



Auditoría General de la
Ciudad de Buenos Aires

Red Federal de Control Público

Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio de Salud

Programa 20 - Enfermedades Inmunoprevenibles.
Plan Nacional de Inmunizaciones cumplimiento Ley 22909

INFORME FINAL

Planeamiento Año 2018



AUDITORÍA GENERAL **DE LA** **CIUDAD DE BUENOS AIRES**

JEAN JAURES 220 - 1er. Piso
Ciudad Autónoma De Buenos Aires

Presidenta:

Lic Cecilia Segura Rattagan

Auditores Generales:

Cdora. Mariela Coletta

Ing Facundo del Gaiso

Dr Jorge Garayalde

Lic Maria Raquel Herrero

Cdor. Vicente Rodriguez

Lic Hugo Vasques



NOMBRE DEL PROYECTO: Enfermedades Inmunoprevenibles

TIPO DE AUDITORIA: Legal y Financiera

PERÍODO BAJO EXAMEN: Ejercicio Fiscal 2017

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME FINAL: enero 2019

EQUIPO DESIGNADO:

Director de Proyecto: Dr. Sebastian Sanda

Supervisor: Cdor. Eduardo Favilla

OBJETIVO: Programa 20 Enfermedades Inmunoprevenibles. Plan Nacional de Inmunizaciones cumplimiento Ley 22909

OBJETIVO: Verificar la trazabilidad de las vacunas remitidas por Nación a las jurisdicciones, que corresponden al Calendario Nacional, constatando la efectiva aplicación para cubrir a toda la población y grupos especiales, que no se encuentran comprendidos en el mencionado calendario

FECHA DE APROBACIÓN: 13 de marzo de 2019

APROBADO POR: UNANIMIDAD

RESOLUCIÓN NRO: 54/19



Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Organismo Auditado: Ministerio de Salud

Denominación del Programa Auditado: Programa 20 - Enfermedades Inmunoprevenibles. Plan Nacional de Inmunizaciones cumplimiento Ley 22909 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Ministerio de Salud

Identificación de la jurisdicción: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tabla de Contenidos

Página

Contenido

INFORME EJECUTIVO	5
INFORME ANALÍTICO	8
Objeto.....	8
Objetivo	8
Alcance.....	8
Limitaciones al alcance	9
Tarea Realizada	10
a. Muestra.....	10
Aclaraciones previas	11
a. Marco Conceptual, Legal Y Presupuestario del Programa bajo examen	11
b. Operatoria de una Cuenta Escritural	13
c. Convenio denominado “Plan De Vigilancia De Diversas Patologías” firmado entre la Nación y la CABA.....	17
d. Descarte De Vacunas.....	19
Marco normativo.....	21
Observaciones	22
a. OBSERVACIONES A LA ORGANIZACIÓN FORMAL DEL PROGRAMA...	22
b. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL DESCARTE DE VACUNAS	23
c. OBSERVACIONES AL ACUERDO CIUDAD NACION.....	31
d. OBSERVACIONES AL CONTROL DE FECHAS DE ENTREGA Y RECEPCIÓN DE VACUNAS.....	32



e. OBSERVACIONES AL MANEJO DE FONDOS DEL PROGRAMA	33
Recomendaciones.....	39
a. RECOMENDACIONES A LA ORGANIZACIÓN FORMAL DEL PROGRAMA	
39	
b. RECOMENDACIONES SOBRE EL DESCARTE DE VACUNAS	39
c. RECOMENDACIONES AL ACUERDO CIUDAD NACION.....	42
d. RECOMENDACIONES AL CONTROL DE FECHAS DE ENTREGA Y RECEPCIÓN DE VACUNAS	42
e. RECOMENDACIONES AL MANEJO DE FONDOS DEL PROGRAMA	43
Conclusiones.....	45
ANEXO	47





INFORME FINAL DE AUDITORÍA
“RED FEDERAL- ENFERMEDADES INMUNOPREVENIBLES”
PROYECTO N° 8.18.02

DESTINATARIO

Señor
Presidente
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires
C.P. Diego César Santilli
S / D

INFORME EJECUTIVO

El presente informe ejecutivo “Programa 20 - Enfermedades Inmunoprevenibles. Plan Nacional de Inmunizaciones cumplimiento Ley 22909”, auditoría legal y financiera, tiene por objeto exponer una síntesis de las principales observaciones y conclusiones como resultado de la labor de auditoría realizada por esta Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires; que tuvo como fin “Verificar la trazabilidad de las vacunas remitidas por Nación a las jurisdicciones, que corresponden al Calendario Nacional, constatando la efectiva aplicación para cubrir a toda la población y grupos especiales, que no se encuentran comprendidos en el mencionado calendario”

La labor de auditoría se realizó durante el período comprendido entre el 10/7/2018 al 1/10/2018, siendo el período bajo examen el ejercicio fiscal finalizado al 31/12/2017. Se aplicaron procedimientos de conformidad a lo dispuesto por la Resolución N° 152/02-SGN “Normas de Auditoría Interna Gubernamental” y otros que se consideraron necesarios para el cumplimiento de auditoría.

Entre las principales observaciones detectadas, cabe mencionar las siguientes:



- OBSERVACIONES A LA ORGANIZACIÓN FORMAL DEL PROGRAMA
- OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL DESCARTE DE VACUNAS
- OBSERVACIONES AL ACUERDO CIUDAD – NACIÓN
- OBSERVACIONES AL CONTROL DE FECHAS DE ENTREGA Y RECEPCIÓN DE VACUNAS
- OBSERVACIONES AL MANEJO DE FONDOS DEL PROGRAMA

Conforme surge del resultado de las tareas realizadas, en opinión de esta auditoría el programa auditado se demostró informal en su organización y con un funcionamiento desigual y personalizado por parte de sus efectores, débil en su control interno y de escasa confiabilidad en cuanto al sistema de registración de ingresos y gastos, generando dificultades para llevar a cabo el control de la trazabilidad de las vacunas que nos fuera encomendada. Una visión de conjunto, conlleva a generar la necesidad de implementar un adecuado sistema de organización, la sistematización del mecanismo de toma de decisiones y en lo referente a las rendiciones de cuentas, adoptar un sistema de registración que permita su medición y juzgamiento. La Legalidad del programa, que se desarrolla a través de todo el presente informe, reflejado en el análisis del cumplimiento del Convenio firmado con la Nación, permite inducir y recomendar la implementación de mejoras en la administración global con el objeto de lograr el uso más eficiente de los recursos puesto a disposición por la Nación. Con tal motivo, es de destacar que es esperable una mejora en la capacitación y entrenamiento del personal, rediseñar el análisis, el diseño y la implementación de los circuitos que componen el programa y cumplir con el artículo 122 de la Ley CABA N° 70 que establece que el titular de cada jurisdicción es responsable de la implementación de un adecuado sistema de



control interno. Nótese que sin un satisfactorio y confiable esquema de control, se hace dificultoso opinar sobre el cumplimiento del objetivo del programa. Sobre la base de las observaciones efectuadas, el tipo de auditoría que nos fuera encomendada y lo descrito en este acápite, la opinión de la AGCBA no es favorable respecto de la legalidad y el manejo financiero del programa de inmunizaciones.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires



INFORME ANALÍTICO

Objeto

Programa 20 - Enfermedades Inmunoprevenibles. Plan Nacional de Inmunizaciones cumplimiento Ley 22909

Objetivo

Verificar la trazabilidad de las vacunas remitidas por Nación a las jurisdicciones, que corresponden al Calendario Nacional, constatando la efectiva aplicación para cubrir a toda la población y grupos especiales, que no se encuentran comprendidos en el mencionado calendario

Alcance

El examen se llevó a cabo de acuerdo a lo dispuesto por la Resolución N° 152-SGN/02 como así también teniendo en cuenta para el desarrollo de la misma el “Manual de Herramientas de Auditoría” que no se encuentran comprendidos en el mencionado calendario.

El periodo a auditar corresponde al ejercicio 2017 y las tareas de campo se desarrollarán entre los meses de Julio y Agosto del año 2018 e incluyó los siguientes procedimientos de auditoría:

- a) Requerimiento de información sobre el suministro de vacunas y recursos financieros otorgados a la CABA por el ejercicio fiscal 2017 a la Dirección General de Desarrollo y Planeamiento Sanitario dependiente del Ministerio de Salud de la Nación.



- b) Entrevistas a la Directora de a cargo de la ejecución de programa en la CABA y demás funcionarios responsables tanto de la gestión como de la administración contable y financiera del programa.
- c) Se adoptó el procedimiento de “Cuestionario Escrito” para efectuar el relevamiento del funcionamiento y administración del programa.
- d) Estudio y análisis del material entregado en las respuesta a las notas cursadas.
- e) Lectura y análisis de la legislación vigente.
- f) Estudio del funcionamiento del programa, organización funcional y de los presupuestos por el ejercicio 2017 tanto de la Nación como de la CABA que se hallan publicados en internet.
- g) Relevamiento del 71% de los comprobantes del descarte de vacunas
- h) Control al azar de los ingresos de vacunas del ejercicio 2017 en los registros auxiliares de la DG de Planificación Operativa dependiente del Ministerio de Salud de la Nación.
- i) Control cruzado del 100% de los remitos de entrega de vacunas efectuadas por la Nación y las actas de recepción emitidas por la Ciudad, comprobando su correlatividad y relacionándolo con la fecha de emisión para verificar el control interno.
- j) Circularización a la Dirección General de Contaduría de la CABA para verificar los gastos efectuados
- k) Visitas a Hospitales y CESAC
- l) Visita al Frigorífico en donde se almacenan las vacunas

Limitaciones al alcance

A la fecha de finalización de las tareas de campo, no se había recibido la respuesta de la Dirección General de Contaduría de la Ciudad en donde le solicitamos copia de los gastos efectuados por el programa 64 de inmunizaciones.



Tarea Realizada

a. Muestra

Para el cumplimiento del objetivo del presente proyecto, se consideraron las siguientes muestras de auditoría:

- i. **Entregas de medicamentos:** Se efectuó un control cruzado del 100% de los comprobantes de las entregas de medicamentos por parte de la Nación a la CABA.
- ii. **Descartes de vacunas:** Del relevamiento global de la documentación que nos fuera puesto a disposición, se seleccionó el descarte de las vacunas debido a la incidencia que se observó en un relevamiento previo sobre las vacunas vencidas y por pérdida de la cadena de frío. Con tal motivo sobre los 307 comprobantes de descarte de vacunas denominados ***“Relevamiento de Biológicos e Insumos para su Eliminación”*** se relevaron 220 comprobantes al azar representando un 71% del universo en cuestión.
- iii. **Efectores (hospitales y CESACs):** Una vez finalizada la muestra del descarte de vacunas y considerando su importancia relativa, se seleccionaron los siguientes efectores: Hospital Donación Francisco Santojanni, Hospital General de Agudos José María Ramos Mejía, Hospital de Niños Dr Ricardo Gutierrez y el Centro de Salud Comunitaria N° 4 (CESAC 4). Para la selección se consideró el mecanismo de control interno ya que había comprobantes hechos por PC y otros manuales, y además se consideró necesario la visita a aquellos que tenían el mayor porcentaje de participación en el descarte.



Aclaraciones previas

Con el objeto de una mejor interpretación de las observaciones efectuadas, a continuación se detallan las siguientes Aclaraciones Previas:

a. Marco Conceptual, Legal Y Presupuestario del Programa bajo examen

(Ver Observación 1)

El programa 20 denominado “Prevención y Control de enfermedades Inmunoprevenibles”, es la identificación que le otorga el Presupuesto de la Nación Argentina, a las acciones consistentes en derivar fondos y vacunas a las 23 jurisdicciones nacionales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ***“con el objeto de sostener y promover las acciones de vacunación, las cuales constituyen un pilar fundamental de la salud pública en la República”***. Con tal motivo, continua diciendo el presupuesto de la Nación, ***“se adquieren vacunas que corresponden al Calendario Nacional de Vacunación, cuya aplicación es gratuita y obligatoria para la población objetivo en todo el país”***.

Para cumplir con los objetivos del programa nacional de vacunación, la relación jurídica entre la Nación y la CABA, está plasmada en un **Convenio Marco** firmado entre la partes fechado el 26/10/1995 (vigente a la fecha de nuestro trabajo)¹, pero hace mención únicamente al manejo de fondos con destino específico (clausula tercera del convenio), y no incluye lo concerniente a los derechos y obligaciones de las partes referidas a la entrega y distribución de vacunas.

La manda otorgada por la Sindicatura de la Nación a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, para realizar un examen legal y financiero de las

¹ Se adjunta como anexo que forma parte del presente informe copia del referido Convenio



vacunas y fondos enviados por la Nación, ha llevado a la necesidad de identificar la Subsecretaría y la Dirección General del Ministerio de Salud de la CABA que fueron responsables durante el ejercicio 2017 de la ejecución del programa objeto de nuestra labor.

Luego de un análisis de la situación, el equipo de trabajo determinó que, en la Ciudad coexistían una organización formal y otra informal que a continuación se detallan.

En el presupuesto de la CABA por el ejercicio fiscal al 31/12/2017, el programa de enfermedades Inmunoprevenibles se halla formalmente incluido en el programa presupuestario nº 64 “Gestión de Redes y Programas de Salud” actividad 32 – “Inmunizaciones”, ***“cuya misión es garantizar la provisión de insumos biológicos en tiempo y forma para realizar a través de la vacunación acciones preventivas mediante un equipo interdisciplinario”***². Según describe el presupuesto de la Ciudad, en el ejercicio auditado, este programa estaba bajo la responsabilidad de la **Subsecretaría de Atención Primaria y Ambulatoria y Comunitaria** dependiente del Ministerio de Salud de la CABA. Sin embargo, del relevamiento realizado, ha surgido que, en la práctica, el programa se halla informalmente ejecutado por la “Dirección General de Planificación Operativa” dependiente de la **Subsecretaría de Planificación Sanitaria**, lo cual demuestra una organización informal que no se corresponde con la planificación realizada y aprobada por la Legislatura de la Ciudad en el presupuesto del periodo bajo examen. **Ver Anexo.**

Cabe hacer mención que, en el programa 64 actividad 32, coexisten tanto los recursos enviados por la Nación, consistentes en fondos y vacunas, como los

² El presupuesto de la Ciudad establece como objetivos de la actividad 32: 1) disponer de los insumos necesarios en tiempo y forma. 2) capacitar a los efectores para el cumplimiento de los objetivos 3) supervisar a los vacunatorios de cabecera y CESACS. 4) difundir a la comunidad los beneficios de la vacunación.



recursos generados por la Ciudad en fondos y en compras propias de vacunas³. De acuerdo a los protocolos de confección del presupuesto de la Ciudad, aquellos programas que recojan fondos de otras jurisdicciones, deberán ser presupuestados y expuestos claramente para distinguirlos de los fondos y compras propias. Sin embargo, de las constancias que obran en nuestro poder, se ha detectado que, los fondos provenientes de la Nación, no se hallan presupuestados en el ejercicio 2017. Pese a la falta de presupuestación, se verificó que la Ciudad ha reconocido haber recibido el 10/3/2017 \$2.092.000 por parte de la Nación para la aplicación de gastos del programa de vacunación. Estos fondos fueron auditados y serán tratados en detalle a lo largo del presente informe.

Respecto al manejo de los fondos nacionales por parte de la CABA y de acuerdo a la normativa vigente ya comentada, el tratamiento es considerarlos de “Asignación Específica”, mediante el uso de Cuentas Escriturales cuyo funcionamiento a continuación se explica brevemente.

b. Operatoria de una Cuenta Escritural

(Ver el apartado e. de Observaciones).

Las Cuentas Escriturales son subcuentas de la Cuenta Única del Tesoro (CUT- establecida por la Ley CABA N° 70 de Administración financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) las cuales permiten mantener individualizadas las disponibilidades financieras de los organismos que operan en el marco de la mencionada Cuenta Única.

El sistema de administración de los fondos públicos mediante el régimen de “**Cuentas Escriturales**” permite identificar en forma específica el/los titulares de dichas cuentas que, en nuestro caso, es el programa 64 actividad 32, el cual es el destinatario último de los fondos que envía la Nación para ser aplicados al

³ En términos presupuestarios, los fondos enviados por la Nación se identifican como “Fondos con origen 14” y los fondos propios generados por la CABA se identifican como “Fondos con origen 11”



programa de vacunación de la CABA. Estas cuentas escriturales funcionan en forma similar a las cuentas corrientes bancarias, y se encuentran en operación en la Tesorería General de la CABA, integrando como se ha dicho el Sistema de Cuenta Única.

Por lo tanto, las Cuentas Escriturales sirven para registrar la titularidad de los recursos que integran la Cuenta Única del Tesoro, así como reservar los fondos asignados para un destino específico **y no deben ser usados en forma simultánea o provisoria para otro fin**. El alta de los ingresos a las mismas es efectuada simultáneamente al registrarse el recurso y por **el lado del gasto se registran automáticamente las erogaciones en sus etapas de Compromiso Definitivo, Devengado y Pagado** que se financian con dichos recursos. Si bien la consolidación de dichas Cuentas Escriturales se suman al saldo de la Cuenta Única del Tesoro, **los fondos de las cuentas escriturales deben estar disponibles en todo momento por los titulares de las mismas**.

La información que brindan las cuentas escriturales con el detalle de los movimientos y su saldo, deben estar a disposición de la Jurisdicción que administra los recursos y permiten controlar que las erogaciones puedan continuar en **su proceso de registro presupuestario**⁴, en la medida que cuente con los recursos que se estimaron para financiarlas. Es decir, que los saldos contables de esas cuentas, que representan el dinero que envía la Nación para mejorar la gestión, estén disponibles en todo momento para que el programa de vacunación pueda hacer uso de esos dineros en cualquier momento del año.

Por consiguiente, las Cuentas Escriturales, permiten identificar en forma permanente la disponibilidad de los fondos de sus titulares y monitorear el uso de los mismos.

⁴ Artículo 59 de la Ley CABA 70 y artículo 31 Decreto Reglamentario 1000



Cuando se utiliza el sistema de administración de fondos mediante Cuentas Escriturales, los ingresos por recaudación, de cualquier origen de financiamiento fluyen **a las cuentas específicas recaudadoras habilitadas al efecto en el Banco ciudad de Buenos Aires y de allí diaria y directamente al programa que es el titular de los fondos.**

De forma tal, que, si se dan todas las condiciones de funcionamiento que han sido mencionadas, la inmovilización o subejecución presupuestaria, conduce a que el stock de fondos, pierda capacidad adquisitiva por exposición a un proceso inflacionario y por ende se diluya el objeto principal del programa nacional.

El relevamiento efectuado al programa presupuestario N° 64 actividad 32 denominado “Inmunizaciones”, sujeto a control, demostró que se utilizan dos cuentas escriturales indistintamente. Una denominada **“Campaña Sarampión 2009”** N° 210197800, que por su denominación no está incluida dentro del Convenio Marco firmado con la Nación y que, de acuerdo a la información relevada incluye fondos enviados por la Nación en ejercicios anteriores a la fecha del periodo auditado⁵. Esta Cuenta Escritural, además de registrar gastos específicos del convenio, está formalmente asociada a gastos de la actividad presupuestaria N° 76⁶ que corresponden a una actividad del presupuesto de la CABA, cabe hacer

⁵ El saldo de esta cuenta escritural al inicio del ejercicio 2017 era de \$1.193.789,92

⁶ Dice el Presupuesto de la CABA por el ejercicio 2017 que la actividad 76 se denomina “Políticas de Promoción y Prevención de la Salud. Esta actividad tiene por objetivo la promoción y la prevención de la salud, entendiendo la promoción como un proceso de salud integral que busca el cambio de personas para que orienten su forma de vida hacia un mejor estado de salud y desde la prevención tomar medidas destinadas no solamente a prevenir la aparición de la enfermedad, sino también a detener su avance y atenuar sus consecuencias una vez establecida. Asimismo, se propone acercar la salud y el Ministerio a la comunidad en general facilitando el acceso a servicios de detección temprana de enfermedades por fuera del sistema de salud



menção que a la fecha de emisión del presente informe, la Dirección General de Contaduría no había respondido nuestro requerimiento de información de forma tal que no se han verificado los gastos apropiados a la actividad 76. Continuando con el análisis, esta Cuenta Escritural, no registra ingresos durante el ejercicio 2017, y al 31/12/2017 figura un saldo de fondos no utilizados de \$317.573,40, que según el relevamiento realizado, corresponde a saldos de dineros enviados por la Nación en ejercicios anteriores. Los gastos apropiados a esta actividad durante el ejercicio 2017 alcanzaron a \$876.216,52

La otra Cuenta Escritural, denominada “Atención diversas Patologías” N° 210008100, registra un depósito del 10/3/2017 (que representaría una transferencia de fondos de la Nación) de \$2.092.000 y que al 31/12/2017 expone un saldo de fondos no utilizados por \$2.306.610,81. Es decir que, el programa de inmunizaciones de la CABA al 31/12/2017 poseía fondos disponibles del orden de \$2.624.184,21 si se suman los saldos al final del ejercicio de ambas Cuentas Escriturales. Del relevamiento realizado, hemos comprobado que, el ingreso mencionado de \$2.092.000, fue transferido por la Nación mediante Resolución 2016-2327-E-APN-MS fechada el 26/12/2016.

Sin embargo, cabe destacar que, de acuerdo a la documentación que obra en nuestro poder, hemos constatado que el 19/3/2018, la Dirección General de Planificación Operativa del Ministerio de Salud de la Ciudad, le efectuó una rendición de gastos e ingresos⁷ a la Dirección de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles del Ministerio de Salud de la Nación en donde se le informa que, el saldo de fondos no ejecutados al 31/12/2017 ascendían a \$472.713.35. Del relevamiento efectuado, surgió que por un error humano, existían gastos por \$59.470,78 que estaban duplicados en la rendición, por lo tanto, el saldo disponible de fondos debería haber sido de \$532.184,13. De acuerdo a lo mencionado en el

⁷ Esta rendición de gastos no está formalmente recibida por la Nación



párrafo anterior, el saldo de fondos disponible al 31/12/2017 registrado en las Cuentas Escriturales era de \$2.624.184,21, comparado con el saldo informado a la Nación de \$532.184 13⁸ resulta una diferencia de \$2.092.000. Esta cifra, es coincidente con el ingreso registrado erróneamente en el ejercicio 2017 (ya que corresponde al ejercicio 2016) en la cuenta escritural 210008100 el 10/3/2017. Nótese que esta transferencia no figura en la rendición de fondos del 19/3/2018.

Finalmente informamos que, el Ministerio de Salud de la Nación como respuesta de nuestra circularización AGCBA N° 1438, nos ha respondido que no se han realizado transferencias de dinero a la CABA durante el ejercicio 2017.

c. Convenio denominado “Plan De Vigilancia De Diversas Patologías” firmado entre la Nación y la CABA

(Ver el apartado c. de Observaciones)

Con fecha 26/10/1995, se firmó un Convenio entre la por entonces Intendencia (hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires) representado por su Secretario de Salud, y el Secretario de Recursos y Programas de Salud del Ministerio de salud de la Nación. Dicho Convenio fija como objetivo la utilización por parte de la CABA de los recursos que se le asignen por el “**Plan de Vigilancia de Diversas Patologías**” a instancias del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. A continuación se reproducen las principales cláusulas y como Anexo al presente informe de auditoría se expone copia del citado Convenio

La Cláusula tercera establece que la Nación aportará con destino específico recursos para la adquisición de Bienes de Consumo, pasajes viáticos y movilidad, servicio de reparaciones y/o repuestos equipos de computación y asesoramiento técnico para la utilización del Plan de Vigilancia de Diversas Patologías.

⁸ Este es un saldo matemático corregido por los auditores actuantes.



La cláusula cuarta en el punto 1) expresa que la CABA debe gestionar dentro de un plazo de 120 días el dictado de una norma legal de excepción que permita la apertura de una cuenta corriente bancaria denominada “PLAN DE VIILANCIA DE DIVERSAS PATOLOGIAS” destinada exclusivamente a la recepción y ejecución de las transferencias de fondos remitidas por la Nación.

En el punto 2) de la cláusula cuarta dice que la CABA debe utilizar los fondos transferidos a los fines establecidos en el presente convenio en un plazo no mayor de 90 días desde la fecha de su transferencia.

En el punto 5) de la cláusula cuarta establece que la CABA deberá aportar a la Nación toda la información técnico administrativa necesaria para el seguimiento la evaluación y los ajustes del plan en forma mensual para determinar su evolución.

En el punto 7) de la cláusula cuarta establece que la CABA deberá remitir a la Nación la **certificación** por parte del Tribunal de Cuentas o de quien haga sus veces del ingreso de los fondos.

En el punto 8) de la cláusula cuarta establece que la CABA se compromete a enviar a la Nación la información técnico administrativa respectiva con documentación respaldatoria de gastos en fotocopia debidamente certificada que avale la efectiva aplicación del plan identificando específicamente cada Resolución Ministerial aprobatoria de la transferencia de los fondos **en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la fecha del gasto total**. Independientemente de ello la CABA remitirá en su oportunidad fotocopia de la respectiva rendición de cuentas aprobada por el Tribunal de Cuentas o de quien haga sus veces.



Finalmente, cabe hacer mención que, como ya se ha comentado al inicio del presente apartado, el Acuerdo Marco aquí comentado, no contiene los derechos y obligaciones de las partes en lo referente a la entrega de las vacunas, de forma tal que existe un vacío reglamentario respecto del comportamiento jurídico tanto de la Nación como de la CABA. Por ende la presente auditoría se llevó a cabo con los criterios de las buenas prácticas de organización y rendición de cuentas que debiera observar la Ciudad, considerando que la Ciudad no posee la propiedad ni de los fondos ni de las vacunas que le provee la Nación y consecuentemente, la libre disposición del destino final por descarte, salvo autorización expresa. Es así que si bien a la fecha de nuestro trabajo, no existe una addenda al Convenio original, y considerando que el programa auditado al 31/12/2017, ha sido ejecutado con el dinero y las vacunas entregadas por la Nación, independientemente de la falta de parámetro jurídico, el análisis llevado a cabo por la AGCBA, tuvo en cuenta los controles y circuitos que se manifestaron para reconstruir la trazabilidad de los fondos y las vacunas.

d. Descarte De Vacunas

(Ver el Apartado b. de Observaciones)

Tal como se informa en el apartado “II a) Muestra”, en donde se explica que el descarte de medicamentos ha sido considerado dentro de la muestra de auditoría, se informa, que, luego del análisis efectuado, dicho descarte no se halla documentado adecuadamente. En efecto, la falta de los troqueles⁹ adheridos al descarte, no han permitido certificar las causales invocadas. Si bien existen procedimientos escritos sobre la “interrupción de la cadena de frío” y “descarte de biológicos”, identificados como “1.3.1.f” y “1.3.1. h” respectivamente, ambos del

⁹ El troquel es una parte del envase que puede ser separado ya que viene preparado para ese fin, que contiene información como ser la fecha de vencimiento, el nombre de la vacuna la droga, el número de lote, el laboratorio. Esta información permite acreditar que el documento que invoque el descarte de una vacuna pueda ser respaldado en forma indubitable.



31/3/2009, no contemplan la exigencia que el descarte se documente apropiadamente con el objeto que pueda ser certificado por una auditoría posterior independiente, y por ende permita el cumplimiento a una adecuada rendición de cuentas. Cabe mencionar que, como respuesta a nuestro requerimiento AGCBA N°1808, respecto de los motivos por los cuales no se hallan adjuntos los troqueles de las vacunas descartadas, la directora a cargo del programa nos ha respondido que *“Las vacunas recibidas no cuentan con troqueles de comercialización y además en la mayoría de las presentaciones son envases a granel”*. Sin embargo del relevamiento realizado y de las visitas a los efectores, el equipo de trabajo ha constatado in situ, que las vacunas monodosis¹⁰ contienen troqueles que pueden ser perfectamente utilizados para documentar el descarte. Asimismo, las vacunas multidosas¹¹ que vienen en cajas conteniendo más de un frasco, también tienen un troquel general que puede ser utilizado para documentar dicho descarte. Del trabajo realizado se ha comprobado que existe un solo caso en que no se puede documentar el descarte y es en el caso que las vacunas multidosas llegan al efector (Hospital o CESAC) en una bolsa sin caja. Y esto es así debido a que el troquel que se haya adherido al frasco de la vacuna multidosas, no se puede ser despegado. Sin embargo, de acuerdo a la experiencia recogida, y considerando la relación costo-beneficio, este último caso no tiene significación para efectuar un control sobre los mismos. Asimismo, se destaca que, el Protocolo de Descarte de Biológicos debe ser actualizado ya que la empresa SEHOS ya no es la encargada del retiro de los residuos peligrosos sino en la actualidad el retiro está a cargo de la empresa Hábitat Ecológico SA. En el apartado Observaciones, se trata más específicamente esta situación.

¹⁰ Se denomina vacuna monodosis a aquellas vacunas contenidas en un recipiente descartable, que sirven para aplicar solamente una dosis a cada persona

¹¹ Se denominan vacunas multidosas, a aquellas vacunas que están contenidas en un envase descartable al finalizar su utilización y que contienen más de una dosis o sea que sirven para vacunas a varias personas.



Marco normativo

De acuerdo a lo requerido por la Red Federal de Control Público Nacional se procedió a verificar la aplicación de la Ley 22909 referida a la vacunación de los habitantes del país a efectos de su protección contra las enfermedades prevenibles y el cumplimiento de las cláusulas y condiciones establecidas en el Convenio firmado entre la CABA y la Nación en cumplimiento del artículo 3 de la mencionada Ley.



Observaciones

De la tarea realizada surgieron las siguientes observaciones que están orientadas a opinar sobre la trazabilidad de las vacunas, el manejo financiero y el cumplimiento de legalidad del programa auditado:

a. OBSERVACIONES A LA ORGANIZACIÓN FORMAL DEL PROGRAMA

- 1) El programa presupuestario CABA de enfermedades Inmunoprevenibles nº 64 “Gestión de Redes y Programas de Salud” actividad 32 – Inmunizaciones, está gestionado, administrado y organizado informalmente, sin considerar las pautas establecidas en el Presupuesto Oficial aprobado por la Legislatura de la CABA. (Ver el apartado a. de Aclaraciones Previas). En la siguiente observación se detallan algunas consecuencias de lo aquí mencionado.

Causa: Falla en la legalidad del funcionamiento del programa

Efecto: dificultad en la identificación de la responsabilidad del funcionario.

Incidencia: Alta respecto del control de legalidad y el manejo financiero

- 2) No hay un acto administrativo en donde se establezca las misiones y funciones y responsabilidades de la Directora de la Dirección General de Planificación Operativa sobre el programa 64 actividad 32 inmunizaciones (que es la Dirección que realmente maneja el programa).

Causa: Falta de normativa

Efecto: informalidad en el funcionamiento del programa

Incidencia: Alta respecto del marco legal en el que se desarrolla el



programa.

b. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL DESCARTE DE VACUNAS

(Ver el apartado c. de Aclaraciones Previas).

Del relevamiento efectuado sobre 307 comprobantes de Descarte de Vacunas, denominado ***“Relevamiento de Biológicos e Insumos para su Eliminación”*** se han relevado 220 comprobantes al azar, que representan una muestra del 71%. Del trabajo realizado se determinó que, se habían eliminado 63.974 dosis de vacunas. Adicionalmente se verificaron las siguientes debilidades de control interno:

- 3) De las 63.974 vacunas descartadas, en ningún caso se encuentran acreditados los motivos por los cuales se ha llegado a dichas situaciones (error en la planificación u organización etc.). A continuación se detalla el resultado del relevamiento:
 - a) El 94,3% fueron descartadas por haberse vencido su plazo de vida útil.
 - b) El 0.2 % fueron descartadas por rotura de las mismas. Si bien la cifra puede ser considerada poco significativa, fue tenido en cuenta que el circuito no indica que dicha situación deba ser certificada por el responsable máximo a cargo del servicio.
 - c) El 3.3% fueron descartadas por haberse roto la cadena de frío.
 - d) El 2,3% fueron descartadas y no se especifica el motivo
 - e) El 82,7% de los comprobantes del descarte no tenían adheridos los troqueles de la vacuna descartadas. por lo tanto no se pudo verificar el motivo invocado del descarte.
 - f) 21% de los comprobantes del descarte no se identifica el cargo de la persona que ha efectuado el descarte.
 - g) El 100% de los comprobantes de descarte sin intervención de los máximos niveles de la institución.



- h) El 84,5% de los documentos de descarte, no se halla la firma de un personal jerárquico ya sea del CESAC o del Hospital a modo de control por oposición de intereses y /o supervisión del descarte

Las observaciones precedentes, indican que el sistema de control interno no está diseñado de forma tal que permita una rendición de cuentas en donde se expliquen la participación de los distintos niveles de responsabilidad, el motivo de las distintas situaciones del descarte, la toma de decisión para corregir los motivos del descarte y permita conocer si existe un error de planificación en la gestión del programa, incluyendo una mayor comunicación con la Nación con el objeto de mejorar la gestión de las compras nacionales. Al respecto véase las observaciones del presente informe referidas al Manual de Procesos por Niveles – Descarte de Biológicos.

Causa: Falta de control interno y supervisión

Efecto: Dificultad en la planificación por carecer de información confiable

Incidencia: Alta respecto del control de gestión.

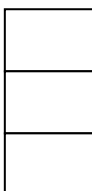
- 4) No se adjunta copia de la recepción del descarte firmada a modo de aceptación por el nivel central (Dirección General de Planificación Operativa).

Causa: Falta de un Manual de Procedimiento que produce una falla de control interno.

Efecto: Dificultad en el seguimiento de la trazabilidad de las vacunas

Incidencia: Alta respecto del control de gestión

- 5) El documento del descarte denominado “Relevamiento de Biológicos e Insumos para su Eliminación” no está prenumerado





en forma correlativa, consecutiva y progresiva, ya sea en forma manual o por sistema computarizado, con lo cual no se puede afirmar que la información que nos han puesto a disposición sea integra. Como consecuencia no se puede hacer la trazabilidad de la información.

Causa: Falta del análisis de los circuitos y de la documentación de soporte de la información.

Efecto: Imposibilidad de efectuar un control de integridad de la información para la toma de decisiones.

Incidencia: Alta respecto del control de la trazabilidad.

6) No establece un diseño único de formulario. Se ha detectado que existen efectores que usan otros diseños.

Causa: Falta del análisis de los circuitos y de la documentación de soporte de la información.

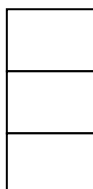
Efecto: Imposibilidad de efectuar un control de integridad de la información para la toma de decisiones

Incidencia: Alta respecto del control de la trazabilidad.

7) No se identifica si la vacuna descartada corresponde a una vacuna provista por el programa nacional o a una vacuna del programa local, lo cual impide hacer un seguimiento de la trazabilidad de las vacunas entregadas por la Nación

Causa: Falta de un Manual de Procedimiento que establezca un circuito diferencial entre las vacunas compradas por la Nación de las compradas por la Ciudad.

Efecto: Imposibilidad de implementar un sistema de inventario permanente y por ende hacer un adecuado control físico de las vacunas.





Incidencia: Alta respecto del control de inventarios

- 8) No hay documentación que acredite la inactivación de la vacuna previa a su eliminación.

Causa: Falta de un Manual de Procedimientos que implemente medidas de seguridad en el manejo de residuos peligrosos

Efecto: imposibilidad de efectuar un seguimiento de las vacunas eliminadas

Incidencia: Alta respecto del control interno

- 9) Del relevamiento del “Manual de Procesos por Niveles – Descarte de Biológicos”, como parte integrante del circuito de la trazabilidad de las vacunas, se detectaron las siguientes observaciones al control interno.

El Manual de Descarte de vacunas:

- a) Está desactualizado ya que establece la fecha de vigencia el 31/3/2009
- b) No considera el avance tecnológico ya que reconoce como medio de comunicación el fax, por lo tanto no incluye el control por sistema on line y no incluye a la firma digital como medio de control y deslinde de responsabilidades.
- c) Falta establecer un control por oposición de intereses y por consiguiente un control del descarte mediante la supervisión del mismo.
- d) No incluye a las máximas autoridades del establecimiento (hospital o CESAC) o a la Dirección General del programa, en la toma de conocimiento de las vacunas descartadas.
- e) No fija conductas para evitar el descarte antes de su vencimiento, generando opciones de comunicación con otras jurisdicciones para



aprovechar la vacuna a ser descartada. O sea falta incluir el concepto de “Gestión” y de “Tablero de Comando” para la toma de decisiones.

- f) Falta fijar el nivel de responsabilidad de la persona que está autorizada a realizar el descarte en relación con los motivos del mismo. Es decir, si es un descarte por rotura, por falta de la cadena de frío o por vencimiento deberían tener distintos niveles de autorización. Este concepto incluye la obligación de fundamentar y documentar el descarte como base para fijar responsabilidades en el manejo de la vacuna.
- g) Hace silencio sobre las situaciones de detección del descarte. Es decir, que, la detección del descarte debería surgir como mecanismo de un sistema de control interno o metodología de trabajo, que pueda predecir el adecuado resguardo de la vacuna.
- h) Falta establecer por escrito la obligatoriedad de firmar el descarte y aclarar la firma y el cargo con el objeto de formalizar la responsabilidad. Si bien algunos documentos del descarte están firmados se ha constatado que de la muestra tomada del descarte, el 52,63 % no está firmado. Al respecto debe tenerse en cuenta el principio general de rendición de cuentas y la consiguiente responsabilidad que representa la firma de un documento.
- i) Falta establecer la obligatoriedad de que en el descarte figuren los troqueles de las vacunas descartadas, para poder controlar y rendir cuentas sobre el tipo de vacuna, lote y fecha de vencimiento para que este procedimiento, complemente el proceso de descarte. Tal como se ha mencionado, en el 82,7% de los casos de descarte no se pudo controlar el tipo de vacuna descartada por falta del troquel y si realmente había sido descartada por su fecha de vencimiento.
- j) No describe las acciones a seguir hasta la destrucción final
- k) No describe los actores que deberán intervenir, ni cuáles son los controles previos a realizar antes de llevar a cabo la destrucción.



- l) No describe los niveles de responsabilidad de los actores que intervengan en la destrucción. Se desconoce si los directores de los hospitales se hallan en conocimiento de tales acciones.
- m) No detalla los controles por oposición de intereses con el objeto de limitar las responsabilidades.
- n) No se establece el tiempo en que deben ser retiradas las vacunas para su eliminación a partir de que se decidió su descarte por rotura vencimiento o interrupción de la cadena de frío o cualquier otro motivo fundado.

Causa: Falta de un Manual de Procedimientos Integral que contemple el diseño de circuitos de control que contemple el concepto de “Control por Áreas de Responsabilidad”

Efecto: Imposibilidad de hacer un seguimiento de la trazabilidad de las vacunas.

Incidencia: Alta respecto del control de gestión.

- 10) Los comprobantes de Descarte se confeccionan por PC o manualmente de acuerdo a la situación en la que se encuentre el efector. En efecto, existen efectores que no cuentan con conexión a internet, con conexión al SIGEHOS, con cableado de red, con impresora, con tonner ni con el personal administrativo necesario. Esto implica que, algunos efectores no puedan imprimir los comprobantes de descarte y firmarlos para dejar constancia de la responsabilidad asumida.

Causa: Falta de presupuesto asignado al programa

Efecto: imposibilidad de implementar un sistema de control eficiente

Incidencia: Alta respecto del control interno y falta de control de gestión



11) No se ha puesto a nuestra disposición las actas de eliminación de los descartes de las vacunas hechas por los efectores durante el ejercicio 2017.

Causa: Falta de un Manual de Procedimiento que implemente la obligación de requerir las actas de eliminación con copias tanto para los efectores como para el Nivel Central

Efecto: imposibilidad por parte de los efectores de hacer un seguimiento del descarte de vacunas

Incidencia: Alta respecto del control de gestión

12) No hay documentación que acredite el proceso de eliminación y que garantice el resguardo al daño medioambiental y humano. En efecto, no se ha puesto a nuestra disposición, la documentación que acredite el destino final de las vacunas eliminadas.

Causa: Falta de un Manual de Procedimiento que implemente la obligación de requerir las actas de eliminación con copias tanto para los efectores como para el Nivel Central

Efecto: imposibilidad por parte de los efectores de hacer un seguimiento del descarte de vacunas

Incidencia: Alta respecto del control de gestión

13) El programa a nivel central, no cuenta con un contrato formalizado con la empresa responsable de la disposición final de los residuos por el ejercicio 2017, con prescindencia de la fecha en dicho acto haya ocurrido.

Causa: Falla en la gestión del programa de enfermedades inmunoprevenibles

Efecto: debilidad jurídica en el descarte de vacunas



Incidencia: Alta respecto del control de legalidad

14) No se ha puesto a nuestra disposición la autorización legal para funcionar por la empresa responsable de la eliminación de las vacunas.

Causa: Falla en la gestión del programa de enfermedades inmunoprevenibles

Efecto: debilidad jurídica en el descarte de vacunas

Incidencia: debilidad jurídica en el descarte de vacunas

15) No se ha puesto a nuestra disposición un protocolo que establezca un plan de contingencia

Causa: Falta de un Manual de Procedimiento que contenga un plan de contingencia

Efecto: Riesgo que los actores involucrados actúen de manera discrecional frente a una contingencia

Incidencia: Alta respecto del control de gestión

16) De acuerdo a la información que nos ha sido entregada, la empresa que realiza el retiro de las vacunas descartadas se llama SEHOS, sin embargo, del relevamiento realizado, ha surgido que la empresa que realiza el retiro es Hábitat Ecológico SA. Del relevamiento realizado se nos ha informado que la empresa Hábitat Ecológico SA al retirar las vacunas descartadas no efectúa un recuento en presencia del funcionario, aduciendo que no es su función recontar sino que su función es transportar las vacunas descartadas. Por lo tanto no se cuenta con evidencia de la existencia de un control cruzado en donde se limite la responsabilidad del efector que efectúa el descarte. Este hecho



demuestra que el protocolo de descarte no contiene los controles necesarios.

Causa: Falta la actualización del protocolo de descarte de biológicos y establecer claramente las obligaciones de las partes y en especial de la empresa encargada del descarte

Efecto: Imposibilidad de control de las vacunas descartadas y por ende del seguimiento de la trazabilidad.

Incidencia: Alta respecto del control de gestión.

c. OBSERVACIONES AL ACUERDO CIUDAD NACION

(Ver el apartado c. de Aclaraciones Previas). Se adjunta como Anexo copia del Convenio

17) El convenio está fechado el 26/10/1995 y no hace mención a que se firma en cumplimiento de la Ley Nacional 22909, la cual a la fecha de nuestro trabajo está vigente y data del 13/9/1983

Causa: Falta de Actualización del Convenio Nación-Ciudad

Efecto: debilidad en el marco jurídico del programa

Incidencia: Baja

18) El convenio Nación –CABA está desactualizado ya que no incluye la entrega de las vacunas. En efecto, la falta de una addenda al Convenio del 26/10/1995, produce un vacío jurídico que deja librado a la arbitrariedad el comportamiento de las partes ya que no se fijan los criterios de la entrega conservación y distribución de las vacunas así como los derechos y obligaciones de las partes al respecto. (ver apartado b.3. Aclaraciones Previas)

Causa: Falla en la Gestión del Programa

Efecto: Deja sin marco jurídico a la gestión del programa

Incidencia: Alta respecto del control de legalidad del programa



19) Del relevamiento realizado ha surgido que la Ciudad no envía mensualmente la información administrativa y los ajustes al plan de acuerdo a lo dispuesto en la cláusula 5 del Convenio. (Ver apartado b.3. Aclaraciones Previas y Anexo conteniendo copia del Convenio firmado entre la Nación y la CABA)

Causa: Incumplimiento por parte de la Ciudad del Convenio firmado con la Nación.

Efecto: imposibilita a la Nación efectuar un control de la gestión del programa

Incidencia: Alta respecto del control cruzado

20) La rendición de ingresos y gastos hecha por la CABA a la Nación el 19/3/2018 no tiene la Certificación Profesional que pide el Convenio en los puntos 7 y 8.(Ver apartado b.3. Aclaraciones Previas y Anexo conteniendo copia del Convenio firmado entre la Nación y la CABA)

Causa: Incumplimiento por parte de la Ciudad del Convenio firmado con la Nación

Efecto: imposibilita a la Nación efectuar un control de la gestión del programa

Incidencia: Alta respecto del control cruzado

d. OBSERVACIONES AL CONTROL DE FECHAS DE ENTREGA Y RECEPCIÓN DE VACUNAS

21) Se ha constatado que en el 55 % de los casos de la entrega de medicamentos, existen diferencias significativas entre las fechas de entrega de las vacunas que informa la Nación y la fecha de Recepción que informa la CABA. Las diferencias oscilan entre 3 y

32



27 días. La observación evidencia una falla en el control interno ya que la CABA no hace un control de las fechas de entrega en que la Nación dice haber enviado las vacunas. Este control adquiere importancia toda vez que ese circuito forma parte de la trazabilidad de las vacunas. En efecto como ejemplo, se puede mencionar que el 10/5/2017 la Ciudad recibe tres entregas fechadas el 27/4/2017, el 17/4/2017 y el 24/4/2017 respectivamente. En la visita realizada al Frigorífico Onetto, que es la empresa que posee las heladeras de conservación de las vacunas recibidas por la Nación, se nos ha respondido que dicha situación es motivada porque la Nación prepara pedidos de entrega de vacunas en una fecha y luego termina haciendo la entrega en otra fecha. Esto demuestra la falta de supervisión del nivel central del programa con el objeto de corregir estas situaciones. No se ha podido encontrar evidencias de la situación invocada por el programa. Considérese que los documentos que circulan conteniendo la información de la gestión del programa, son la evidencia válida y suficiente para poder formarse una opinión y consecuentemente emitir una opinión profesional.

Causa: Falta de un Manual de Procedimiento que implemente un sistema de comportamiento en las recepciones de las vacunas

Efecto: imposibilidad de controlar las fechas de las entregas de las vacunas

Incidencia: Alta respecto del control de gestión y rendición de cuentas

e. OBSERVACIONES AL MANEJO DE FONDOS DEL PROGRAMA

(Ver los apartados a y b de Aclaraciones Previas).



22) Sobre la base del convenio firmado con la Nación, debe evitarse utilizar fondos de origen 14 aplicados a un programa del presupuesto de la Ciudad. Ver comentario en el apartado Aclaraciones Previas sobre la actividad 76.

Causa: Falla en el control y supervisión del programa

Efecto: Riesgo de aplicar fondos en gastos no autorizados por el Convenio

Incidencia: Alta respecto del control financiero

23) Se ha constatado que los fondos enviados por la Nación no son puestos a disposición del programa en forma inmediata. En efecto, el ingreso registrado en la CABA de \$2.092.000 el 10/3/2017 corresponde a la transferencia N° RESOL-2016-2327-E-APN-MS que hizo la Nación el 26/12/2016. Sin embargo, se ha verificado que la rendición de cuentas hecha por la CABA el 19/3/2018, no figura declarado el importe de \$2.092.000.

Causa: Incumplimiento del Convenio debido a no poseer una cuenta bancaria especial y única destinada al programa que permita identificar en tiempo y forma las acreditaciones de dinero.

Efecto: El dinero enviado por la Nación, al permanecer inmovilizado en lo que atañe al programa, se deteriora por pérdida de capacidad adquisitiva, además de incumplir con la cláusula respecto del tiempo para su utilización

Incidencia: Alta respecto del control del manejo de fondos.

24) Debe respetarse el Convenio firmado con la Nación. En especial en lo referente a la apertura de una cuenta bancaria en el banco Ciudad solo para uso del programa de inmunizaciones. No se debe utilizar una cuenta corriente bancaria global tal como se la utiliza



actualmente. El sistema de organización actual no solo incumple con el convenio sino que además no permite realizar una adecuada rendición de fondos. Al respecto véase el apartado Aclaraciones Previas y el anexo en donde se incluye copia del convenio firmado.

Causa: Incumplimiento del apartado 1 de la cláusula cuarta del Convenio

Efecto: Dificultad en el seguimiento de los fondos entregados por la Nación

Incidencia: Alta respecto del control de fondos

25) Sobre la rendición de gastos del ejercicio fiscal finalizado al 31/12/2017 realizada por la CABA a la Nación fechada el 19/3/2018 que fuera puesta a nuestra disposición se observa (ver el apartado Aclaraciones Previas) :

- a) Los fondos no son utilizados dentro de los 90 días de haber sido percibidos incumpliendo la cláusula 2 del Convenio (ver el Convenio que se adjunta al presente informe)
- b) Los gastos no son rendidos dentro de los 30 días de haberse efectuado el gasto incumpliendo la cláusula 8 del Convenio. (ver el Convenio que se adjunta al presente informe)
- c) No se cumple con el envío mensual con la información técnico administrativa que debe aportarse a la Nación según el punto 5 de la cláusula cuarta del Convenio firmado.
- d) Las rendiciones de fondos no cumplen con el requisito de certificación tal como lo establece el Convenio firmado con la nación en el punto 7 de la cláusula cuarta.

Causa: Incumplimiento del Convenio

Efecto: fallas de control interno en la rendición de fondos

Incidencia: Alta respecto del control del manejo de fondos



26) No deben usarse dos cuentas escriturales. En efecto, una cuenta escritural debe registrar el origen y aplicación de los fondos de origen 14 para permitir una correcta rendición de cuentas. (ver el apartado Aclaraciones Previas sobre el tratamiento de las Cuentas Escriturales)

Causa: Falla de control interno en la administración de los fondos

Efecto: Dificulta el control posterior externo

Incidencia: Alta respecto del control de fondos

27) No debe utilizarse el sistema de Caja Chica Especial para la ejecución presupuestaria ya que se ha verificado que cuando se ponen a disposición los fondos se apropian a las etapas de Definitivo, Devengado y Pagado en ese mismo momento incumpliendo con las Normas Técnicas Contables y con el artículo 59 de la Ley CABA N°70 de Administración Financiera y el artículo 31 del Decreto Reglamentario CABA N° 1.000, los cuales disponen las etapas de registración de los gastos y los ingresos. Asimismo, y en línea con la normativa vigente, se expide la Dirección General de Tesorería en cuanto se refiere al manejo de una Cuenta Escritural. Al respecto, el presente informe, brinda una breve explicación sobre este tema en el apartado Aclaraciones Previas.

Causa: Falla en el control interno en el manejo de fondos

Efecto: imposibilita la lectura financiera de la cuenta escritural

Incidencia: Alta respecto del control en el manejo de fondos



28) Las imputaciones de la Cuenta Escritural deben ser fiel reflejo de los movimientos financieros tanto de los ingresos como de los egresos, ya que es el elemento probatorio de una adecuada rendición de fondos y que permita su medición y adecuado juzgamiento como lo indica el artículo 110 de la Ley CABA 70. En efecto, se ha verificado que, la transferencia hecha por la Nación a la Ciudad por \$2.092.000 se produjo en el ejercicio 2016, se registró en la cuenta registral el 10/3/2017, pero la rendición de cuentas del 19/3/2018 a pesar que refleja los movimientos de la cuenta registral no tiene en cuenta dicho ingreso. Ver el Apartado Aclaraciones Previas en donde se explica más detalladamente la presente observación.

Causa: Falla en el control interno en el manejo de fondos

Efecto: Error en la apropiación al ejercicio fiscal

Incidencia: Alta respecto del control en el manejo de fondos

29) De acuerdo a la documentación que obra en nuestro poder, existe un incumplimiento por parte de la CABA del punto 1 cláusula cuarta del Convenio firmado con la Nación.¹² En efecto, la Cuenta Corriente bancaria del Banco Ciudad N° 0020021/9 sucursal 16, no cumple con dicha función ya que, recepciona los dineros solicitados por el programa a la Dirección General Administrativa Contable y Presupuesto para ser utilizados mediante el sistema de Caja Chica Especial. El acuerdo firmado con la Nación, el cual representa los términos legales mediante los cuales deben manejarse los fondos del programa, establece que, la cuenta

¹² La cláusula 4 punto 1 establece: Para el cumplimiento del "Plan de Vigilancia de Diversas Patologías", la provincia se compromete a: 1) Gestionar dentro de un plazo de 120 días el dictado de una norma legal de excepción que permita la apertura de una cuenta corriente bancaria denominada "PLAN DE VIGILANCIA DE DIVERSAS PATOLOGIAS" destinada exclusivamente a la recepción y ejecución de las transferencias de fondos remitidos por el Ministerio.



corriente bancaria del Banco Ciudad asociada al programa, no debe ser utilizada en forma simultánea o provisoria para otro fin. Adicionalmente, se ha verificado que, en la cuenta corriente bancaria N°0020021/9, no refleja las entregas de dinero enviadas por la Nación ni la totalidad de los gastos efectuados por el programa. Al respecto véase el anexo con la copia del convenio firmado con la Nación y el apartado Aclaraciones Previas.

Causa: Incumplimiento del Convenio

Efecto: Se vulnera el espíritu del convenio en cuando a que no respeta la voluntad de las partes.

Incidencia: Alta respecto de la legalidad



Recomendaciones

Del trabajo realizado, y sobre la base de las Observaciones que se detallan en el apartado correspondiente, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires recomienda:

a. RECOMENDACIONES A LA ORGANIZACIÓN FORMAL DEL PROGRAMA

- 1) El programa presupuestario CABA de enfermedades Inmunoprevenibles nº 64 “Gestión de Redes y Programas de Salud” actividad 32 – Inmunizaciones, debe administrarse de acuerdo a las pautas establecidas en el Presupuesto Oficial aprobado por la Legislatura de la CABA evitando utilizar una organización informal.
- 2) El programa de Inmunizaciones contenido en el Presupuesto de la CABA debe administrarse mediante un Acto Administrativo emanado de la Subsecretaría de Atención Primaria y Ambulatoria y Comunitaria dependiente del Ministerio de Salud de la CABA. Es así que debe identificarse claramente la Dirección General que dependa de la Subsecretaría mencionada y fijar las misiones, funciones y responsabilidades con el objeto de exponer claramente el funcionamiento del programa 64 actividad 32 inmunizaciones.

b. RECOMENDACIONES SOBRE EL DESCARTE DE VACUNAS

- 3) Se debe efectuar una revisión global del circuito de control interno del descarte incluyendo tecnología y sistemas de control que permitan dar confiabilidad a la documentación emitida. De corresponder se debe rever la planificación, los manuales de procedimiento introducir los controles necesarios y hacer un seguimiento y supervisión más eficiente.



- 4) En línea con la observación anterior el circuito de descarte debe quedar formalizado mediante la exteriorización de la aceptación y supervisión del Nivel Central, para lo cual corresponde indicar el uso de tableros de control e implementar un sistema de información por excepción.
- 5) Se debe rever el diseño del documento del descarte denominado “Relevamiento de Biológicos e Insumos para su Eliminación”. En efecto, considerando que uno de los pilares de la rendición de cuentas es la capacidad de demostrar la integridad de la información contenida, el documento del descarte debe estar prenumerado en forma correlativa, consecutiva y progresiva. Al respecto debe analizarse la posibilidad de contar con sistemas computarizados para poder efectuar controles en línea y que además permitan recopilar información para la toma de decisiones y mejorar la planificación.
- 6) El formulario de descarte debe ser único, debe formar parte del protocolo de descarte y no se debe permitir el uso de formularios alternativos no autorizados.
- 7) Se debe revisar el circuito de registración y control de información, el cual debe permitir identificar claramente las vacunas compradas por la ciudad de las cuales tiene la propiedad, de las que son enviadas por la Nación de las cuales no tiene la propiedad y la libre disposición.
- 8) La inactivación de la vacuna antes de su eliminación debe quedar documentada y acreditada como medida de seguridad y de un adecuado sistema de control interno.



- 9) El Manual de Procesos por Niveles – Descarte de Biológicos, debe ser rediseñado, considerando no solo el efecto sobre la conservación y descarte de vacunas, sino en lo referente a las responsabilidades de los funcionarios intervinientes y considerando los ítems que componen la observación hecha en este informe. Además, debe tenerse en cuenta los efectos legales del descarte atendiendo al concepto que la Ciudad no posee la propiedad de las vacunas que recibe de la Nación.
- 10) El nivel central del Programa debe hacer un relevamiento global de las necesidades de los efectores y proveerles los insumos necesarios para poder rendir cuenta de la gestión llevada a cabo
- 11) Con el objeto de poder conocer el destino de las vacunas descartadas, sería conveniente que la DG Planificación Operativa exhiba las actas de eliminación al nivel central.
- 12) En línea con la recomendación anterior, se necesita contar con la documentación que acredite el destino final de las vacunas eliminadas.
- 13) El Programa auditado debe contar con un contrato formalizado con la empresa responsable de la disposición final de residuos.
- 14) La empresa responsable de la eliminación de las vacunas debe contar con la autorización legal para funcionar.
- 15) Se debe contar con un plan de contingencia general para el adecuado resguardo de las vacunas entregadas por la Nación.



- 16) Mejorar el control y conocimiento de la empresa responsable del retiro de las vacunas descartadas.

c. RECOMENDACIONES AL ACUERDO CIUDAD NACION

- 17) Se recomienda actualizar el convenio firmado con la Nación y que data del 26/10/1995. En efecto, debe incorporarse al cuerpo del convenio, las disposiciones de la Ley 22909 y se debe incluir la regulación de las entregas de las vacunas. Este punto es de vital importancia para dar marco jurídico a los derechos y obligaciones de las partes, fijar el comportamiento en cuanto a las entregas, descartes, formalizar los circuitos y forma de rendición de cuentas y por consiguiente, poder llevar a cabo el control de la trazabilidad de las vacunas.

- 18) Ver recomendación anterior

- 19) Se debe cumplir con lo dispuesto en la cláusula 5 del Convenio enviando mensualmente la información administrativa y los ajustes al plan.

- 20) La rendición de ingresos y gastos que haga la Ciudad a la Nación en el marco del programa presupuestario CABA N° 64 debe tener la Certificación Profesional que pide el Convenio en los puntos 7 y 8.

d. RECOMENDACIONES AL CONTROL DE FECHAS DE ENTREGA Y RECEPCIÓN DE VACUNAS

- 21) Como un adecuado mecanismo de control interno, las fechas de recepción de las vacunas deben ser supervisadas en forma eficiente por la Dirección



General de Planificación Operativa. En este aspecto, debe interpretarse que toda la documentación que circula por los subsistemas, conforman la rendición de cuentas de un funcionario y que dicha documentación conforma un documento público que permite conocer la conducta del funcionario interviniente, dando fe y fecha cierta a los hechos que emanan de él.

e. RECOMENDACIONES AL MANEJO DE FONDOS DEL PROGRAMA

- 22) Los fondos que envía la Nación deben ser utilizados exclusivamente para la atención de los gastos que figuran en el convenio. En este aspecto debe recordarse que los ingresos del presente programa son de asignación específica no deben ser utilizados en otras actividades.
- 23) Los fondos enviados por la Nación deben ser transferidos inmediatamente como uso exclusivo del programa 64 de inmunizaciones.
- 24) Con el objeto de cumplir con el convenio, la Ciudad debe tener una cuenta bancaria para uso exclusivo del programa auditado.
- 25) Las rendiciones de fondos que hace el programa auditado, deben respetar las condiciones plazos y requisitos establecidos en el Convenio.
- 26) Se recomienda unificar las cuentas escriturales con el objeto de no utilizar los fondos a una actividad programática no considerada en el Convenio firmado con la nación.



- 27) La imputación de los fondos utilizados como Caja Chica Especial no deben ser imputados a la etapa del Devengado y Pagado en el momento de la asignación sino en el momento de su efectivo uso.
- 28) Tal como se indica en la observación, y en línea con lo allí mencionado debe respetarse el uso y el manejo de la cuenta escritural con las indicaciones establecidas por la Dirección General de Tesorería de la CABA.
- 29) De acuerdo a la documentación que obra en nuestro poder, existe un incumplimiento por parte de la CABA del punto 1 cláusula cuarta del Convenio firmado con la Nación.¹³. En efecto, la Cuenta Corriente bancaria del Banco Ciudad N° 0020021/9 sucursal 16, no cumple con dicha función ya que no figuran los fondos recibidos por la Nación.

¹³ La cláusula 4 punto 1 establece: Para el cumplimiento del “Plan de Vigilancia de Diversas Patologías”, la provincia se compromete a: 1) Gestionar dentro de un plazo de 120 días el dictado de una norma legal de excepción que permita la apertura de una cuenta corriente bancaria denominada “PLAN DE VIGILANCIA DE DIVERSAS PATOLOGÍAS” destinada exclusivamente a la recepción y ejecución de las transferencias de fondos remitidos por el Ministerio.



Conclusiones

De acuerdo a la solicitud efectuada por la Sindicatura General de la Nación a través de la Red Federal de Control Público- se ha llevado a cabo una auditoria al “Programa 20 - Enfermedades Inmunoprevenibles. Plan Nacional de Inmunizaciones cumplimiento Ley Nacional 22.909”, correspondiente a la Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en especial al Ministerio de Salud de la CABA, por el período fiscal finalizado al 31/12/2017. En correspondencia con el trabajo llevado a cabo y considerando las Observaciones que se describen en el apartado correspondiente, la Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires **Concluye:**

El programa auditado se demostró informal en su organización y con un funcionamiento desigual y personalizado por parte de sus efectores, débil en su control interno y de escasa confiabilidad en cuanto al sistema de registración de ingresos y gastos, generando dificultades para llevar a cabo el control de la trazabilidad de las vacunas que nos fuera encomendada. Una visión de conjunto, conlleva a generar la necesidad de implementar un adecuado sistema de organización, la sistematización del mecanismo de toma de decisiones y en lo referente a las rendiciones de cuentas, adoptar un sistema de registración que permita su medición y juzgamiento. La Legalidad del programa, que se desarrolla a través de todo el presente informe, reflejado en el análisis del cumplimiento del Convenio firmado con la Nación, permite inducir y recomendar la implementación de mejoras en la administración global con el objeto de lograr el uso más eficiente de los recursos puesto a disposición por la Nación. Con tal motivo, es de destacar que es esperable una mejora en la capacitación y entrenamiento del personal, rediseñar el análisis, el diseño y la implementación de los circuitos que componen el programa y cumplir con el artículo 122 de la Ley CABA Nº 70 que establece que el titular de cada jurisdicción es responsable de la implementación de un adecuado sistema de



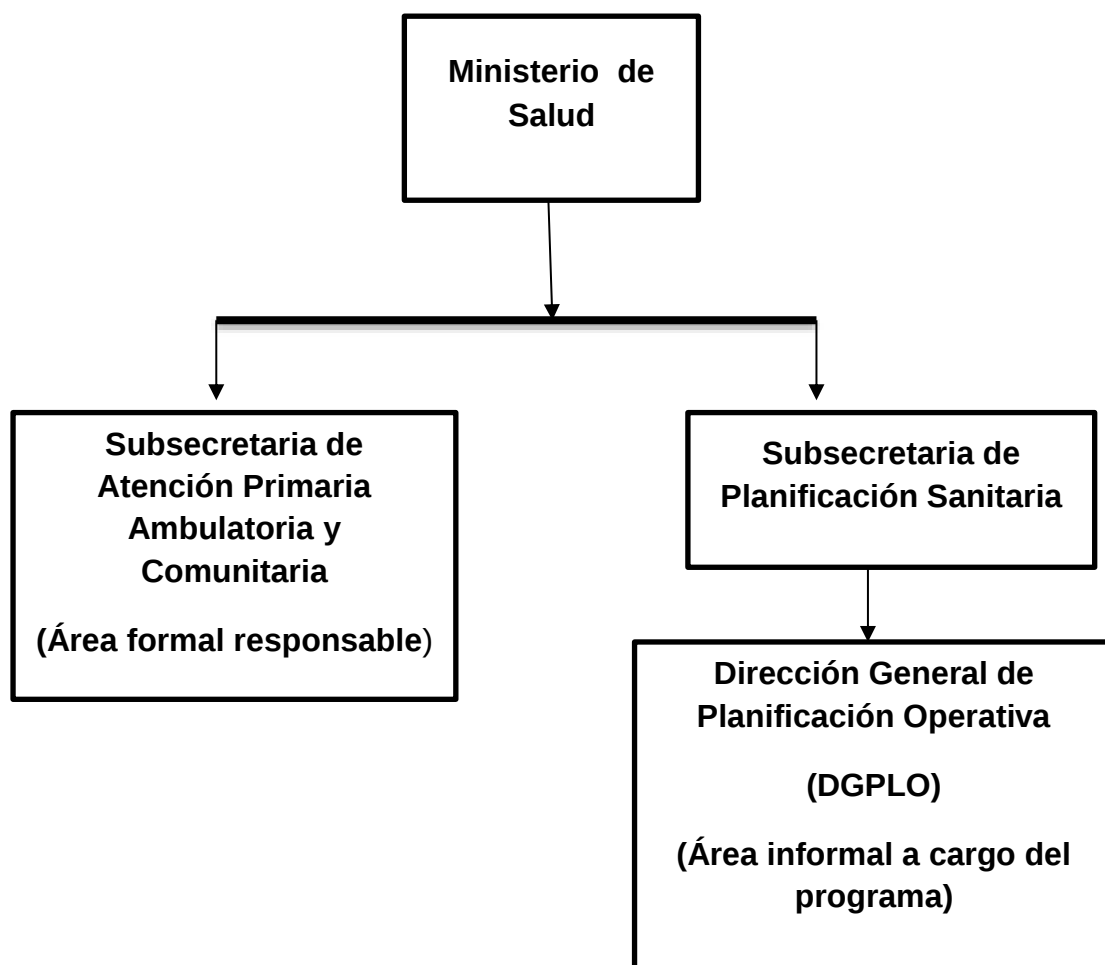
control interno. Nótese que sin un satisfactorio y confiable esquema de control, se hace dificultoso opinar sobre el cumplimiento del objetivo del programa. Sobre la base de las observaciones efectuadas, el tipo de auditoría que nos fuera encomendada y lo descripto en este acápite, la opinión de la AGCBA no es favorable respecto de la legalidad y el manejo financiero del programa de inmunizaciones.



ANEXO

**ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA CIUDAD AUTONOMA
DE BUENOS AIRES**

(Se reproduce la parte pertinente del organigrama del Ministerio de Salud de la CABA que fue objeto del examen de auditoría)



*Ministerio de Salud y Acción Social*

----- Entre el MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL, representado en este acto por el Señor SECRETARIO DE RECURSOS Y PROGRAMAS DE SALUD, Dr. Victor Hugo MARTINEZ, en adelante el "MINISTERIO" y el Sr. SECRETARIO DE SALUD de la MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Dr. Nicolás JOOST NEWBERY, en adelante la "PROVINCIA", celebran el presente convenio para la utilización, por parte de la "PROVINCIA", de los recursos que se le asignen por el "PLAN DE VIGILANCIA DE DIVERSAS PATOLOGIAS", a instancias de la DIRECCION DE EPIDEMIOLOGIA, de la SECRETARIA DE RECURSOS Y PROGRAMAS DE SALUD, del "MINISTERIO", con destino a las áreas de epidemiología de la "PROVINCIA", para lo cual regirán las siguientes cláusulas:

PRIMERA: Las partes acuerdan el desarrollo de un programa de actividades que tendrá como lineamientos generales el cumplimiento de los objetivos trazados en el Programa de Inmunizaciones, Zoonosis y Vigilancia de las diversas Patologías.-

SEGUNDA: A los fines establecidos en la Cláusula PRIMERA, las partes acuerdan elaborar el programa operativo, que tendrá una duración de UN (1) año a partir del 1° de enero de cada año, con metas anuales programadas.-

TERCERA: Para el cumplimiento del programa el "MINISTERIO", aportará con destino específico y dentro de la disponibilidad de recursos:

1 - Fondos presupuestarios para la adquisición de "BIENES DE CONSUMO".-

2 - Fondos presupuestarios para la adquisición de "PASAJES, VIATICOS Y MOVILIDAD".-

3 - Fondos presupuestarios para la adquisición de "SERVICIOS DE TERCEROS (reparaciones) Y/O REPUESTOS.-

Dr. VICTOR HUGO MARTINEZ
SECRETARIO DE RECURSOS
Y PROGRAMAS DE SALUD



Ministerio de Salud y Acción Social

4 - Fondos presupuestarios para la adquisición de EQUIPOS Y/O ELEMENTOS DE COMPUTACION, incluido software.-

5 - Asesoramiento técnico para las diferentes áreas del "PLAN DE VIGILANCIA DE DIVERSAS PATOLOGIAS".-

6 - Fondos presupuestarios para la capacitación del personal provincial en temas específicos del programa de dicho "Plan".-

CUARTA: Para el cumplimiento del "PLAN DE VIGILANCIA DE DIVERSAS PATOLOGIAS", la "PROVINCIA", se compromete a:

1 - Gestionar dentro de un plazo de ciento veinte (120) días el dictado de una norma legal de excepción que permita la apertura de una cuenta corriente bancaria denominada "PLAN DE VIGILANCIA DE DIVERSAS PATOLOGIAS" destinada exclusivamente a la recepción y ejecución de las transferencias de fondos remitidos por el "MINISTERIO".-

2 - Utilizar los fondos transferidos a los fines establecidos en el presente convenio, en un plazo no mayor de noventa (90) días desde la fecha de su transferencia.-

3 - Aportar el personal profesional, técnico y administrativo necesario para llevar a cabo el mismo.-

4 - Aportar los recursos disponibles para el cumplimiento del plan y que no provea el "MINISTERIO".-

5 - Aportar al "MINISTERIO" toda la información técnico/administrativa necesaria para el seguimiento, la evaluación y los ajustes del plan, en forma mensual, para determinar su evolución.-

6 - La "PROVINCIA", asume el compromiso de adquirir mediante el sistema de contratación vigente en la misma, recepcionar, distribuir y controlar la calidad de los elementos adquiridos para el cumplimiento de las metas del plan.-

Dr. VICTOR HUGO MARTINEZ
SECRETARIO DE RECURSOS
Y PROGRAMAS DE SALUD

*Ministerio de Salud y Acción Social*

7 - La "PROVINCIA" remitirá al "MINISTERIO", la certificación por parte del TRIBUNAL DE CUENTAS de la provincia o, de quien haga sus veces, del ingreso de los fondos.-

8 - La "PROVINCIA" se compromete a enviar al "MINISTERIO" la información técnico/administrativa respectiva, con documentación respaldatoria de gastos en fotocopia debidamente certificada que avale la afectiva aplicación del plan, identificando específicamente a cada Resolución Ministerial aprobatoria de la transferencia de los fondos en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la fecha del gasto total.- Independientemente de ello la "PROVINCIA" remitirá, en su oportunidad, fotocopia de la respectiva rendición de cuentas aprobada por el Tribunal de Cuentas Provincial, o de quien haga sus veces.-

9 - La no utilización de los fondos presupuestarios en los fines establecidos en el presente convenio, o la prueba de su inadecuado empleo, obligará al "MINISTERIO" a la no remisión de los fondos presupuestarios siguientes.-

10 - El "MINISTERIO" podrá realizar evaluaciones del "PLAN DE VIGILANCIA DE DIVERSAS PATOLOGIAS", en forma conjunta con la "PROVINCIA" o independientemente, en las oportunidades que así lo considere conveniente, estimándose como mínimo UNA (1) evaluación anual.-

QUINTA: De acuerdo a las responsabilidades, corresponde al "MINISTERIO", a través de la DIRECCION DE EPIDEMIOLOGIA, de la SECRETARIA DE RECURSOS Y PROGRAMAS DE SALUD, el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, para lo cual podrá trasladarse al ámbito jurisdiccional para realizar verificaciones contables y/o de gestión sobre el cumplimiento del presente convenio, en cuantas oportunidades sean necesarias.-

SEXTA: El presente convenio entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 1995, pudiendo las partes renunciar en cualquier momento, previa

Dr. VICTOR HUGO MARTINEZ
SECRETARIO DE RECURSOS
Y PROGRAMAS DE SALUD



Ministerio de Salud y Acción Social

comunicación fehaciente, con noventa (90) días de anticipación, caso contrario el mismo se renovará automáticamente para cada ejercicio fiscal siguiente.-----

----- Las partes intervinientes declaran su conformidad con lo anteriormente pactado, obligándose a su estricto cumplimiento, para ello se firman tres (3) ejemplares de un mismo tenor y en su efecto en la Ciudad de Buenos Aires, a los días, del mes de **26 OCT 1995** del año mil novecientos noventa y cinco.-----

CONVENIO

DR. VICTOR HUGO MARTINEZ
SECRETARIO DE RECURSOS
Y PROGRAMAS DE SALUD

"PLAN DE VIGILANCIA DE DIVERSAS PATOLOGIAS

CAPITAL FEDERAL