en reiterar una contratación, las cuales deberán estar debidamente acreditadas y fundadas por la autoridad competente que las invoque.

2.9. Evitar toda actitud o comportamiento discriminatorio que beneficie a un licitador y que no haya sido simultáneamente efectuado o dispuesto en beneficio de los demás oferentes, debido a que lesiona y restringe el principio de igualdad, viciando de

nulidad los actos del procedimiento y aun el contrato que luego se formalice.

En atención a cuanto más arriba se expresa corresponde dirigirse a la Universidad de Buenos Aires solicitando informe sobre:

- a) las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires;
- b) las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las aludidas situaciones y para la determinación de las correspondientes responsabilidades; con especial mención de las correspondientes a los serios desvíos respecto de lo previsto por la normativa de aplicación para la gestión de compras, puestas de manifiesto por la Auditoría General de la Nación en su auditoría del sistema respectivo.

Oscar S. Lamberto. – Jesús Rodríguez. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – Raúl E. Baglini. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado el expediente Oficiales Varios 455/00, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre auditorías referentes a: funcionamiento de las actividades de control de los sistemas involucrados en la liquidación y pago de las remuneraciones de las operaciones correspondientes al presupuesto del ejercicio 1999; evaluar la ejecución presupuestaria de las operaciones correspondientes al presupuesto del ejercicio 1999; y funcionamiento de las actividades de control de los sistemas involucrados en la gestión de compras de las

operaciones correspondientes al presupuesto del ejercicio 1999; en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires 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 a la Universidad de Buenos Aires, solicitando informe sobre:

- a) las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires;
- b) las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las aludidas situaciones y para la determinación de las correspondientes responsabilidades; con especial mención de las correspondientes a los serios desvíos respecto de lo previsto por la normativa de aplicación para la gestión de compras, puestas de manifiesto por la Auditoría General de la Nación en su auditoría del sistema respectivo.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, al rector de la Universidad de Buenos Aires, al Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires 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 comisión, 6 de mayo de 2003.

Oscar S. Lamberto. – Jesús Rodríguez. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – Raúl E. Baglini. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

2

Ver expediente 70-S.-2003.

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