

SESIONES ORDINARIAS

2003

ORDEN DEL DIA N° 3005

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 7 de noviembre de 2003

Término del artículo 113: 18 de noviembre de 2003

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en el ámbito del Centro Nacional de Reeducción Social para superar las observaciones del órgano de control externo. (183-S.-2003.)

Buenos Aires, 15 de octubre de 2003.

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, para que informe sobre las medidas adoptadas en el ámbito del Centro Nacional de Reeducción Social (Cenareso) para superar las observaciones del órgano de control externo.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ L. GOJA.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Por estas actuaciones la Auditoría General de la Nación informa sobre la auditoría de gestión, realizada en el ámbito del Centro Nacional de Reeducción Social (Cenareso), referida a la evalua-

ción de la gestión del centro durante 1999, a través de un sistema de información, de nivel gerencial, que sustente el cumplimiento de las metas físicas programadas.

La AGN manifiesta que el proyecto de informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado, quien formuló consideraciones que han sido tenidas en cuenta para la elaboración del informe definitivo.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 4 de septiembre y el 29 de diciembre de 2000.

La AGN manifiesta que el trabajo fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la ley 24.156, Manual de Procedimientos de Auditoría de Gestión de Empresas y Sociedades del Estado aprobado por la resolución 129/94 AGN.

El alcance de las tareas determinadas en el marco de la presente auditoría consistió básicamente en la evaluación de las áreas críticas y las actividades por ellas desarrolladas. Esta tarea se ha visto limitada por la inexistencia de un sistema de información de nivel gerencial que sustente la toma de decisiones y el cumplimiento de sus metas y objetivos. Asimismo, el centro no cuenta con suficientes indicadores y estándares específicos para evaluar adecuadamente su gestión. Respecto de las estadísticas elaboradas por el centro, no cuenta con un grado aceptable de confiabilidad debido a las falencias de control interno detectadas. Por otra parte, no se contó con la totalidad de la documentación referida a asistencia de personal ni al cumplimiento de las dos líneas de investigación que se llevan a cabo en el centro.

Dicha auditoría arrojó como resultado las observaciones que a continuación se detalla:

Presupuesto y metas físicas

Dentro del crédito vigente otorgado a bienes de uso existe la suma de \$ 184.416 que fueron destinados al Proyecto Refacción del Edificio, y se pudo constatar que ese monto no fue ejecutado durante el período en análisis pues el interventor de la institución carece de facultades para autorizar la obra pública del proyecto mencionado, “por no haber sido autorizado a tal efecto por la norma de creación del ente ni por una delegación realizada por el Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto por el artículo 2° de la ley 13.064”. (Dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, 7 de mayo de 1999).

La ley 13.064 que rige el régimen de obra pública autoriza sólo al Poder Ejecutivo a contratar, autorizar y aprobar obras públicas, salvo delegación expresa por ley o decreto. Por otra parte, la ley 20.332 de creación del Cenareso como organismo descentralizado, no confiere entre las facultades que otorga al director la de llamar a obra pública.

De la información respecto de los desvíos, causas y conclusiones informados trimestralmente a la Secretaría de Hacienda surge que, los desvíos en su mayoría se debieron a “otras causas”. Según las entrevistas realizadas en el organismo, aquellas fueron por ejemplo: estimación errónea en la programación original de las metas; variaciones en la cobertura que brinda la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha Contra el Narcotráfico dependiente de la Presidencia de la Nación (Sedronar) a través de becas, esto es, cuando éstas disminuyen por causas financieras de la secretaría aumentan los pacientes del Cenareso y viceversa; cambios en el perfil de los pacientes, por ejemplo, la masividad en la distribución de drogas en los últimos dos años, acercó al centro otro perfil de paciente, más propenso a ser internado que a ser atendido en centro de día o asistencia ambulatoria.

Observaciones referidas a sistema de información gerencial y control de gestión

1. El Cenareso no cuenta con un sistema de información gerencial que le brinde a los niveles de decisiones de la organización un medio donde recurrir en busca de información cuantificada que permita la toma de decisiones más adecuadas y fundamentadas.

2. El Cenareso no dispone de un cuadro de mando para la gestión, control y corrección de desvíos en metas y objetivos. También carece de un informe de gestión periódico, integrador de la gestión de las áreas críticas de la institución.

3. La AGN señala que no les ha sido suministrada una planificación estratégica juntamente con un plan operativo anual que sustente las metas físicas definidas ni los niveles de actividades, como tampoco las prioridades, responsables y plazos para alcanzarlas. Cabe aclarar que según lo informado existe un grupo de trabajo de Planeamiento Estratégico en Atención y Prevención (PEAP), dicho grupo no elabora ningún documento que refleje lo tratado.

4. El centro no analiza sistemáticamente la ejecución de las actividades previstas ni revisa periódicamente los planes, proyectos y logro de sus metas.

5. La información que produce el centro por solicitud del Ministerio de Salud, la Secretaría de Hacienda, etcétera, no es aprovechada para confeccionar un sistema de información. Tampoco se desarrollan indicadores de impacto, lo cual dificulta medir y evaluar la efectividad clínica de los tratamientos realizados en el centro.

6. La información operativa que produce el Cenareso es poco confiable debido a que es: imprecisa (por ejemplo, no se especifica en los anuarios si se trata de promedios mensuales, anuales, etcétera); poco significativa (se registra mucha información sin valor estadístico); inconsistente (por ejemplo, no coinciden los datos de cumplimiento de metas físicas elevadas a la Secretaría de Hacienda con los datos vertidos en el anuario estadístico); no integrada (cada sector elabora su propia información sin tener en cuenta la elaborada por otras áreas y ninguna instancia superior las integra).

7. Las falencias en la información ya explicitadas restan confiabilidad a lo informado sobre el cumplimiento de las metas físicas presupuestadas. Por otra parte, no se hallan explicitados los criterios para categorizar las causas de incumplimiento de metas físicas entre causas financieras y operativas según lo establecido en los formularios de metas físicas de la Secretaría de Hacienda.

8. Los indicadores solicitados por el Ministerio de Salud no se adaptan suficientemente a lo realizado en el centro, dadas las características particulares que presenta el Cenareso como centro de salud para personas con problemas de adicción a las drogas.

9. El Cenareso no utiliza estándares de instituciones similares nacionales o internacionales, lo cual lo inhibe de poder comparar los resultados de su gestión con la de aquellas.

10. El centro carece de manuales de procedimientos administrativos. En las divisiones de Personal y Despacho, de Contabilidad y Finanzas y de Suministros y Contrataciones se rigen por instructivos.

11. El centro no cuenta con un sistema de costos, ni está previsto su diseño.

12. El organigrama vigente en el Cenareso está aprobado sólo en su primer nivel (Dirección; Dirección Asistente y Departamento Administrativo, Financiero y Servicios Generales) mediante decisión administrativa 433. Por otra parte, durante 1999 el centro no contó con servicio jurídico. Esto trajo aparejado inconvenientes como no poder confeccionar los convenios de pasantías con las universidades o demorar actuaciones, al tener que recurrir a la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud con el fin de asesorarse sobre la competencia de la dirección para realizar obras públicas, impidiendo su ejecución.

13. El desarrollo informático del centro no es suficiente para poder establecer un sistema de información eficiente.

14. El control de asistencia manual no permite elaborar informes oportunos y confiables para las decisiones del centro acerca de la asistencia del personal, causas de inasistencia, etcétera.

Sin perjuicio de lo expuesto, las autoridades del centro interactúan a través de un circuito de comunicación informal. Dicho circuito funciona fluidamente en función de que se trata de un centro de dimensiones reducidas, en comparación a otros centros de salud; cuenta con un gran porcentaje de personal con muchos años de servicio en la institución (más del 73 % supera los 10 años de antigüedad) y posee una alta participación de profesionales en la planta (más del 50 %), con una gran homogeneidad técnica, dado que la mayor parte del personal facultativo (72 %) está formado por psicólogos y médicos psiquiatras. Por otra parte, tanto el personal como la dirección posee un alto grado de motivación e identificación con la institución.

Observaciones por áreas críticas

Las áreas críticas operativas son: Servicio de Asistencia Ambulatoria y Admisión, Servicio de Residencia, Servicios de Internación en Crisis e Investigación y Capacitación y las administrativas son: Suministros y Contrataciones y Personal.

1) Servicio de Asistencia Ambulatoria y Admisión

1. Los consultorios externos muestran deterioros edilicios y de sus mobiliarios. Por otra parte, se cumplen en ellos tareas ajenas a su función primaria (por ejemplo archivo de documentación y otras actividades administrativas).

2. No hay un circuito formal de derivación externa para internación de pacientes cuando la capacidad de internación está saturada.

3. No se cumple con lo establecido por el instructivo elaborado por el Comité de Historias Clínicas, donde se especifica que para realizar el diagnóstico presuntivo se utilizará la clasificación según Diagnostic Statistical Manual of Mental Disorders, fourth edition (DSM IV).

2) Servicio de Residencia y Servicio de Internación en Crisis

1. El censo diario suministrado al sector de estadística presenta diferencias en algunos aspectos de la planilla mensual que éstos mismos entregan a dicho sector, evidenciando la inconsistencia de la información y su control.

2. Por otra parte, el censo diario no se realiza los fines de semana, ni feriados, lo cual hace muy dificultoso poder calcular los pacientes días, ya que se deben tomar los registros del viernes y los del lunes y establecer diferencias para poder fijar si hubo alguna modificación en la internación.

3. Se observó la falta de llenado de la epicrisis (resumen de la internación del paciente) en las historias clínicas cuando el paciente es dado de alta o abandona el tratamiento.

4. Los servicios de residencia y de internación en crisis derivan sus altas a otros servicios como por ejemplo reinserción social, centro de día, asistencia ambulatoria, con lo cual las metas presupuestarias de altas de residencia, serían en realidad un producto intermedio.

5. En cuanto a los aspectos de infraestructura se ha encontrado que, el baño de mujeres del servicio de internación en crisis se encuentra clausurado por problemas de filtraciones de agua. Por este motivo se debió derivar a las pacientes del mencionado servicio al de residencia. En el baño correspondiente a los hombres se hallaron deficiencias edilicias (falta de sanitarios, filtraciones de humedad, duchas en mal estado, etcétera), provocando una disfunción en el servicio.

3) Investigación y Capacitación

1. La Auditoría aclara que no se han suministrado los elementos de juicio que permitan constatar el cumplimiento de las metas físicas presupuestarias del servicio (dos líneas de investigación), como tampoco se identificaron indicadores de avance.

2. Los convenios de pasantías y de cooperación interinstitucional con las facultades de Ciencias Sociales y Psicología de la Universidad de Buenos Aires, respectivamente, se encuentran vencidos.

4) Suministros y Contrataciones

Del examen realizado por la AGN surgen los siguientes comentarios:

1. El centro no cuenta con un manual de procedimiento en el área de Suministros y Contrataciones como tampoco con un plan de compras anual.

2. En el 48 % de los expedientes no se indica que dependencia del organismo solicita la contratación, incumpliendo con lo normado.

3. En el 51 % de los expedientes, no se respetan los plazos establecidos para impugnar la preadjudicación. En algunos no hay dictamen de la comisión de preadjudicación.

4. En el 61% faltan requisitos exigidos para la oferta por los pliegos de bases y condiciones. Por ejemplo: falta certificado fiscal para contratar, estatuto social, último balance certificado por contador público.

5. En muchos expedientes se verificó la inexistencia de dictámenes jurídicos que avalen el trámite de las contrataciones.

6. En el 64 % no se constituye garantía de adjudicación que se exige.

5) Personal

1. En la mayor parte de los legajos no están agregadas las resoluciones de designación, promoción o sanción disciplinaria, práctica adoptada recién a partir de 1995.

2. El agente responsable de informar mensualmente las novedades a la empresa que tiene a su cargo la liquidación de haberes, efectúa posteriormente la revisión de las planillas confeccionadas por la empresa contratada, verificando la corrección de las mismas y ejerciendo así una tarea de control que carece de la necesaria contraposición de intereses.

3. El control de asistencia y puntualidad del personal se efectúa mediante la firma de una planilla que se habilita por mes y por agente. La auditoría se vio dificultada debido a que no se contó con la totalidad de la documentación justificativa.

Después de las observaciones, la AGN hace una serie de recomendaciones para la solución de las mismas.

El Centro Nacional de Reeducción Social admite las observaciones efectuadas por la AGN y manifiesta que las recomendaciones emitidas por el órgano de control externo se encuentran implementándose en la actualidad.

*Oscar S. Lamberto. – Miguel A. Pichetto.
– José L. Gioja. – Omar E. Becerra. –
Ricardo C. Quintela.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado el

expediente Oficiales Varios 744/01, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre un informe de auditoría de gestión referida a la evaluación de la gestión del centro durante 1999, en el ámbito del Centro Nacional de Reeducción Social (Cenareso) 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, para que informe sobre las medidas adoptadas en el ámbito del Centro Nacional de Reeducción Social (Cenareso) para superar las observaciones del órgano de control externo.

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

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

Sala de la comisión, 16 de septiembre de 2003.

*Oscar S. Lamberto. – Miguel A. Pichetto.
– José L. Gioja. – José Alberto Vitar. –
Raúl E. Baglini. – Omar E. Becerra. –
Ricardo C. Quintela.*

2

Ver expediente 183-S.-2003.

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