



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA



INFORME DE AUDITORÍA N° 39/18

ENERO 2019

AUDITORÍA PROGRAMA N° 38 – ACTIVIDAD 1

“Funciones Esenciales de Salud Pública (Préstamo BIRF 7993 – AR)”

”Proceso de contratación de Recursos Humanos”

SECRETARIA DE GOBIERNO DE SALUD



INDICE

INFORME EJECUTIVO	3
INFORME ANALITICO	12
1.- OBJETO DE LA AUDITORIA	12
2.- ALCANCE DE LAS TAREAS	12
3.- TAREA REALIZADA	13
4.- MARCO DE REFERENCIA	14
5.- ASPECTOS AUDITADOS	14
5.1.- Asignación Presupuestaria	14
5.2.- Modificaciones Presupuestarias	15
5.3.- Análisis de la Programación y Ejecución de las Metas Físicas	15
5.4.- Antecedentes	16
5.4.1.- Convenio	16
5.4.2.- Normas: Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Mundial	17
5.5.- Recursos Humanos del Proyecto	18
5.5.1.- Estructura	18
5.6.- Descripción de los Circuitos Administrativos	21
5.7.- Análisis de Legajos de consultores individuales	21
6.- OBSERVACIONES	23
6.1.- Observaciones del periodo auditado	23
6.2.- Seguimiento de las Observaciones de informes anteriores	29
7.- RECOMENDACIONES	37
8.- CONCLUSION	38
ANEXOS	39



INFORME EJECUTIVO

SECRETARÍA DE GOBIERNO DE SALUD MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN

INFORME DE AUDITORÍA N° 39/18

PROGRAMA N° 38 – ACTIVIDAD 1

“Funciones Esenciales de Salud Pública (Préstamo BIRF 7993 – AR)”

❖ OBJETO DE LA AUDITORIA

Relevar y analizar las contrataciones de personal instrumentadas bajo cualquier modalidad, llevadas a cabo por el Programa.

❖ ALCANCE DE LAS TAREAS

Las tareas de auditoría fueron realizadas por esta Unidad de Auditoría Interna en la Secretaría de Gobierno de Salud, sito en la Avenida 9 de Julio 1925 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la sede de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (Ex UFI-S) ubicada en la calle Moreno 1257, 2° Piso CABA.

A fin de relevar las contrataciones de consultores individuales durante el periodo auditado, esta Unidad de Auditoría Interna consideró necesario tomar una muestra representativa del universo bajo análisis. De 281 (doscientos ochenta y uno) personas contratadas, fueron seleccionados en la muestra 93 consultores que representan un 33,10% del total. La Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (Ex UFI-S) puso a disposición de esta UAI 95 legajos que conforman la totalidad de los consultores individuales incluidos en la misma.

Los procedimientos implementados se desarrollaron de acuerdo a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental, aprobadas mediante Resolución N° 152/02 SGN y los lineamientos establecidos en la Resolución N° 03/2011 SGN, “Manual de Control Interno Gubernamental”.



Se deja constancia que el presente Informe corresponde a un Proyecto incluido en el Plan Anual de Auditoría 2018, oportunamente aprobado por la Sindicatura General de la Nación.

❖ OBSERVACIONES/OPINIÓN DEL AUDITADO

6.1 Observaciones del periodo auditado

6.1.1 Observación: De la compulsa efectuada sobre la muestra de 93 consultores individuales seleccionados se verificaron inconsistencias en relación a los requisitos obligatorios establecidos en el Art. 7° y Art. 10° del Anexo I y el Anexo 2 del Decreto 2345/2008:

- En 93 casos que representan el 100% de las contrataciones analizadas, se verificó que no constan en los legajos las certificaciones de servicio, establecidas en el Art. 10°¹, segundo párrafo del Anexo I del Decreto, que acrediten los años de experiencia previstos para acceder a la función y rango respectivo.

El listado de los consultores se detalla en el **Anexo VI** del presente informe.

Opinión del Auditado: *“Respuesta DGPPSE: Según lo establecido en el Manual Operativo del Programa, en caso de producirse una vacante en estas posiciones, la selección de los consultores se realizará de acuerdo a las Normas: Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Mundial (Edición de Mayo 2004. Versión revisada en octubre de 2006 y mayo de 2010) y el Plan de Adquisiciones. Dichas normas no exigen la presentación de una certificación de servicios que acredite años de experiencia. La selección se efectúa con base en la comparación de las calificaciones de los candidatos a través de la presentación y evaluación de los Curriculum Vitae firmados por los consultores, los cuales obran como declaración jurada.*

El Convenio de Préstamo, sus enmiendas y los acuerdos complementarios entre la República Argentina y el BIRF, tienen preeminencia normativa respecto de las leyes locales que se contrapongan a sus disposiciones.”



- En 35 casos que constituyen el 37,63% de la muestra compulsada se comprobó que los consultores contratados no acreditan título universitario de grado para las funciones de Consultor Experto, Coordinador o Responsable de Proyecto o título terciario de carrera afín no inferior a tres años de duración para la función de Consultor, siendo requisito obligatorio para la educación formal según la normativa mencionada, descrita en el Anexo I del mismo.

Tampoco se visualizaron en los legajos la solicitud fundamentada de excepción a los requisitos aludidos en el párrafo anterior según lo establece el Artículo 7º² del Anexo I del Decreto.

El listado de los consultores se detalla en el **Anexo VII** del presente informe.

Opinión del Auditado: *“Respuesta DGPPSE: En relación a la observación formulada, si bien los consultores no poseen título universitario o terciario, cumplen con los requisitos establecidos en los Términos de Referencia que constan en los legajos correspondientes. Asimismo los Términos de Referencia, en general, cuentan con la No Objeción de los Organismos Internacionales estando incluidos en los respectivos Manuales Operativos aprobados.”*

- De 15 contrataciones, que representan el 16,13% de la muestra se visualizó que los consultores individuales no cuentan con los años de experiencia laboral que, como requisito obligatorio, establece el Decreto 2345/2008 en su Anexo I para las funciones de Consultor Experto, Coordinador o Responsable de Proyecto.

El listado de los consultores se detalla en el **Anexo VIII** del presente informe.

Opinión del Auditado: *“Respuesta DGPPSE: Los años de experiencia requeridos se encuentran detallados en el Manual Operativo del Programa*



y/o en los Términos de Referencia, los consultores cumplen con los criterios de experiencia establecidos en los mismos.”

- En 37 casos que constituyen el 39,78%, no cuentan con los años de experiencia laboral para los rangos I a IV según lo establece el Anexo II del mismo.

El listado de los consultores se detalla en el **Anexo IX** del presente informe.

Opinión del Auditado: *“Respuesta DGPPSE: Los años de experiencia requeridos se encuentran detallados en el Manual Operativo del Programa y/o en los Términos de Referencia, los consultores cumplen con los criterios de experiencia establecidos en los mismos.”*

Causa: Incumplimiento normativo.

Efecto: Debilidad en los mecanismos de control interno y supervisión, que permiten la contratación de consultores que no cumplen con los requisitos establecidos en la normativa utilizada (Decreto 2345/2008 y sus modificatorias) para cada función y rango.

Impacto: Medio

Recomendación: en futuros convenios a suscribir por la Secretaría de Gobierno de Salud a propuesta de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (Ex UFI-S) deberá dar, estricto cumplimiento a lo establecido en la/s norma/s legales vigentes para la selección de consultores individuales a fin de garantizar que los Recursos Humanos que sean afectados a los distintos Proyectos cumplan con los requisitos en su totalidad y no parcialmente, evitando la discrecionalidad o arbitrariedad de los funcionarios actuantes, en referencia a la observancia de la totalidad de las normas.

Acción correctiva informada: El auditado no informa acción correctiva alguna, habida cuenta que no comparte la observación plasmada en el informe.



Responsable/Área responsable: Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales.

Fecha estimada de cumplimiento: El auditado no indicó fecha de cumplimiento habida cuenta que no comparte la observación plasmada en el informe.

Comentario UAI: Se ratifica la observación efectuada por esta UAI en todos sus puntos sobre la base del no cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2345/2008 incorporado en el Manual Operativo – Proyecto de Funciones Esenciales y Programas de Salud Pública (FESP II), Versión 01.3 del 10 de Noviembre de 2010, Anexo XIII – Términos de Referencia Unidad Coordinadora y Fortalecimiento de Funciones y Programas Nacionales, Versión 01.8 de Septiembre de 2016, punto 1.f. Escala de Honorarios³ y Anexo XIV – Términos de Referencia Provincias, Versión 1.7 de Septiembre de 2016, punto 1.e. Escala de Honorarios⁴ y remitido por esa Dirección General.

El Artículo 5^{o5} del mencionado Decreto es claro en cuanto a la aplicación del mismo en el marco de convenios para proyectos o programas con financiamiento internacional para la remuneración de honorarios de los contratos de locación celebrados en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

.

¹ **ARTICULO 10.-** La persona propuesta para contratar deberá satisfacer, además de las exigencias propias de las tareas o servicios especializados a desarrollar, según lo establecido en los artículos 1º y 3º del presente régimen, los requisitos previstos para el acceso a la función y rango respectivo.



A tal efecto, deberá constar en las actuaciones, currículum vitae de la persona firmado en carácter de declaración jurada en todas sus hojas y copia de las certificaciones correspondientes.

La acreditación por escrito del cumplimiento de los demás requisitos previstos en la normativa vigente deberá ser previa a la celebración de la contratación y constatada por el titular de la Unidad de Personal, incluyendo la excepción que se concediera para la contratación del personal según lo establecido en el artículo 7º, segundo párrafo del presente Anexo.

La persona contratada deberá presentar constancias del cumplimiento de los aportes previsionales y de las obligaciones impositivas que correspondan junto con la factura de los honorarios a percibir.

No podrá liquidarse honorario alguno hasta tanto la persona contratada presente dichas constancias.

² **ARTÍCULO 7º.**- Apruébanse la descripción y los requisitos para cada función, los que obran como ANEXO 1 y los honorarios correspondientes que obran como ANEXO 2, integrando el presente régimen de contrataciones. El MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN podrá autorizar con carácter de excepción y fundadamente la contratación de consultores, cuando posean una especialidad informática de reclutamiento crítico en el mercado laboral para la cual pueda prescindirse de la posesión de título universitario o terciario o de la acreditación de los años de experiencia consignados en el presente régimen. De la misma manera, el MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN podrá autorizar, con carácter de excepción, fundadamente la contratación de consultores que posean una especialidad de reclutamiento crítico en el mercado laboral, que no reúnan alguno de los requisitos específicos establecidos para la función. Las solicitudes de autorizaciones de contrataciones con carácter de excepción deberán hacerlas las autoridades incluidas en el artículo 1º, debiendo las mismas constar en el acto administrativo que apruebe la contratación.

³ **1. f. ESCALA DE HONORARIOS:** Los honorarios de los consultores individuales se deberán ajustar a lo dispuesto en el Decreto N° 2.345/08 y sus decretos modificatorios.

Sin perjuicio de ello, los honorarios de los consultores podrán re categorizarse de acuerdo a lo establecido en rango de honorarios estipulado en el punto 1.c. del presente documento, salvo disposición legal superior en contrario, bajo las siguientes condiciones:

- Evaluación de Desempeño anual con calificación de “Muy destacado”.
- Dentro del rango de honorarios previstos para la posición de conformidad con la grilla de equivalencias.
- El ajuste de los honorarios no podrá ser mayor a una categoría por año.
- Exista autorización del Director Nacional del Proyecto.

⁴ **1. e. ESCALA DE HONORARIOS;** conforme Dto. 1.318/2011 y/o sus modificatorios.

⁵ **ARTÍCULO 5º** — Establécese que los honorarios obrantes en el ANEXO 2 del régimen de contrataciones que integra el presente decreto como ANEXO I serán de aplicación, en el ámbito del PODER EJECUTIVO NACIONAL, a los contratos de locación de servicios y de obra intelectual prestados a título personal por personas radicadas en el país en el marco de convenios para proyectos o programas de cooperación técnica con financiamiento externo, bilateral o multilateral y a los administrados por organismos internacionales.

La retribución correspondiente a los requerimientos de asistencia administrativa de los referidos proyectos o programas de cooperación según la complejidad de la misma será la que consta en el ANEXO II del presente decreto. Las locaciones orientadas a satisfacer estos requerimientos no podrán superar en ningún caso el VEINTICINCO POR CIENTO (25%) del total de locaciones de servicios personales pactadas en cada proyecto o programa de cooperación.



El MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO instrumentará las medidas necesarias para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

Será de aplicación a estas contrataciones lo establecido en los artículos 11, 12 y 13 del ANEXO I del presente decreto.

6.1.2 Observación: Del análisis efectuado sobre los legajos de los 93 consultores individuales seleccionados en la muestra se verificó que en 10 casos que representan el 10,75%, las actividades descriptas en los informes de avance y final presentados por cada uno de ellos no se corresponden con las actividades previstas (Resultados Esperados) en los contratos firmados.

Opinión del Auditado: *“Respuesta DGPPSE: Los informes cuentan con la calificación y aprobación del Coordinador General o Director Nacional del Proyecto, no obstante será tenido en cuenta en lo sucesivo.”*

Causa: Incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del consultor contratado.

Efecto: Debilidad en los mecanismos de control interno y supervisión. La falta de cumplimiento por parte de los consultores a las obligaciones establecidas en los contratos firmados, disminuye la capacidad de la organización para el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Impacto: Medio

Recomendación: Se sugiere que el Área de Recursos Humanos de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (Ex UFI-S) en conjunto con el Área o Proyecto donde preste servicios el consultor contratado, rediseñe los mecanismos de control necesarios a fin de que las obligaciones contractuales sean cumplidas en su totalidad o eventualmente, si corresponde, evaluar la rescisión del contrato por causa imputable al contratado y proceda a seleccionar un nuevo consultor individual en reemplazo.

Acción correctiva informada: Ver respuesta en Opinión del Auditado.



Responsable/Área responsable: Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales.

Fecha estimada de cumplimiento: No informado.

El listado de los consultores se detalla en el **Anexo X** del presente informe.

❖ RECOMENDACIONES

Las recomendaciones efectuadas para cada observación en particular, se detallan a continuación:

Recomendación N° 1 a la Observación 6.1.1: En futuros convenios a suscribir por la Secretaria de Gobierno de Salud a propuesta de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (Ex UFI-S) deberá dar, estricto cumplimiento a lo establecido en la/s norma/s legales vigentes para la selección de consultores individuales a fin de garantizar que los Recursos Humanos que sean afectados a los distintos Proyectos cumplan con los requisitos en su totalidad y no parcialmente, evitando la discrecionalidad o arbitrariedad de los funcionarios actuantes, en referencia a la observancia de la totalidad de las normas.

Recomendación N° 2 a la Observación 6.1.2: Se sugiere que el Área de Recursos Humanos de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (Ex UFI-S) en conjunto con el Área o Proyecto donde preste servicios el consultor contratado, rediseñe los mecanismos de control necesarios a fin de que las obligaciones contractuales sean cumplidas en su totalidad o eventualmente evaluar la rescisión del contrato por causa imputable al contratado y proceda a seleccionar un nuevo consultor individual en reemplazo.

❖ CONCLUSIÓN

En virtud del relevamiento efectuado sobre el proceso de contratación de recursos humanos realizado durante el año 2017 se detectó que los requisitos



descriptos en los Anexos XIII y XIV del Manual Operativo del Proyecto FESP II para cada perfil de puesto no solo no guardan concordancia con los requisitos establecidos en el Decreto 2345/2008, vigente durante el periodo auditado, en referencia a la educación formal y años de experiencia requeridos para la contratación de consultores individuales, sino que fueron definidos con un grado menor de exigencia.

Los Recursos Humanos, representan el mayor valor que tiene una Organización. Son ellos, en articulación con el resto de los recursos, los que logran cumplir el Objetivo de la misma.

Disminuir requisitos de manera arbitraria no solo redundante en el incumplimiento normativo, sino que disminuye la capacidad de la organización para el cumplimiento de dicho objetivo.

Es función de la máxima autoridad de Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (Ex UFI-S) la construcción de un sistema de control interno y la generación de un ámbito de control que minimice el riesgo de incurrir en este tipo de prácticas contribuyendo en la eficiencia, eficacia y economía de la organización en su conjunto, para alcanzar los objetivos institucionales propuestos.

Finalmente se destaca que llevar a cabo las acciones recomendadas en el presente informe tendientes a corregir las observaciones, será necesario aun habiendo sido modificado el decreto para la contratación de personal en referencia al periodo auditado y la finalización del préstamo a la fecha del presente informe. Ello, dado en la previsión que existirán situaciones análogas que requieran la contratación de personal.

Buenos Aires, 31 de Enero de 2019

MN