

Presentación ante el Colegio de Auditores Generales:
**Informe de Auditoría en el ámbito de la
Universidad Nacional de Formosa**

Informe de Auditoría en el ámbito de la Universidad Nacional de Formosa

Presentación ante el Colegio de Auditores Generales:

La labor de auditoría tuvo por objeto evaluar la **gestión** de la Universidad en cuanto a 7 aspectos:

1- Estructura organizativa, 2- Formulación y Ejecución Presupuestaria, 3- Anticipos de Fondos, 4- Cuentas Bancarias, 5- Inversiones, 6- Compras y Contrataciones, y 7- Causas Judiciales.

El **período auditado** comprende los **ejercicios 2019, 2020 y 2021**.

El trabajo fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Externa de la AGN, aprobadas por las Resoluciones 26/2015 y 186/2016.

Las tareas de campo se desarrollaron desde diciembre de 2022 hasta marzo de 2024, incluyendo dos comisiones de servicio del equipo a la Universidad (con fecha 27/02/2023 al 03/03/2023 y con fecha 13/06/2023 al 16/06/2023).

Por otro lado, se procedió a relevar y analizar la **denuncia judicial remitida por Oficio 29/2022 de la Fiscalía Federal N° 2 de Formosa** que tramita bajo los **autos caratulados “Ortiz, Carlos Diego y otros s/ Denuncia”** (Expediente N° 197/2021).

Principales hallazgos.

4.1 Deficiencias en la Estructura Organizativa. El informe destaca que se instrumentaron modificaciones al organigrama funcional por parte del Rector **sin contar con atribuciones para hacerlo**. Asimismo, **se dictaron resoluciones ad referéndum del Consejo Superior, sin obtener evidencia de las correspondientes convalidaciones** por parte de dicho cuerpo, resultando tales actos **violatorios del propio Estatuto de la Universidad, así como de la Ley 24.521 de Educación Superior**.

4. 2 Formulación y Ejecución Presupuestaria. Incumplimiento de la Ley de Administración Financiera. Los hallazgos contenidos en este punto son, probablemente, los que presentan mayor gravedad, ya que, tal y como se señala en las aclaraciones previas, el **art. 59** de la ley de **Educación Superior (24.521)** dispone que *“Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156”*, es decir, la Ley de Administración Financiera. Seguidamente, establece que, en ese marco, corresponde a dichas instituciones **aprobar su presupuesto**. El **art 154** de la ley **Permanente de Presupuesto (ley 11.672)** establece que Las Universidades Nacionales cumplimentarán anualmente con

lo establecido por el **art. 46** de la ley de **Administración Financiera**, y esta norma ordena que los presupuestos de las Universidades deberán contener los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva. Asimismo, **el art. 32** de la misma norma señala que las Universidades están *“obligadas a llevar los registros de ejecución presupuestaria”*, fijando los requisitos mínimos de este registro. Finalmente, la resolución del Ministerio de Cultura y Educación **1397/1995** establece que las Universidades Nacionales deberán llevar adelante el proceso de formulación y ejecución presupuestaria de acuerdo a la normativa del **Manual de Ejecución Presupuestaria de Gastos**, que aprueba dicha normativa. Este marco jurídico señala la importancia de la regulación de los requisitos mínimos legales en función de los cuales el ordenamiento jurídico reconoce la autarquía económico-financiera a las universidades. Pues bien, el presente informe ha constatado que para **el ejercicio 2021, se verificó la falta de aprobación y distribución del presupuesto asignado, por parte de la UNaF**, pudiéndose comprobar solamente que el Consejo Superior incorporó fondos al Inciso 1 (Gastos en Personal) pocos días antes del cierre del ejercicio (el 6 de diciembre de 2021).

Además, en los ejercicios 2019 y 2020, solo se realizó la incorporación, aprobación y distribución de la Fuente de Financiamiento 11 “Aportes del Tesoro Nacional, **sin incorporar el resto de las fuentes de financiamiento. Pero esta incorporación tampoco se hizo con el nivel de desagregación exigido por la normativa.**

Por otra parte, al no contar con el cálculo de recursos propios, **no se efectuó al inicio de los ejercicios 2019, 2020 y 2021 la aprobación, incorporación y distribución de los créditos de la Fuente de Financiamiento 12 “Recursos Propios”**. Con relación a la Fuente de Financiamiento 16 “Economía de Ejercicios Anteriores”, **la metodología de cálculo utilizada por la Universidad incumple con la Ley de Administración Financiera.**

Por otro lado, se pudo verificar que la Universidad no cuenta con metas físicas ni indicadores de gestión para los ejercicios 2019, 2020 y 2021, lo que imposibilitó determinar **la eficacia, grado de cumplimiento de las metas en el logro de los objetivos y la eficiencia en el uso de los recursos, incumpliendo con el art. 34 de la Ley de Administración Financiera y el artículo 154 de la Ley 11.672 (Permanente de Presupuesto).**

Para finalizar este punto, durante los ejercicios 2019, 2020 y 2021 **no se han emitido los actos administrativos sobre reajustes y/o modificaciones presupuestarias de todas las fuentes de financiamiento.**

Este estado de situación conlleva una **grave discrecionalidad** en la disposición de los recursos públicos, ya que **se han ejecutado créditos que no han sido formalmente aprobados, produciéndose una afectación de la legalidad gasto. Esto implica una seria deficiencia para el control de los**

recursos, ya que, entre otros puntos, la aplicación del gasto debe ser específica al fin asignado, lo cual resulta evidentemente comprometido en el caso de una institución que funciona sin presupuesto; pero también encontramos una afectación de la eficacia y eficiencia de la gestión, permitiendo, por ejemplo, que en el ejercicio 2021 se verificó la existencia de un **devengado total de gastos superior al total de ingresos de la Universidad, generando un desfinanciamiento de \$ 70.818.933,55.**

4.3 Anticipo de Fondos. La Universidad **no cuenta con una norma que regule** específicamente cómo se deben otorgar la totalidad de anticipos que otorga, para qué finalidades y, **teniendo en cuenta su carácter excepcional**, con qué restricciones y controles especiales. A través de esta metodología la Universidad **por fuera de la normativa general aplicable para el otorgamiento de anticipo de fondos, es decir sin amparo en régimen alguno, p.e. Fondo Rotatorio, Caja Chica, etc.:** pagó facturas por servicios, seguros, traslados, reparación vehículos, por trabajos gráficos, compra de artículos varios, refacciones, etc. Además, **se verificó la falta de registro de operaciones de adelantos de fondos en el Sistema Contable SIU-PILAGÁ y deficiencias en su carga (por ej, campos vacíos).**

La Universidad **adquiere bienes y servicios sin formalizar las contrataciones a través del Reglamento de Compras y Contrataciones (Decreto 1023/2001, Decreto 1030/2016 y el Reglamento de Contrataciones de la UNaF - Ordenanza CS 02/2018), sino a través de adelanto de fondos.** La instrumentación de adelantos a responsables, para la adquisición de bienes o servicios, configura una situación irregular de hecho, ya que el Régimen de Contrataciones resulta de cumplimiento obligatorio, violando específicamente el art 154 de la ley 11.672 de la Ley Permanente de Presupuesto, que establece que las Universidades deben encuadrarse en el decreto 1023/2001, es decir, el Reglamento de Compras y Contrataciones. Esto se verificó en los siguientes proyectos que integran la muestra: Proyecto de construcción de cabinas sanitizantes, Proyecto de contenido multimedial en la UNaF y su relación con el medio, el Programa Universidades por la emergencia Covid -19 “PUPLEC-19” y el Proyecto de regreso a la presencialidad. En todos estos casos, además de diversos hallazgos constatados para cada proyecto, la rendición de cuentas no fue aprobada por la Dirección de Rendición de Cuentas.

Esta Dirección es el área encargada del control de dichos gastos. Al momento de las visitas de campo, se verificó que **no posee un registro informático** de los adelantos otorgados (se hacen de manera manual, y con anotaciones en lápiz, lo que habla de la precariedad del registro), **tampoco posee acceso al Sistema Contable SIU-PILAGÁ y no tiene individualizado el universo de anticipos otorgados, ya que el acto administrativo y la fecha de pago no es comunicado al área.** Esto impacta directamente sobre el control de los gastos: por ejemplo, no puede controlarse el cumplimiento del plazo en que la

rendición debe realizarse que, en principio, es de 30 días. De hecho, se verificaron **atrasos significativos en las presentaciones**, y a pesar de ese incumplimiento, volvieron a otorgarse adelantos a esos beneficiarios, violando la **Resolución Rector 781/2011**, que impide tal otorgamiento sin la correspondiente rendición.

Los anticipos de fondos otorgados mediante Resolución del Rector se registran en forma simultánea al devengamiento del gasto, **incumpliendo las disposiciones de la Ley 24.156, la Ley 24.521 y la Resolución 1.397/1995 MCyE**, debido a que al momento de la registración no se cuenta con la **documentación respaldatoria respectiva que permita registrar correctamente la imputación presupuestaria del gasto**, lo que conlleva la **falta de confiabilidad en la información de la ejecución presupuestaria expuesta en los cuadros de cierre de ejercicio informada a la Secretaría de Políticas Universitarias**. Esta situación fue corroborada por una nota de la propia Directora General Económico-Financiero de la Universidad.

De las asignaciones de fondos provenientes de la Administración Pública Nacional-Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria del Ministerio de Educación y de otros Organismos de la Administración Pública Nacional recibidas por la UNaF, que datan de los años 2015 en adelante, **permanecen sin rendir al cierre del ejercicio 2021 el 49,59 % de las asignaciones recibidas. El detalle de los fondos no rendidos se adjunta como Anexo V del informe.**

4.4 Se verificaron inconsistencias en la nómina de las cuentas bancarias informadas por la UNaF, según los registros del Sistema Contable SIU-PILAGÁ, con la información provista por la Tesorería General de la Nación. A ello debe sumarse que se ha constatado la no realización de Arqueos de Fondos y Valores periódicos al cierre de cada ejercicio.

4.5 Inversiones. La Universidad no contó con un Plan de Inversiones durante todo el período auditado. La Universidad realizó la constitución de **plazos fijos en una única institución bancaria**. La AGN **no obtuvo evidencia del criterio adoptado sobre alternativas de inversión viables**, teniendo en cuenta aspectos como la **diversificación de la cartera de inversiones, selección de las Entidades Financieras en las que se realiza la inversión, montos a invertir, el plazo de inversión, liquidez de los instrumentos y riesgo involucrado**, entre otros. Esto cobra relevancia, ya que, tal y como surge de los cuadros del informe, el **importe de los plazos fijos para 2021 alcanzó los \$1.234.539.710,37, más del 50% del presupuesto pagado durante el ejercicio.**

4.6 Hallazgos en las compras y contrataciones. La UNaF no elaboró un Plan Anual de Compras de manera de permitir planificar un proceso eficiente de las mismas.

La Universidad **formalizó 49, 25 y 21 procesos de compra directa bajo trámite simplificado** durante el ejercicio 2019, 2020 y 2021 respectivamente, cuando dicho procedimiento había sido derogado con el dictado del Decreto 1030/2016.

La Universidad **incumplió los límites establecidos en la normativa general para las contrataciones directas realizadas durante los años 2019, 2020 y 2021.** Los límites eran de 1 millón de pesos hasta el 30/10/2021, pasando luego a ser de \$3 millones. Se verifican estos incumplimientos en **6 órdenes de compras en 2019, 3 en el ejercicio 2020 (pero alcanzando el mayor monto, por \$12.551.567, para la adecuación del Edificio de Atención Primaria "Dr. Ramón Carrillo") y 2 casos más en 2021.**

Surge, además, que se ejecutaron gastos bajo el procedimiento de **"Reconocimiento de Gastos", en 113 casos durante el ejercicio 2019, 72 casos 2020 y en 100 durante el ejercicio 2021.** Ello implica la prestación de servicios **fuera del Régimen de Compras y Contrataciones, representando una violación de los mecanismos administrativos y una alteración del orden presupuestario.** La Universidad abonó servicios con los mismos proveedores (p. ej. el servicio de limpieza, que veremos seguidamente) por sumas considerables, donde hubiera correspondido el llamado a licitación pública.

Entre los casos de la muestra de compras y contrataciones se pueden destacar los siguientes:

Construcción del Comedor Universitario: El monto contractual de la obra ascendió a la suma de \$15.449.681,42. Los hallazgos dan cuenta de que se dio lugar a la **redeterminación de precios** cuando el Pliego de Bases y Condiciones Generales de la Obra Pública **establecía explícitamente lo contrario**, por un monto de \$3.091.407,14. El Pliego de Bases y Condiciones Particulares no agrega información sobre las dependencias auxiliares, tales como áreas de cocina, despensas, etc. De las actuaciones surge la existencia de diversos elementos y artefactos en la obra que no se encuentran reconocidos y certificados como acopios. **Los Certificados de Obra presentan faltantes de datos básicos, lo que dificulta detectar posibles sobrecertificaciones.** Durante la ejecución de la obra se produjeron cuatro situaciones que alteraron el contrato, y que tampoco constan en el certificado de obra (p. ej. la suspensión de las tareas producto de la cuarentena, la ampliación del plazo de obra, la redeterminación de precios y una posible ampliación de obra por un monto de \$ 3.947.776, pero de la que se carece de mayor información). La obra presentaba un significativo grado de avance al momento de su suspensión (86,98% de avance físico), y más allá del tiempo transcurrido para la finalización de la relación con el contratista, debido al abandono de la obra, no surge del expediente la aplicación de multas. **Al**

momento de la realización de las tareas de campo, la obra no se encontraba finalizada, lo que podría constituir una pérdida económica para la administración, teniendo en cuenta el deterioro que podría sufrir la instalación por el transcurso del tiempo.

Pavimentación de calles interiores. La obra consistió en la pavimentación de aproximadamente 525 metros de calles interiores y de dársenas de estacionamiento. La Obra adjudicada ascendió a un monto de \$31.205.711,69. Se comprobó que a pesar de su naturaleza y necesidad no fueron previstas en el Pliego de Condiciones Particulares de la Obra, las Obras Complementarias, por lo que se aprobó un acta acuerdo de ampliación del monto del Contrato por \$6.205.606,75. El Acta Acuerdo de las obras complementarias no expresó el plazo, la fecha de inicio y de finalización de las obras. Por otra parte, **dichas obras ya se encontraban finalizadas al momento de aprobarlas.**

Contratación del Servicio de limpieza. Este contrato se hizo por contratación directa, en 2019 y 2021, **superando los límites establecidos por la normativa para este tipo de contratación.** Además, también existió un período **de reconocimiento de servicios.** Se comprobó que no se encontraron acreditadas en las actuaciones las razones de urgencia para la contratación del servicio de limpieza en el Campus Universitario apartándose de la normativa aplicable, es decir, **no se prueba la existencia de circunstancias objetivas que impidan la realización de otro procedimiento de selección.** En las actuaciones no se procede a realizar las invitaciones a por lo menos tres proveedores inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social establecido en el art. 44 inc. 3 del Decreto 1030/2016. La UNaF certificó un servicio mensual a los 7 días de la resolución de adjudicación, por lo que se desprende que **se le pagó la primera factura a la Cooperativa por un mes completo de servicio, el cual no debería haber sido prestado porque no había sido adjudicado el mismo.** No se encuentran agregadas a los expedientes las constancias de presentación por parte de la adjudicataria del listado del personal de la Cooperativa que prestó el servicio de limpieza. Se suma a ello que, a partir del mes de marzo de 2020 hasta diciembre de 2021, la UNaF procedió a realizar pagos a la Cooperativa El Lapacho por reconocimiento de servicios, lo implica la prestación de los mismos por fuera del Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública. En las contrataciones con la Cooperativa El Lapacho no surgen las certificaciones mensuales del cumplimiento de servicio de limpieza del Campus Universitario entre los meses de enero de 2020 a diciembre de 2021, **procediendo la UNaF a realizar el reconocimiento de gastos a favor de la Cooperativa sin constancias de que el servicio haya sido prestado.**

4.10 Gestión de Causas Judiciales. La Universidad incumple con el **Decreto 11162/2000**, ya que no informa a la Procuración del Tesoro de la Nación sobre los juicios, tanto en los que actúa como parte actora o demandada. Por otro

lado, **no procede a realizar provisiones en los estados contables por los reclamos contra la misma**, sin observar las exigencias establecidas en la **Disposición 71/2010 de la Contaduría General de la Nación**.

Conclusión

Las falencias puestas de manifiesto, que representan **incumplimientos sustanciales al marco normativo que rige la formulación y ejecución presupuestaria de la institución, en particular de la Ley de Administración Financiera y la Ley de Educación Superior, así como de su propio Estatuto**, sumado a la **disposición de fondos a partir de procedimientos que se apartan de las normativas vigentes relacionadas con las Compras y Contrataciones**, requieren la adopción de medidas a efectos de subsanar los **impactos en la eficacia y la eficiencia de la gestión de los recursos públicos, así como en la necesidad de asegurar la transparencia en el control legal que se deriva de la disposición de los mismos**.