

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2053

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 4 de mayo de 2011

Término del artículo 113: 13 de mayo de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el examen que realizara en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con el objeto de verificar el proceso administrativo de contrataciones relevantes cuyas órdenes de compra fueron emitidas durante el año 2008, y cuestiones conexas.

1. (1.715-D.-2011.)

2. (271-O.V.-2010.)

I. Dictamen de mayoría.**II. Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente O.V.-271/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre contrataciones relevantes en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) 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: a) las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el examen que realizara en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con el objeto de verificar a

través de pruebas selectivas, el proceso administrativo de contrataciones relevantes cuyas órdenes de compra fueron emitidas durante el año 2008; b) determinar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las aludidas situaciones, y c) determinar y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

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

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

Sala de la comisión, 30 de noviembre de 2010.

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

II

Dictamen de minoría*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente O.V.-271/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre contrataciones relevantes en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) 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 el examen que realizara en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con el objeto de verificar a través de pruebas selectivas, el proceso administrativo de contrataciones relevantes cuyas órdenes de compra fueron emitidas durante el año 2008.

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

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

Sala de la comisión, 30 de noviembre de 2010.

Nicolás A. Fernández. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN), procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con el objeto de verificar a través de pruebas selectivas el proceso administrativo de contrataciones relevantes cuyas órdenes de compra fueron emitidas durante el año 2008.

Con respecto al alcance del examen, señala que fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGN, aprobadas por la resolución 145/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*), de la ley 24.156, habiéndose practicado principalmente los siguientes procedimientos.

- Relevamiento normativo.
- Lectura de las misiones y funciones de las áreas involucradas, principalmente las de la gerencia de contrataciones.
- Lectura de informes de auditoría interna.
- Entrevistas con funcionarios del ente.
- Relevamiento del circuito administrativo de contrataciones, controlando el cumplimiento de la normativa detallada en el punto 1.
- Análisis de los expedientes de pago derivados de algunas de las contrataciones recaídas en la muestra (control de facturas emitidas por los proveedores y cumplimiento de lo requerido en las respectivas órdenes de compra y pliego licitatorio en cuanto a la entrega de mercadería, prestaciones de servicios y recepción por las comisiones provisoria y definitiva) y su imputación presupuestaria para las distintas etapas (preventiva, compromiso, devengado y pagado).
- Análisis de los expedientes de pago de los gastos reconocidos como legítimo abono, recaídos en la muestra a fin de comprobar el cumplimiento del instructivo interno que reglamenta los pagos en cuestión.
- Consulta en el Sistema ANME para verificar el estado de trámite en que se encuentran las contrataciones no finalizadas, que dan origen a los reconocimientos de legítimo abono.

1. Asimismo, señala que el marco normativo de referencia de la presente auditoría es:

- Decreto 436/00: reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado nacional.
- Decreto 1.023/01: régimen de contrataciones en la administración pública nacional, y su modificatoria establecida por el decreto 666/03.
- Resolución ME 834/00: pliego único de bases y condiciones generales para la contratación de bienes y servicios del Estado nacional.
- Normas internas de la ANSES:
- Resolución DEN 1.199/04: Autoridades del organismo facultadas para autorizar y aprobar las contrataciones.
- Resolución DEN 842/06: contrataciones nivel central.
- Resolución DEN 988/06: contrataciones interior.
- PRCE 16-03: recepción de bienes de consumo y servicios.
- ADMI-01-01: legítimo abono.
- PRCE 04-03: pago por servicios usufructuados.

2. La AGN expresa que a partir de un universo de 272 órdenes de compra (\$ 155.941.002) emitidas en el año 2008 por contrataciones iniciadas durante los años 2006, 2007 y 2008, determinó una muestra sobre la base de la información suministrada de 65 órdenes de compra (\$ 115.859.457). Para la selección de dicha muestra tuvo en consideración la significatividad de los montos y las distintas modalidades de contratación. Informa que sobre el cierre de las tareas de campo, el organismo no remitió 6 de las 65 órdenes de compra solicitadas, señalando en su nota GC 1.364/09 que “las 6 faltantes no se encontraban en la gerencia de contrataciones”. Las órdenes de compra no recibidas son las correspondientes a los expedientes 024-9981107132-0-123, 024-9981107132-0-123, 024-9981082763-3-123, 024-9981113907-2-123, 024-9981146908-0-123 y 024-9981058051-4-123. La AGN consideró que las 59 contrataciones verificadas fueron suficientes para la aplicación de las pruebas de auditoría sobre el proceso administrativo de contrataciones.

Agrega que solicitó al organismo mediante nota 14/09 del 25/2/09 la remisión de los pagos correspondientes a 10 proveedores de las órdenes de compra que recayeron en la muestra. Al respecto, destaca que el área responsable ha remitido un total de 27 legajos correspondientes a pagos de 9 proveedores. Con relación a la documentación perteneciente al proveedor faltante, Star Servicios, orden de compra 201/08, el ente por nota GC 829/09 del 22/4/09 manifiesta que “no se efectuó ningún pago al referido proveedor en cumplimiento de la aludida orden de compra, dado que el mismo no ha presentado factura alguna”. Asimismo, la UDAI Villa Angela informó que “la empresa Star S.A. presta servicios en esta UDAI desde el 3 de

noviembre de 2008 y desconozco los motivos por los cuales dicha empresa no ha realizado cobro alguno hasta la fecha”.

Señala que de las distintas bases de datos de los gastos reconocidos por legítimo abono durante el año 2008 (servicio de limpieza, locación de inmuebles, otros servicios y compra de bienes de servicios) surge que se han efectuado un total de 2.217 pagos de expedientes de legítimo abono durante todo el año 2008, de los cuales la AGN seleccionó 120.

Informa la AGN que la auditoría realizada incluyó el análisis de la información procesada por los sistemas computadorizados existentes en el ámbito de la ANSES relacionados con el objeto de auditoría, lo que no constituyó una auditoría específica sobre el correcto funcionamiento del sistema de procesamiento electrónico de datos, en cuanto a los programas diseñados, los elementos de control que ellos realizan, la lógica de los lenguajes y la configuración de los equipos empleados.

Las tareas de campo fueron desarrolladas desde el 1°/12/2008 al 30/4/09.

En el apartado “Aclaraciones previas” la AGN expresa lo siguiente:

1. Aspectos específicos de la gerencia de contrataciones

Al mes de abril del año 2009 la gerencia de contrataciones, dependiente de la gerencia de administración, cuenta en total con 45 personas.

Informa la AGN que la mencionada gerencia se rige para su trabajo con los manuales de procedimientos aprobados por las resoluciones D.E.-A 842/06 y 988/06 (contrataciones nivel central y contrataciones nivel interior respectivamente). Por otro lado, la gerencia informó que se está implementando en la gerencia el Sistema de Gestión SAP, el cual traerá aparejado algunas modificaciones en los procedimientos mencionados.

En cuanto a la carga del trabajo a realizar en forma diaria, el auditado comunicó que está relacionada con los requerimientos que ingresan en la dependencia, por lo cual no existe una carga promedio dado que la mayoría de las tareas poseen tiempos y tratamientos distintos.

La gerencia de contrataciones informó que con 9 meses de antelación a la fecha de vencimiento de la orden de compra se pone en conocimiento al área requerente de tal circunstancia, reiterándose dicho aviso a los 6 meses previos al vencimiento para evitar incurrir en el procedimiento excepcional de pago por servicios usufructuados (legítimo abono).

La comisión evaluadora está integrada por el representante (gerente de primer nivel), un gerente designado por el director ejecutivo y el gerente de compras.

La gerencia trabaja en conjunto con:

–El área requirente del servicio a contratar. Dicha dependencia remite la solicitud de gasto debidamente cumplimentada, la justificación de la contratación

mediante una nota y, en el caso de corresponder, las especificaciones técnicas.

–La gerencia de finanzas en lo relativo a la conformidad presupuestaria.

–Gerencia de asuntos jurídicos que interviene en la emisión de los dictámenes.

–Gerencia de administración, gerencia de prestaciones, gerencia administrativa y técnica y con todas aquellas áreas que le sea necesario efectuar consultas dado el servicio o bien a contratar.

1.1 Capacitación del personal

El informe expresa que el personal que ingresa al área concurre a los cursos que dicta la oficina nacional de contrataciones y cada coordinador se encarga de introducirlo al tema en el caso que desconozca el tipo de trámite. Asimismo la gerencia entrega copia tanto de la normativa vigente como de los manuales referenciados a fin de lograr una comprensión cabal de la materia.

1.2 Sistemas informáticos

Indica que el sistema utilizado desde el año 2001 es el módulo cliente de contrataciones 4 (MCC4), el cual fue diseñado, dispuesto e instalado en las PC de la gerencia por la Oficina Nacional de Contrataciones. En dicho sistema se cargan en forma manual las distintas etapas del proceso de contratación de acuerdo a la normativa vigente.

1.3 Control

En lo referente al control interno, la gerencia manifiesta que cada coordinador de área en conjunto con la gerencia efectúa el contralor de las tareas desarrolladas durante el procedimiento para asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable. Con respecto al control por áreas externas a la gerencia informa que la auditoría interna efectúa periódicamente controles sobre los expedientes que se tramitaron y se están tramitando. También los procedimientos de contrataciones se someten al control de la gerencia de asuntos jurídicos y de la gerencia administrativa y técnica.

Ante errores o desvíos detectados en los respectivos controles, la gerencia comunica a los coordinadores para que informen al personal a su cargo los mismos, con el fin de evitar su recurrencia.

En lo que atañe al seguimiento de las actividades de las UDAI respecto de las contrataciones que se tramitan en el interior, la gerencia expresa que el procedimiento principalmente se tramita en dicha gerencia que se encuentra en permanente comunicación con las jefaturas regionales y UDAI en lo que respecta a los pasos que deben cumplimentarse en esas dependencias (invitaciones, acto de apertura, etcétera) conforme el manual de procedimientos.

2. Descargo del organismo

La AGN envió en vista el proyecto de informe al organismo auditado. El 21/12/2009, por nota GL 1.644/09 ANSES solicitó una prórroga de quince días hábiles, con el fin de formular las observaciones y

comentarios al proyecto. La misma fue otorgada el 28/12/2009 mediante la nota 174/09 - CSCSFyR. Con fecha 5/2/2010 por nota GFEC 42/10 / ANSES solicitó una nueva prórroga de diez días hábiles, otorgándose la misma el 25/2/2010 por nota 13/10 - CSCSFyR.

El organismo remitió su descargo el 3/3/2010 por nota GF 23/10. Asimismo, informa la AGN que se recepcionó un nuevo descargo, el 15/4/2010 mediante nota GL 448/10. Señala el órgano de control externo que el contenido de la respuesta fue considerado a efectos de elaborar la versión definitiva del presente informe y sus aspectos más relevantes han sido incorporados en los comentarios y observaciones.

La AGN efectúa los siguientes comentarios y observaciones:

1. Aspectos generales del circuito administrativo de contrataciones:

a) En noviembre de 2006 se incorporaron al manual de procedimientos de la organización las resoluciones DEA 842/06 y 988/06 referidas a las contrataciones nivel central y nivel interior respectivamente. Sin embargo recién a fines del año 2008 la gerencia de contrataciones comienza la implementación del plan anual de compras para la adquisición de bienes muebles y de insumos del año 2009.

La AGN señala que el artículo 4° del decreto 436/00 y sus modificatorios, que son de aplicación en la ANSES tal cual se indica en los considerandos del manual de procedimientos (PRGE-04-01 y PRGE-04-02), indica: "Programación de las contrataciones. Cada unidad ejecutora de programas y proyectos deberá formular su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza de sus actividades. Cuando éstas, las condiciones de comercialización u otras circunstancias lo hicieren necesario, se efectuará la programación por períodos mayores a un (1) año. No obstante, la programación y la ejecución deberán ajustarse a los créditos asignados en la ley de presupuesto de la administración nacional".

El organismo no ha cumplido para el ejercicio 2008 con lo prescrito en la normativa en vigencia en cuanto a la elaboración de un plan anual de compras.

Para la elaboración del plan 2009 la ANSES señaló que "se han tenido en cuenta antecedentes económicos, la evaluación de los consumos registrados, la demanda por influencia del crecimiento, avance tecnológico, implementación de nuevos procesos orientados a optimizar los resultados, entre otros, representan el fundamento y la necesidad de contar con una proyección de las contrataciones".

La gerencia de contrataciones informó que "el análisis llevado a cabo por el organismo sobre las existencias de insumos y bienes útiles en las distintas áreas, le ha posibilitado a la gerencia de contrataciones una óptima rotación, disminuyendo pérdidas o desvíos originados por el término de vida útil y/o vencimientos de productos".

Señala la AGN que si bien el referido plan no fue objeto de análisis, se pudo observar que sólo contempla la compra de insumos y bienes y no prevé las contrataciones de servicios. El mismo expone distintos cuadros y gráficos que contienen, entre otros, los siguientes datos:

—Un cuadro general sobre las contrataciones vigentes y su correspondiente planificación; se indica el año de inicio o su futura iniciación y el número de orden de compra si fue emitida; en caso contrario, la fecha que se estima su emisión.

—Un gráfico donde se reflejan los porcentajes del estado de trámite en sus diferentes etapas (en gestión, finalizados, o a iniciar), en que se encuentran los expedientes por los cuales se gestiona la compra de los bienes de consumo y de uso.

—Por otro gráfico ilustrativo la gerencia muestra el ahorro de un 17 % como resultado de la racionalización llevada cabo en virtud del análisis efectuado sobre los consumos registrados y los bienes en existencia. Asimismo se adjunta un cuadro que indica las contrataciones finalizadas en los años 2008 y 2009, donde se señalan las diferencias entre los montos estimados en la afectación preventiva y los que surgen del compromiso definitivo a fin de demostrar el ahorro obtenido.

—Se confeccionan cuadros separados detallando en cada uno de ellos los actos licitatorios (siempre referidos a bienes) que se encuentran en trámite, y los que se van a iniciar durante el presente año. En otro cuadro se efectúa una proyección de las erogaciones correspondientes al ejercicio 2009, indicando las órdenes de compra emitidas con sus correspondientes compromisos presupuestarios y aquellas que se encuentran en gestión en las cuales se señala la afectación presupuestaria en su etapa preventiva, para finalmente concluir con el total estimado del gasto en lo que se refiere a bienes muebles y de consumo para el ejercicio vigente.

b) El artículo 5° del decreto 436/00 establece: "Las entidades estatales comprendidas en el artículo 1° del presente reglamento, enviarán obligatoriamente mediante transmisión electrónica o medio magnético a la oficina nacional de contrataciones dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, la información derivada de los procedimientos de contrataciones que lleven a cabo conforme al presente régimen, que como mínimo deberá contener, respecto de cada convocatoria: la convocatoria misma, los pliegos de bases y condiciones particulares, las notas aclaratorias o modificatorias de dichos pliegos, los cuadros comparativos de ofertas, la precalificación, el dictamen de evaluación, los actos por los que se aprueben los procedimientos de selección, las órdenes de compra y la información referente a los antecedentes utilizados para adoptar decisiones que hagan a las sanciones a aplicar a los proveedores por sus incumplimientos".

La SH a través de la unidad informática creó el aplicativo (MCC4) que se conecta con los distintos SAF

(servicios administrativo financieros). “El alcance del módulo compras comprende a la solicitud de gastos, parámetros de la contratación, pliego, evaluación de ofertas, adjudicación, orden de compra y solicitud de provisión. Se trata de un sistema integrado al SLU (sistema local unificado) que por sus características flexibiliza la navegación entre las distintas etapas de la gestión y permite modificaciones con control de cambios. Asimismo, prevé las transferencias de los órdenes de compra, permite efectuar correcciones de compromiso y trabaja con oficinas de compras descentralizadas”. El catálogo de la oficina nacional de compras (ONC) se encuentra integrado al SLU y envía automáticamente información del sistema MCC al mismo. Este sistema permite el registro completo de la gestión de compras a nivel presupuestario.

La ANSES utilizaba el sistema MCC4; sin embargo, para el ejercicio en análisis, el mismo no se encontraba integrado al SIDIF (sistema contable previo al SLU). La carga y transmisión de datos no se efectuaba sistemáticamente, incorporándose a medida que se ejecutaban las tareas. La gerencia de fortalecimiento de estados contables, ante la consulta de la AGN, señaló que el aplicativo no se integrará al SLU ya que se utilizará para el área de compras el SAP, registrándose en la contabilidad presupuestaria a través de gastos y/o bienes de uso. Señala la AGN, de tal modo, a través del MCC4 la ANSES informa a la ONC las distintas etapas de la gestión de compras sin que ello se vea reflejado automáticamente en la contabilidad, situación que puede generar inconsistencias.

c) De la gerencia de logística, dependen cuatro coordinaciones: obras e infraestructura, contrataciones,

archivo general y servicios y suministros. Esta última es la encargada, al recibir el acta de recepción provisoria, de distribuir los bienes de consumo de acuerdo a lo requerido (PRGE-16-03 vigente a partir del 26/1/09). Para llevar a cabo la tarea al recibir la orden de compra acuerda con el proveedor el lugar, la fecha y horario de entrega y lo comunica a la coordinación de recepción definitiva. Controla que la entrega se haya realizado en tiempo y forma, de lo contrario vía correo electrónico da aviso a la coordinación de desarrollo contractual. Allanada la situación otorga conformidad adjuntándola al expediente y lo remite a la coordinación de recepción definitiva.

El área cuenta con un depósito de suministros. En el mismo se almacenan los artículos de escritorio, papelería e insumos informáticos y de fotocopiadoras. Se lleva un registro de la entrada, salida y saldo final de los bienes. Se trata de un registro manual, no integrado con la gerencia de contrataciones a fin de que la misma tome conocimiento del stock obrante en dicha área.

En cuanto a la distribución de los insumos obrantes en el depósito, la salida de ellos se produce mediante una nota de solicitud del área requirente.

Del análisis efectuado surge que el organismo no tiene implementado un sistema integral que contenga alarmas que detecten los niveles de stock mínimo y que actúe como un disparador a fin de efectuar la reposición a través de las modalidades previstas en la reglamentación, evitando la utilización excesiva de las compras directas por necesidad y urgencia.

d) La AGN informa que durante el transcurso del año 2008 se tramitaron las siguientes contrataciones:

Modalidad	Cantidad	Monto en \$
Licitación pública	71	132.046.026,14
Licitación privada	27	2.210.600,32
Contratación directa	72	21.683.475,55
Total contrataciones	170	155.941.002,01
Pagos por legítimo abono	2.271	39.294.592,23

Señala que, durante el transcurso del año 2008, se han efectuado 72 contrataciones directas por \$21.683.475,55 (servicio de vigilancia y custodia, servicio limpieza UDAI, mantenimiento producto Remedy, servicio emergencias médicas distintas UDAI, provisión de bidones de agua potable, sectorización de caja de cofre, etcétera) y 2.271 pagos de legítimo abono por \$39.294.592,23. Señala la AGN que si se comparan estos montos –cuya sumatoria asciende a \$60.978.067,78– con el total de las contrataciones del ejercicio 2008 de \$155.941.002,01 surge que el 39,10% corresponde a contrataciones no programadas y fundamentadas en necesidad y urgencia.

La AGN señala que la falta de un plan anual de contrataciones, las demoras en la tramitación de los actos licitatorios, la falta de integración del MCC4 (Módulo Cliente Contrataciones) con el sistema de finanzas, así como la falta de una política de stocks mínimos no permite a la gerencia de contrataciones conocer el grado de avance de la ejecución de las contrataciones vigentes y tomar las decisiones en tiempo y forma respecto de nuevas contrataciones, opciones de prórroga, etcétera. Asimismo, lleva al organismo a efectuar una significativa cantidad de adquisiciones por necesidad y urgencia vía fondos rotatorios y pagos por legítimo abono, así como a desistir algunas licitaciones

debido a los tiempos transcurridos en los trámites de adjudicación.

Las falencias y ausencias descriptas han sido verificadas en el análisis de la muestra de contrataciones y se señalan a continuación.

2. Aspectos recurrentes que surgen de la muestra de expedientes de contrataciones:

La AGN informa que, en general, se advirtieron las siguientes falencias:

a) Existen solicitudes de pedidos de compra en los que no se fundamentaron:

–Las causas que dieron lugar a la compra de los bienes que se requieren,

–El destino de los mismos.

b) No se ha visualizado en los expedientes por los cuales se tramitan los actos licitatorios la totalidad de la documentación que permita verificar el cumplimiento de lo requerido en la reglamentación:

–No se adjuntan copias de las garantías de cumplimiento de contratos y constancia, en caso de corresponder, de la devolución de dichos documentos ni la de las garantías de mantenimiento de la oferta.

–La totalidad de las declaraciones juradas requeridas en el pliego licitatorio.

–Certificaciones solicitadas en el pliego único de bases y condiciones.

–Acreditaciones y poderes de los representantes que firman la documentación que se adjunta a las ofertas.

–Copia de los seguros que se requieren en el pliego único de bases y condiciones en las contrataciones de servicios de limpieza.

–Notificación fehaciente de las adjudicaciones a todos los oferentes, toda vez que son notificados mediante correos electrónicos, y no se acredita la recepción de los mismos.

–Notificación por medio fehaciente de las órdenes de compra a los adjudicatarios a fin de evitar que justifiquen su incumplimiento o rechazo invocando la falta de notificación.

–Comprobante de la orden de compra registrada en el sistema SIDIF que permita verificar el correcto compromiso presupuestario.

–Otra documentación específica que se requiere en los respectivos pliego de bases y condiciones.

c) Las órdenes de compra correspondientes a servicios o locaciones del interior no se encuentran firmadas por la autoridad superior de la gerencia de contrataciones, área que intervino en la tramitación de las mismas.

d) Del análisis del encuadre legal surgió:

–Encuadre por urgencia: no se considera razonable, ya que en dos de los tres casos analizados de la muestra, la tramitación del acto licitatorio duró más de un año.

–Encuadre por exclusividad: en dos de los cinco casos analizados de la muestra no se adjunta el infor-

me técnico elaborado por el organismo que indique la inexistencia de sustitutos convenientes.

e) En la mayoría de los expedientes no surgen los parámetros tenidos en cuenta para la determinación de los precios que se consignan en la solicitud del gasto.

f) Se adjudicaron ofertas cuyos precios son muy superiores a los estimados en la solicitud del gasto, no obrando ningún informe por la comisión evaluadora justificando la conveniencia de la oferta que se aconseja adjudicar, teniendo en cuenta la discrepancia de los precios entre el de la solicitud del gasto y el monto adjudicado.

g) Se observaron informes técnicos por los cuales se desestiman ofertas sin determinar específicamente las razones por las cuales la calidad no se ajusta a lo requerido en el respectivo pliego único de bases y condiciones.

h) Se advierte el incumplimiento de los plazos previstos en la reglamentación general aprobada por el decreto 436/00, en cuanto al término para el pase a la comisión evaluadora, el tiempo para emitir el dictamen y los plazos para la notificación de las respectivas adjudicaciones y órdenes de compra, constitución de garantía de cumplimiento de contrato, etcétera. Tampoco se cumplen los plazos contemplados en los instructivos internos aprobados por las resoluciones DEN 842/06 y DEN 988/06.

i) Se advirtieron casos en los que la comisión evaluadora desestima o acepta ofertas que la AGN entiende no debieron ser desestimadas o aceptadas (Ej: orden 15 – expediente 024-99-8111279532-123: Según solicitud de gastos de fojas 11 el monto estimado de la contratación es de \$ 32.000, la oferta presentada por la única oferente es por \$ 67.280. A fojas 134 la gerencia de contrataciones solicita se mejore la oferta. Requerimiento que es cumplimentado en forma negativa a fojas 136. La AGN entiende que la oferta debió desestimarse por resultar excesivamente onerosa, atendiendo al hecho de no contar con presupuesto que avale tal incremento en el monto estimado de la contratación, ni precio testigo).

3. Expedientes de pago:

Con relación al análisis llevado a cabo a la documentación aportada por el ente auditado se observaron las falencias que, en forma general, se enumeran a continuación:

a) Se verificaron demoras en las entregas de bienes respecto de lo establecido en los contratos. Asimismo, detectó que en las liquidaciones de las facturas correspondientes a dichos bienes (Form. C 41) no se aplicaron las multas por mora que prevé el artículo 25 del reglamento del pliego único de bases y condiciones aprobado por la resolución ME 834/00.

b) De los expedientes de pago, no surge la existencia de la designación de peritos o personal idóneo para la recepción provisoria de bienes o de servicios, cuya

complejidad requiere que sean recibidos por personal competente en la materia.

c) Se observaron expedientes en los cuales no se adjuntan los remitos de entrega de la mercadería o constancia de la prestación del bien, ni la constancia de intervención de la comisión de recepción definitiva.

d) En algunos expedientes de pago la comisión de recepción definitiva se expidió fuera de los términos establecidos en los respectivos pliegos únicos de bases y condiciones.

e) Pagos efectuados fuera de término al establecido en los respectivos contratos sin que se hayan justificado las causas. La ANSES en su descargo señaló: “El pago fuera de término puede darse ya que no se cumplimentó con la formalidad del legajo de pago (falta de documentación-documentación errónea-falta de datos para la transferencia)”.

f) Pagos realizados mediante formularios C 55 (de regularización); al respecto se entiende obligatorio que dichos pagos se realicen mediante los formularios C 41 (órdenes de pago). El organismo en su descargo manifestó: “Atento a la insuficiencia de las partidas presupuestarias y dado la obligación de pago a término se genera el pago con una nota de autorización para la transferencia, regularizando las misma con un formulario C 55 tipo REG cuando se cuenta con partida suficiente.”

g) Se advierten órdenes de pago en las que no se hace referencia a las órdenes de compra a las que corresponden los pagos.

h) No todas las facturas que se adjuntan a las órdenes de pago se encuentran conformadas.

i) Se advirtieron expedientes de pago de alquileres en los cuales no obran las correspondientes facturas exigidas en el pliego único de bases y condiciones.

j) En los expedientes de pago se adjuntan notas de transferencias por un monto global, no obrando el detalle y comprobantes que permitan verificar la nómina de proveedores a los cuales se les ha pagado. Tampoco se visualizaron los recibos de pago a los proveedores que acrediten fehacientemente el pago. No obstante lo señalado, el organismo en su descargo informó: “La gerencia de tesorería solicitó opinión a la gerencia asuntos jurídicos respecto al tema, ya que en el circuito de pagos por transferencia bancaria no hay recibos de pago a los proveedores. La gerencia de asuntos jurídicos dictaminó que el sistema de pago por transferencias bancarias no presenta objeciones legales. Se adjuntan los dictámenes 33558 y 30848”.

k) En los casos de compra de bienes de uso, si bien la normativa no lo prevé, no se ha tenido a la vista la constancia de la intervención del área de patrimonio, donde conste el alta de los bienes y el responsable de su custodia. La ANSES en su descargo informó: “Se dará intervención a la gerencia de diseño de normas y procesos para que modifique la normativa vigente.”

4. Legítimo abono:

El organismo auditado remitió las tres bases de datos (locación de inmuebles, servicio de limpieza y otros servicios) sobre los expedientes cuyo pago se realizó bajo la modalidad de legítimo abono. Dicha base está conformada por expedientes correspondientes a gastos de servicio de limpieza, locación de inmuebles y de otros servicios y compra de bienes y servicios.

La AGN informa que existe una significativa cantidad de gastos que se encuentran aprobados bajo la modalidad de legítimo abono.

A continuación se detallan las observaciones generales que surgieron del análisis:

a) En lo concerniente a la afectación presupuestaria preventiva y compromisos, se advierte:

–Se adjunta un detalle de los números de documento de identidad por los que se efectuaron dichas afectaciones presupuestarias en el sistema SIDIF, de la información no surge la partida presupuestaria en que fueron afectados los gastos en cuestión, como tampoco, para el caso de la etapa del compromiso, la razón social de los beneficiarios.

b) En cuanto a los formularios C 41 (devengado y pagado) se verificó:

–Los formularios que se agregan firmados por las autoridades de la gerencia de finanzas se encuentran en “Estado pendiente de autorización”. El organismo en su descargo afirmó: “Con la implementación del SLU en el legajo de pago se incluyen los formularios de pago C41 en estado confirmado.”

c) En los expedientes de pago se advierte:

–No se adjuntan los comprobantes del pago realizado a favor del proveedor, toda vez que sólo se adjunta una nota de autorización al Banco de la Nación Argentina de débito de la cuenta de la ANSES de una suma global para ser distribuida a distintas cuentas bancarias de beneficiarios, pero no se detallan esas cuentas e importes a acreditar en ellas, como tampoco el comprobante de depósito en esas cuentas que muestren el efectivo pago realizado de las sumas adeudadas.

4.1 Locación de inmuebles (representa el 7 % del total muestreado y 1 % del total de la base de L. A):

a) En los expedientes de pago de los alquileres de mayo y junio de 2008 de la UDAI Bolívar figura el número de expediente de una licitación fracasada en lugar del número de la actuación por la que tramita la locación.

b) Se advierte gran demora en la tramitación de las actuaciones.

c) Para el caso de la UDAI de Salta no se visualiza la iniciación del expediente por el que tramita la contratación de los trabajos de remodelación del edificio que permita a la UDAI mudarse al nuevo inmueble adquirido por remate judicial y dejar de alquilar el local que ocupa.

d) En el contrato vencido de la UDAI Salta se observan agregados manuscritos sin ser salvada esta situación por los firmantes del contrato.

e) No se agregan copias de los anexos que forman parte del contrato de locación de la UDAI Salta.

f) En el expediente de pago de enero de 2008, no se adjuntaron copias de los contratos vencidos o nota de autoridad competente que justifique el reconocimiento de los gastos en cuestión.

g) En el expediente del reconocimiento de alquileres de enero de 2008 no se ha tenido a la vista la intervención de la gerencia de Contrataciones, conforme lo establece el instructivo interno (ADMI -01-01) vigente a esa fecha.

h) No se adjuntan facturas de los locatarios por los alquileres que se abonan.

i) No se agregan los comprobantes del efectivo pago al locatario.

4.2 Expedientes de servicios de limpieza (representa el 10 % del total muestreado y 7 % del total de la base de L.A.):

a) No se adjuntan las órdenes de compra cuyo plazo contractual se encuentre vencido ni informe que justifique la continuidad del gasto bajo los mismos términos de dicha orden de compra (ADMII-01-01 y PRGE-04-03).

b) En aquellas contrataciones en las que no se continúan con las prestaciones en los mismos términos de los contratos vencidos no se visualiza la presentación de los 3 presupuestos solicitados.

c) Considerable demora en la tramitación de los actos licitatorios que regularicen los reconocimientos de los servicios de limpieza bajo modalidad de legítimo abono.

d) Se observan liquidaciones en las cuales no se visualizan las deducciones por Retención a las Ganancias, ni se adjuntan constancias de no retención presentadas por los proveedores, teniendo en cuenta que esta actividad se encuentra alcanzada por el gravamen de dicho impuesto.

4.3 Expedientes de otros servicios (representa el 83 % del total muestreado y 92 % del total de la base de L.A.):

a) No consta la autorización solicitada por el área usuaria para requerir al proveedor la prestación de servicios.

b) No se hace uso de la opción a las prórrogas previstas en las órdenes de compra. Tampoco obran las constancias que justifiquen tal proceder que da lugar al reconocimiento de gastos bajo la modalidad de legítimo abono.

c) No se elabora el cuadro comparativo de precios de las ofertas por los 3 presupuestos solicitados a distintos proveedores.

d) En algunos casos no se ha podido constatar que los precios facturados se ajusten a los de la orden de compra cuyo término contractual se encuentra vencido ya que en la misma se establece un monto en forma

global no pudiendo determinarse el precio unitario de los servicios que se contratan.

e) En algunos casos los servicios facturados que se reconocen bajo la modalidad de legítimo abono no coinciden con los valores establecidos en los respectivos renglones de la orden de compra original, no teniéndose a la vista ninguna aclaración que justifique esta situación.

f) No se efectúa todos los meses el servicio de fumigación de edificios de acuerdo a lo detallado en los distintos renglones de las órdenes de compra. Dichos servicios por sus características deben efectuarse mensualmente tal cual lo disponen las normas de seguridad e higiene laboral. Cabe señalar que se abona únicamente lo cumplido.

g) No se gestionan con la suficiente antelación los servicios cuya prestación se encuentran próximos a vencer. La iniciación del expediente por el cual tramita la nueva contratación de los servicios es varios meses posterior al vencimiento de ellos.

h) No obra en todos los expedientes el dictamen con la correspondiente opinión de la gerencia de Asuntos Jurídicos conforme lo establecen los instructivos ADM 01-01 y PRGE 04-03.

i) Se advierten actos resolutivos que reconocen los gastos bajo la modalidad de legítimo abono en los que no se individualizan los servicios prestados por el proveedor como tampoco consta la referida información en la nota que efectúa la Jefatura Regional Bonaerense. La AGN destaca que esta situación fue señalada por la gerencia de Asesoramiento, no obstante ello no ha sido subsanada.

j) Se observó el pago a través de la modalidad de legítimo abono correspondiente al alquiler de una central telefónica cuyo vencimiento contractual operó hace diez años. La situación descripta expone la gran demora en regularizar los reconocimientos aludidos. La O.C. 308/1995 de fecha 9/11/1995 por un período de 36 meses venció con fecha 9/11/1998. El tiempo transcurrido entre la orden de compra (OC) original y los pagos por legítimo abono es de 10 años, no verificándose las causas que la justifican. Por lo tanto no se tuvo a la vista la documentación respaldatoria del alquiler de la central telefónica. Los expedientes por los que se reconocieron los pagos a la empresa no contaron con dictamen de la gerencia de Asuntos Jurídicos tal como lo requiere la norma interna individualizada Adm.-01-01 sobre legítimo abono. No obstante, se encuentra incluido el dictamen 20.925, en el cual se expone la conveniencia que las actuaciones no pasen por la gerencia de Asuntos Jurídicos por tratarse de aspectos operativos carentes de contenido jurídico. Sin embargo la normativa en vigencia exige el dictamen de la gerencia de Asuntos Jurídicos y mientras no se modifique el detalle de tareas previsto para el pago de servicios usufructuados, éste debe ser cumplido en todas sus etapas y debe contar con toda la debida intervención de cada una de las gerencias involucradas.

5. Gestión del ente auditado en la tramitación de los actos licitatorios

De la "Información de la gestión - libro estadístico" la AGN obtuvo datos con relación al stock de expedientes de la gerencia de Contrataciones a diciembre de 2008.

De la compulsa realizada por la AGN con relación a los expedientes recaídos en la muestra surge:

Licitaciones públicas y privadas (29 casos): término promedio de resolución desde el inicio hasta la emisión de la orden de compra: 201 días hábiles.

Contrataciones directas (18 casos): término de resolución desde el inicio hasta la emisión de la orden de compra: 164 días hábiles.

En atención a los comentarios y observaciones efectuadas la AGN realiza las siguientes recomendaciones:

Recomendación 1:

a) Incorporar al plan de compras la totalidad de las contrataciones previendo las contrataciones de los servicios habituales a la naturaleza de la actividad llevada a cabo por la ANSES.

b) Integrar los sistemas existentes y los que se incorporarán al sistema MCC4 de forma tal de adecuar el registro completo de la gestión de compras a nivel presupuestario.

c) Establecer un sistema integral que contenga una adecuada política de stocks mínimos.

d) Cumplir con la normativa en vigencia con el fin de evitar al máximo posible las adquisiciones por necesidad y urgencia.

Recomendación 2:

a) Justificar las necesidades de las solicitudes realizadas, como también detallar las áreas a las cuales se destinarán los bienes y servicios.

b) Adjuntar toda la documentación que permita cumplir con los requerimientos que establecen las distintas normas que reglamentan las contrataciones del estado.

c) Que las órdenes de compra por las cuales se formalicen los contratos de bienes y servicios en el interior sean firmadas por la gerente de Contrataciones teniendo en cuenta que el área interviene en la tramitación de dichas actuaciones.

d) En las contrataciones directas, adjuntar los antecedentes que justifiquen el encuadre legal. (Anexar el comprobante de exclusividad por parte de la firma y emitir los informes técnicos correspondientes donde se indiquen las razones por las que no hay sustitutos y cuando se trate de contrataciones directas por urgencia que la tramitación de la misma se diligencie con la aceleración debida que requiere la urgencia).

e) En los expedientes por los cuales se tramitan las contrataciones que se adjunten los antecedentes y parámetros que se han tenido en cuenta para la determinación de los valores que se consigna en las respectivas solicitudes del gasto.

f) Justificar la conveniencia de la oferta cuando se adviertan diferencias considerables entre los precios consignados en las solicitudes del gasto y las sumas de las ofertas que la comisión evaluadora aconsejan adjudicar.

g) En los informes técnicos, cuando se desestime una oferta se considera conveniente determinar específicamente los motivos por los cuales la calidad del bien o el servicio no se ajusta a lo requerido en el pliego único de bases y condiciones.

h) Adoptar los recaudos necesarios a fin de que la tramitación de los actos licitatorios se ajuste a los plazos que se determinan en la normativa que rige para las contrataciones del Estado y a las normas internas dictadas por el organismo Resoluciones DEN 842/06 y DEN 988/06.

i) Arbitrar las medidas correspondientes a fin de que los dictámenes emitidos por la comisión evaluadora ya sean rectificativos de otros, estén debidamente firmados por los integrantes de dicha comisión.

Recomendación 3:

a) Se estima necesario que se controlen las fechas de entrega de los bienes y/o servicios a fin de corroborar que las mismas se hayan efectuado en los plazos establecidos en el pliego único de bases y condiciones o en su defecto se apliquen las respectivas multas por mora.

b) Designar peritos para la recepción de bienes o prestaciones de servicios, cuyas características técnicas requieran que sean recibidos por personal idóneo y se adjunte en los expedientes copia del acto que dispone tal designación.

c) Adjuntar los remitos que acrediten el ingreso de los bienes y la efectiva prestación de servicios en los que conste la fecha de recepción y firma de quien los recibió y copia del acta de recepción definitiva.

d) Arbitrar las medidas necesarias a fin de que la comisión de recepción definitiva se expida en los plazos que se establecen en los respectivos pliegos únicos de bases y condiciones.

e) Tomar los recaudos pertinentes a fin de efectuar los pagos dentro de los plazos contemplados en los respectivos pliegos únicos de bases y condiciones.

f) Se aconseja que el registro del devengado se realice mediante los formularios C 41 del SIDIF y no por C 55 a fin de llevar un mejor orden administrativo.

g) Para facilitar el control se estima aconsejable que en los C 41 por los cuales se devenguen los gastos de proveedores se haga referencia de la orden de compra a los que corresponden las erogaciones.

h) Se considera necesario que se arbitren los medios correspondientes a fin de que previo a efectuar la liquidación de un proveedor se verifique que las facturas estén debidamente conformadas.

i) Para el pago de alquileres se aconseja que se requiera a los locadores que presenten las correspondientes facturas con todos los requisitos que establece el pliego único de bases y condiciones.

j) Correspondería anexar a los expedientes los comprobantes que permitan individualizar los proveedores a los cuales se han depositado en las cuentas de los beneficiarios los correspondientes pagos.

k) Se estima necesario adecuar la normativa, incorporando el procedimiento de adjuntar a los expedientes de pago de bienes de uso la copia de la intervención del área de patrimonio dejando constancia el destino dado al bien.

Recomendación 4:

El organismo debiera adoptar los recaudos necesarios a fin de alcanzar la contratación de los bienes y servicios mediante los respectivos actos licitatorios.

a) Anexar a los expedientes de pago los comprobantes emitidos en el sistema SIDF, de las afectaciones preventivas y compromisos que permitan constatar las partidas presupuestarias del gasto y en la etapa del compromiso la razón social de los beneficiarios.

b) Los formularios C 41 que se agreguen a los expedientes de pago firmados por las autoridades de la gerencia de contabilidad deberán encontrarse en el Estado autorizados o conformados.

c) Se aconseja que se adjunten a todos los expedientes de pago de alquileres las facturas emitidas por los locatarios, las que deben reunir los requisitos establecidos por la AFIP.

Seguidamente la AGN formula recomendaciones que tienen como único objetivo subsanar las falencias detectadas en los casos recabados en la muestra y que se indican a continuación:

–Se debería controlar los datos suministrados en los respectivos expedientes de pago con relación al estado de trámite de las contrataciones que regularizarían los gastos reconocidos bajo la modalidad de legítimo abono, para que la información que se incorpore en el expediente de pago sea precisa y concisa.

–Se agilicen los trámites de los actos licitatorios que permitan regularizar la totalidad de los reconocimientos de gastos bajo la modalidad de legítimo abono.

–Adoptar los recaudos para que los expedientes contengan la totalidad de la información que justifique el pago bajo la modalidad de legítimo abono.

–Se deben adoptar los recaudos pertinentes para evitar que en los futuros contratos de locación que se celebren se agreguen manuscritos sin ser salvados por las partes firmantes.

–En todos los expedientes de reconocimiento del pago de alquileres bajo la modalidad de legítimo abono deberían adjuntarse todos los contratos cuyos términos contractuales se encuentren vencidos con sus correspondientes anexos, a los efectos de justificar el gasto que se reconoce.

–Se debería dar intervención a todas las áreas que se indican en instructivo interno vigente al momento del gasto.

–Se adjunten las autorizaciones a las áreas usuarias para requerir al proveedor los servicios.

–Adjuntar los comprobantes de pago de los proveedores.

–Se deje expresa constancia en los expedientes de las razones por las que no se hace uso de la opción de prórroga que contemplan las órdenes de compra, lo cual origina el reconocimiento de los gastos bajo la modalidad de legítimo abono.

–Se agregue a los expedientes un cuadro comparativo de precios de los tres (3) presupuestos solicitados.

–Se agilicen los trámites de los actos licitatorios que permitan regularizar la totalidad de los reconocimientos de gastos bajo la modalidad de legítimo abono.

–Adjuntar las constancias de las retenciones practicadas y de corresponder las constancias de no retención.

–Agregar al legajo las autorizaciones del área usuaria.

–Controlar la existencia de la prórroga de los contratos a fin de evitar la modalidad de pago de legítimo abono.

–Confeccionar el cuadro comparativo de los presupuestos obtenidos.

–Adjuntar el listado por renglón de los precios unitarios de los servicios que conforman el total del precio de la orden de compra.

–En los casos de discrepancia entre los precios de factura y la orden de compra, justificar el desvío de los mismos.

–Controlar el cumplimiento de las prestaciones de los servicios contratados.

–Gestionar con la debida anticipación los servicios próximos a vencer para evitar los pagos derivados de reconocimiento de legítimo abono.

–Adjuntar en todos los expedientes el dictamen, con la correspondiente opinión, de la dirección de Asuntos Jurídicos conforme lo establecido en los instructivos internos ADM 01-01 y PRGE 04-03, o en su defecto se excluya de dicha normativa la intervención de la mencionada área.

–Previo a dictar la resolución que apruebe los gastos por reconocimiento bajo la modalidad de legítimo abono se tengan en cuenta las recomendaciones señaladas por la gerencia de asesoramiento.

–El organismo debiera adoptar los recaudos necesarios a fin de alcanzar la contratación de los bienes y servicios mediante los respectivos actos licitatorios.

Recomendación 5:

Ajustar los tiempos promedio de resolución de las contrataciones a los estimados en la información de gestión elaborada por el organismo.

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

ANTECEDENTES

Ver expediente 1.715.-D.-2011 y 271-O.V.-2010.