

SESIONES ORDINARIAS

2012

ORDEN DEL DÍA N° 630

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 27 de julio de 2012

Término del artículo 113: 7 de agosto de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su informe de gestión referido al Programa Funciones Esenciales y Programas de Salud - FESP. Período comprendido entre 2007 y el 31/12/2009. (67-S.-2012.)

Buenos Aires, 11 de julio de 2012.

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 Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe sobre las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe de gestión referido al Programa Funciones Esenciales y Programas de Salud - FESP. Período comprendido entre 2007 y el 31/12/2009, contrato de préstamo 7.412-AR.

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

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN), efectuó un examen con el objetivo de verificar la economía, eficiencia y eficacia del Programa Funciones Esenciales y Programa de Salud (FESP) parcialmente financiado con el convenio de préstamo BIRF 7.412-AR, suscrito con el Banco Intencional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), llevado a cabo a través de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UC), con la asistencia de la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI), ambas dependientes del Ministerio de Salud de la Nación (MSN).

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre del 2010.

El informe que la AGN efectuó fue puesto en conocimiento del organismo auditado, el que ha formulado consideraciones que han sido tenidas en cuenta para elaborar el informe definitivo.

En el apartado "Alcance del examen", como limitaciones al trabajo de auditoría, la AGN informa que no fue posible reconstruir el circuito de compras de medicamentos y vacunas, en cantidades físicas, que el FESP realizó a la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Esto impidió verificar los plazos insumidos en cada etapa del proceso y emitir opinión sobre la eficacia y eficiencia de las compras realizadas. De los cuatro contratos firmados con la OPS para compra de vacunas durante los ejercicios 2007, 2008 y 2009 sólo se tuvo a la vista el contrato, la factura pro forma, las órdenes de pago, y la registración financiera del pago. No se tuvo a la vista documentación que respalde la fecha real de arribo al país, plazos del proceso de desaduanaje, identificación del bien adquirido con número de lote y fecha de vencimiento, ingreso al depósito del MSN, y distribución en el país, lo que hubiera permitido verificar la trazabilidad de cada lote de vacuna adquirido.

Al respecto, la auditoría emitió las siguientes observaciones:

1. Recursos del programa - Aporte BIRF y aporte local - Ejecución de los distintos componentes

La ejecución de los distintos componentes del proyecto no se efectuó de acuerdo a lo establecido por el PAD (Proyect Appraisal Document), lo que puede asociarse a la escasa utilización que se hizo de los adelantos de fondos a las provincias.

La ejecución financiera del programa para el ejercicio 2007 alcanza u\$s 33,5 millones de los fondos BIRF asignados, cuando el PAD había previsto sólo u\$s 5,4 millones para ese año. En los ejercicios 2008 y 2009 se ejecutaron u\$s 30 millones y u\$s 41 millones, cuando lo previsto en el PAD eran u\$s 65,7 y u\$s 61,1, respectivamente. La sobreejecución del primer año se ve contrarrestada con las subejecuciones de los ejercicios siguientes, alcanzando, en forma acumulada, al finalizar el ejercicio 2009, una subejecución del 20,8 %.

Esta disparidad en la utilización de los fondos del préstamo puede explicarse por una muy alta ejecución del concepto insumos médicos (componente 2 A, línea 2) en el ejercicio 2007, y una nula ejecución de las ASP (componente 3, línea 4), para ese ejercicio, y muy baja ejecución en los dos ejercicios siguientes (u\$s 3,16 y u\$s 3,75 millones, respectivamente). La baja ejecución puede asociarse a la escasa utilización que se hizo de los adelantos de fondos a las provincias que el Manual Operativo implementó como herramienta para "...impulsar el inicio de la ejecución del Componente III...". Al finalizar el año 2007, 19 provincias habían firmado sus respectivos convenios marco con el MSN, 17 de las cuales estaban en condiciones de recibir dos adelantos. La AGN continúa diciendo que, de acuerdo al Manual Operativo estos adelantos hubieran alcanzado un total de más de un millón de pesos cada anticipo, lo que hubiera llevado la ejecución del año 2007 a un monto superior a los u\$s 700.000, sin embargo la ejecución fue nula. El alto grado de ejecución del componente 2 A en el año 2007 se debe a que en ese primer período se compró con fondos BIRF casi el 90 % de las vacunas requeridas por el MSN.

2) Compras de vacunas a la OPS.

Al respecto la AGN señala que:

a) El FESP no aportó los registros de información suficiente para evaluar la oportunidad y la eficiencia del proceso de compra de vacunas del FESP para el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).

Los números de lotes de cada una de las vacunas con sus respectivas fechas de vencimiento, las fechas de embarque y llegada al país, plazo en el que se concluyó con los trámites de desaduanaje, intervención de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), fecha de liberación y distribución a todo el país, no fueron suministrados, impidiendo a la auditoría emitir opinión sobre la eficiencia del circuito de compra de vacunas.

La AGN no puede afirmar que al momento de distribuirse, entre las provincias, las vacunas tenían una vigencia aceptable antes de su vencimiento. El programa no suministró la información suficiente (la AGN aclara que por nota "formulario 4" N° 21 del 19/8/10, solicitó a la UC los datos necesarios para relevar el circuito de compras. Hasta la fecha de cierre de las tareas de campo, no se recibió la información solicitada) con la que debió haber realizado el seguimiento y control de las compras financiadas con fondos del préstamo.

b) Los legajos de pagos vacunas correspondientes a las compras de vacunas –OPS– no cumplen con las formalidades administrativas.

La AGN tuvo a la vista, en tres legajos de pagos generados por la UFI, el total de la información relacionada con los pagos realizados a la OPS por las compras de vacunas a través del Programa FESP durante los años 2007, 2008 y 2009. Los mismos contenían las siguientes falencias: i) No identificaban en la carátula el órgano con responsabilidad primaria; ii) Ninguno poseía foliatura, no estaban ordenados cronológicamente, ni respetaban un orden lógico de la secuencia de pagos que intentaban documentar. Estas falencias impiden saber con certeza si se trata de un solo legajo con tres cuerpos, o son tres legajos separados o si existen anexos, generan dificultad para constatar el correcto archivo de la información relacionada con los contratos firmados con la OPS e impiden cotejar el correcto cumplimiento de las cláusulas contractuales.

Los expedientes administrativos son el respaldo de los actos administrativos, por lo tanto deben cumplir con el requisito de integralidad que exigen las disposiciones legales (la AGN aclara que de acuerdo a lo que dispone la ley 19.549 y su decreto reglamentario 1.759/72 podemos observar que los expedientes provistos, donde consta toda la información referente a los pagos de los contratos mencionados, carecen de los requisitos básicos que debe poseer todo expediente administrativo) para que dichos instrumentos sirvan como documentación fehaciente, respaldatoria del acto administrativo que las origina y evitar así que pueda ser atacado en su validez.

3. Cumplimiento de ASP por parte de las provincias

Planificación de las actividades de salud pública (ASP) para cada provincia

Al respecto, la auditoría señala:

a) Falta de fundamentación –documentación de respaldo– sustento formal o técnico de cómo se definió la población objetivo de cada ASP financiada por el programa que cada provincia subió al UC.

b) Inconsistencias metodológicas en el 55 % de las provincias adheridas al FESP, al cuantificar la población objetivo de cada ASP. Son provincias que para algunas de las ASP, declararon una población objetivo inferior a la línea de base (cantidad de ASP realizadas al

inicio del programa, considerando el punto de partida). Las provincias con mayor cantidad de ASP con estas características son Río Negro, La Rioja y Neuquén. La inconsistencia observada denota la falta de planificación del proyecto; no se encontraron elementos que permitan determinar por qué las provincias se comprometen a hacer en menos las ASP de años anteriores (línea de base). Además, no se encontraron elementos que permitan determinar la explicación conceptual de las causas que llevaron a esta medición.

Ejecución de las ASP

La AGN indica que:

a) La falta de planificación y control de un sistema de información periódico del total de ASP ejecutadas por las provincias generó, en el 45 % de los casos, que se reembolsen actividades por sobre la brecha (diferencia que surge entre la cantidad inicial de ASP y la cantidad óptima a ser lograda durante su ejecución) establecida en los compromisos de gestión anual (CGA).

Esta falencia se originó en una débil estructura de información que el MSN mantiene de las actividades desarrolladas por las provincias, que dificultó conocerlas en tiempo real y realizar el control correspondiente. El circuito de información diseñado para las declaraciones juradas trimestrales que las provincias hacen de las ASP comprometidas, sólo incluye las actividades susceptibles de ser reembolsadas, o sea aquellas actividades pertenecientes a la brecha. En ningún momento se planificó un sistema de información que permita conocer, trimestral o anualmente, el total de las ASP que ejecuta cada provincia, para poder definir cuáles corresponden a la cobertura de lo estipulado como línea de base y cuáles son realizadas dentro de la brecha, para entonces generar los datos suficientes y apropiados para iniciar el proceso de reembolso reconocido por el FESP. Con esta metodología, al momento de iniciar el proceso de pago, no se cuenta con la información que asegure que los fondos reembolsados corresponden a ASP ejecutadas dentro de la brecha y el cumplimiento del CGA de cada jurisdicción. El sistema o circuito de información diseñado no posibilita instrumentar procedimientos de control que permitan validar la declaración jurada enviada por cada provincia. De esta manera, la AGN señala que lo expuesto denota una falta de planificación del sistema de control interno y del circuito informativo necesario para efectuar la correcta registración y control de las actividades.

b) Las 10 ASP del PAI vinculadas con la vacunación de niños de 6 y 11 años no alcanzan las actividades establecidas como líneas de base.

c) El 60 % de las provincias incluyeron en sus respectivas declaraciones juradas, para solicitar el reembolso estipulado por el FESP, vacunas que no habían alcanzado las cifras mínimas fijadas como línea de base.

Control interno

En este sentido, la AGN observa:

a) Deficiencias en la redacción de los protocolos de auditoría.

Los protocolos de auditorías que implementó el programa para la evaluación de cumplimiento de la ASP resultan insuficientes para lograr el desarrollo de una rutina de buenas prácticas de registración y control de vacunas aplicadas.

b) Falta de formalidad en la firma de las adendas.

El Convenio Marco y los CGA firmados entre la Nación y las provincias merecieron a fines del año 2009, la firma de dos adendas. En una de ellas se incorporaron las subdivisiones de las ASP 16, 17 y 18 y en la otra la subdivisión de las ASP 23, 28, 40 y 44. Los documentos tenidos a la vista no cumplen con las formalidades de ser un instrumento legal que regule la relación entre las partes, algunos no tienen fecha de firma, habiéndose detectado demoras de hasta dos meses entre la firma y la remisión del documento al MSN. Para las adendas correspondientes a las ASP 23, 28, 40 y 44, la AGN detectó en seis provincias dos versiones que arrojan recursos disponibles (RD) diferentes.

Una mención especial merecen las adendas de La Rioja donde la primera versión está firmada por el ministro de Salud de la provincia y el FESP y la segunda versión está firmada sólo por el ministro de Salud de la provincia, y la provincia de Río Negro, donde la primera versión está firmada por la ministra de Salud de la provincia y el FESP y la segunda versión por el secretario de Salud MSP y el FESP. Asimismo, la AGN destaca que para la provincia de Entre Ríos no ha tenido a la vista el texto de la adenda correspondiente a las ASP 23, 28, 40 y 44 aún cuando existe el anexo con las brechas y montos de RD asignados a la provincia.

c) El compromiso de ASP a ejecutar, que cada provincia asumió para cada período, no fue revisado a lo largo de la vida del proyecto.

Los CGA de los años 2007 a 2010 repiten las mismas cantidades de brechas, no incorporando en cada revisión anual los desvíos de planificación que la ejecución mostraba ni corrigiendo los errores de planificación detectados. Habiéndose firmado dos adendas al CGA 2009 se deberían haber incorporado estas correcciones al proceso de revisión encarado sobre los compromisos asumidos.

Indicadores

a) Planificación de los indicadores

La AGN no tuvo a la vista la documentación que sustente los valores iniciales de los indicadores. Se puede observar que todos los indicadores definidos por el programa incluyen la cuantificación inicial denominada la línea de base. La categoría metodológica así denominada debería exponer la situación al inicio del programa y permitiría medir el impacto de las acciones desarrolladas y la evolución relativa de los

indicadores. Si bien en la descripción conceptual del programa existe una evaluación diagnóstica antes del inicio, no se encontraron elementos que permitan determinar por qué se cuantificó en ese valor cada uno de los indicadores seleccionados, sean de nivel nacional o su desagregación provincial, la explicación conceptual de las causas que llevaron a esa medición, las dificultades halladas en cada jurisdicción y los recursos disponibles o faltantes para lograr el mejoramiento de la situación inicial.

b) El marco lógico definido por el programa es incompleto y por ello insuficiente como instrumento de planificación.

Además, la terminología utilizada no es homogénea al denominar los programas priorizados, las funciones esenciales y las actividades de salud pública, lo que hace engorroso su comprensión y seguimiento.

c) Los indicadores de medio término del PAI no están directamente correlacionados con el cumplimiento de las ASP desarrolladas por el programa.

Es decir, los resultados que mide el indicador reflejan actividades realizadas fuera del marco del programa, y no miden la cobertura para las vacunas incluidas en él.

d) Se verificaron inconsistencias de la información del PAI-MSN en la cobertura de niños de 6 años con vacunas suministradas por ASP 2 a 6, para los años 2003 y 2009.

Los porcentajes de cobertura, a nivel nacional, de las vacunas de los niños de 6 años suministrados por el MSN-PAI continúan con inconsistencias aún después de la existencia del FESP. La AGN señala que si bien con la aparición del programa la cobertura de vacunas de niños de 6 años recuperó y superó los mejores valores históricos, los valores del año 2009, con porcentajes de cobertura superiores al 100 % resultan un dato inconsistente en sí mismo, lo que denota la baja calidad de la información que a nivel nacional consolida el PAI-MSN.

e) Las tasas de cobertura de las vacunas incluidas en las ASP del FESP no han logrado consolidar el incremento comprometido en los CGA en forma homogénea para todas las provincias.

Un 10 % de las provincias que han ejecutado ASP en el período 2007/2009 han evidenciado una evolución negativa en la mayoría de las tasas de cobertura correspondiente a las vacunas inherentes al Programa PAI que reembolsa el FESP.

Teniendo en cuenta las observaciones que fueron expuestas precedentemente, la AGN realiza recomendaciones.

Al respecto la AGN concluye que el FESP es, por un lado, un programa de fortalecimiento institucional tanto del MSN como de los ministerios provinciales, tendiente a favorecer la gobernanza y las funciones de rectoría pertenecientes a los distintos niveles jurisdiccionales. Además, a través del desarrollo de acciones de salud pública, propende al mejoramiento de la salud

de la población. Del total del financiamiento externo presupuestado para el período julio 2007 - junio 2011, en este informe se analizaron, el 41 % correspondiente a insumos médicos y el 18 % correspondiente a las actividades de salud pública llevadas a cabo por las provincias y reembolsadas por el programa. Al cierre del ejercicio 2009, se había ejecutado poco menos de la mitad del financiamiento externo (47,59 %), a razón de un 15,23 % en 2007, un 13,66 % en 2008, y un 18,70 % en 2009.

La AGN señala que si se examina por componente de gasto, se puede afirmar que la ejecución fue dispar, por las siguientes razones: en el ítem Insumos Médicos, se ejecutó el 79 % de los fondos previstos en el préstamo. En el primer año de ejecución, el programa se orientó exclusivamente a la compras de vacunas del MSN PAI, siendo el aporte financiero a los restantes objetivos casi nulo. Financió aproximadamente el 90 % de las compras de vacunas del MSN en el año 2007, disminuyendo al 16 % en el ejercicio 2009.

Asimismo destaca que por las limitaciones al alcance, no se ha podido establecer si los medicamentos adquiridos han llegado a los efectores correspondientes con plazos de vigencia razonables antes de sus respectivos vencimientos.

La auditoría señala que verificó que durante los años 2007, 2008 y 2009 se logró aumentar las tasas de cobertura de las vacunas aplicadas a los niños de 6 años, retomando los niveles alcanzados en los períodos 2003 y 2004. Respecto de las vacunas aplicadas a los niños de 11 años se inició el mecanismo de determinación y registro de las coberturas. Sin embargo, los niveles alcanzados en este perfil etario no lograron consolidar una tendencia positiva marcada y homogénea en todo el país.

Los reembolsos a las provincias por ejecución de ASP sólo alcanzaron en el período analizado el 17,28 % del financiamiento previsto, quedando para el año y medio restante el compromiso de ejecutar el 83 % de los u\$s 40 millones programados. Esto explica, en parte, algunas observaciones puntuales que quedaron acreditadas con las tareas de campo, como el hecho de que el FESP no logró introducir en el circuito de información de las provincias a la Nación, mejoras sustanciales que impacten sobre la calidad de los datos producidos y consolidados centralmente, manteniendo porcentajes de cobertura inconsistentes. Tampoco favoreció la implementación de una planilla única de registro de vacunación.

La AGN observa, desde un punto de vista más general, que algunos indicadores definidos para este programa no guardan relación con las actividades programadas, lo que imposibilita evaluar adecuadamente los resultados alcanzados por éste.

Roberto F. Ríos. – Gerardo R. Morales. – José M. A. Mayans. – Enrique A. Vaquié. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio R. Solanas. – Elena M. Corregido. – Pablo G. González. – Nanci M. A. Parrilli. – Ernesto R. Sanz.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 463/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica la resolución 214/11, aprobando el informe de auditoría de gestión referido al Programa Funciones Esenciales y Programas de Salud - FESP, período comprendido entre el 2007 y el 31/12/2009 - contrato de préstamo 7.412-AR del 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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría

General de la Nación en su informe de gestión referido al Programa Funciones Esenciales y Programas de Salud - FESP, período comprendido entre el 2007 y el 31/12/2009 - contrato de préstamo 7.412-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, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 17 de mayo de 2012.

Roberto F. Ríos. – Gerardo R. Morales. – José M. Á. Mayans. – Enrique A. Vaquié. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio R. Solanas. – Elena M. Corregido. – Pablo G. González. – Nanci M. A. Parrilli. – Ernesto R. Sanz.

2

Ver expediente 67-S.-2012.

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