

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2737

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 26 de octubre de 2011

Término del artículo 113: 4 de noviembre de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe de auditoría de gestión, referido al Programa de Modernización Tecnológica III (PMT III), Subprograma I, Componente I - Convenio de Préstamo BID 1.728/OC-AR, en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

1. (4.922-D.-2011.)
2. (538-O.V.-2010.)

Dictamen de comisión*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-538/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución 226/10, aprobando el informe de Auditoría de Gestión, Síntesis Ejecutiva y Ficha, sobre el Programa de Modernización Tecnológica III (PMT III), Subprograma I, Componente I - Convenio de Préstamo BID 1.728/OC-AR, en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe de Auditoría de Gestión, referido al Programa de Modernización Tecnológica III (PMT III), Subprograma I, Componente I; Convenio de Préstamos BID 1.728 OC-AR.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar una auditoría de gestión en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en el marco del préstamo 1.728/OC-AR (Programa de Modernización Tecnológica III – Subprograma I - Componente I) teniendo por objeto: *a)* la evaluación de los proyectos financiados o asistidos de los subcomponentes “Proyectos de Modernización Tecnológica” y “Desarrollo Tecnológico de Pymes” del 1º-1-2007 al 31-12-2008; *b)* el análisis del control interno y de los procedimientos empleados para la convocatoria, evaluación, otorgamiento y seguimiento de los créditos y aportes no reembolsables financiados por el programa; *c)* el análisis de las herramientas informáticas empleadas para el proceso administrativo y para la generación de información de seguimiento y gestión.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 12-5-09 y el 12-2-10.

La AGN realiza, entre otras, las siguientes observaciones:

1. Ambiente de control y procedimientos administrativos:

a) Código de Ética: no surge de la documentación revisada que la UEAC (Unidad de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad) haya redactado un documento específico para todos los componentes y unidades del PMT III. Sin embargo, existen previsiones en el manual de procedimientos del FonTAR (Fondo Tecnológico Argentino), vinculadas con la evaluación de proyectos: “Requisitos para la Evaluación”, “Conflicto de Intereses”, “Transparencia” y “Confidencialidad”.

b) Documentación de procedimientos: 1. La última versión del manual de procedimientos del FonTAR no está actualizada, presenta inexactitudes y denominaciones confusas. Por otro lado, no surge que haya sido formalizado por alguna disposición ni comunicada su vigencia al personal; 2. No surge que el manual de procedimientos de la DIGFE (Dirección General de Financiamiento Externo –ex Unidad Funcional Financiero Administrativa–) se encuentre formalmente aprobado mediante disposición o resolución del máximo responsable de la ANPCyT (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) o del MINCyT (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva), de ser pertinente.

2. Convenios con las IFI (Instituciones Financieras Intermedias):

a) Los convenios subsidiarios con las instituciones financieras presentan diferencias en la cláusula que prevé la constitución de garantías por parte de algunas de ellas. La garantía resulta necesaria cuando se superan determinados límites de crédito por cada IFI, lo que está establecido en la cláusula sexta de los convenios; esta cláusula modificada sólo se encuentra en los convenios firmados el 13-3-2007, pero el criterio no fue mantenido para las IFI que suscribieron convenios posteriores o previos a esa fecha.

b) Los convenios subsidiarios establecen como requisitos para los subpréstamos que éstos sean nominados en pesos y a tasa fija; no incluyen, sin embargo, previsiones respecto de la tasa activa final que devenga el subpréstamo y que debe ser soportada por el beneficiario, esto permite que diferentes IFI carguen distintas tasas finales o consolidadas pese a que todas ellas abonan al FonTAR una tasa uniforme.

3. Gestión y seguridad de la información: acceso y listas de usuarios en red: 1. Emplear formularios en papel suscriptos por responsables de área para el alta de usuarios es obsoleto, en especial cuando otros sistemas de la Agencia ya emplean mecanismos seguros para su gestión; 2. Las previsiones que existen en cuanto a documentación en intranet acerca de las responsabilidades y prohibiciones en el manejo de recursos por parte de los usuarios, no resultan suficientes ni exhaustivas.

a) Control de usuarios a los sistemas de aplicación del PMT III: la responsabilidad de administración de usuarios y permisos de los sistemas troncales analizados (sistema FonTAR y Emerix) se encuentra asignada a unidades diferentes.

b) Gestión de la información: 1. El sistema FonTAR registra como “Créditos a empresas I” 391 proyectos, mientras que la información provista en el Informe Semestral n° 5 consigna 500 proyectos presentados al 31-12-2008 (parte de esta diferencia se debe a que el Informe incluye los proyectos de la línea CAEFI-PP que fueron financiados por el PMT III, lo que se encontraba contemplado en el contrato de préstamo); 2. El sistema presentó errores en la generación y despliegue de algunos de sus reportes; por otro lado, no se encuentra estructurado el mecanismo de solicitudes de modificaciones o correcciones del sistema; 3. La información disponible en el sistema no se encuentra actualizada, en algunos campos, es inexacta o ambigua respecto de los expedientes en papel; además, aunque sus funcionalidades permiten la incorporación de información en formato digital, esto no es aprovechado plenamente; 4. El procedimiento empleado hasta ahora para mantener datos de ambos sistemas en planillas electrónicas por fuera de los sistemas no resulta seguro ni automatizado; 5. De los procedimientos de control de rutina sobre las tablas suministradas por el auditado surgieron situaciones que indican debilidad de algunos controles específicos del sistema: saltos en la secuencia numérica de asignación de códigos de proyecto para las diferentes líneas y diferentes criterios de generación de clave.

c) Seguridad de la información y plan de contingencias: no surge que se encuentren previstas acciones de contingencia que permitan asegurar la continuidad del servicio o minimizar su discontinuidad. Que la totalidad del equipamiento se encuentre en un único sitio y que las copias de seguridad estén en el mismo sitio de procesamiento, representa un factor de riesgo.

4. Análisis de gestión de la deuda:

a) El marco lógico (ML) acordado con el BID indica como criterio primario de logro la “cantidad de proyectos financiados por línea”; sin embargo, la unidad de medida “proyecto” resulta insuficiente para establecer la eficacia y eficiencia del programa (el rango de beneficios acordados por línea es de gran amplitud, e.g. para la línea CAE va desde \$ 26.712 como mínimo a \$ 3.180.000 como máximo).

b) Puede asumirse que el PMT III es un programa con alta o media sensibilidad a factores macroeconómicos que resultan exógenos, principalmente las expectativas de actividad económica, consumo, tasa de interés e inflación esperada; factores que impactan sobre la propensión a invertir por parte de los destinatarios del programa, quienes en definitiva representan la “demanda” de estos instrumentos; por esta razón resulta dificultoso ponderar qué grado del cumplimiento de las metas se debe a estos factores o a la gestión propia del programa. En este sentido, el significativo cumplimiento en exceso que arrojan todas las líneas para el período 1°/1/2007 al 31/12/2008 –prácticamente a esa fecha se encontraban cumplidas las metas del ML previstas para toda la duración del programa– no constituye una

medición realista de su gestión. Las metas iniciales no fueron ajustadas o actualizadas periódicamente conforme las nuevas previsiones así lo aconsejaran.

5. Financiamiento de proyectos:

a) Créditos a empresas (CAE), la AGN observó criterios disímiles de evaluación: en los proyectos que se detallan, las evaluaciones en un caso aprueban y en otro rechazan la adquisición de equipamiento sobre la base de su destino: en el expediente CAE I SFE 247 (orientado a la modernización de una sala de cirugía y compra de videolaparoscopio y que fuera rechazado) a fs. 21 el punto “10) Resultado de la Evaluación Técnica” se indica: “Se considera que el presente proyecto no es susceptible de financiamiento, ya que de acuerdo a disposición de esta agencia esta línea está destinada a financiar proyectos de empresas del sector primario y manufacturero que se orienten a lograr una modernización tecnológica de procesos o productos y dado que la empresa realizará una inversión en equipamiento para brindar servicios médicos, se recomienda rechazar la propuesta”. Mientras que, en la aprobación del crédito al CAE I GAL 152 (destinado a financiar un sistema de radiología digital directa y sistema PET para un laboratorio de diagnóstico médico) se indica a fs. 54: “Del análisis del proyecto y de la información solicitada, se observa que mediante este proyecto se logrará una mejora de tecnológica (sic) de los servicios que actualmente la empresa brinda.”

b) Aportes no reembolsables (ANR): 1. En los expedientes NA 269/06 y SF 027/06 (ambos de la línea ANR 600/06) no se constató la inclusión de los informes de avance ni del informe final; 2. En el 20 % de los casos la ficha de ingreso de proyecto no contiene la totalidad de los datos requeridos; 3. De los expedientes revisados, la AGN detectó que en el 17,89 % de la muestra, las copias de documentación relevante no estaban completas.

c) Aportes reembolsables a instituciones (ARAI): la AGN observó expedientes que presentan anexos separados del cuerpo principal; los anexos suelen ser voluminosos y no se incorporan ni se folian siguiendo el orden del expediente principal, esto dificulta las tareas de revisión y representa un riesgo para la integridad del expediente.

6. Seguimiento y monitoreo:

a) Comunicación de la información e implantación del Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSE): el PMT III no cumplió en tiempo con el requerimiento de implantar un SSE que soportara la emisión de informes y la generación de indicadores que operaran como un “tablero de control” del Programa; la iniciativa de implantación se produjo sobre el cuarto y último año de ejecución del programa.

b) La UEAC no cuenta con la capacidad institucional, en términos de recursos y dotación suficiente, que le permita afrontar las tareas requeridas por el PMT III.

Teniendo en cuenta las observaciones realizadas, la AGN recomienda:

1. Ambiente de control y procedimientos administrativos:

a) Código de Ética: confeccionar un documento único adaptado para toda la ANPCyT como ejecutora del PMT III, inscripto dentro de los requerimientos del Código de Ética de la Función Pública; comunicar al personal su vigencia y mantener su contenido disponible en Intranet.

b) Documentación de procedimientos: 1. Empezar un proceso de actualización y revisión completa del manual; gestionar su formalización mediante acto administrativo pertinente, notificar sobre su vigencia a todas las áreas y publicar su contenido completo en la intranet de la organización, junto con los diagramas, formularios y anexos necesarios; 2. Establecer la vigencia mediante el acto administrativo formal; comunicar su entrada en vigencia y publicar su contenido completo en Intranet.

2. Convenios con las IFI:

a) Adoptar un criterio uniforme con respecto a la inclusión de la cláusula que prevé la constitución de garantías en los convenios.

b) Informar los diferenciales en las tasas activas a los beneficiarios en forma continua y de manera pública, con el fin de que sea considerado como un factor a ponderar que les permita optar por la IFI más conveniente al momento de tomar el financiamiento; evaluar la factibilidad de adoptar criterios similares a otros programas de financiamiento y establecer una tasa final uniforme para el beneficiario o fijar un porcentaje de tasa diferencial para todas las IFI participantes.

3. Gestión y seguridad de la información:

a) Acceso y listas de usuarios en red: 1. Implementar internamente el mecanismo de firma digital (o al menos electrónica) para los responsables de área y personal que se juzgue necesario dentro del MINCYT; diseñar un formulario de alta/baja de usuarios que pueda ser remitido mediante correo electrónico con esos recaudos de seguridad; 2. Analizar el documento de Modelo de Política de Seguridad de Información de la ONTI y evaluar la aplicabilidad de sus diferentes lineamientos a los usuarios, equipamiento y sistemas del MINCYT; generar un documento estructurado, formalizarlo, comunicarlo a la comunidad de usuarios y publicarlo en Intranet.

b) Control de usuarios a los sistemas de aplicación del PMT III: centralizar la responsabilidad de gestión de usuarios de aplicaciones de la agencia en una única unidad y emplear un sistema de alta/baja similar al recomendado previamente.

c) Gestión de la información: 1. Revisar las bases de datos del Sistema FonTAr que permitan asegurar la integridad y confiabilidad de la información que de él se extraigan; 2. Conducir una revisión de los reportes disponibles, corregir y documentar las fallas

encontradas; desarrollar un módulo de bitácora de administración (log) en donde se registren las solicitudes documentadas de los usuarios con respecto a las modificaciones y correcciones de importancia que sean requeridas; 3. Respecto de los expedientes activos, realizar una revisión de la exactitud de los datos y su grado de actualización; evaluar la factibilidad de incorporar equipamiento de digitalización que permita incluir información escaneada adjunta a los datos referenciales y de seguimiento de cada proyecto y adecuar las normas internas para que el expediente en papel contenga referencias a la documentación digitalizada y haga innecesaria la incorporación de copias a los expedientes en papel; respecto de proyectos cerrados y con propósitos estadísticos, establecer los datos sujetos a revisión que resulten relevantes e implementar las acciones que permitan corregirlos; 4. De ser económica y técnicamente factible, generar la/s interface/s para que ambos sistemas trabajen con un único conjunto de datos financieros. En caso de no ser factible, evaluar la generación de tablas de interface en forma periódica y con responsables designados desde el Emerix; programar el acceso desde el Sistema FonTar y documentar el procedimiento; 5. Adoptar un criterio uniforme respecto del código de proyecto, corregir los casos para adecuarlos al criterio adoptado y ajustar el sistema para que la generación del código por proyecto mantenga ese criterio.

d) Seguridad de la información y Plan de Contingencias: Instrumentar el resguardo de las copias de seguridad –al menos de los full backups mensuales– en un sitio diferente del de procesamiento y con los recaudos de seguridad adecuados y formular un Plan de Contingencias ante eventos que amenacen la continuidad del servicio.

4. Análisis de gestión de la deuda:

a) Concluir con el desarrollo del Sistema de Seguimiento y Evaluación, el que debería servir como tablero de control del proyecto y que aporte, además de información física y financiera, parámetros de medición adicionales.

b) Generar la revisión y actualización periódica de las metas y documentar la justificación de los desvíos en exceso o defecto sobre la base de la efectiva ejecución.

5. Financiamiento de proyectos:

a) CAE: establecer criterios uniformes y explícitos de evaluación respecto de la aprobación o rechazo de los proyectos de crédito y notificarlos a los evaluadores.

b) ANR: 1. Observar los criterios de procedimiento administrativo para asegurar la integridad de la documentación relevante que debe obrar en el expediente; 2. Instrumentar los mecanismos para que, en caso que se mantenga el procedimiento actual, quede constancia de la fecha de presentación y la integridad de la ficha. Evaluar la conveniencia y operatividad de gestionar

las presentaciones de proyecto en forma preliminar vía Internet y que luego sean convalidadas por la ANPCyT; 3. Instrumentar las acciones necesarias para que la documentación que se califique como relevante y, en condiciones de ser resguardada en forma restringida, sea almacenada en formato de “documento digital” y accesible mediante el sistema que la ANPCyT establezca, permitiendo su consulta a usuarios autorizados. Incluir en los expedientes en papel, las referencias de recuperación de la mencionada documentación digital.

c) ARAI: reforzar el empleo del sistema mediante el escaneo y almacenamiento de la información en formato digital y con referencias que permitan ubicar el documento en papel.

6. Seguimiento y monitoreo:

a) Comunicación de la información e implantación del SSE: Aun cuando resulte de utilidad marginal para el PMT III, la AGN recomienda concluir el desarrollo, implantación y puesta en marcha del SSE en la medida que resultará de utilidad para otros proyectos de la ANPCyT.

b) Capacidad Institucional de la UEAC: conducir las acciones de fortalecimiento que le permitan cumplir con los resultados que se le atribuyeron como propios.

Considerando lo observado la AGN concluye que, respecto de cuestiones vinculadas a la eficacia, el Componente analizado del PMT III (Componente I Subprograma I, que abarcó la gestión de financiamiento de proyectos en la forma de CAE e instituciones (ARAI) y subsidios de diversa índole (ANR); involucrando u\$s 90 mil, 32,14 % del préstamo acordado con el BID para los tres subprogramas del PMT III) supera los niveles previstos en las metas explícitamente pactadas con el BID, medidas en “cantidad de proyectos”; por el grado de cumplimiento en exceso que demuestran algunas de las metas, resulta aconsejable su revisión y ajuste a medida que el programa avance y/o se reasignen fondos en relación al presupuesto inicial. La AGN destaca, además, que estas metas incluían proyectos cuya identificación y evaluación habían sido realizadas en el programa anterior, por lo que resultan metas conservadoras y que pueden ser cumplidas con seguridad.

El sobrecumplimiento de las metas se explica desde el punto de vista financiero por ejemplo para la línea de CAE, dado que se vio beneficiada por reasignaciones del presupuesto original. La reasignación de fondos provino en parte del cumplimiento parcial de la meta del presupuesto de la línea PI – TEC (de Conglomerados Productivos y no alcanzado por la auditoría) que ejecutó por 51,72 %; también se origina en el 30 % de los ANR no vinculados a proyectos de crédito.

La percepción del beneficiario respecto del programa fue analizada por medio de una encuesta de 34 proyectos de todas las líneas, aprobados y rechazados, de distintas localidades; los resultados recabados indicaron un alto porcentaje de satisfacción con el programa:

satisfacción con los requerimientos (97 %) y con los mecanismos de comunicación (74 %) y tiempos de reembolso (71 %), aunque casos puntuales de ANR consideraron esos tiempos como prolongados.

Según el enfoque adoptado de análisis de eficiencia, si bien puede afirmarse que la ANPCyT cuenta con sistemas informáticos de última generación para la gestión administrativa y financiera del componente, existen aspectos susceptibles de mejora: la utilización a pleno del Sistema FonTAr, la profundización del empleo de soportes e identificación digitales y su interface con el Sistema Emerix. Es necesario, también, fortalecer el control interno de los procedimientos que afectan la carga de información al sistema y reforzar las acciones que permitan que los beneficiarios creen, modifiquen y accedan a sus propios datos.

Un factor de riesgo lo representa el hecho de que el programa no implantó en tiempo y forma el SSE acordado con el BID, esto tiene como consecuencia inmediata la no disponibilidad de indicadores que surjan en forma automatizada y actualizada conforme avanza la marcha del programa. Obliga, además, a que se realicen esfuerzos en la generación de indicadores –y los mismos informes semestrales– a partir de infor-

mación obtenida de los sistemas mencionados y luego analizada y elaborada manualmente.

En cuanto a cuestiones relacionadas con la economía, el programa no registra costos adicionales en concepto de comisiones de crédito imputables a retrasos en su ejecución. La aplicación de los recursos a los proyectos ha sido adecuada; en este sentido, el análisis de elegibilidad de las erogaciones establecido por el programa permitió detectar gastos no elegibles y rechazar su reembolso. Finalmente, el empleo de herramientas tecnológicas avanzadas ha permitido evitar costos de procesamiento manual de la información aunque, su pleno aprovechamiento, impactaría sobre el acceso al contenido de los expedientes, además de los costos asociados a su archivo definitivo.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

ANTECEDENTES

Ver expedientes. 4.922-D.-2011 y 538-O.V.-2010.