

INFORME DE AUDITORIA DEFINITIVO

Señor Presidente
Cámara de Diputados de la Provincia
Dr. MANUEL SANTIAGO GODOY
S U D E S P A C H O

En uso de las facultades conferidas por el artículo N° 169 de la Constitución Provincial y en virtud de lo dispuesto en la Resolución N° 513/08 de la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta, la AUDITORIA GENERAL DE LA PROVINCIA procedió a efectuar la auditoría sobre la contratación de la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental en el ámbito de la Secretaría de Cultura de la Provincia. La citada Resolución tramitó bajo Expte. C.D. N° 91-21.386/08, la que fue remitida a esta Auditoria mediante nota N° 953-L de fecha 26/11/08, suscripta por el Presidente y el Secretario Legislativo de la Cámara de Diputados de la Provincia.

1. OBJETO DE LA AUDITORIA

- 1.1 Ente Auditado: Secretaría de Cultura – Ministerio de Turismo y Cultura
- 1.2 Objetivo general: Evaluar el proceso de contratación en el marco de la Ley N° 6838 – Sistema de Contrataciones de la Provincia, la ejecución y los registros presupuestarios y contables del contrato referente a la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivos de la Provincia.
- 1.3 Fecha de inicio de la auditoria: 09-02-09
- 1.4 Fecha del último requerimiento de información: Nota reiterativa N° 477, de fecha 29/04/09, dirigida al Fiscal de Estado, la que no fue respondida a la fecha del presente informe.
- 1.5 Instrumento que ordena la auditoria: Resolución AGPS N° 2/09 del Colegio de Auditores Generales, a pedido de la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta (mediante Resolución C.D. N° 513/08).

2. ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORIA

El examen se realiza de conformidad a las Normas Generales y Particulares de Auditoria Externa para el Sector Público de la Provincia de Salta, aprobada por Resolución N° 61/01 del Colegio de Auditores Generales de la Provincia.

Esta auditoría tiene su origen en el pedido efectuado por la Cámara de Diputados a través de la Resolución N° 513/08 que textualmente dispone: “Solicitar a la Auditoria General de la Provincia que realice en forma urgente una auditoria integral de la operación de contratación de la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de de Bibliotecas y Archivo de la Provincia, celebrada entre la Provincia y la Empresa Plumada SA, remitiendo copia de la misma a la Cámara de Diputados”.

Limitaciones al alcance:

A la fecha de finalización del presente informe no se ha podido tomar vista del Expediente N° 272-1887/06, requerido a Fiscalía de Estado mediante Notas de fechas 20/03/09 y 29/04/09, referido a los antecedente del contrato marco firmado entre la Provincia y la firma Plumada S.A. en el mes de junio de 2006 y aprobado por Decreto N° 1583/06. No obstante ello las tareas de control se desarrollaron fundamentalmente sobre los antecedentes de la contratación objeto de esta auditoria, contenidos en los Expedientes Nros 47-11407 y 11-084196/07 y que se sintetizan en el punto 4.3. y 4.8..

La misma situación se da con el Expediente N° 225-0000024/08 correspondiente a la revisión y renegociación del contrato por parte de la UNIREN (Unidad de Revisión y Renegociación de los Contratos, Licencias, Autorizaciones y Permisos otorgados por el Estado Provincial), el que también fue solicitado a Fiscalía de Estado mediante las notas antes citadas.

El no tomar vista de los expedientes individualizados en los párrafos que anteceden podría afectar las conclusiones a las que arriba esta auditoría, al no poder evaluar si las condiciones establecidas para la contratación bajo examen son las previamente consideradas en los términos del “contrato marco” y si, ya sea este contrato o la contratación en particular, han sufrido modificaciones luego de la intervención de la UNIREN.

3. CONSIDERACIONES GENERALES

3.1 Procedimientos de auditoria: Las evidencias válidas y suficientes que respaldan las conclusiones obtenidas sobre el objetivo de la auditoria se obtuvieron mediante la aplicación de los siguientes procedimientos de auditoria:

3.1.1. Recopilación y análisis de la normativa relacionada con la contratación.

3.1.2. Relevamiento de la estructura orgánica - funcional de la Secretaría de Cultura al momento de la contratación objeto de auditoría (ejercicio 2007).

3.1.3. Visita preliminar a los funcionarios responsables del organismo auditado: Secretario de Cultura, Coordinadora General de Bibliotecas y Archivo de Salta y Directora del Archivo y Bibliotecas Históricas.

3.1.4. Solicitud de antecedentes de la contratación e informes al Secretario de Cultura, a la Coordinadora General de Bibliotecas y Archivo de Salta, a la Directora del Archivo y Bibliotecas Históricas, al Director General de Administración del Ministerio de Educación, a la Tesorera General de la Provincia, al Coordinador General de la Oficina Provincial de Presupuesto, al Sindico General de la Provincia, al Secretario General de la Gobernación y al Fiscal de Estado.

3.1.5. Relevamiento de auditorias anteriores.

3.1.6. Relevamiento de los registros de las etapas presupuestarias del gasto.

3.1.7. Verificación del cumplimiento de la normativa aplicable en general y en particular.

3.1.8. Cotejo de los registros e informes emitidos por el Sistema Informático J. D. Edwards con la documentación respaldatoria.

3.1.9. Comprobaciones de cálculos aritméticos.

3.1.10. Verificación in-situ de trabajos de digitalización realizados por la firma Plumada S.A. existentes en el Archivo y Bibliotecas Históricas.

3.2 Normativa

- Constitución de la Provincia de Salta.

- Decreto Ley N° 705/57 - Ley de Contabilidad de la Provincia de Salta
- Ley N° 5348 - Procedimientos Administrativos de la Provincia de Salta.
- Ley N° 6.838 - Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta y Decreto Reglamentario N° 1448/96.
- Ley N° 7092 - Creación de SIPADA - Sistema Provincial de Administración de documentación y Archivos.
- Ley N° 7426 – Presupuesto General de la Administración Provincial – Ejercicio 2007.
- Ley de Ministerios N° 7483 y Decreto N° 5734/08 que modifica algunas estructuras organizativas.
- Decreto N° 1389/96 - Aprueba Planta de Cargos y Coberturas del Ministerio de Educación y sus dependencias.
- Decreto N° 4689/97 - Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Provincial.
- Decreto N° 1183/00 - Reemplaza anexos del Decreto N° 1389/96 y modificatorios pertenecientes a la Secretaria de Cultura.
- Decreto N° 1460/00 - Aprueba estructuras, plantas de cargos y cobertura correspondiente a la Secretaría de Gestión Administrativa y de Recursos Humanos.
- Decreto N° 1813/03 - Reglamenta la Ley N° 7092 de creación del SIPADA.
- Decreto N° 1869/03 - Aprueba Manual de Misiones y Funciones de la Secretaría de Cultura.
- Decreto N° 1583/06 - Aprueba Contrato Marco de la prestación de los servicios de archivo, digitalización, custodia y logística de documentos entre Plumada S.A. y la Provincia de Salta.
- Decreto 240/07 – Aprueba la clasificación institucional y distribución analítica de las partidas presupuestarias del Poder Ejecutivo Provincial.
- Decreto N° 3161/07 - Aprueba planta de cargos y cobertura del Ministerio de Educación.
- Decreto N° 3559/07 - Ratifica la Resolución del Ministerio de Educación N° 5663/07 que dispone encomendar a Plumada S.A. la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivos de la Provincia.

- Decreto N° 3683/07 – Incorporación de Recursos y ampliación de partidas al Presupuesto 2007 de Administración Central.
- Decreto N° 1/08 - Creación de la UNIREN (Unidad de Revisión y Renegociación de Contratos, Licencias, Autorizaciones y Permisos).
- Decreto N° 540/08 - Aprueba la Estructura y Planta de Cargos de la Secretaría General de la Gobernación.
- Resolución N° 5663/07 del Ministerio de Educación de la Provincia - Encomienda a la firma Plumada S.A. el servicio de digitalización.
- Resolución N° 686/07 del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas – Adenda del Contrato Marco original.
- Circular N° 8/00 de Contaduría General de la Provincia.

4. ACLARACIONES PREVIAS

La presente auditoría se origina en la Nota N° 953-L de la Cámara de Diputados de la Provincia dirigida al Señor Presidente de la Auditoría de la Provincia, fechada al 26 de Noviembre del 2008, instrumentada por medio de la Resolución N° 513/08 de esa misma Cámara por la cual se da curso al pedido formulado por la Sra. Diputada Virginia Cornejo, que dispone solicitar a este Órgano de Control que realice una auditoría integral de la operación de contratación de la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia, celebrada entre la Provincia y la Empresa Plumada S.A.

Dicha contratación tiene por objeto la realización del servicio de digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia.

4.1 Digitalización

Desde un punto de vista técnico-conceptual, la digitalización de documentos consiste en la obtención de representaciones digitales de documentos físicos impresos, a través de dispositivos de captura tales como escáneres, cámaras digitales, etc, con parámetros de ajuste lo suficientemente óptimos que permitan la reproducción o consultas posteriores, sin necesidad de acudir recurrentemente al documento físico original, asegurando la preservación del mismo. Dicho concepto se puede aplicar para archivos de sonido o video, almacenados en medios tradicionales, como cintas o películas.

A partir de este concepto, se entiende por gestión documental el conjunto de normas, técnicas y prácticas usadas para administrar el flujo de documentos de todo tipo en una organización, permitir la recuperación de información desde ellos, determinar el tiempo que los documentos deben guardarse, eliminar los que ya no sirven y asegurar la conservación indefinida de los documentos más valiosos, aplicando principios de racionalización y economía. La gestión documental se basa en los siguientes momentos:

- Preparación del documento: de acuerdo al formato físico, considerando el tamaño, encuadernación y estado del mismo, se procede a su preparación para que se lo pueda capturar digitalmente de la mejor manera posible.
- Escaneo del documento: a través de escáneres, se obtiene una imagen digital del documento, especificando distintos valores de captura, como ser intensidad de la luz, resolución, tamaño de la imagen, entre otros.
- Inspección del documento: una vez obtenida la imagen o archivo digital, se realiza una inspección ocular para asegurar que el producto final coincida con el documento de origen. En algunos casos, en esta etapa se corrigen imperfecciones y se ajustan parámetros para optimizar y mejorar la copia digital.
- Indización del documento: a través de un análisis de los tópicos, temas y datos esenciales más importantes, se obtienen claves para poder rastrear el documento digital a través de buscadores o aplicaciones de gestión documental.

- Grabación del documento: una vez refinada la imagen digital, y establecidos los tópicos de consulta, se procede a la grabación del documento y del índice en los servidores.

4.2 Coordinación de Bibliotecas y Archivo – Dependencia

La Coordinación de Bibliotecas y Archivo, en el ejercicio 2007, tenía dependencia de la Secretaría de Cultura que actuaba en el ámbito del Ministerio de Educación. A su vez, de dicha Coordinación tenía dependencia la Biblioteca Dr. Victorino de la Plaza, Biblioteca Dr. Atilio Cornejo y el Archivo y Bibliotecas Históricas.

A partir de la sanción de la Ley N° 7483 (Ley del Gobernador, Vicegobernador, Ministros, Secretaría General de la Gobernación, Secretarios de Estado y Subsecretarios), sancionada el 06 de diciembre de 2007, la formulación e implementación de políticas culturales fue competencia de la Secretaría General de la Gobernación, por lo tanto la Secretaría de Estado de Cultura pasó a depender de esta jurisdicción.

Con posterioridad, el Decreto de necesidad y urgencia N° 5734, del 17 de diciembre de 2008, modificó la Ley N° 7483 y determinó que es competencia del Ministerio de Turismo y Cultura entender en la formulación e implementación de las políticas culturales, razón por la cual la Secretaría de Cultura pasó a depender jerárquicamente de dicho Ministerio, situación que se mantiene hasta la actualidad.

4.3. Proceso de la contratación

El proceso de la contratación objeto de esta auditoría se inicia en el mes de noviembre de 2007, por el pedido del Coordinador de Bibliotecas y Archivo Histórico que solicita a la entonces Ministra de Educación se disponga la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental perteneciente a la Provincia de Salta y que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia, con el propósito de acrecentar la posibilidad de *“un mejor resguardo de dicho patrimonio”* , *“mejor calidad de servicios a los ciudadanos”* y *“por*

considerar lo solicitado como estratégico en el contexto de la política cultural del Gobierno de la Provincia”.

A continuación de dicho pedido se agrega una propuesta técnica y económica formulada por la firma Plumada S.A. e individualizada como “Proyecto Biblioteca Digital – Septiembre 2007”, que contempla tres etapas, de las cuales solamente se incluye en este proyecto la primera de ellas denominada “Digitalización de Fondos y Colecciones”.

Plumada basa su propuesta en los siguientes tópicos:

1. La modalidad del proyecto será del tipo llave en mano.
2. Conceptualmente la idea es implementar un modelo de gestión documental acorde a la criticidad e importancia del fondo a proteger y conservar.
5. Montar diferentes líneas de proceso digitales, de catalogación e indización en las propias instalaciones de la Biblioteca, en lugar a determinar y con las condiciones de tensión eléctrica, infraestructura, temperatura y humedad óptimas para el trabajo que se desea desarrollar.
6. Conformar un Comité de dirección del proyecto que regule y controle todos los aspectos organizativos del proyecto.
7. La dirección, ejecución y control del proyecto por parte de Plumada.
8. Asistencia y asesoramiento archivístico permanente por parte de los integrantes de la Biblioteca-
9. La plataforma tecnológica a utilizar enmarcada en las normas internacionales.
10. Adoptar un software de captura específico según scanner a utilizar.
11. Adoptar un software de administración, publicación y visualización de imágenes.
12. Montaje de diferentes líneas de proceso conforme los siguientes parámetros (prioridad y urgencia en el procesamiento, estado de la documentación, criticidad de proceso, tipo de proceso, exigencia de proceso, control de calidad, liberación)
13. Los insumos consumibles, mantenimiento y soporte estará a cargo de Plumada.

Plumada, según su propio relevamiento, estima la realización de 21.228.980 imágenes, a un precio por imagen de \$ 0.43 (excluido IVA). En este valor se incluye la indización por volumen y la cesión del Hardware y Software, descriptos en el anexo de su propuesta, a la Biblioteca Victorino de la Plaza una vez finalizada la totalidad de las digitalizaciones.

El pedido del Coordinador de Bibliotecas y Archivo Histórico, juntamente con la propuesta de Plumada (individualizado como Expediente N° 47/11407/07) fue elevado por la Ministra de Educación en fecha 19/11/07 al Ministro de Hacienda y Obras Públicas, por no contar con los fondos necesarios para llevar a cabo el servicio de digitalización.

A partir de dicha elevación continúa el trámite en el Ministerio de Hacienda, en distintas dependencias: en la Secretaría de Finanzas, en el Servicio Administrativo Financiero, en la Dirección General de Informática, en el Programa de Asistencia Jurídica y finalmente vuelven las actuaciones al Ministerio de Educación, con fecha 28/11/07.

Con el dictado de la Resolución del Ministerio de Educación N° 5663, del 29 noviembre de 2007 - que cita como referencia a los expedientes Nros 47-11407 y 11-084196/07 -, se encomienda y aprueba la realización del servicio de digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia a la firma Plumada S.A.

Esta contratación se concretó por la suma total de \$ 11.045.438,29 y comprendía la digitalización de 21.228.980 imágenes, a un precio final por imagen de \$ 0,5203 (\$ 0.43 más IVA). No se encontraron condiciones ni especificaciones técnicas en los expedientes precedentemente mencionados, excepto el proyecto (oferta técnica y económica) formulado por Plumada (que corre desde fs 9 a 30) y la nota de mejora de precio de fecha 30 de noviembre del 2007, suscripta por el apoderado de dicha firma.

En la nota mencionada se observa a pie de página el visto bueno de la entonces Ministra de Educación y la firma con sello aclaratorio del Coordinador General de Bibliotecas y Archivos de la Provincia.

Respecto a la forma de pago, se autorizó un adelanto de \$ 3.313.631,49, correspondiente al 30% del total contratado, el que fue percibido por Plumada S.A. el día 6/12/07 a través de la Tesorería General de la Provincia.

4.4. Dictamen jurídico sobre el encuadre de la contratación

En los considerandos de la Resolución N° 5663/07 del Ministerio de Educación (por la cual se encomienda a la firma Plumada S.A. el servicio de digitalización), se menciona como antecedente de la toma de decisión de la entonces titular de esa cartera, el dictamen favorable por parte del Programa de Asistencia Jurídica del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas (N° 224/2007), acerca de la factibilidad de encuadrar la digitalización dentro del Contrato Marco vigente entre la Provincia y la firma Plumada S.A.

Del tenor de dicho dictamen, surge **la conclusión** a la que arriba la profesional interviniente, según textual cita: “...no resulta necesario realizar una nueva contratación a tales fines”. Esta afirmación se fundamenta en dos antecedentes:

a) Lo expresado por el Apoderado de la firma Plumada S.A. a fs 29 del expediente N°47-11407/07;

b) Anexo I del Contrato de Locación que forma parte del Decreto N° 1583/06, conforme las consideraciones allí vertidas.

4.5. Trámite en la Secretaría de Finanzas

En el mismo expediente (N° 47-11407/07) que dicha Asesora Legal cita como antecedente de su dictamen (N° 224/2007), figura a fs. 24 reverso, un pase de fecha 22/11/07 al

SAF del Ministerio de Hacienda efectuado por el Secretario de Finanzas, donde requiere verificar e informar si el contrato vigente con la firma Plumada S.A. prevé la digitalización de archivos y/o expedientes y/o libros. El mismo es contestado a fs. 26 por el Administrador General del Servicio Financiero del Ministerio de Hacienda y Obras Publicas en forma literal: *“...el contrato vigente suscripto por la Provincia de Salta y la firma Plumada S.A., prevé el Servicio de Archivo, Digitalización, Custodia y Logística de Documentación, **no especificándose en el mismo la digitalización de libros**”.*

A fs. 27, el Sr. Secretario de Finanzas, se dirige por nota fechada el 23/11/07 al apoderado de Plumada S.A, solicitándole informe a esa Secretaria si dentro del contrato marco de Archivo, Digitalización, Custodia y Logística de Documentación, que esa firma tiene con la Provincia, se prevé la digitalización de libros, atento que el Anexo del mismo se refiere a “digitalización” no especificando la inclusión o no de material bibliográfico.

Respecto a esta consulta no se encontraron tampoco elementos que demuestren que el entonces Sr. Secretario de Finanzas haya agotado instancias de consulta dentro de los organismos oficiales, a fin de encontrar la interpretación que debía tener frente al tema la Provincia.

Es decir, no se evidencian factores suficientes que avalen el criterio sostenido por el Sr. Secretario de Finanzas al determinar que la vía adecuada para obtener la respuesta a su interrogante fuera la consulta al potencial contratista.

No se observó en las actuaciones examinadas, antecedentes que demuestren que se agotaron las pautas de interpretación que surgen del tenor del contrato existente, el que cuenta con todas las formalidades necesarias de un instrumento legal de este tipo.

4.6. Pautas para la interpretación del contrato marco

El apartado N° 3 del contrato aquí analizado, expresa claramente: *“Para la interpretación del presente, el Orden de precedencia será: Términos del Contrato y anexos, y términos de la Oferta presentada”*. En ese orden de ideas, se arriba a lo siguiente:

1.- Tomando la **primera pauta** de interpretación, el tenor de dicho instrumento legal, se pueden concordar las siguientes disposiciones:

Parte II, artículo 1.1: *“Constituyen el objeto principal del presente contrato el **depósito y guarda** de los documentos debidamente identificados que el Proveedor recibe de la Contratante en las instalaciones que para ese efecto dispone conjuntamente con los servicios a los que se hace referencia en el ANEXO I”*.

El Anexo I, titulado Marco Metodológico – Descripción Básica de los Servicios Propuesta Técnico Operativa (considerado parte integrante del contrato, según apartado 1 del mismo), expresa: *“El CONTRATANTE en el momento que lo requiera podrá contratar los siguientes servicios que **no están incluidos** en esta propuesta”*, entre ellos los *“servicios de digitalización para proyectos específicos”*.

A tales efectos se destaca:

- a) la importante diferencia de precio existente en la propuesta técnica del contrato marco vigente y la consignada en el denominado “Proyecto de Biblioteca Digital” (fechado en Setiembre del año 2007) y que más adelante se explica,
- b) la cantidad de digitalizaciones comprendidas (21.228.980 imágenes) y
- c) la complejidad requerida en relación al trato que se debe dar a este tipo de documentos que revisten la calidad de patrimonio bibliográfico y documental normado en Ley 7092 y su decreto reglamentario N° 1813/03, entre otros.

2.- Tomando la **segunda pauta** de interpretación preceptuada en el contrato marco, cual es: “...los términos de la Oferta presentada y Anexos del contrato”; se puede completar la interpretación del alcance de los servicios contratados y encuadrados en dicho contrato marco, con el Anexo II, referido a los precios medidos en Unidades de Servicio de Plumada. Al respecto, en el apartado intitulado “Servicios de valor agregado”, se detallan en una planilla los precios medidos en USP (Unidad de Servicio de Plumada), cuantificando para el caso de la digitalización por carilla 1USP (donde 1USP equivale a \$ 0,10).

Cabe aclarar que en relación al servicio de guarda y custodia se detallan las cantidades de cajas, de expedientes y pautas de formación de precios para ambas. En cambio, el servicio de digitalización es incluido en una lista como un “**Servicio de valor agregado**”, sin especificar que clase de documento (libro, expediente o imagen), especificando el valor de \$ 0,10 (sin IVA) la carilla digitalizada.

Efectuando una lectura literal de la nota de fecha 30 de Noviembre de 2007, dirigida al Secretario de Gestión Administrativa y RRHH y suscripta por el apoderado de Plumada S.A, por el responsable del proyecto de digitalización y por la Ministra de Educación, en el sexto párrafo se lee: “*Teniendo en cuenta que el costo acordado por imagen es de \$ 0,43 más IVA...*”

No se especifica en dicha expresión ni tampoco a través de esta auditoría se pudo observar en qué instrumento escrito se deja pauta del mencionado acuerdo, que incrementa el valor de cada imagen en un 330% respecto al valor especificado en el contrato marco.

4.7. Modificaciones al contrato marco

La necesidad de un acuerdo escrito que contenga el servicio especializado de digitalización con el detalle de los documentos que involucra, el modo de realización, el lugar donde se desarrollará, el tiempo estimado de conclusión de la prestación, el esquema de formación de precio, etc., surge de la literal lectura del apartado 3.4 intitulado “Modificación” del contrato marco celebrado en 2006, que dice: “*Sólo podrán modificarse los términos y*

condiciones de este Contrato, incluido el alcance de los Servicios, mediante acuerdo por escrito entre las partes.”

Por su parte, en el apartado 6.2. titulado “Invariabilidad del Precio del Contrato”, se prevé expresamente que: *“El precio del Contrato solamente podrá modificarse de acuerdo a lo establecido por el art.40 de la ley 6838 y por el art. 44 del Decreto Reglamentario N° 1448/96.”*

El citado artículo 44 in fine establece que: *“la entidad contratante deberá requerir la intervención de la Unidad Central de Contrataciones a fin de analizar la procedencia del pedido de variación de precio, previo a la formalización de todo acuerdo con la parte contratante.”*

En este orden de ideas se concluye que no se realizó acuerdo alguno por escrito, en el que conste la prestación de un servicio de digitalización de *“todo tipo de documentos, incluyendo libros y materiales de hemeroteca, entre otras cosas”*, conforme expresa el apoderado de la firma Plumada S.A. en nota de fecha 26 de Noviembre de 2007, dirigida al entonces Sr. Secretario de Finanzas.

4.8. Resolución N° 5663/07 del Ministerio de Educación.

Se toma como punto de partida la elaboración de una cronología de la contratación objeto de la presente auditoria, a los fines de constatar la regularidad de los actos administrativos contenidos en el proceso, a saber:

El 19 de Noviembre de 2007, el Sr. Coordinador General de Bibliotecas y Archivos de Salta, solicita por medio de nota a la entonces Ministro de Educación, gestione por ante el Sr. Gobernador de la Provincia, la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental perteneciente a la Provincia de Salta que se encontraba en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia, por considerar que dicha medida mejoraría el resguardo de este patrimonio y la calidad de los servicios a los ciudadanos, siendo en su opinión estratégico en la política cultural de la Provincia.

El 19 de Noviembre del 2007, la Sra. Ministro de Educación elevó al Ministro de Hacienda y Obras Públicas, la propuesta de la firma Plumada S.A para su conocimiento, atento que este Ministerio no contaba con fondos necesarios para darle curso.

Por el orden de las actuaciones que se observan en el expediente N°47-11407 y el tenor de la nota de la Sra. Ministro de Educación al Sr. Ministro de Hacienda y Obras Públicas, la propuesta que figura desde fs.9 hasta fs.30, aparece como la tomada por la Resolución Ministerial N° 5663/07 que lleva a la conclusión de que el servicio de digitalización encomendado por este acto decisorio sería el especificado en dicha propuesta.

Este nexo entre la propuesta de Plumada y la citada resolución ministerial, aparece reforzado con la expresión utilizada por el apoderado de la firma Plumada S.A. en la nota de fecha 30/11/2007, dirigida al entonces Secretario de Gestión Administrativa y RRHH, que literalmente dice: *“Teniendo en cuenta que lo acordado por imagen es de 0,43 más IVA”*; lo que claramente alude a lo consignado a fs.28 del mismo cuerpo, que literalmente expresa: *“Precio por imagen \$0,43”*.

El 22 de Noviembre de 2007, el Sr. Jefe del Programa de Asistencia Jurídica del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, efectúa un pase de estas actuaciones a la Secretaria de Finanzas por corresponder.

El 22 de Noviembre, figura un pase del Sr. Secretario de Finanzas y Obras Públicas al S.A.F de Hacienda y Obras Públicas, a los efectos de verificar si el contrato vigente con la firma Plumada S.A prevé la digitalización de archivos y/o expedientes y/o libros.

El 22 de Noviembre, el S.A.F del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas informa al Secretario de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas que en el contrato se prevé el servicio de Archivo, Digitalización, Custodia y Logística de Documentación, **no especificándose la digitalización de libros.**

El 23 de Noviembre de 2007, el Sr. Secretario de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, solicita a Plumada S.A. informe si dentro del contrato marco de Archivo, Digitalización, Custodia y Logística de Documentación, se prevé la digitalización de libros, atento que el anexo del mismo se refiere a la “digitalización” no especificándose la inclusión o no de material bibliográfico.

El 27 de Noviembre de 2007, el Programa de Asistencia Jurídica se expide dictaminando acerca de la factibilidad de encuadramiento de la digitalización en el contrato marco vigente entre la Provincia de Salta y la firma Plumada S.A.

El 29 de Noviembre de 2007, la entonces Ministro de Educación, por medio de Resolución N° 5663/07, encomienda a Plumada S.A. la realización del servicio de digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia.

4.9. Suspensión de los servicios de digitalización.

a) En fecha 23 de Febrero del año en curso, se solicitó al Sr. Secretario General de la Gobernación, informe si la UNIREN (Unidad de Revisión y Renegociación de los Contratos, Licencias, Autorizaciones y Permisos otorgados por el Estado Provincial) tomó intervención a los efectos de la revisión del marco contractual por el que se encomendó la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivos de la Provincia a la empresa Plumada S.A. Con fecha de 5 de Marzo del corriente año, se reiteró el pedido como así también se confirme si existe suspensión de la ejecución de los servicios contratados.

Ante la falta de respuesta, se solicitó a la Cámara de Diputados de la Provincia copia de la respuesta del Secretario General de la Gobernación a los pedidos de informes realizados por dicha Cámara mediante las Resoluciones N° 212/08 y N° 213/08, referenciados en los

fundamentos del Proyecto de Resolución de la Dip. Virginia Cornejo (motivo de la presente auditoria), por medio de nota N° 14 de fecha 5 de Marzo adjuntando lo solicitado.

De tal copia, se cita textualmente las palabras del Secretario General de la Gobernación:
“El Proyecto de digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia, tuvo principio de ejecución a partir del dictado del decreto N° 3559/07, quedando suspendida su continuidad, en razón de haberse remitido por la Secretaria General a mi cargo – en fecha 7 de Febrero de 2008 – las actuaciones a la UNIREN para su intervención”; y en el punto 5) de su respuesta, expresa: “La UNIREN tomo intervención a los efectos de la revisión y eventual renegociación del contrato, celebrado por la provincia de Salta con la firma Plumada S.A, en fecha 06/02/08; actualmente las conclusiones de tal revisión se encuentran bajo análisis del Poder Ejecutivo para su eventual ratificación, en los términos del decreto N° 01/08.”

b) El día 12 de Marzo del corriente año el Sr. Secretario General de la Gobernación contesta las notas más arriba referenciadas, literalmente como se sigue:

“1) A través del Expediente N° 225-0000024/08, la UNIREN tomó la intervención de su competencia y efectuó la revisión del Contrato Marco celebrado por la Provincia de Salta con la empresa PLUMADA S.A. –en virtud del cual se acordó la prestación de los servicios de archivo, digitalización, custodia y logística de documentos- y el proyecto de digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia.

2) Dicho expediente fue remitido por la Secretaria Legal y Técnica a la Sindicatura General de la Provincia, para la continuación del tramite previsto para la aprobación del acuerdo de renegociación del Contrato Marco, lugar donde se encuentran radicadas actualmente y, por tal motivo, no es posible remitir la documentación requerida en el punto 2 de la nota que tramita bajo Expediente N° 242-2077/08 Referente 3.”

3) Finalmente, mediante nota de fecha 25 de marzo de 2009, la Secretaría Legal y Técnica de la Secretaría General de la Gobernación, informa que las actuaciones 225-0000024/08 y 272-1887/06 (contrato marco entre la Provincia y Plumada S.A.) se encuentran desde el 17 de marzo del corriente en trámite por ante la Fiscalía de Estado de la Provincia.

Se aclara que el equipo de auditoría no tuvo a la vista dichas actuaciones, por lo que no se tiene constancia alguna respecto a la existencia de un acuerdo de renegociación entre las partes, ni las condiciones que eventualmente se hubieran pactado.

4.10. Cuestiones especiales que merecen una investigación o estudio posterior.

- a) Examinar y evaluar el proceso de contratación de los servicios de digitalización realizados durante el ejercicio 2007 por la firma Plumada S.A. en la Coordinación de Bibliotecas y Archivo de la Provincia en fechas anteriores a la autorización de la contratación objeto de esta auditoría. Esta situación está expuesta en el punto 5.14. del presente informe, la que a nuestro criterio requiere una auditoría específica en el marco de la normativa legal vigente en el materia.
- b) Examinar los expedientes Nros 272-1887/06 y 225-0000024/08 relativos a antecedentes del contrato marco como así también el proceso de revisión y renegociación del mismo en virtud de las limitaciones señaladas en el punto 2 “Limitaciones al alcance” del presente informe de auditoría.
- c) Analizar y evaluar, a la luz de lo establecido en el art. 169º, octavo párrafo de la Constitución de la Provincia de Salta y art. 7º, segundo párrafo, de la Ley 7103 – Sistema, Función y Principios del Control No Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública, la falta de respuesta a los requerimientos efectuados por esta Auditoría a Fiscalía de Estado respecto a la información contenida en los expedientes N° 272-1887/06 y N° 225-0000024/08, que se encontraban en su poder.

5. OBSERVACIONES

5.1. Incorrecto encuadre del servicio de digitalización encomendado a la firma Plumada S.A, en el Contrato Marco celebrado entre la Provincia de Salta y dicha firma (vigente desde el día 10 de julio del 2006, conforme al decreto N° 1583/06, que aprueba dicho Contrato).

El Anexo I, titulado Marco Metodológico – Descripción Básica de los Servicios Propuesta Técnico Operativa (considerado parte integrante del contrato, según apartado 1 del mismo), expresa: *“El CONTRATANTE en el momento que lo requiera podrá contratar los siguientes servicios que **no están incluidos** en esta propuesta:*

- *Servicios de digitalización para proyectos específicos.*
- *Guarda y Custodia de equipamiento informático.*
- *Guarda y Custodia de Back ups.*
- *Guarda y Custodia de elementos de oficina.*
- *Servicio de archivística en oficina del contratante”.*

En las Condiciones Generales del Contrato Marco, en el punto 2.3. Escalabilidad, se expresa: *“El presente reviste el carácter de contrato marco, por lo que los distintos organismos de la Provincia de Salta podrán requerir en la medida de sus necesidades, la ampliación de los servicios objeto de este contrato...”*. A su vez en el punto 3.4 Modificación dice: *“Solo podrán modificarse los términos y condiciones de este Contrato, incluido el alcance de los Servicios, mediante acuerdo por escrito entre las partes”*.

De los antecedentes considerados, no se advierte la existencia de acuerdo alguno, en el que conste la prestación de un servicio de Digitalización de “todo tipo de documentos, incluyendo libros y materiales de hemeroteca, entre otras cosas” conforme lo expresa el apoderado de Plumada SA en la nota de fecha 26/11/07 dirigida al Secretario de Finanzas de la Provincia.

El Anexo III, Convenio de Confidencialidad, primera parte (considerado parte integrante del contrato, según apartado 1 del mismo) expresa: *“Que la Contratante y el proveedor acordaron en celebrar un contrato de Custodia y Almacenamiento de Archivos”*.

Del Contrato Marco aquí analizado, surge que el servicio de digitalización no puede ser encuadrado en dicho instrumento, en razón que fue excluido expresa y directamente del alcance del objeto de este contrato.

En el mismo sentido se puede complementar lo antes expuesto con el Anexo II de dicho contrato, referido a los precios medidos en Unidades de Servicio de Plumada (USP). En el apartado “Servicios de valor agregado”, se detallan en una planilla los precios en USP, fijando para el caso de la digitalización por cada carilla en 1 USP (1 USP = \$ 0,10).

En la nota de fecha 30 de Noviembre de 2007, dirigida al Secretario de Gestión Administrativa y RRHH y suscripta por el apoderado de Plumada S.A, el responsable del proyecto de digitalización y la Ministra de Educación, en el sexto párrafo expresa: *“Teniendo en cuenta que el costo acordado por imagen es de \$ 0,43 más IVA...”*

De lo expuesto surge que el incremento por imagen es del 330% respecto al precio fijado en el Contrato Marco, lo que evidencia nuevamente que se trata de un servicio diferente al contemplado originalmente.

En el apartado 6.2 de las Condiciones Generales del Contrato Marco denominado: Invariabilidad del Precio del Contrato, se establece: *“El precio del contrato solamente podrá modificarse de acuerdo a lo establecido por el Art. 40 de la Ley 6838 y por el Art. 44 del Decreto Reglamentario N° 1448/96*. A continuación se transcriben los citados artículos:

“Artículo 40: Precios. Los precios correspondientes a la adjudicación serán invariables. No obstante cuando causas sobrevinientes y que no hayan podido ser tomadas en cuenta al momento de la oferta modifiquen substancialmente la economía del contrato, se podrá, por

acuerdo de partes, efectuar la revisión de los valores contractuales. El funcionario responsable efectuará el seguimiento respecto a la razonabilidad de los precios que deba pagar la unidad contratante.”

“Artículo 44 in fine del Decreto Reglamentario 1448/96. Precios. “La entidad contratante deberá requerir la intervención de la Unidad Central de Contrataciones a fin de analizar la procedencia del pedido de variación de precio, previo a la formalización de todo acuerdo con la parte contratante”.

En conclusión, no existen constancias que se hayan realizado modificaciones al Contrato Marco, de conformidad a la normativa antes señalada. Por lo tanto el servicio de digitalización objeto de esta auditoria no se encuentra dentro de los contenidos de dicho contrato, más aún, está expresamente excluido del objeto del mismo.

5.2. Falta de encuadre jurídico de la contratación objeto de la presente auditoria en la Resolución N° 5663/07 del Ministerio de Educación.

El considerando de la Resolución N° 5663/07 expresa *“Que existe dictamen favorable por parte del Programa de Asistencia Jurídica acerca de la factibilidad de encuadrar la digitalización pretendida dentro del Contrato Marco vigente entre la Provincia y la firma Plumada S.A.;... ”*, expresiones que no son ratificadas en la parte dispositiva de dicha resolución.

5.3. Incumplimiento de los artículos 28°, 35° y 42° de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia en el dictado de la Resolución N° 5663/07 en lo que respecta a su objeto y motivación.

El objeto del acto administrativo es impreciso, pues la citada Resolución no define cual parte del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia es el que se va a digitalizar, ni la cantidad, ni los plazos para ello, ni el

importe a erogarse por cada imagen, ni tampoco menciona la propuesta efectuada por Plumada S.A.

El art. 28° de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 5348 expresa: *“El objeto no debe estar prohibido por el orden normativo ni estar en discordancia con la situación de hecho reglada por las normas; **tampoco ser impreciso u oscuro, absurdo o imposible de hecho**”.*

La motivación del acto administrativo (Resolución N° 5663/07) no es suficiente y está viciado, por cuanto no se observan explicitadas las razones de hecho y derecho, a tenor de los artículos 35° y 42° de la Ley de Procedimiento Administrativo, que a continuación se transcriben:

“Artículo 35: Los agentes estatales, para adoptar una decisión, deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer de aquellas medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido jurídico.”

“Artículo 42:” Serán motivados, con explicación de las razones de hecho y de derecho que los fundamentan, los actos que: a) Decidan sobre derechos subjetivos, concursos, licitaciones y contrataciones directas...”

5.4. El Decreto N° 3559/07, ratificatorio de la Resolución Ministerial N° 5663/07, adolece del mismo defecto del acto que ratifica.

El objeto del Decreto N° 3559/07 (que es la Resolución N° 5663/07) es impreciso, pues ratifica un acto administrativo con objeto también impreciso, conforme lo anteriormente expuesto. Por tanto nuevamente se vulnera el precitado artículo 28° de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia.

5.5. Incumplimiento a lo prescripto por la Ley N° 7092 y su decreto Reglamentario N° 1813/03.

La norma que resulta de aplicación al Patrimonio Bibliográfico y Documental del Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia, es la Ley N° 7092 y su Decreto

Reglamentario N° 1813/03, referidos a la Creación del Sistema Provincial de Administración de Documentación y Archivo (SIPADA).

La existencia de la referenciada normativa a tenor del artículo 1° del Código Civil, obliga “lato sensu” a su acatamiento.

A más de ello, al encuadrar el servicio de digitalización objeto de esta auditoría en el Contrato Marco de locación de servicios, debemos remitirnos al tenor de dicho instrumento, que en el numeral **2 inc. a)** prescribe: *“El Proveedor proporcionará el Sistema de conformidad con las disposiciones del Contrato y se adhiere a lo dispuesto en la Ley 7092 y Decreto Reglamentario N° 1813/03, que crea el SIPADA (Sistema Provincial de Documentación y Archivos)”*.

El artículo 6° del Decreto Reglamentario N° 1813/03 dispone: *“Las normas dictadas por el Consejo Ejecutivo del SIPADA, son obligatorias para todos los integrantes del Sistema.”*

El artículo 3° de la referenciada ley prescribe: *“Los archivos integrantes del Sistema Provincial recibirán de la Coordinación General de Bibliotecas y Archivo, **orientación técnica y normativa**, sin perjuicio de la subordinación jerárquica y presupuestaria del organismo al que pertenecen respetando la división de los Poderes del Estado y las autonomías municipales.”*

Al respecto cabe mencionar que el Consejo Ejecutivo del SIPADA, con fecha al 29 de Febrero de 2008, en ejercicio de las facultades otorgadas por la reglamentación de la Ley de Creación del SIPADA, en virtud del art. 2° que dispone: *“El SIPADA tiene como objetivos: ...b) Proteger el Patrimonio Documental de la Provincia”*, emitió la Resolución N° 01/08 en la que recomienda la derogación de la Resolución N° 5663/07 y del Decreto N° 3559/07 y el eventual contrato que se haya suscripto al respecto, por considerarlos contrarios al art. 8° de la Ley 7092.

El art. 8° de la Ley 7092 establece: *“El archivo permanente, en adelante Archivo Histórico, será el repositorio final del patrimonio documental de la Provincia. Recibirá la*

documentación proveniente de los archivos centrales que haya ingresado a la fase permanente o histórica de su ciclo vital, previa aplicación de tablas de permanencia y selección documental. Serán funciones del Archivo Histórico las siguientes:

- a) Resguardar de forma racional y eficiente el patrimonio documental. El Estado proveerá al Archivo Histórico los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y la capacitación del personal en materia de archivología, conservación de los diversos soportes y restauración, teniendo en cuenta que la mayor parte de las unidades documentales son ejemplares originales y únicos de valor histórico.*
- b) Adecuar la organización y funcionamiento del organismo al concepto de empresa de información, tanto en su carácter receptivo como en el servicio al consultante presente o remoto.*
- c) Edición de índices y catálogos.”*

Así también, uno de los tópicos expuestos por Plumada como base de su propuesta, denominada “Proyecto Biblioteca Digital” (fs. 6/13 del expediente N° 47-11407/07, Primera Etapa, numeral 6), fue la “*Asistencia y asesoramiento archivístico permanente por parte de los integrantes de la Biblioteca*”. Esto significa que la firma Plumada S.A. requería para efectuar su trabajo la asistencia en temas de archivística por parte de los integrantes de la Biblioteca.

En conclusión, no se dio la correspondiente intervención al SIPADA en el proceso de la contratación objeto de esta auditoría.

5.6. Incumplimiento del artículo 131° de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Salta, en el procedimiento de la contratación de la digitalización.

El art. 131° expresa que: “*La identificación con que se inicie un expediente será conservada a través de las actuaciones sucesivas, cualesquiera fueren los organismos que intervengan en su trámite. Queda prohibido asentar en el expediente otro numero o sistema de identificación que no sea el asignado por el organismo iniciador*”.

En fecha 23 de Noviembre de 2007, la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, solicitó un informe a Plumada S.A con el expediente N° 11-084196/07., distinta numeración de la que venía siendo referenciada la contratación. (47-11407/07).

A partir de esa fecha se referencian los expedientes N° 47-11407/07 y N° 11-084196/07 (actuación emanada de un organismo diferente al iniciador del expediente), mas no se observa en la documentación disponible para el equipo auditor, ningún acto o actuación administrativa que ordene la acumulación del expediente N° 11-084196/07 al expediente N° 47-11407/07, ni donde se individualice el contenido y/o la cantidad de fojas del expediente agregado.

5.7. Incumplimiento de la Ley de Contrataciones de la Provincia (art. 16 y concordantes), en el proceso de contratación de la digitalización, instrumentado por medio del expediente N° 47-11407/07.

El Departamento de Contrataciones del Ministerio de Educación no tuvo intervención alguna en la contratación que nos ocupa, lo que fue confirmado por el Encargado del Departamento de Contrataciones y el Director General de Administración mediante nota de fecha 18/02/09.

El artículo 16° de la Ley de Contrataciones de la Provincia, titulado “*Elección del procedimiento*”: *La unidad operativa de contrataciones de cada entidad determinara el procedimiento más conveniente para efectuar cada contratación, teniendo en cuenta las restricciones previstas precedentemente y fundado previamente, en cada caso, la elección que garantice el cumplimiento de los principios enunciados en el artículo 7°.*”

Refuerza esta observación, el artículo 2° de la misma norma que establece la organización del sistema de contrataciones que tiene como fundamento la centralización de las políticas y normas y la descentralización de las funciones operativas.

A su vez el art. 3º establece la organización del sistema de contratación, con una **unidad central** en jurisdicción del Ministerio de Hacienda cuya función es centralizar todo lo referente a políticas, normas, procedimientos, información, control y evaluación del sistema, y **unidades operativas** funcionando en las dependencias de la Administración Provincial Central, Administración Provincial Descentralizada y Empresas y Sociedades del Estado. Tales unidades operativas, señala la ley, serán responsables de la gestión de contratación.

En el art. 5º, la Ley establece que la máxima autoridad de las unidades operativas o quien hubiese recibido estas facultades por delegación autorizará a la unidad operativa la realización de las contrataciones.

Por su parte el Decreto Reglamentario N° 1448/96 señala en su art. 3º, apartado C) el procedimiento a seguir por las Unidades Operativas para el trámite de contratación.

5.8. Inexistencia de crédito presupuestario al momento de autorizar la contratación.

Al respecto, el art. 12º de la Ley de Contabilidad dispone que *“las autorizaciones para gastar constituirán créditos abiertos a los órganos administrativos para poner en ejecución el presupuesto general y serán afectados por los compromisos que se contraigan de conformidad con el artículo 13º”*. El artículo 15º determina que *“no podrán contraerse compromisos sin que exista crédito disponible (...)”*.

El Decreto N° 1448/96, reglamentario de la Ley N° 6838 – Sistema de Contrataciones de la Provincia, en el artículo 3º B 2) establece que las unidades operativas del sistema, *“verificarán si existe saldo disponible en las correspondientes partidas presupuestarias, en cuyo caso se procederá a registrar la afectación preventiva. De no ser así, devolverán de inmediato el pedido para que la repartición inicie los trámites de ampliación de partida, si correspondiere”*.

La Resolución del M.E. N° 5663/07, por la cual se encomienda la realización del servicio

de digitalización a la firma Plumada S.A., se emite el día **29/11/07**, fecha en la cual no se disponía de partida presupuestaria para imputar el anticipo correspondiente a dicha contratación, según consta en fs.55/78 del expediente N° 47-11407/07.

Se constató que el refuerzo del crédito presupuestario correspondiente se realizó el día **3-12-07** y se ratificó posteriormente mediante Decreto N° 3683/07, de fecha 6/12/07.

5.9. No existen constancias, a tenor de las respuestas de los funcionarios, en la Tesorería General de la Provincia ni en la Dirección de Administración del Ministerio de Educación que Plumada S.A. haya constituido la contragarantía por el anticipo del 30% (\$ 3.313.631,49) del total contratado, pagado el día 6-12-07.

El artículo 26° del Decreto 1448/96, reglamentario de la Ley 6838, establece : “ *1) Para garantizar el cumplimiento de todas sus obligaciones, los proponentes y los adjudicatarios, deberán constituir las siguientes garantías:*

- a) De la oferta: El uno por ciento (1%) sobre el valor de la oferta (...)*
- b) De la adjudicación: El diez por ciento (10%) del valor total del monto adjudicado a cada oferente (...)*
- c) Contragarantía: Por el equivalente de los montos que reciba el adjudicatario como adelanto, en aquellas contrataciones en que los planes de financiación prevean tales entregas, de acuerdo a lo que establezcan los pliegos en cada caso en particular”.*

5.10 No se observa, en las actuaciones analizadas, la autorización expresa para la ejecución del gasto por parte del Secretario de Cultura, siendo la institución a su cargo la unidad responsable de la ejecución presupuestaria del crédito asignado por el Decreto N° 240/07 - de distribución de partidas presupuestarias y la Ley N° 7426 – Presupuesto Ejercicio 2007.

Cabe aclarar que la cuenta presupuestaria en la cual se realizaron los registros contables de la contratación objeto de análisis responde a la siguiente nomenclatura: 07 (Jurisdicción Ministerio de Educación), 1 (SAF), 348 (Finalidad y función : Servicios Sociales – Educación y

Cultura) , 07 (Curso de Acción Arte y Cultura), 01 (Actividad: Arte y Cultura), cuya unidad ejecutora del curso de acción es la Secretaría de Cultura según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto N° 7426 y el Decreto N° 240/07.

Esta nomenclatura surge de la combinación de las siguientes clasificaciones presupuestarias del gasto: institucional, por finalidad y función y por categoría programática (curso de acción), según las disposiciones del manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Provincial, aprobado por el Decreto N° 4689/97.

La observación se sustenta en las disposiciones de dicho manual, el cual establece que la clasificación institucional ordena las transacciones públicas de acuerdo a la estructura organizativa del sector público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios y, consecuentemente, las que llevarán adelante la ejecución de los mismos.

A su vez, en la misma norma se establece que la clasificación del gasto por categoría programática, como es este caso, permite establecer la responsabilidad de los funcionarios por la administración de los recursos reales y financieros asignados a nivel de cada categoría programática.

5.11. En materia de tecnología informática, el Proyecto de Digitalización del Patrimonio Bibliográfico y Documental, que corre desde fs. 9 a 30 del Expediente N° 47-11407/07, es parcial por cuanto se observa la inexistencia de detalles técnicos relevantes, tales como:

- En el detalle del software de base a utilizar (sistemas operativos, base de datos, antivirus, etc.), el proyecto no es claro en cuanto a los productos, versiones, ni cantidad de licencias.
- No se brindan detalles técnicos ni operativos del sistema de gestión de imágenes; no se menciona si se trata de un software a medida o es un producto existente en el mercado, ni se especifican los módulos más importantes que contendrá dicho sistema.

- En el proyecto se menciona “la plataforma tecnológica a utilizar estará enmarcada en las normas internacionales”, no especificándose cuales son ni en que aspecto o materia se aplicarán.

5.12. No se fijaron procedimientos de control de la ejecución de las tareas de digitalización.

En las actuaciones analizadas no se observó pliego de condiciones, por lo que se tomó como tal la propuesta presentada por Plumada S.A. y otras condiciones que se expresan en dichas actuaciones, no observándose especificaciones respecto a:

- Procedimiento de manipulación de la documentación, medidas de seguridad y otros aspectos técnicos archivísticos que conciernen al tratamiento de un patrimonio valioso para el Estado Provincial, ya que se trataría en algunos casos de documentos originales únicos.
- Lugares de entrega del material a digitalizar, y en su caso, del material digitalizado.
- Cronograma de avance de las tareas: devolución del material digitalizado y de entrega de los trabajos por parte de Plumada.
- Procedimientos de control a realizar por la Biblioteca en ocasión de recepción de los trabajos, respecto a cantidad y calidad de los documentos digitalizados.
- Plazos de entrega parciales y de finalización de la totalidad de los trabajos contratados.
- Integración del Comité de Dirección del Proyecto.

5.13. Imposibilidad material de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 37° de la Ley 6838. Ello en razón de la inexistencia de antecedentes que indiquen las condiciones técnicas y operativas que debe tener el servicio de digitalización contratado para la Coordinación General de Bibliotecas y Archivo y sus dependencias, lo que impide a sus responsables el seguimiento y el control de la ejecución.

Según lo informado por el funcionario responsable de la Coordinación de Bibliotecas y Archivo Histórico, no han encontrado en sus archivos antecedente documental alguno referido a dicha contratación, excepto copia de la nota N° 197/07, del 19 de mayo de 2007, por la cual se

solicita a la Ministra de Educación gestionar la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo Históricos.

En el mismo sentido la Directora del Archivo y Biblioteca Históricos expresa que no encontró contrato, orden de compra, ni papeles que se refieran a dicho asunto, a excepción de soportes informáticos rotulados como Plumada (cuyos contenidos se detallan Anexo I) y algunas constancias de devolución de documentación por parte de Plumada S.A.

Esta situación imposibilita el cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 6838 - Sistema de Contrataciones de la Provincia, artículo 37° que determina: *“Seguimiento de la contratación: El funcionario responsable deberá realizar el seguimiento y control del contrato hasta su total cumplimiento o extinción por las causales previstas en la presente ley, su reglamentación y documentación básica.”*

5.14. La ausencia de documentación en la Coordinación General de Bibliotecas y Archivo y de adecuados procedimientos de control de los trabajos de digitalización no han permitido constatar que los trabajos de digitalización realizados en el Archivo y Bibliotecas Históricos por la firma Plumada S.A. durante el ejercicio 2007, correspondan a la contratación objeto de auditoria y, en consecuencia, su correlación con el anticipo de fondos de \$ 3.313.631,49 realizado el día 06 de diciembre de 2007 (correspondiente al 30 % del total de la contratación).

La Directora de dicho organismo informó que en el archivo se encuentran imágenes digitalizadas en soporte óptico (CD – DVD). Las imágenes están distribuidas en la siguiente forma: un CD “Archivo Histórico – Fotos de Salta”, dos DVD “Archivo Histórico de la Provincia de Salta”, un DVD “Joaquín Castellanos”, un CD “Diarios Antiguos”, identificados y rotulados por la empresa Plumada S.A., entregados al Archivo el 5 y 7 de diciembre de 2007, que contienen imágenes digitalizadas (total: 15.033) de documentación perteneciente al Archivo Histórico.

El contenido de dichos soportes digitales se detalla en Anexo I y fueron verificados por esta auditoría.

En dicho Anexo se observa que las fechas de creación de archivos de imágenes corresponden a los meses de **enero a octubre de 2007**. Las fechas de creación de base de datos o planillas corren desde **agosto a octubre de 2007**. Las fechas de creación de carpetas en disco corresponden al **03 de diciembre de 2007**.

La contratación objeto de esta auditoría fue aprobada el **29 de noviembre de 2007** mediante Resolución del ME. N° 5663, lo que indica, a nuestro criterio, que lo expresado en el Anexo no guarda relación cronológica con la misma.

5.15. En la ejecución presupuestaria de los gastos correspondientes al ejercicio 2007, se observa una incorrecta aplicación de las disposiciones de la Circular N° 8/00 de Contaduría General, en lo que respecta al registro del gasto en la etapa “devengado”.

En el apartado I de dicha circular, cuando se refiere a las etapas del gasto, establece que el devengado implica:

“ 3.1. Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, originada por transacciones con incidencia económica y financieras.”

“ 3.2. El surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes y servicios oportunamente contratados, o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación”.

En el caso que nos ocupa, no se habrían cumplido las condiciones antes señaladas para el registro del “devengado” en la ejecución presupuestaria del ejercicio 2007 del anticipo financiero pagado a la empresa Plumada S.A, ya que al cierre del ejercicio no se ha verificado que los servicios correspondientes se encuentren recibidos de conformidad.

El registro de las etapas del gasto en forma oportuna, en la secuencia en que se producen, brinda distintos tipos de información. Si se altera esta secuencia se desvirtúa la información, no guardando correspondencia con la realidad que se pretende exponer en el estado de ejecución presupuestaria.

6. CONCLUSIONES

Conforme con la Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Provincia, en relación a los objetivos propuestos y los procedimientos de auditoría aplicados, con la extensión considerada necesaria en las circunstancias y atento a las observaciones y limitaciones vinculadas a la contratación objeto de esta auditoría, surge que:

a) El servicio de digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivos de la Provincia, encomendado a la empresa Plumada S.A., no tiene encuadre en el contrato marco celebrado entre la Provincia y dicha firma, aprobado por Decreto N° 1583 de fecha 10/07/2006 y Resolución modificatoria N° 686 del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, de fecha 27/08/2007.

En consecuencia, para la selección del prestador del servicio objeto de esta auditoria, el ente auditado debió haber aplicado alguno de los procedimientos establecidos en el artículo 8° y concordantes de la Ley 6838 – Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta.

b) El proceso de la contratación instrumentado en los expedientes Nros 47-11407/07 y 11-084196/07, no se desarrolló con el formalismo y observancia de lo establecido en el ordenamiento jurídico provincial (Ley 6838 Sistema de Contrataciones, Ley N° 5348 de Procedimientos Administrativos y Ley N° 7092 de Creación del Sistema Provincial de Administración de Documentación y Archivos).

c) Esta Auditoria se abstiene a emitir opinión en cuanto a la ejecución de las tareas de digitalización realizadas durante el ejercicio 2007 en el Archivo Histórico en función de las observaciones realizadas en los puntos 5.12, 5.13 y 5.14 de este informe.

d) La información contable correspondiente a las etapas del gasto, en particular la del “devengado”, no se encuentra razonablemente expuesta en la ejecución presupuestaria del ejercicio 2007.

7. RECOMENDACIONES

7.1. Desarrollar mecanismos de control interno que aseguren la legalidad de los procesos.

7.2. Dar intervención a los funcionarios responsables de la ejecución de las autorizaciones para gastar, asignadas por los decretos de distribución de partidas presupuestarias, en todos los procesos de contratación de bienes o servicios.

7.3. En materia de contrataciones, dar participación a las unidades operativas de compras de la Jurisdicción, ya que éstas tienen la función asignada legalmente de garantizar el cumplimiento de los trámites previstos en los procedimientos de contrataciones y deben adoptar los recaudos que aseguren su eficiencia y la aplicación de los principios generales.

Las unidades operativas están facultadas para pedir el asesoramiento de especialistas en temas legales, de costos, de tecnologías informáticas, de control y demás conocimientos específicos que resulten necesarios para el desarrollo del proceso de contrataciones desde la etapa preparatoria hasta la ejecución y extinción de los contratos.

7.4. Profundizar la capacitación del personal involucrado en los procesos de contrataciones desde su inicio hasta la extinción de los contratos y, en particular, los afectados al resguardo, conservación, manejo y custodia de documentos históricos, brindándoles los conocimientos necesarios para realizar el seguimiento y control adecuado de los documentos sometidos a procedimientos tecnológicos modernos, tales como la digitalización y la microfilmación entre otros.

7.5. Desarrollar y aplicar acciones para mejorar la comunicación entre los distintos sectores de la Secretaría de Cultura. Así como es necesario que todos los agentes conozcan el papel que les corresponde desempeñar en la organización (funciones y responsabilidades), es imprescindible que cuenten con la información periódica y oportuna para orientar sus acciones hacia el logro de los objetivos.

8. LUGAR Y FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME PROVISORIO: Salta, 07 de agosto de 2009.

9. LUGAR Y FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME DEFINITIVO: Salta, 14 de octubre de 2009.

Dra. ELSA MENDILAHARZU

Lic. MARIA REGINA FABBRONI

Ing. RODRIGO GIL

Cr. OSCAR ONELIO FORMENTO



Auditoría General
de la Provincia de Salta

ANEXO I

Cuadro síntesis con fechas de creación de carpetas (directorios), de archivos de imágenes y bases de datos y planillas según registran los discos rotulados como PLUMADA. Soluciones Documentales que se encuentran en el Archivo y Biblioteca Históricos de Salta (4)

Discos - Rótulos	Fondos	Fecha de creación de carpetas en disco	Fecha de creación de archivo de imágenes	Fecha de creación de base de datos o planillas	Imágenes y archivos PDF
DVD 1 Archivo Histórico de la Provincia de Salta	Gobierno	03/12/2007	29 de enero al 8 de febrero de 2007	14/08/2007 ⁽¹⁾	907 imágenes 51 archivos PDF
DVD 1 Archivo Histórico de la Provincia de Salta	Mercedes de Tierras y solares	03/12/2007	11 de enero al 15 de febrero de 2007	14/08/2007 ⁽¹⁾	334 imágenes 127 PDF
DVD 1 Archivo Histórico de la Provincia de Salta	Juzgado de 1ª Instancia – Civil	03/12/2007	1º al 8 de febrero de 2007	14/08/2007 ⁽¹⁾	2261 imágenes 34 PDF
DVD 2 Archivo Histórico de la Provincia de Salta	Protocolos notariales	03/12/2007	29 de enero al 8 de febrero de 2007	14/08/2007 ⁽¹⁾	5601 imágenes 74 PDF
CD Archivo Histórico Fotos de Salta	Fotografías	03/12/2007	22 de mayo al 22 de agosto de 2007	19/03/2007 ⁽²⁾	1138 imágenes
CD Diarios Antiguos	Diarios Antiguos	06/12/2007	La Organización: 20 y 21 de marzo de 2007 El Comercio: 16 al 19 de marzo del 2007	12/10/2007 ⁽¹⁾	431 imágenes 110 PDF
DVD Joaquín Castellanos	Fondo Dr. J. Castellanos	03/12/2007	1º al 16 de octubre de 2007	16/10/2007 ⁽³⁾	4360 imágenes 450 PDF
	Total de Imágenes				15033 imágenes 956 PDF

(1) En planilla de cálculo EXCELL

(2) En base de datos ACCES

(3) Imágenes de listado en papel

(4) Fuente: Dirección de Archivo y Bibliotecas Históricas de Salta

SALTA, 18 de marzo de 2.010

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 13

AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-2077/08 de la Auditoría General de la Provincia, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 169 de la Constitución Provincial pone a cargo de la Auditoría General de la Provincia el control externo posterior de la hacienda pública provincial y municipal, cualquiera fuera su modalidad de organización;

Que en cumplimiento del mandato constitucional, lo concordantemente dispuesto por la Ley N° 7.103 y de acuerdo a la normativa institucional vigente, se ha efectuado una Auditoría en el ámbito de la Secretaría de Cultura dependiente del Ministerio de Turismo y Cultura, que tuvo como objetivo general: Evaluar el proceso de contratación en el marco de la Ley N° 6838 – Sistema de Contrataciones de la Provincia, la ejecución y los registros presupuestarios y contables del contrato referente a la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia;

Que por Resolución A.G.P.S N° 02/09 se incorpora la presente auditoría al Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia – Año 2.008, aprobado por Resolución A.G.P.S. N° 15/08;

Que el examen se ha efectuado de acuerdo a las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa para el Sector Público de la Provincia de Salta, aprobadas por Resolución A.G.P.S. N° 61/01, dictada conforme normas generalmente aceptadas nacional e internacionalmente;

Que con fecha 14 de Octubre de 2.009 el Área de Control N° IV, emitió Informe Definitivo correspondiente a la Auditoría en el ámbito de la Secretaría de Cultura, dependiente del Ministerio de Turismo y Cultura;

Que el Informe Definitivo ha sido emitido de acuerdo al objeto estipulado, con los alcances y limitaciones que allí constan, habiéndose notificado oportunamente el Informe Provisorio al ente auditado;

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 13

Que en virtud de lo expuesto, corresponde efectuar la aprobación del Informe Definitivo de Auditoría, de acuerdo con lo establecido por el art. 42 de la Ley N° 7103 y los arts. 11 y 12 de la Resolución A.G.P.S. N° 55/01;

Por ello,

EL AUDITOR GENERAL PRESIDENTE Y EL AUDITOR GENERAL DEL ÁREA DE CONTROL N° IV DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°.- APROBAR el Informe de Auditoría Definitivo correspondiente a la Auditoría efectuada en el ámbito de la Secretaría de Cultura dependiente del Ministerio de Turismo y Cultura, que tuvo como objetivo general: Evaluar el proceso de contratación en el marco de la Ley N° 6838 – Sistema de Contrataciones de la Provincia, la ejecución y los registros presupuestarios y contables del contrato referente a la digitalización del patrimonio bibliográfico y documental que se encuentra en el Complejo de Bibliotecas y Archivo de la Provincia, obrante de fs. 114 a 149 del Expediente N° 242-2077/08.

ARTÍCULO 2°.- NOTIFICAR a través del Área respectiva el Informe de Auditoría y la presente Resolución Conjunta, de conformidad con lo establecido por la Resolución A.G.P.S. N° 55/01.

ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese, publíquese, cumplido, archívese.

Cr. Moreno – Dr. Torino