

# SESIONES ORDINARIAS

## 2001

# ORDEN DEL DIA N° 3231

### COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 7 de noviembre de 2001

Término del artículo 113: 16 de noviembre de 2001

**SUMARIO:** **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las serias situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con respecto al examen de los estados financieros al 31/12/98, correspondientes al Proyecto de Reforma del Sector Salud (PRESSAL) - Convenio de préstamo 3.931-AR BIRF y cuestiones conexas. (233-S.-2001.)

Buenos Aires, 23 de octubre de 2001.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

#### **Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las serias situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con respecto al examen de los estados financieros al 31/12/98, correspondientes al Proyecto de Reforma del Sector Salud (PRESSAL) - Convenio de Préstamo 3.931-AR BIRF; así como para determinar y efectivizar las responsabilidades que pudieran haberse derivado de las mismas.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARIO A. LOSADA.  
*Juan C. Oyarzún.*

#### FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a un informe preparado por la Auditoría General de la Nación, sobre los estados financieros al 31/12/98, correspondientes al Proyecto de Reforma del Sector Salud (PRESSAL).

La Auditoría General de la Nación, informa que, en su carácter de auditor externo independiente, ha examinado los estados financieros, por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1998, correspondientes al Proyecto de Reforma del Sector Salud (PRESSAL), parcialmente financiado con recursos provenientes del Convenio de Préstamo 3.931-AR, suscrito el 19 de enero de 1996 entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y su Enmienda de fecha 21 de enero de 1998.

La administración financiera es llevada a cabo por la Unidad Ejecutora Central del proyecto (UEC) creada al efecto en el ámbito de la Secretaría de Programas de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.

El examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa emitidas por la Auditoría General de la Nación, las cuales son compatibles con las de aceptación general en la República Argentina para la profesión contable y con las recomendadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), incluyendo las pruebas de los registros contables y demás procedimientos de auditoría que se consideraron necesarios en las circunstancias, y que se detallan en nuestra declaración de procedimientos adjunta.

En opinión de la Auditoría General de la Nación, los estados financieros, presentan razonablemente la situación financiera del Proyecto de Reforma del Sector Salud al 31 de diciembre de 1998, así como

las transacciones operadas durante el ejercicio finalizado en esa fecha, de conformidad con prácticas contable-financieras usuales y con los requisitos establecidos en el Convenio de Préstamo 3.931-AR BIRF de fecha 19/1/96 y su modificación.

Asimismo la Auditoría General de la Nación, en su carácter de auditor externo independiente, informa acerca del examen practicado sobre la documentación que respalda los certificados de gastos y solicitudes de retiro de fondos relacionadas, que fueron emitidos y presentados al Banco Mundial durante el ejercicio 1998, correspondientes al Proyecto de Reforma del Sector Salud, parcialmente financiado con recursos provenientes del Convenio de Préstamo 3.931-AR, suscrito el 19/1/96 entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y su enmienda de fecha 21 de enero de 1998.

El examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa emitidas por la Auditoría General de la Nación, las cuales son compatibles con las de aceptación general en la República Argentina para la profesión contable y con las recomendadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), incluyendo el análisis de documentación respaldatoria, verificación de la elegibilidad de los gastos y demás procedimientos de auditoría que se consideraron necesarios, aplicados sobre el 52,06% del total de gastos justificados en el ejercicio 1998.

La AGN señala como aclaraciones previas al dictamen que:

1. Se ha podido observar con relación a la Licitación Pública Internacional (LPI) 03-Hospital Schestakow, que en el ejercicio 1998 se han justificado de más u\$s 1.768,55 y u\$s 584,31 en los SOE's 33 y 36, respectivamente, bajo la categoría 1, Obras Civiles, debido a que la Unidad Ejecutora de la Provincia de Mendoza no procedió a descontar de la certificación mensual las economías efectuadas en la obra, lo cual implicó pagos en exceso al contratista.

2. En el caso de la LPI 02-Hospital Lagomaggiore se ha podido observar que la UEP de Mendoza no procedió a descontar de la certificación mensual las economías efectuadas en la obra, lo cual implicó un adelanto financiero de u\$s 154.252,60 (sin IVA); de éstas, se han justificado de más en el ejercicio 1998 u\$s 107.976,82 (equivalente al 70% financiado por el BIRF) en los SOE's 25, 28, 29, 32 y 36 bajo la categoría 1, Obras Civiles. No obstante ello, cabe aclarar que esta situación se ha regularizado en el último pago efectuado al contratista, descontando dicho importe del SOE's 36 (SOE's en el cual se justificó el último pago).

En opinión de la Auditoría General de la Nación, excepto por lo expuesto como aclaraciones previas, los estados identificados en el apartado I, correspondientes al Proyecto de Reforma del Sector Salud, resultan ser razonablemente confiables para sustentar los certificados de gastos y las solicitudes

de retiro de fondos relacionados, emitidos y presentados al BIRF durante el ejercicio finalizado el 31/12/98, de conformidad con los requisitos establecidos en el Convenio de Préstamo 3.931-AR BIRF del 19 de enero de 1996, y su modificación.

Asimismo la Auditoría General de la Nación, informa que en su carácter de auditor externo independiente, ha efectuado el examen del estado de la cuenta especial, por el ejercicio finalizado el 31/12/98, correspondiente al Proyecto de Reforma del Sector Salud, cuenta corriente 000609701000, mantenida en dólares estadounidenses en el Banco de la Nación Argentina, sucursal Nueva York de conformidad con la sección 2.02 (b) y anexo 5 del Convenio de Préstamo 3.931-AR BIRF del 19/1/96 y su modificación.

El examen de la AGN fue practicado de conformidad con las normas de auditoría externa emitidas por la Auditoría General de la Nación, las cuales son compatibles con la de aceptación general en la República Argentina para la profesión contable y con las recomendadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), incluyendo los procedimientos de auditoría considerados necesarios.

En opinión de la Auditoría General de la Nación, el estado de la cuenta especial presenta razonablemente la disponibilidad de fondos de la cuenta especial del Proyecto de Reforma del Sector Salud al 31 de diciembre de 1998, así como las transacciones operadas durante el ejercicio finalizado en esa fecha, de conformidad con prácticas contable-financieras usuales en la República Argentina y con las estipulaciones sobre el uso de fondos contempladas en la respectiva cláusula y anexo del Convenio de Préstamo 3.931-AR BIRF del 19/1/96 y su modificación.

La Auditoría General de la Nación acompaña un memorando dirigido a la Dirección del Proyecto, donde se señalan algunas observaciones y sus consecuentes recomendaciones sobre aspectos relativos a procedimientos administrativo-contables y del sistema de control interno.

De dicho memorando surgen las siguientes observaciones:

1. Unidad Ejecutora Central del proyecto (UEC)

- Subcontrato para la inspección de obra del Hospital Schestakow de la ciudad de San Rafael (Mendoza)

a) Antecedentes de la licitación

- No se tuvieron a la vista la constancias de envío ni de recepción de las cartas de invitación.

- No se tuvo a la vista la propuesta técnica de la firma ganadora.

- No se tuvieron a la vista los currículos de los miembros de la firma ganadora.

- No se tuvo a la vista documentación que acredite la constitución legal de la firma ganadora.

– No se tuvo a la vista la documentación que demuestre la situación financiera-contable de la firma ganadora, ni referencias bancarias, según lo requerido en el punto I 1.2.6 del anexo 2 de la carta de invitación.

– No se tuvo a la vista el plan de trabajo de la firma ganadora, según lo estipulado en el punto I 1.2.4 del anexo 2 de la carta de invitación.

– No se obtuvo información acerca de criterio adoptado para la conformación de la lista corta.

– No se tuvo a la vista la documentación que demuestre la experiencia de la firma ganadora en la especialidad del trabajo según lo requerido en el punto 6.a de la carta de invitación.

– No se tuvo a la vista el informe detallado que fundamente los resultados de la evaluación técnica realizada.

#### b) Contrato:

El contrato para la Dirección de Obra e Inspección Técnica fue celebrado con un profesional independiente y no con la firma consultora adjudicada. Por otra parte, no se tuvo a la vista documentación que acredite la representatividad legal del firmante del contrato.

##### • Estructura de la UEC

– Del relevamiento de control interno realizado, se observaron cambios en el área de adquisiciones de la UEC con relación a la estructura formal establecida en el manual operativo del proyecto.

– Justificaciones de los desembolsos

– Con fecha 28 de noviembre de 1998 la UCP confeccionó el SOE 35 tal como se expone en nota a los estados de SOE a los fines de efectuar una recategorización de gastos rendidos a través de las justificaciones 1 a 21 de acuerdo a la enmienda del Convenio de Préstamo del 21/1/98, mediante la cual se incorpora la categoría 6 Administración de Proyecto. Cabe aclarar que según los *Monthly Disbursement Summary* al 31/12/98 el BIRF no había efectuado las correspondientes imputaciones.

– Se han observado discrepancias entre los importes imputados a las distintas categorías por el BIRF en los *Monthly Disbursement Summary* y los importes justificados por la UCP en los SOE's 23, 27, 28, 32, 34 y 36. Las discrepancias se producen en la categoría 6 por u\$s 35.757,50, en la categoría 3 por u\$s 234.136,40 no imputados por el BIRF y en las categorías 1 por u\$s 269.893,90 imputados en exceso por el BIRF.

##### • Sistema contable

– Si bien la UCP posee un sistema contable computarizado que comenzó a operar en el ejercicio 1997, del mismo no surge la totalidad de los estados financieros auditados, solamente el balance general del Proyecto. Asimismo, se ha podido verificar que los certificados de gastos presentados al BIRF no surgen del sistema contable implementado, lo que implica duplicidad y mayor margen de error en la carga de los datos.

2. Unidad Ejecutora del Proyecto en la Provincia de Mendoza

– Subcontratos - obras (LPI 02-Hospital Luis C. Lagomaggiore)

– Los certificados de obra no se encuentran firmados por el inspector de obra, tal como se estipula en el pliego, sección IV, Condiciones del contrato, puntos 1.1. y 42.2.

– No se detallan en los certificados los porcentajes de avance de la obra ni el período al cual corresponden.

– Durante la ejecución de la obra existieron errores en las retenciones de fondo de reparo reemplazado por póliza de seguro de caución, que al 31/12/98 implicaban una retención en defecto de \$ 19.871,19.

– En relación con los certificados 11 (variaciones) y 12 se ha podido observar que se efectuó un pago en exceso a la contratista de \$ 4.741,57 (IVA incluido).

– La UEP no procedió a descontar de la certificación mensual las economías efectuadas en la obra; las mismas se descontaron al finalizar la obra, lo cual implicó un adelanto financiero al contratista de \$ 186.271,85 (IVA incluido).

• Subcontratos - obras (LPI 03-Hospital Schestakow).

– Del análisis efectuado sobre los certificados de obra que presenta la contratista se ha podido observar que los mismos no se encuentran firmados por el inspector de obra, tal como se estipula en el pliego, sección IV, Condiciones del contrato, puntos 1.1. y 42.2.

– El formulario de oferta económica de la empresa ganadora no aclara si su cotización contiene o no IVA (no se encontraba discriminado).

– Se ha podido observar que no existe en el expediente copia debidamente firmada de la circular 1 (aclaratoria del pliego) y en la misma no se transcribieron textualmente las consultas realizadas por los oferentes.

– No se tuvo a la vista la designación nominativa de dos de los miembros participantes de la comisión evaluadora.

– La nota de aceptación de la oferta que envía la UEP a la firma ganadora no posee fecha.

– La UEP no procedió a descontar de la certificación mensual las economías efectuadas en la obra, lo cual implicó un pago en exceso al contratista de \$ 64.669,08 (IVA incluido).

– Se ha podido observar que se aplicó el IVA sobre el importe del certificado neto del fondo de reparo, por lo que no se retuvieron \$ 11.442,33.

– Se han podido observar diferencias entre el método utilizado por la contratista a los fines de calcular el monto del certificado y el monto de las variaciones, demasías y/o eventos compensables, debido a que en este último caso, al costo de los trabajos se

le adicionan un 15% y 10% en concepto de gastos generales y beneficios, respectivamente.

– Se ha efectuado la demolición y reconstrucción del pabellón de psiquiatría, situación no prevista en el plan de trabajo inicial, lo cual implicó un adicional de \$ 497.827,35 (incluido IVA) equivalente al 10,61% del valor del contrato original, sin que se haya tenido a la vista la correspondiente modificación del contrato; por otra parte, no se ha tenido a la vista la documentación que demuestre claramente los pasos seguidos para su autorización, según lo estipulado en la cláusula 21.2 del anexo con cláusulas adicionales del pliego.

- Equipos (LPI 03-EQ-MZA)

– En dos casos de la licitación analizada (lotes 18 y 6) se ha podido observar que por circular 1 se realizó una aclaración adicional al pliego, por la cual no se permitió a las empresas con domicilio real en la Argentina cotizar por bienes de origen extranjero, precios FOB, CIF o CIP, pudiéndolo hacer únicamente a través de un mandato especial del fabricante a los efectos de la licitación. Tal situación no es concordante con las normas estipuladas por el BIRF y ratificadas por fax del 9/7/98 en donde se expresa: “...lo determina el modo de cotización –dentro de las modalidades identificadas en los pliegos– es el origen de los bienes y no el domicilio del licitante”.

“Toda empresa legalmente incorporada en el territorio del comprador tiene la potestad de cotizar en nombre y representación del fabricante de los bienes ofrecidos, o de ofrecer y cotizar en su propio nombre bienes ofrecidos por un fabricante que lo haya autorizado como vendedor, en calidad de agente autorizado.”

– Por otra parte, y con relación al lote 18, no se tuvo a la vista documentación (balances, acta de constitución de la sociedad, etcétera) ni evidencia de la evaluación de la capacidad financiera, técnica y productiva de la firma extranjera ni de la nacional que cotizó en su nombre.

– En el acta de apertura se consignó un importe distinto al que figura en la oferta económica de un oferente.

– Existieron cambios sustantivos a las especificaciones técnicas del pliego una semana antes de la fecha prevista para la apertura de las ofertas, sin documentación que avale la oportunidad de realización de dichos cambios.

### 3. Unidad Ejecutora del Proyecto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Equipamiento (LPI 01-Eq-CBA)

– Analizados los antecedentes que respaldan el proceso de contratación, se han observado deficiencias en el sistema de archivo ya que parte de la documentación que mantiene la UEP en su poder se encuentra sin foliar, no forma un único cuerpo y las actuaciones relacionadas no se encuentran archivadas en orden cronológico.

– Se ha podido observar, con respecto a los lotes 1 y 4 analizados, que desde el acto de apertura hasta la fecha de firma del contrato transcurrieron ocho meses.

– No se tuvo a la vista copia de las publicaciones correspondientes a la licitación (diarios nacionales y *Development Business*).

– En el acta de apertura se incluyeron 9 oferentes (13, 15, 23, 24, 27, 30, 34, 36, y 42) que no presentaron ofertas; figuran en el acta de apertura con la leyenda “no cotiza”. Por otra parte, en el acta de apertura no se hace debida referencia al anexo en el cual se efectúa el detalle de las ofertas.

– Se ha podido observar que no existe firma en la nota de la Unidad Ejecutora Central del Pressal (UEC) de fecha 5 de enero de 1998, en la cual se designa a los miembros de la Comisión Evaluadora.

– El informe de la Comisión Evaluadora no posee fecha y no hace referencia a los cuadros comparativos sobre los cuales se basa la decisión de adjudicación.

– Los cuadros comparativos de las ofertas se encuentran foliados pero no se encuentran firmados por los miembros de la Comisión Evaluadora.

– No se tuvieron a la vista las no objeciones del BIRF al pliego definitivo y a la segunda prórroga del plazo de mantenimiento de las ofertas.

– Pagos: las órdenes de pago analizadas no poseen fecha.

- Obras (LPI 01-OB-CBA)

– Analizados los antecedentes que respaldan el proceso de contratación, se han observado deficiencias en el sistema de archivo ya que parte de la documentación que mantiene la UEP en su poder se encuentra sin foliar, no forma un único cuerpo y las actuaciones relacionadas no se encuentran archivadas en orden cronológico.

– No se tuvo a la vista copia de las publicaciones correspondientes a la licitación (diarios nacionales y *Development Business*).

– En la mayoría de los casos, las ofertas presentadas no se encontraban foliadas.

– De la documentación que se tuvo a la vista se pudo observar que las facturas presentadas por el contratista (\$ 277.863,80) por el anticipo recibido no cubren el monto total del mismo (\$ 603.411,21). Por otra parte una de las facturas por \$ 11.323,28 no corresponde a los conceptos de gasto estipulados en el pliego (punto 53.2.).

– Existe un error de cálculo de la retención del fondo de reparo en los certificados de obra debido a que los mismos no se calcularon sobre el importe certificado de avance mensual incluido el IVA; la retención omitida es de \$ 2.802,24.

- Procedimientos administrativos

– El Proyecto no tiene implementado un registro auxiliar donde se le otorgue numeración a las notas emitidas y las notas recibidas no poseen sello de

recepción con fecha; como consecuencia de ello no existe correlatividad entre las fechas y los números de notas, existen notas faltantes, y se emitieron notas sin número. Esto conduce a inconsistencias en la documentación de respaldo de las comunicaciones relacionadas con el Proyecto.

– Se ha observado que la UEP no posee un libro banco ni otro registro auxiliar de cheques emitidos, anulados, etcétera.

- Solicitudes de reintegro de gastos

- No se tuvo a la vista la solicitud 1.

- En la mayoría de los casos no presentan todos los datos requeridos por la UEC en la planilla modelo (moneda del contrato, monto original del contrato, número de orden de compra, fecha de pago, etcétera).

- En ningún caso las solicitudes de reintegro de gastos se encuentran firmadas.

- Libro mayor de bienes

- En 2 casos el destino del bien signado en el libro mayor no coincide con la ubicación real del mismo.

- En 2 casos no se tuvo acceso al lugar físico donde se encontraban los bienes.

- En 1 caso no se tuvo a la vista el equipo, ni documentación que avale su transferencia a otro destino.

- Los bienes que se tuvieron a la vista no poseen placa identificatoria del número de inventario.

- En algunos casos existieron demoras de hasta 3 meses entre la recepción provisoria y la definitiva, y entre ésta última y su instalación, por lo que los bienes se encontraban aún embalados.

4. Unidad Ejecutora del Proyecto en la Provincia de Buenos Aires

- Subcontratos - obras (LPI 02-OB-PBA)

- Se determinaron deficiencias en el sistema de archivo, ya que parte de la documentación se encuentra sin foliar, no forma un único cuerpo y las actuaciones relacionadas no se encuentran archivadas en orden cronológico.

- Además, no forma parte del expediente de la licitación la oferta ganadora (la oferta incluida correspondía a otra licitación).

- La mayoría de los oferentes presentaron sus ofertas sin foliar, restándole integridad a la información.

- Se ha podido observar un atraso significativo entre la fecha del acta de adjudicación y la fecha de firma del contrato (3 meses y 15 días).

- A la fecha de iniciación de la obra no existía contratación alguna para llevar a cabo la tarea de inspección técnica de la obra.

- El informe de la comisión evaluadora no posee fecha.

- El detalle de equipos para ejecutar la obra y de personal propuesto por la contratista no se encontraban firmados.

- La contratista presentó un segundo plan de trabajo; al respecto no se tuvo a la vista el pedido efectuado por la UEP y la nota de elevación del mismo por parte de la contratista.

- Existieron errores en las retenciones de fondo de reparo ya que el mismo se calculó sobre el importe del certificado neto del IVA. Por lo expuesto, se emitió retener fondo de reparo al 31/12/98 por \$ 1.918,85.

Atento lo que antecede, corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las serias situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con respecto al examen de los estados financieros al 31/12/98, correspondientes al Proyecto de Reforma del Sector Salud (PRESSAL) - Convenio de Préstamo 3.931-AR BIRF; así como para determinar y efectivizar las responsabilidades que pudieran haberse derivado de las mismas.

*Jesús Rodríguez. – Rubén O. Sala. – José A. Vitar. – Angel L. Abasto. – Oraldo N. Britos. – José G. Dumón. – Edgardo Gagliardi.*

## ANTECEDENTES

### 1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado el expediente Oficiales Varios 23/2000, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre los estados financieros del Proyecto de Reforma del Sector Salud (PRESSAL) - Convenio de Préstamo 3.931-AR BIRF y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

#### RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las serias situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con respecto al examen de los estados financieros al 31/12/98, correspondientes al Proyecto de Reforma del Sector Salud (PRESSAL) - Convenio de Préstamo 3.931-AR BIRF; así como para determinar y efectivizar las responsabilidades que pudieran haberse derivado de las mismas.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos\*.

---

\* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 21 de agosto de 2001.

*Jesús Rodríguez. – Rubén O. Sala. – José A. Vitar. – Angel L. Abasto. – Oraldo N. Britos. – José G. Dumón. – Edgardo Gagliardi.*

2

Ver expediente 233-S.-2001.