



PERÍODO PARLAMENTARIO

2011

ORDEN DEL DÍA N° 156

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 15 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 29 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en su auditoría de gestión realizada al Instituto Nacional de Promoción Turística (Inprotur), por el período comprendido entre el 1º/1/08 y el 31/3/09 y otras cuestiones conexas.

1. (5.949-D.-2011).
2. (54-O.V.-2011).

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.-54/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 37/11 aprobando el informe de auditoría de gestión realizado en el ámbito del Instituto Nacional de Promoción Turística (Inprotur) por el período entre el 1º/1/08 y el 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 fines de: *a)* regularizar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su auditoría de gestión realizada al Instituto Nacional de Promoción Turística (Inprotur), por el período comprendido entre el 1º/1/08 y el 31/3/09 y *b)* determinar y efectivizar las

responsabilidades que pudieran haber emergido de las situaciones objeto de las referidas observaciones.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente 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.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-54/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 37/11 aprobando el informe de auditoría de gestión realizado en el ámbito del Instituto Nacional de Promoción Turística (Inprotur) por el período entre el 1º/1/08 y el 31/3/09 y, por las razones expuestas en sus fundamentos, o 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 fines de regularizar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su auditoría de gestión realizada al Instituto Nacional de Promoción Turística



(Inprotur), por el período comprendido entre el 1º/1/08 y el 31/3/09.

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

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

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

Nicolás A. Fernández.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó una auditoría de gestión en el Instituto Nacional de Promoción Turística, por el período comprendido entre el 1º/1/08 y 31/3/09.

El informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado, el que ha formulado consideraciones que han sido tenidas en cuenta para elaborar el informe definitivo.

A continuación se detallan las principales observaciones.

1. Reglamento de compras y contrataciones aplicado a las operaciones analizadas

El reglamento de compras y contrataciones establece, en su artículo 2, los siguientes principios generales a los que deberá ajustarse el procedimiento contractual en sus etapas de formación, perfeccionamiento y ejecución, atendiendo a las particularidades de cada una de ellas;

– Eficiencia de las contrataciones para cumplir los fines previstos en la normativa de creación del Inprotur.

– Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.

– Publicidad y transparencia en los procedimientos.

– Responsabilidad de quienes intervengan en la gestión de las contrataciones.

– Igualdad de tratamiento

Del análisis del citado reglamento se observan regulaciones o falta de previsiones que no favorecen a que los procedimientos contractuales del instituto se ajusten plenamente a los principios generales enunciados precedentemente, y que su observancia, debido al carácter públicos de los fondos utilizados, resulta aún de mayor relevancia.

En tal sentido, afecta a la promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes, así como también, a la publicidad y transparencia de los procedimientos y a la responsabilidad de quienes intervengan en la gestión de las contrataciones, los siguientes aspectos;

1.1 En las contrataciones directas encuadradas en el inciso b) del artículo 77 del reglamento que permite

su tramitación cuando el monto estimado del contrato resulte de hasta \$ 1.000.000, no se especifica la cantidad mínima de oferentes a los que se les debe cursar invitación para la convocatoria a presentar ofertas.

Al respecto, cabe señalar que los procedimientos de compras y contrataciones por contratación directa tramitados con el encuadre legal citado anteriormente, correspondieron al 47,30 % del monto total de órdenes de compras del ejercicio 2008.

1.2 Respecto de la licitación o concurso público, no se especifican los plazos, la forma y los medios de difusión a emplear para la publicación de avisos en la convocatoria a presentar ofertas.

1.3 En las licitaciones internacionales se establece, de manera opcional, las publicaciones pertinentes en países extranjeros.

No corresponde el carácter de opcional de las citadas publicaciones, al entenderse que una licitación es internacional cuando u convocatoria se extienda a interesados y oferentes del exterior, cuya sede principal de sus negocios se encuentre en el extranjero, y no tengan sucursales debidamente inscripta en el país.

1.4 En el artículo 18 inciso d) se establece que en las contrataciones directas se puede prescindir del período de vista que sigue a la apertura de ofertas, de la confección del cuadro comparativo y de la notificación del acta de evaluación, la que no será impugnable.

1.5 Se excluye a las contrataciones directas de presentar garantía de oferta.

1.6 La responsabilidad personal establecida para los empleados del Inprotur por las consecuencias dañinas que su proceder ilegítimo ocasione, alcanza sólo a aquellos que autoricen, tramiten o gestionen las contrataciones y no incluye, expresamente, al responsable de su aprobación.

2. De los expedientes de contratación analizados

2.1 Del análisis de la selección muestral, determinada en función del total de órdenes de compra emitidas durante el año 2008 y primer trimestre de 2009, surgen las siguientes observaciones:

– Expediente 745/08 –Contratación de servicios para realizar el diseño inicial y las traducciones iniciales de la web institucional (contratación directa. Adjudicación \$ 350.000).

a) No consta el procedimiento seguido para la determinación del precio estimado informado por el área solicitante del bien o servicio a contratar.

b) Las invitaciones a los oferentes se realizan por correo electrónico sin constar en el expediente el acuse de recibo.

c) La apertura de las ofertas no se realiza en forma pública con la confección del acta de apertura correspondiente, conforme se establece en los artículos 39 y 40 del citado reglamento.

d) Finalizado el plazo para presentar ofertas se realiza un cuadro comparativo en donde un coordina-



dor perteneciente a la Dirección de Administración y Finanzas del instituto informa que “esta comisión recomienda adjudicar” a uno de los oferentes “por cumplir con la totalidad de los requisitos solicitados y siendo la oferta económica más conveniente”, no especificando a qué comisión se refiere, dado que lo actuado es suscrito sólo por él, interviniendo posteriormente la comisión evaluadora prevista en el artículo 49 del reglamento.

e) No se especifica en la invitación el plazo de recepción definitiva previsto en el artículo 63 del reglamento, a partir del cual se debe presentar la factura conforme lo establece el artículo 64 del mismo.

f) A los fines de la determinación de la oferta más conveniente la comisión evaluadora alude haber considerado el informe técnico correspondiente el cual no se identifica ni se hace constar en el expediente.

g) No se notifica a los oferentes del dictamen de evaluación.

h) No consta la intervención de la asesoría legal del instituto previo a la aprobación de la contratación.

i) No consta la fecha, N° y firma de la disposición de adjudicación de la contratación.

j) No consta comprobante de constitución de garantía de adjudicación.

k) No consta fecha de recepción de la orden de compra.

l) La conformidad de las facturas es realizada por un consultor externo contratado por el instituto, no constando la intervención de la comisión de recepción definitiva de bienes o de la prestación de servicios del Inprotur.

Expediente 38/09

Contratación de servicios para realizar desarrollos complementarios al de la web institucional. (Contratación directa. Adjudicación \$ 301.750.)

a) No consta el procedimiento seguido para la determinación del precio estimado informado por el área solicitante del bien o servicio a contratar.

b) Las invitaciones a los oferentes se realizan por correo electrónico sin constar en el expediente el acuse de recibo.

c) La apertura de las ofertas no se realiza en forma pública con la confección del acta de apertura correspondiente, conforme se establece en los artículos 39 y 40 del citado reglamento.

d) Finalizado el plazo para presentar ofertas se realiza un cuadro comparativo en donde un coordinador perteneciente a la Dirección de Administración y Finanzas del instituto informa que “esta comisión recomienda adjudicar” a uno de los oferentes “por cumplir con la totalidad de los requisitos solicitados y siendo la oferta económica más conveniente”, no especificando a qué comisión se refiere, dado que lo actuado es suscrito sólo por él, interviniendo posteriormente la comisión evaluadora prevista en el artículo 49 del reglamento.

e) En la invitación para presentar ofertas se estima 1 mes la duración del trabajo a diferencia de lo informado por el área técnica que estima 2 meses.

f) No se especifica en la invitación el plazo de recepción definitiva previsto en el artículo 63 del reglamento, a partir del cual se debe presentar la factura conforme los establece el artículo 64 del mismo.

g) A los fines de la determinación de la oferta más conveniente la comisión evaluadora alude haber considerado el informe técnico correspondiente el cual no se identifica ni se hace constar en el expediente.

h) No se notifica a los oferentes del dictamen de evaluación.

i) No consta la intervención de la asesoría legal del instituto previo a la aprobación de la contratación.

j) No consta fecha de recepción ni firmas en la orden de compra.

k) No consta comprobante de constitución de garantía de adjudicación.

l) No consta conformidad de los trabajos contratados y pagados.

Expediente 665/08

Análisis de nuevas tendencias de mercado y posicionamiento competitivo de la Argentina (Contratación directa. Adjudicación \$ 335.000).

a) No consta el procedimiento seguido para la determinación del precio estimado informado por el área solicitante del bien o servicio a contratar.

b) Las invitaciones a los oferentes se realizan por correo electrónico sin constar en el expediente el acuse de recibo.

c) La apertura de las ofertas no se realiza en forma pública con la confección del acta de apertura correspondiente, conforme se establece en los artículos 39 y 40 del citado reglamento.

d) Finalizado el plazo para presentar ofertas se realiza un cuadro comparativo en donde un coordinador perteneciente a la Dirección de Administración y Finanzas del instituto informa que “esta comisión recomienda adjudicar” a uno de los oferentes “por cumplir con la totalidad de los requisitos solicitados y siendo la oferta económica más conveniente”, no especificando a qué comisión se refiere, dado que lo actuado es suscrito sólo por él, interviniendo posteriormente la comisión evaluadora prevista en el artículo 49 del reglamento.

e) No se especifica en la invitación el plazo de recepción definitiva previsto en el artículo 63 del reglamento, a partir del cual se debe presentar la factura conforme lo establece el artículo 64 del mismo.

f) No consta comprobante de constitución de garantía de adjudicación.

g) No se notifica a los oferentes del dictamen de evaluación.

h) El pago de la factura contra la garantía de anticipo que cubre la totalidad del monto adjudicado con



anterioridad a la recepción definitiva de la prestación, no se encontraba previsto al momento de la invitación a presentar ofertas ni tampoco en la disposición 702/08 de adjudicación de la contratación en la que se autoriza a la Dirección de Administración y Finanzas a que luego de ejecutada la obra contratada, proceda a la liquidación y pago de la suma correspondiente.

Expediente 297/08

Merchandising-ExpoZaragoza (Contratación directa. Adjudicación \$ 749.850).

a) No consta el procedimiento seguido para la determinación del precio estimado informado por el área solicitante del bien o servicio a contratar.

b) Las invitaciones a los oferentes se realizan por correo electrónico sin constar en el expediente el acuse de recibo.

c) En el cuadro comparativo que realiza el Departamento de Compras se excluye a una de las firmas por no haber cumplido con la entrega de la documentación requerida, sin especificar cual. También el acta de evaluación aclara que una vez que se presenten la totalidad de los requisitos faltantes se contrate con la empresa, pero no se especifica qué falta. Similar criterio adopta el dictamen legal al afirmar que de cumplir con los requisitos previstos en los artículos 11 y 12 del reglamento debería contratarse. No obstante lo expuesto precedentemente, se adjudica sin acreditar en el expediente el cumplimiento de los requisitos que se encontraban pendientes.

d) No se notifica a los oferentes del dictamen de evaluación.

e) Se adjudica con un anticipo del 30 % que no estaba previsto al momento de la convocatoria a presentar ofertas.

f) No consta comprobante de constitución de garantía de adjudicación.

g) Las fechas de las facturas y la emisión de las órdenes de pago se producen con anterioridad a la recepción definitiva por parte del organismo incumpliendo lo establecido en el artículo 64 del reglamento.

Expediente 935/08

Rally Dakar 2009, Argentina. Control de acceso a La Rural (Contratación directa. Adjudicación \$ 630.000).

a) No consta el procedimiento seguido para la determinación del precio estimado informado por el área solicitante del bien o servicio a contratar.

b) Las invitaciones a los oferentes se realizan por correo electrónico sin constar en el expediente el acuse de recibo.

c) La apertura de las ofertas no se realiza en forma pública con la confección del acta de apertura correspondiente, conforme se establece en los artículos 39 y 40 del citado reglamento.

d) Finalizado el plazo para presentar ofertas se realiza un cuadro comparativo en donde un coordina-

dor perteneciente a la Dirección de Administración y Finanzas del instituto informa que “esta comisión recomienda adjudicar” a uno de los oferentes “por cumplir con la totalidad de los requisitos solicitados y siendo la oferta económica más conveniente”, no especificando a qué comisión se refiere, dado que lo actuado es suscrito sólo por él, interviniendo posteriormente la comisión evaluadora prevista en el artículo 49 del reglamento.

e) No se especifica en la invitación el plazo de recepción definitiva previsto en el artículo 63 del reglamento, a partir del cual se debe presentar la factura conforme lo establece el artículo 64 del mismo.

f) No consta certificado fiscal para contratar.

g) No obra constancia respecto del cumplimiento de todas las obligaciones emergentes de la legislación laboral y de la seguridad social que establece el artículo 24 del reglamento.

h) Se presenta una garantía por anticipo que si bien coincide con el monto total del contrato no se refiere al expediente y la orden de compra de la contratación.

i) No se notifica a los oferentes del dictamen de evaluación.

j) No consta la intervención de la comisión de recepción definitiva respecto de los servicios prestados y pagados.

Expediente 786/08

Parque Cerrado-Rally Dakar Argentina 2009 (Contratación directa por exclusividad. Adjudicación \$ 4.653.754).

a) Se encuentra sin firmar la nota agregada en el expediente por la que el Inprotur resuelve contratar el predio de la rural (por exclusividad) en la que se señala por parte de los que invocan ser los representantes en Argentina y Chile de la empresa organizadora del evento A.S.O. (Amaury Sports Organization), que “por las características logísticas, técnicas y prácticas; el único lugar apto para realizar la base general del Rally, así como también las verificaciones y el parque cerrado previo y final; es el predio de La Rural”.

b) No consta el procedimiento seguido para la determinación del precio estimado informado por el área solicitante del bien o servicio a contratar.

c) No consta garantía de adjudicación.

d) No consta conformidad de la prestación de los servicios contratados.

Expediente 946/08

Concurso público nacional de diseño, construcción, armado y desarme de stands en ferias de Europa-febrero a marzo 2009 (Concurso público. Adjudicación \$ 1.833.985).

a) No se especifica en el pliego, el lugar, día y hora de la apertura de ofertas. La apertura de ofertas se produce en el lugar, día y hora de finalización del plazo para presentar ofertas.



b) No consta garantía de adjudicación. El punto XIII Garantías del Pliego de Bases y Condiciones Particulares establece que el adjudicatario debe integrar la garantía de cumplimiento del contrato dentro del término de 5 días de recibida la orden de compra y/o suscrito el contrato, por un valor que represente el 10 % del total de adjudicación.

c) No se notifica a los oferentes del dictamen de evaluación.

d) No constan las certificaciones de recepción y desarme de la obra que alude el punto XVI (presentación de facturas) del pliego, en donde se establece que la facturación se hará por feria terminada, una vez que se realice la recepción definitiva de la misma. Asimismo, el pliego agrega que la factura que cumpla con todos los requisitos previstos en el mismo deberá ser conformada por la Dirección de Promoción, en concordancia con la certificación de recepción del stand y el cumplimiento de todas las especificaciones técnicas requeridas, dentro de las 72 horas de su presentación. No consta la conformidad de la factura 232 del 23/2/09 por \$ 564.400 de la feria BIT de Milán.

Expediente 974/08

Concurso público nacional de diseño, construcción y desarme de stands en ferias de América (Centro Sur) año 2009 (Adjudicación \$ 1.559.840,30).

a) No se especifica en el pliego, el lugar, día y hora de la apertura de ofertas. La apertura de ofertas se produce en el lugar, día y hora de finalización del plazo para presentar ofertas.

b) No consta resolución de aprobación.

c) No consta garantía de adjudicación. El punto XIII Garantías del Pliego de Bases y Condiciones Particulares establece que el adjudicatario debe integrar la garantía de cumplimiento del contrato dentro del término de 5 días de recibida la orden de compra y/o suscrito el contrato, por un valor que represente el 10 % del total de adjudicación.

d) No se notifica a los oferentes del dictamen de evaluación.

Expediente 494/08

Construcciones de stands 4º trimestre 2008 (Concurso público. Adjudicación \$ 4.280.040).

a) No se especifica en el pliego el lugar, día y hora de la apertura de ofertas. La apertura de ofertas se produce en el lugar, día y hora de finalización del plazo para presentar ofertas.

b) No consta garantía de adjudicación. El punto XIII Garantías del Pliego de Bases y Condiciones Particulares establece que el adjudicatario debe integrar la garantía de cumplimiento del contrato dentro del término de 5 días de recibida la orden de compra y/o suscrito el contrato, por un valor que represente el 10 % del total de adjudicación.

c) No constan las certificaciones de recepción y desarme de la obra que alude el punto XVI (presentación de facturas) del pliego, en donde se establece que la facturación se hará por feria terminada, una vez que se realice la recepción definitiva de la misma.

d) No se notifica a los oferentes del dictamen de evaluación.

2.2 Del análisis de los expedientes correspondientes a gastos generados por transferencias a beneficiarios del exterior y de reconocimientos de gastos efectuados en el país durante el año 2008 y 1º trimestre 2009, surgen las siguientes observaciones:

– No se han incluido en el expediente elementos que indiquen la realización de una compulsa de distintas ofertas y posibilidades (expedientes 416/08 \$ 15.351,18; 444/08 \$ 15.378,70; 446/08 \$ 2.229,14; 458/08 \$ 7.920,02 y 107/09 \$ 232.737,57).

Al respecto, cabe destacar que, en los procedimientos encuadrados en el trámite simplificado que prevé el Reglamento de Compras y Contrataciones para operaciones de hasta \$ 100.000, no exime a los responsables de su tramitación de la obtención de distintas ofertas para determinar aquella que resulte más conveniente a los intereses del instituto.

– Existencia de reconocimientos de gastos que hubieran correspondido tramitarse en el marco del Reglamento de Compras y Contrataciones, correspondientes a operaciones por importes inferiores a \$ 100.000 (expedientes 469/08 \$ 5.884,20 y 757/08 \$ 10.230).

– El dictamen legal observa que no se tiene certeza respecto a que la empresa que se está contratando cuente con la habilitación que se requiere para la prestación del servicio del que se trata y que cuente con los seguros de cobertura de los pasajeros transportados correspondientes, circunstancias que son ignoradas al momento de aprobación de la contratación (expediente 446/08 \$ 2.229,14).

– En el expediente 107/09 se encomienda al delegado de la Secretaría de Turismo para Estados Unidos de Norteamérica disposición Inprotur 86/09 (20/2/09) por la que el secretario ejecutivo del instituto aprueba la realización de todas las diligencias necesarias para la efectivización de la contratación, el control de la ejecución de las prestaciones acordadas y su posterior pago. Se autoriza también a la Dirección de Administración y Finanzas a transferir al citado delegado u\$s 66.307, con deber de rendir cuenta de su utilización y destino, y en su caso, reintegrar los saldos remanentes.

Al respecto, se observa que no aparecen acreditadas en el expediente con anterioridad al pago que efectúa Inprotur directamente a la empresa (5 meses después de la fecha prevista para la concreción del evento), la realización de todas las diligencias necesarias para la efectivización de la contratación y el control de la ejecución de las prestaciones acordadas, según lo dispuesto en la disposición precedentemente señalada.



Conclusión

De acuerdo a las observaciones realizadas por la AGN, la misma concluye:

“Durante el período auditado (año 2008 y primer trimestre de 2009) se han advertido aspectos críticos en la gestión del Inprotur que se pueden sintetizar en las siguientes cuestiones”.

– El sistema de información gerencial del Inprotur no cuenta con datos respecto del potencial impacto que se produce como consecuencia de acciones promocionales genéricas que desarrolla.

– Inexistencia de un cuadro de mando con indicadores de gestión en el que se visualicen los logros, los desvíos de los objetivos y metas establecidas, a la vez que facilite la corrección de los mismos. Se carece también de un informe de gestión periódico, integrador de la gestión de las áreas críticas del instituto y no se utilizan estándares de instituciones similares nacionales o internacionales, para poder comparar los resultados de su gestión con la de aquéllas.

– No consta que se haya realizado una evaluación al 31/12/08 del plan de marketing internacional 2008-2010 que, de corresponder, hubieran dado lugar a modificaciones y actualizaciones de las estrategias y acciones planteadas inicialmente.

– Existencia de desvíos que no se encuentran debidamente justificados entre las actividades programadas y su respectiva ejecución.

– La instrucción de suspender o reemplazar las acciones programadas no se genera (según surge de los casos comprendidos en la selección muestral) a través de un acto formal que respalde documentalmente la decisión del Inprotur de modificar las actividades previstas en el plan operativo y de las estimaciones físicas

y financieras realizadas al momento de la formulación del presupuesto.

– El reglamento interno dispone que solamente comprenden los gastos de administración en el inciso I Gastos en Personal, situación que se aparta de la limitación dispuesta por la ley N° 25.997, toda vez que podrían existir otro tipo de erogaciones que se encuentren comprendidas en dicho concepto.

– Del análisis del Reglamento de Compras y Contrataciones del Inprotur, se observan regulaciones o falta de previsiones que no favorecen a que los procedimientos contractuales del instituto se ajusten plenamente a los principios generales enunciados en su artículo 2°, detallados a continuación.

1. Eficiencia de las contrataciones para cumplir los fines previstos en la normativa de creación del Inprotur.

2. Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.

3. Publicidad y transparencia en los procedimientos.

4. Responsabilidad de quienes intervengan en la gestión de las contrataciones.

5. Igualdad de tratamiento.

Existencia de procedimientos de contratación que se apartan del reglamento de compras y contrataciones del Inprotur.

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 5.949-D.-2011 y 54-O.V.-2011.