

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, septiembre de 2008														
Código de Proyecto	2.07.10 - B														
Denominación del Proyecto	Contrataciones de alimentos de la Dirección General de Cooperadoras y Comedores Escolares ¹ . Auditoría legal y financiera.														
Período examinado	Año 2006														
Programa auditado	80 (Acciones de Asistencia directa) correspondiente a la Jurisdicción 55 (Ministerio de Educación).														
Unidad Ejecutora	572 - Dirección General de Cooperadoras y Comedores Escolares (DGCyCE)														
Objeto de la auditoría	Dirección General de Cooperadoras y Comedores Escolares, Inciso 3, Programa 80 de la Jurisdicción 55, cuyo presupuesto para la Partida 3.9.2 (Servicios de comidas, viandas y refrigerios)² para el ejercicio 2006 es el siguiente: <table><tr><th>PRESUPUESTO SANCIONADO</th><th>CRÉDITO VIGENTE</th><th>DEVENGADO</th><th>EJECUCIÓN DEL PROGRAMA</th></tr><tr><td colspan="4">(Montos expresados en pesos)</td></tr><tr><td>124.260.436,00</td><td>111.317.690,00</td><td>109.335.799,94</td><td>98,22%</td></tr></table> Fuente: elaborado por A.G.C.B.A. con datos extraídos del S.I.G.A.F.			PRESUPUESTO SANCIONADO	CRÉDITO VIGENTE	DEVENGADO	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	(Montos expresados en pesos)				124.260.436,00	111.317.690,00	109.335.799,94	98,22%
PRESUPUESTO SANCIONADO	CRÉDITO VIGENTE	DEVENGADO	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA												
(Montos expresados en pesos)															
124.260.436,00	111.317.690,00	109.335.799,94	98,22%												
Objetivos de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos de los actos administrativos aprobatorios de las contrataciones efectuadas por la prestación del servicio de alimentos.														
Alcance	Verificar: a) el cumplimiento de los objetivos previstos para las contrataciones de servicios de alimentos; b) su ajuste al marco normativo aplicable. A efectos de una mayor claridad de los temas evaluados, se emitieron 2 informes: a) 2.07.10-A: referido los circuitos de control implementados por la DGCyCE sobre las plantas elaboradoras de alimentos pertenecientes a las empresas prestatarias del servicio de comedor en los establecimientos escolares. b) 2.07.10-B: cuyo análisis está enfocado en el proceso de contratación.														

¹ Denominación correspondiente al año 2006, período evaluado por la Auditoría en el presente Informe.

² Perteneciente al Inciso 3 (Servicios No Personales), Partida Principal 9 (Otros servicios).

	La revisión se practicó sobre la totalidad de la documentación proporcionada por la Dirección General auditada con relación a los Expedientes N° 37.514/05 (Licitación Pública N° 964/05); N° 86.485/05 (aplicación del procedimiento establecido en la normativa vigente para el caso de igualdad de ofertas); N° 65.306/04 (Licitación Pública N° 34/05); los pertenecientes a las Unidades Productivas que prestaron servicios en el año 2006 y 31 carpetas conformadas con las constancias agregadas por cada uno de los oferentes.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Del 18-10-07 al 30-05-08, iniciándose el análisis del Expediente N° 37.514/05 en el mes de febrero de 2008 por las razones señaladas en el siguiente capítulo.
Limitaciones al alcance	No ha sido proporcionada la totalidad de la documentación relativa a la única licitación pública que, sobre la materia del presente Informe, fuera adjudicada en el ejercicio 2006, según el siguiente detalle: ▪ Cuerpos 3 y 5 del Expediente N° 37.514/05 (cantidad total:15); ▪ Carpeta N° 31 (si bien se menciona en el Acta de Apertura de Ofertas que no ha cotizado, dicha numeración ha sido asignada a Resaka S.R.L.). La situación descripta ha impedido el estudio secuencial de la documentación contenida en dicho Expediente y, por ende, la opinión emitida en el presente Informe se encuentra acotada a los elementos que se han tenido a la vista. Cabe aclarar que habiéndose verificado el incumplimiento a lo establecido en el art. 135 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de acuerdo a lo dispuesto por el art. 147 de la Ley N° 70, agotándose las etapas pertinentes y ante la inobservancia de la obligación impuesta por el art. 14 de la Ley N° 325, la AGCBA emitió Resolución N° 480-AGC-07 del 04-12-07. En la misma se señala que corresponde recomendar a la máxima autoridad del Ministerio de Educación el inicio de las acciones pertinentes al/ los funcionario/s responsable/s, y elevar la mencionada Resolución al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control, Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires.
Aclaraciones Previas	✓ <i>Vigencia de la contratación</i> Por los Expedientes N° 37.514/05 y 86.485/06 se tramitó la Licitación Pública N° 964/05 referente a la contratación del

³ Ex Secretaría.

	servicio de elaboración de comidas y posterior distribución en mesa, destinado a alumnos becados y personal autorizado de los establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación³ del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA). La contratación, adjudicada por Resoluciones Conjuntas N° 304 y 370-SED-SHyF-05 del 01-03-06 y 20-03-06 respectivamente, abarcaba los ciclos lectivos 2006 y 2007 y teniendo en cuenta la actividad ininterrumpida de los establecimientos materno infantiles, la prestación del servicio debía culminar el 28-02-08. ✓ <i>Asignación de puntajes</i> A efectos de analizar cada una de las ofertas presentadas y proceder a la adjudicación correspondiente, el Pliego de Cláusulas Particulares define una serie de tablas (divididas en estratos) que asignan puntajes según diferentes variables: metros cuadrados cubiertos de la planta elaboradora, vehículos (efectuando una distinción cuando son propios o contratados y en la medida que posean o no cadena de frío), promedio del Patrimonio Neto y de las ventas referidas a servicios gastronómicos de los últimos 2 (dos) ejercicios y veinticuatro (24) meses respectivamente. Una vez evaluada la documentación, la Comisión de Preadjudicación determina la cantidad de raciones que serán asignadas a cada oferente en función a otra tabla especificada en el mismo Pliego, que vincula “puntos obtenidos” con “servicios” estableciendo cupos máximos (9.500 servicios de comedor y vianda y 1.000 para las empresas que no presenten antecedentes en el suministro de idénticos servicios en el área educativa del Gobierno de la CABA). ✓ <i>Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores del Gobierno de la CABA (RIUPP)</i> El Pliego de Cláusulas Particulares de la Licitación Pública N° 964/05 señala como principio general que la falta de presentación de la documentación exigida dará lugar al descarte de la oferta. No obstante, se admiten las siguientes excepciones: ▪ cuando el Organismo licitante puede demostrar fehacientemente que el oferente ha cumplido con el pago del arancel correspondiente al valor del pliego, se puede aceptar la propuesta aunque no se haya acreditado la constancia; ▪ cuando el proveedor, inscripto en el RIUPP, presenta el Certificado de Habilitación de oferta, se lo exime de acreditar situación fiscal, documentación de la sociedad y estados contables, declaración jurada de juicios pendientes,
--	--

	Certificados de Registro de deudores alimentarios morosos y fiscal para contratar emitido por la Administración Federal de Ingresos Públicos y por el Gobierno de la CABA. Es importante mencionar que el Pliego de Cláusulas Particulares libera al oferente de acreditar cierta documentación basándose en el supuesto que el RIUPP suple esa ausencia con la emisión del Certificado de Habilitación de oferta. Pero, por otra parte, de la normativa que regula el funcionamiento de dicho Registro surge que pueden ser considerados válidos los datos presentados al momento de la inscripción en caso que el proveedor no declare modificaciones. Asimismo el Certificado de Inscripción puede ser renovado con la sola presentación de una declaración jurada del/los representante/s legal/es de la institución sobre la exactitud, vigencia y conformidad a derecho de la documentación obrante en el Registro. En consecuencia, se debilita el mecanismo de análisis y evaluación de las ofertas, etapa que finaliza con la adjudicación. ✓ <i>Información a exponer en los estados contables</i> En la doctrina contable, una parte se considera relacionada con otra cuando una de ellas tiene, a los fines de la toma de decisiones operativas y financieras, la posibilidad de ejercer sobre la otra, “control” o “influencia significativa”. Si se han producido transacciones entre partes relacionadas, esta situación debe reflejarse en notas a los estados contables. A su vez, la “influencia significativa”, se manifiesta por una o más vías, siendo algunos ejemplos: posesión de una parte del capital sobre la empresa controlada que le otorgue votos necesarios para influir en la aprobación de sus estados contables y distribución de ganancias; existencia de operaciones importantes entre ambas empresas; dependencia técnica de una respecto de la otra. En este caso, de la misma forma que si existiera “control” (tenencia de más del 50% de los votos posibles a la fecha de cierre de la sociedad controlada), deben aplicarse métodos de valuación y exposición específicos.
Observaciones principales	✓ No se ha ordenado la reconstrucción de los cuerpos faltantes del Expediente Nº 37.514/05 en los plazos establecidos en la normativa vigente. No obstante, al formular las consideraciones pertinentes al Informe Preliminar (agosto de 2008), el Organismo ha señalado que con fecha 21-04-08 se procedió a solicitar la publicación en el Boletín Oficial a fin de requerir la búsqueda de la documentación. ✓ Las carpetas de las ofertas no se encuentran foliadas en su totalidad y se desglosa documentación sin dejar el respectivo comprobante.

	✓ Se observa una demora de 2 años y 5 meses para la emisión del acto administrativo que deja sin efecto, tras haber fracasado, la Licitación Pública N° 34/05. Cabe aclarar que con anterioridad al dictado del respectivo Decreto, fue iniciada y adjudicada otra contratación de idéntico objeto (N° 964/05 analizada en el presente Informe). ✓ No se acredita la realización del procedimiento de selección regulado por el Reglamento Operativo del Programa de Unidades Productivas, a pesar de haber caducado los plazos previstos para la duración máxima de los proyectos aprobados oportunamente. En consecuencia, se utiliza la modalidad de contratación directa o la aplicación del Decreto N° 1.370/01 asignando raciones a las mismas organizaciones seleccionadas originalmente. Asimismo se observa que 4 de los 5 locales de elaboración en los que funcionan (incidencia: 80%), no poseen habilitación definitiva (sólo trámite de iniciación). ✓ No hay registro en el Expediente por el que se tramitó la contratación, del fundamento por el cual fue descartada una de las ofertas (N° 20). No obstante, la empresa es invitada a participar en el proceso de adjudicación de los renglones que resultaron empatados. ✓ Con relación a los vehículos declarados por los oferentes se observa: falta de documentación suficiente que indique que se encuentran equipados con cámara frigorífica (8 casos, 32%); carencia de mínimos requisitos legales para que puedan ser considerados válidos los convenios de exclusividad presentados por 1 de las empresas (abarca el 75% de las constancias incorporadas); falta de acreditación de la representación invocada por el locador en los contratos que se adjuntan para asegurar la provisión de vehículos (3 oferentes, o sea el 12%, en 8 contratos sobre un total de 9). ✓ No obra fotocopia certificada por Escribano Público de la habilitación definitiva de 4 de las plantas elaboradoras (16%). Esta carencia cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que algunas de estas empresas prestan servicios en forma continua desde el año 2001 por haber resultado adjudicatarias de Licitaciones Públicas anteriores. Asimismo en 1 caso (4%) se presenta la constancia de la habilitación definitiva de uno de los dos locales que posee la empresa (el que no está en condiciones de funcionar como lugar de elaboración). ✓ No hay documentación que señale la superficie cubierta de 2 plantas elaboradoras (incidencia: 8%), computándose respectivamente a los fines de la asignación de puntaje, la superficie del terreno y una declaración jurada del oferente
--	---

	sin que acompañe título de propiedad ni planos. ✓ No consta la totalidad de la denominada “documentación de la sociedad” en 11 casos (44%) ni constancias que indiquen para el caso en que se tramita una sucesión, que se ha verificado la actuación en el Juzgado respectivo. Si bien la acreditación del Certificado de Habilitación de Presentación de Oferta expedido por el RIUPP exceptuaría la presentación de esta documentación, la Auditoría ha considerado que dicha constancia no resultaría suficiente por las razones expuestas en “Aclaraciones Previas”, ítem” RIUPP”. Asimismo cabe mencionar que de las 11 ofertas que no presentaron la documentación bajo análisis, existen por lo menos 6 que comparten personal o planta elaboradora, cuando resulta necesario, con otras empresas que resultaron adjudicadas en la presente Licitación. ✓ No obran elementos suficientes que reflejen el análisis y evaluación de los estados contables o de otros datos acreditados por los oferentes (montos de ventas anteriores, índices de solvencia, etc.) ni consta que se los haya intimado a completar o rectificar la documentación faltante o presentada respectivamente. Es válido también en este caso lo señalado en la observación anterior con respecto a la excepción contemplada en el Pliego de Cláusulas Particulares para el caso de los oferentes que acreditan el Certificado de Habilitación de Presentación de Oferta, dado que de los estados contables se obtienen datos que adicionan puntaje a las ofertas. Por ende, es necesario analizar la consistencia de la información proveniente de distintas fuentes a fin de garantizar la veracidad de los datos aportados y la transparencia en el proceso de adjudicación. ✓ Los estados contables presentados por algunos oferentes no reflejan la relación existente con otras empresas adjudicadas en la Licitación Pública Nº 964/05. No obstante, de la documentación analizada por la Auditoría surgen indicios que así lo demuestran en 9 casos (36%). ✓ Si bien la cantidad de raciones asignadas por la Comisión de Adjudicación (marzo de 2006) no excedía el cupo máximo que le correspondía a cada oferente según el puntaje determinado en el marco de la contratación, durante la vigencia de los contratos se ha incrementado la cantidad de raciones asignadas en un 25% (valor promedio) por encima de las cantidades máximas que podían adjudicarse. Esta situación se verificó en 4 casos (16%) durante las visitas a las plantas elaboradoras realizadas en noviembre de 2007.
Conclusiones	✓ Resulta de difícil control determinar los elementos utilizados y/o descartados en cada caso por la Comisión de

	Preadjudicación para la asignación de los puntajes a los oferentes. ✓ No está debidamente fundamentado el criterio aplicado para la aceptación de certificados que no poseen todos los requisitos exigidos en el Pliego de Cláusulas Particulares. ✓ No obran elementos que reflejen el análisis y evaluación de cierta documentación solicitada (estados contables, índices de solvencia, entre otros). ✓ Teniendo en cuenta los escasos requisitos exigidos por el Registro Único y Permanente de Proveedores del Gobierno de la CABA para la extensión del Certificado de Habilitación de Presentación de Ofertas, no resultaría suficiente la acreditación de dicha constancia para exceptuar a los oferentes de incorporar cierta documentación relativa a la conformación de los Órganos de la sociedad, a los estados contables, etc. Asimismo podría obtenerse de esa forma otros datos de interés para la etapa de adjudicación (vinculaciones entre oferente, bienes que conforman el activo y que incrementarían las posibilidades de brindar un mejor servicio, etc.). ✓ Por lo menos 3 empresas adjudicatarias (12%) vulneran lo establecido en el último párrafo del art. 73, inc. F) del Pliego de Cláusulas Particulares (señala que la planta no puede ser compartida con otro oferente). ✓ Se vulnera, durante la vigencia de los contratos emergentes de la Licitación Pública N° 964/05, las raciones máximas que podrían ser asignadas a las empresas adjudicatarias en función a los puntajes determinados oportunamente por la Comisión de Preadjudicación. ✓ El Programa de Unidades Productivas, creado como un mecanismo de participación e inclusión social ha quedado reducido a un núcleo de organizaciones dificultándose el ingreso de otras con idénticos fines.
--	--