

VIII CONGRESO NACIONAL DE  
CONTADURIAS GENERALES  
ENTRE RIOS - 1986

EL CONTROL INTEGRAL EN LAS  
CONTRATACIONES DEL ESTADO

Autores:

C.P.: Roque López Parra

Dra.: Ilda Elizabeth Rojas de Marina

C.P.: Arturo Artcaga Pinto

CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA

MINISTERIO DE ECONOMIA

S A L T A

## I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo está dirigido exclusivamente al análisis del control desde el punto de vista de la Contaduría General sobre las contrataciones del Estado, referidas a la "provisión de Bienes" y "prestación de servicios".

Por ser ampliamente conocidas, obviaremos las definiciones y clasificaciones sobre el control, para entrar directamente al tema que nos ocupa, a tal fin hemos elaborado el siguiente esquema de trabajo:

- I.- CONTROL INTERNO INTEGRAL
- II.- CONTROL INTERNO PARCIAL
- III.- CONTROL DE GESTION
- IV.- CONTROL EXTERNO
- V. CONTROL FINAL DE LAS CONTRATACIONES

## D E S A R R O L L O

### I.- CONTROL INTERNO INTEGRAL

Es el realizado por el Departamento de Auditoría de la Contaduría General mediante un profesional que posea entrenamiento en los campos de la contabilidad y con suficiente experiencia en materia de auditoría, poseer título de Contador, conocimiento de la Administración Pública, especialmente en lo relacionado a la estructura y funcionamiento de las áreas sobre las cuales desarrolla su tarea, teniendo en cuenta los principios y prácticas de la Administración General, como ser procesamiento electrónico de datos, estadísticas, contrataciones, administración de personal, finanzas, etc. Además el auditor debe observar fielmente las normas expresadas en el Código de Ética Profesional de la entidad que los nuclea, o sea el Consejo Profesional de su jurisdicción. Debe-

rá poner especial énfasis en lo atinente a las normas legales y reglamentarias que rigen su actividad.

Entrando al tema que nos interesa, tomaremos para nuestro análisis solamente lo relativo al Departamento de Compras y Contrataciones y que generalmente en áreas de gran envergadura, como Bienestar Social, es imposible realizarlo en forma minuciosa, ya que llevaría muchísimo tiempo, / por ello se realiza un control de tipo selectivo sin pretender siquiera cubrir la mayoría de las operaciones, sino que se concreta al sistema de muestreo, técnica usual en todo procedimiento de auditoría.

Analizando los pasos seguidos en el control, tanto de gestión administrativa para la preparación del llamado a licitación, pasando luego por el control formal y con posterioridad la supervisión legal del Tribunal de Cuentas, llegamos a la tarea que realiza el Departamento de Auditoría y que en forma general consiste en:

1.- Análisis de un legajo de contratación tomado al azar, del cual se ha verificado lo siguiente:

- a) Control de las imputaciones para verificar su concordancia con el Nomenclador de Gastos;
- b) Control presupuestario para verificar la existencia de partida suficiente para su aprobación;
- c) Verificación de las adjudicaciones en base al análisis de los Pedidos de Provisión, de los Pliegos de Condiciones para la adquisición de bienes o servicios con las ofertas presentadas, el Cuadro Comparativo de precios, las Actas de Apertura y de Adjudicación con sus respectivas / fundamentaciones (por ej: cuando se trate de adjudicaciones por mayor precio);
- d) Control de las notificaciones por adjudicación, tiempo y forma en que fueron hechas y si están de acuerdo a los pliegos de condiciones y dig

- posiciones legales vigentes;
- e) Verificación de la constitución de las Garantías;
  - f) Verificación de los comprobantes que acrediten la provisión de bienes o prestación de servicios en los plazos estipulados y de acuerdo a / las pautas contractuales;
  - g) En caso de incumplimiento, verificación de los trámites seguidos en / la correcta aplicación de las disposiciones legales vigentes.

2.- El Informe de Auditoría: Que deberá contener una información introductoria que permita obtener una indicación clara de la naturaleza y alcance del examen y la responsabilidad que le corresponde al / auditor; los antecedentes de la entidad, como ser: estructura orgánica, objetivos de la misma, nombre de los responsables, continuando luego con el contenido del informe el que tendrá que ser conciso, claro y completo para permitir su comprensión. Presentando los hechos de manera precisa, veraz y equitativa y finalizar con sus comentarios, conclusiones y recomendaciones; en esta última parte deberá incluir solamente comentarios y conclusiones basadas en hechos reales, las cuales deberán estar respaldadas por suficiente evidencia documentada en sus papeles de trabajo a fin de probar el grado de sustentación, exactitud y razonabilidad.

Desde un punto de vista constructivo, es importante señalar que resulta más edificante poner mayor énfasis en las mejoras aplicables para el futuro, en lugar de centrar el mismo en críticas sobre situaciones acaecidas; presentando estas últimas con una perspectiva justa que consideren las circunstancias y/o atenuantes que motivaron el hecho observado / de ser necesario.

Además de sus papeles de trabajo, deberá proveer anexos al informe / con material explicativo e incluso la opinión del responsable del área / auditada, aún cuando la misma fuera adversa a su opinión de auditor, la que además podrá presentar las siguientes variantes: a) opinión sin sal

vodades, b) con salvedades, c) adversa o d) con abstención; en los últimos tres casos deberá fundamentar los motivos que lo condujeron a tal / dictámen.

## II.-CONTROL INTERNO PARCIAL

Que deberá realizar el Departamento de Registro de Proveedores a través de su cuerpo de auditores o con el apoyo del Departamento de Auditoría y que consistirá en verificaciones determinadas en base a especificaciones técnicas impartidas. Es decir, ampliando los conceptos del control vertido en el punto I, pasaremos a analizar la función de contralor a desarrollar:

En base a un plan de trabajo o a situaciones que se puedan presentar, el Jefe del Registro de Proveedores ordenará la realización de inspecciones a las Oficinas de Compra para realizar las tareas sobre determinadas contrataciones o en general para evaluar su funcionamiento, y que generalmente consistiran en:

- a) Análisis de los legajos de compra partiendo de la confrontación de los Pedidos de Provisión con la propuesta del llamado a licitación o concurso de precios;
- b) Verificación de si los topes determinados por ley, que establecen la forma de contratación (Compra Directa, Concurso de Precios o Licitación Pública), han sido respetados;
- c) Control de las invitaciones cursadas, si fueron hechas a proveedores con la inscripción actualizada en el Registro;
- d) Exámen del Acta de Apertura a fin de constatar que: Si se ha realizado en el lugar, día y hora previsto; con la presencia de los funcionarios designados a tal fin y si se han cumplido las disposiciones que rigen para estos actos administrativos;
- e) Análisis de las propuestas para verificar si se ha cumplido con las / condiciones establecidas en los Pliegos con respecto a la validez de su propuesta, que deberá contener la documentación correspondiente;

- f) Estudio del Cuadro Comparativo de Precios a fin de cotejar su transcripción, y si el dictámen de la Comisión Adjudicadora fué correcta desde el punto de vista de la conveniencia del Estado. Debiendo tener en cuenta además, que la firma a la cual se le adjudicará, esté habilitada en el Registro. Ahora bien, en el caso de firmas que se presentan exclusivamente para un llamado sin estar inscriptas, y que hallan presentado / una constancia provisional, están obligadas a presentar la definitiva / antes de la adjudicación, se revisará a posteriori su cumplimiento;
- g) Constatar si se han enviado las notificaciones de la Preadjudicación;
- h) Revisar si en el Acta de Adjudicación se han volcado en plenitud los / conceptos vertidos en la Preadjudicación ;
- i) Constatar si el Instrumento Legal correspondiente mediante el cual se / aprueba la adjudicación, ha sido oportunamente dictado, es decir dentro del plazo de Mantenimiento de Oferta;
- j) Entramos a uno de los puntos más controvertidos en nuestra legislación sobre el término válido en el cual debe realizarse la Comunicación de / la Adjudicación Definitiva, esto se debe a que nuestro régimen de compras no ha previsto en su articulado el tiempo y forma en que debe hacerse;
- k) Razón por la cual al existir esta laguna, se ha debido compensar la falta reglamentándolo en los Pliegos de Condiciones, con toda la confusión que ello trae aparejado. Es por eso que el Auditor debe verificar que / dichas notificaciones esten de acuerdo a lo que se ha establecido en / los Pliegos de Condiciones para cada caso;
- l) Formalizada la relación contractual, el siguiente paso a realizar condicionado al tiempo en que este se debe hacer. Si la inspección se concluye antes del vencimiento del plazo previsto para la provisión, habrá terminado la tarea del Auditor sobre este legajo, quedando la confección del informe. En el supuesto de que haya vencido el plazo establecido para la provisión , el Auditor deberá verificar dos situaciones:

- 1º) Que se haya producido el incumplimiento de la provisión, en cuyo caso constatará si se han realizado las intimaciones correspondientes, fracasadas estas, si se ha remitido el expediente al Registro de Proveedores para la determinación del procedimiento a seguir y/o aplicación de las sanciones y penalidades que le puedan corresponder por la falta de la correlativa prestación; 2º) Que el proveedor haya observado las obligaciones a su cargo, le corresponderá al Auditor verificar si la prestación ha sido acorde en un todo al contrato celebrado, caso contrario arbitraré los medios para el exacto cumplimiento del mismo;
- m) Con la elevación del informe de Auditoría, se dará por concluida la tarea del Auditor Externo

### III.- CONTROL DE GESTION

El Control de Gestión debe sustentarse en tres principios básicos que son: EFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y ECONOMIA, los cuales trasladados al toma de las contrataciones deberán manifestarse a través de una labor desarrollada con inteligencia y regularidad a fin de tramitar los pedidos de provisión dentro de los plazos estipulados, adquiriendo bienes o servicios de la calidad solicitada al menor costo posible sin que este último elemento implique una exigencia inflexible, sino más bien tendiendo a definir la contratación en base a la oferta más conveniente, como ser: a) precio, b) calidad, c) plazos de pago, d) plazos de entrega, e) garantías de funcionamiento, duración y/o asistencia técnica y f) solvencia patrimonial del proveedor. Así mismo también implica el uso racional del elemento humano con que se cuenta y de las partidas disponibles para el funcionamiento del servicio administrativo encargado de las contrataciones.

La evaluación de la gestión del servicio requiere el análisis y el / juicio de un profesional competente con gran experiencia y que tenga la visión global de la gestión realizada a través de muestras inteligentemente / seleccionadas teniendo en cuenta las limitaciones y carencias en que se de-

convulsa la actividad, proponiendo de ser viable las posibles alternativas para superar los obstáculos y/o falta de medios que impiden obtener resultados satisfactorios.

Debido al voluminoso movimiento que se registra en la Provincia de / Salta en materia de contrataciones y fundamentalmente en el área del Ministerio de Bienestar Social, hace prácticamente imposible la realización de Auditorías permanentes por parte de la Contaduría General, es por ello que surge la necesidad de establecer un sistema de información, en lo posible / implementado por computación, a fin de ir controlando sobre la marcha todo lo que implique contratación y poder detectar las anomalías que se vayan produciendo a fin de corregirlas sin detener el normal funcionamiento de la Administración, como ser control de inscripciones en el Registro y / la habilitación de su vigencia.

Nuestro Departamento de Registro de Proveedores, en virtud del Decreto N° 1496/79, y para cumplir los objetivos arriba mencionados, ha estructurado un sistema de información mediante la Circular N° 2, y que consiste en registrar todo el movimiento de contrataciones en forma periódica (semanal) en una planilla que ha sido elaborada para tal fin, y cuyos modelos / adjuntamos al presente trabajo como Anexos I y II.

#### IV.- CONTROL EXTERNO

Este tipo de control es el que se realiza de visu in situ en el domicilio de la firma que solicita su inscripción, o de aquella que estando inscrita se le efectúa una inspección de rutina para constatar si se mantienen las condiciones que dieron origen a su inscripción; o también se puede realizar a determinadas firmas cuando surgen problemas de incumplimiento de contrato. En todos los casos el consentimiento expreso para realizar los / controles, surge de la solicitud de inscripción que reviste el carácter de declaración jurada.



En general la inspección debe consistir en lo siguiente:

- a) Si los datos declarados referentes a la organización social de la firma concuerdan con la realidad;
- b) Si las inscripciones, habilitaciones o afiliaciones concuerdan con los comprobantes;
- c) Si la contabilidad puede suministrar información que sea útil para analizar la solvencia material y poder determinar en forma fehaciente en que rubros se puede presentar a ofertar;
- d) Si en los depósitos mantiene stock de productos que normalmente / provee al estado o es su ramo de explotación.

En el caso que se trate de bienes especiales, si mantiene relación / con firmas productoras, distribuidoras o comercializadoras.

La última tarea de la Auditoría es la de elevar el informe correspondiente con las novedades surgidas y acompañando el Acta de Inspección, según modelo adjunto (Anexo III y IV), en el que además se deberá aconsejar la inscripción en los rubros que realmente explota o sugerir el rechazo de la inscripción. También, deberá comunicar en base a lo realizado, cual sería en forma aproximada la capacidad contractual del proveedor.

#### V.- CONTROL FINAL EN LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

Este control se realiza a través del Departamento de Proveedores, sobre expedientes remitidos al mismo por haberse producido incumplimiento en las prestaciones a cargo del proveedor, y cuya finalidad es determinar si corresponde la aplicación de penalidades y/o sanciones, e indicar al organismo licitante el procedimiento a seguir con respecto a la primera; y aconsejando al Contador General, la imposición de la segunda.

Este análisis tiende fundamentalmente a verificar si los Departamentos de Compra han cumplido estrictamente con las disposiciones legales y reglamentarias en lo referente a los trámites a seguir sobre notificacio

nes e intimaciones a los proveedores renuentes, de esta constatación se / deslindaran responsabilidades.

Para un mejor estudio del tema, analizaremos las siguientes hipótesis; desde el punto de vista de las obligaciones que le competen al proveedor y al Estado respectivamente.

Al Estado:

- a) Por el dictado del Instrumento Legal correspondiente, realizado fuera de término - (Plazo de mantenimiento de oferta)

En este caso se deben analizar dos situaciones:

- 1).- Se verificará si existe prórroga automática prevista en los / pliegos de condiciones, o que los proveedores la concedan expresamente y por un plazo determinado, de ser así el Instrumento Legal puede haber sido emitido en tiempo válido, lo cual no implica responsabilidades para el Estado.
- 2).- En caso contrario, al no existir prórroga expresa o tácita, los proveedores tienen el derecho a desistir de su oferta, lo que / acarrearía, en este supuesto, negligencia por parte del Estado.

- b) Por la inobservancia en la formalidad de las notificaciones

En este caso se debe verificar si se ha cumplido el requisito formal que deben llenar las notificaciones emitidas a los proveedores.

- c) Notificaciones fuera de término

Se refiere al incumplimiento de los plazos legales y/o contractuales establecidos, dentro de los cuales se deberán realizar las comunicaciones correspondientes.

- d) Intimaciones

Se debe constatar si se han efectuado en forma y tiempo, establecidas por disposiciones legales y/o reglamentarias vigentes.

Al Proveedor:

a) Desestimiento

- 1) Se debe verificarse si se efectúa dentro del plazo de mantenimiento de oferta establecido en los pliegos de condiciones o régimen legal y antes de la adjudicación, en cuyo caso estaremos en una / rescisión de contrato por desestimiento expreso de parte del proveedor al que le corresponderá la aplicación de una penalidad / que, generalmente, consiste en la pérdida del depósito de garantía de oferta.
- 2) Cuando se establezca que el desestimiento se ha producido con / posterioridad a la adjudicación y dentro del plazo de mantenimiento de oferta, traerá aparejado el incumplimiento contractual del proveedor por cuanto con la adjudicación ya se ha perfeccionado el contrato, quedándole solamente la obligación de / cumplirlo, porque es el Estado quien en este supuesto tiene la facultad de rescindir o proseguir con la contratación.

b) Provisión

- 1) En caso de rechazo de los bienes provistos, surge la obligación de la reposición correcta en tiempo y forma, caso contrario se / arbitrarán los medios para sancionarlos.
- 2) Provisión realizada fuera de término, notificada que fuera por / el organismo licitante o detectada por el Registro, se aconsejará la aplicación de las sanciones legalmente previstas.
- 3) Falta de provisión; constituye un caso concreto de incumplimiento y el más frecuente, por el que se aplican con mayor rigor las penalidades y sanciones.

-. CONCLUSIONES .-

EL CONTROL ADEMAS DE SER EFECTIVO DEBERA SER TOTAL Y CONCORDANTE, ES DECIR, QUE DEBE EXISTIR EN TODOS Y CADA UNO DE LOS TRAMOS DE LA CONTRATACION.

A LA CONTADURIA GENERAL LE CORRESPONDE EL CONTROL CONTABLE, FINANCIERO, DE LEGALIDAD, / OPORTUNIDAD, MERITO Y CONVENIENCIA.

---

--. P O N E N C I A .--

Esta comisión propone, en vista de la necesidad de normalizar la estructura legal de las contrataciones del Estado, los sistemas de control, la selección de los proveedores y los procesos administrativos, lo siguiente:

- 1º) Crear una comisión intercontadurías a fin de que elabore un proyecto base sobre el Régimen de Contrataciones y Registro de Proveedores del Estado.
- 2º) Organizar los Registros de Proveedores a fin de que puedan intercambiar fluida información y se beneficien con la reciprocidad de colaboración.

CIRCULAR N° 2

CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA  
REGISTRO DE PROVEEDORES DEL ESTADO

Salta, Agosto de 1.985.-

Sr. Director de Administración de  
.....  
.....  
S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

Recordamos a Ud. la vigencia del Decreto N° / 1496/79, que en su Art. 2° expresa lo siguiente: "El Director General de Administración deberá comunicar permanentemente al Ministro del Area y a la Contaduría General de la Provincia las contrataciones que bajo la forma de Licitación Pública y de Concursos de Precios se hubieren autorizado o adjudicado durante ese lapso con especificaciones de los respectivos montos y una síntesis del objeto de las mismas".

En virtud de ello, solicitamos se remita la / citada información, indefectiblemente todos los días lunes o día hábil siguiente en el caso que aquel fuera no laborable, condensada en un formulario cuyo modelo se adjunta.

Cuando en el transcurso de la semana a la que se refiere el párrafo anterior, se produzcan irregularidades en las contrataciones, deberá informar de las mismas al pie de la planilla de Informe de Contrataciones, identificando claramente la licitación o Concurso de Precios, el adjudicatario con su respectivo N° de Proveedor del Estado y el tipo de irregularidades de que se trate, como así también de aquellas que fueren informadas anteriormente que se hayan subsanado en este lapso.

La información solicitada en la presente circular deberá remitirse al Dpto. de Registro de Proveedores del Estado.

Sirva la presente de atenta nota.-

CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA  
 DPTO. REGISTRO DE PROVEEDORES

INFORME DE CONTRATACIONES

D.G.A.: .....

SALTA, : 

--	--	--

PERIODO COMPRENDIDO:

LICITACION O CONCURSO DE PRECIOS N°	FECHA DE APERTURA	MOTIVO DEL LLAMADO	Monto AUTORIZADO	Monto ADJUDICADO	PROVEEDOR ADJUDICATARIO	
					NOMBRE O RAZON SOCIAL	REG. PROV N°
<u>FORMACION CON RESERVA:</u>						
Para Uso de la D.G.A. o Dpto. Contable			Para Uso del Dpto. de Registro de Proveedores			
Confecionado por:	V°B° Jefe Dpto.	Director D.G.A.	Recibido por:	Registrado por:	V° B° Jefe Dpto.	

MINISTERIO DE ECONOMIA  
CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA  
REGISTRO DE PROVEEDORES DEL ESTADO

SALTA

ACTA DE INSPECCION Nº

- - - En la ciudad de Salta, a los ..... día del mes de ..... de mil novecientos ochenta y ..... en cumplimiento con lo establecido con el art. 4º inc. d) del Decreto Nº 7940/59, el art. 5º inc. h) del Decreto Nº 7175/72 y el / Decreto Nº 2561/86, contando además con el consentimiento que la firma peticionante concede bajo declaración jurada a la Contaduría General de inspeccionar cuando lo / crea conveniente los locales de venta, talleres, depósitos, fábricas, etc., y requirir los informes que considere necesario a los fines de verificar la exactitud de los datos consignados, pudiendo no inscribir o dar de baja a las firmas que no hayan suministrado información correcta al efectuar el pedido de inscripción o reinscripción como Proveedor del Estado Provincial; se constituye/n el/los funcionarios..... en el domicilio declarado por la firma:..... ubicada en:.....

- - - En la oportunidad son atendidos por:....., que SI-NO accede/n a la inspección.- en su carácter de:

- - - En caso afirmativo se procede a constatar lo siguiente:

1º) El nombre o razón social según:..... es:.....

2º) El domicilio legal es:.....

3º) El domicilio real es:.....

4º) El objeto social según:..... es:.....

5º) La duración de la firma es por:.....

6º) Se verifica la inscripción en: Impuesto a las Ganancias Nº....., IVA Nº....., Actividades Económicas Nº....., Convenio Multilateral Nº....., Dirección Nacional de Recaudación Previsional Nº....., y empadronamiento en la Municipalidad de....., bajo el Nº....., que concuerdan con la Declaración Jurada, Recibos de Pagos, etc.-

7º) Que del análisis de las registraciones contables surge lo siguiente:.....

8º) Que de la inspección ocular a los locales de venta, depósitos, fabrica, taller, etc., se verifica la existencia de los siguientes rubros:.....

- - - En caso negativo se da por concluida la presente acta.

OBSERVACIONES:

..... firma y Sello.....

..... firma y Sello.....

..... firma y Sello.....



