

**MEMORANDO N° 11/2021-P**

Buenos Aires, 14 de abril de 2021

**DE: PRESIDENTE AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Lic. Jesús RODRÍGUEZ

**A: AUDITOR GENERAL DE LA NACIÓN**

Dr. Juan Ignacio FORLÓN

Dr. Javier FERNÁNDEZ

Lic. María Graciela DE LA ROSA

Dr. Gabriel MIHURA ESTRADA

Dr. Alejandro NIEVA

Dr. Miguel Ángel PICHETTO

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en virtud de las responsabilidades y obligaciones de esta Auditoría General de la Nación (AGN), con respecto a dos proyectos de informes incluidos en nuestro Programa de Acción Anual 2021 y en el Plan Operativo Anual 2021 cuya importancia y relevancia obligan a tener especial atención sobre su implementación y seguimiento.

Puntualmente, me refiero al Proyecto de *Auditoría de Cumplimiento N° 120100837 en el Ministerio de Salud - Contratos celebrados en el marco de la Ley 27.573 (Ley de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19)*, y al Proyecto de *Análisis del Plan Estratégico de Vacunación*, aprobado en la Sesión Ordinaria del Colegio de Auditores Generales (CAG) del día 24 de febrero del corriente.

En este sentido, en el Anexo adjunto a esta Nota se presenta, para mejor proveer, una Propuesta con lineamientos básicos que, a mi entender, deberían contemplar ambos proyectos de auditoría.

Sin otro particular, y quedando a su disposición, saludo a Ud. muy atentamente.

## 1. Antecedentes

Luego de que, en marzo del año pasado, la Organización Mundial de la Salud declarase la existencia de una pandemia y la constatación de la propagación de casos de COVID-19 en nuestro país, mediante el Decreto 260/2020 y sus modificatorios y complementarios, se dispuso la ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541, por el plazo de un año a partir de su entrada en vigencia. En concordancia, la Resolución del Ministerio de Salud N° 568/2020 dispuso que la Secretaría de Acceso a la Salud y sus áreas dependientes fueran las encargadas de establecer los lineamientos técnicos de los actos administrativos que emita el Ministerio de Salud de la Nación en su calidad de autoridad de aplicación del citado Decreto.

Asimismo, en el marco de la emergencia sanitaria dispuesta a raíz de la pandemia de COVID 19, y en lo que interesa a los fines de la presente nota, el 6 de noviembre de 2020 fue publicada en el Boletín Oficial la **ley 27.573 de “Vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19”, que declara de interés público la investigación, desarrollo, fabricación y adquisición de las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la COVID-19.**

Dicha ley faculta al Poder Ejecutivo Nacional (PEN), a través del Ministerio de Salud de la Nación, a realizar los trámites para la adquisición de las vacunas que se desarrollen para enfrentar la enfermedad. Además establece, entre otros aspectos, la autorización para la inclusión en los contratos de compra de: (i) la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales arbitrales y judiciales extranjeros, con posibilidad de renunciar a la defensa de inmunidad soberana; (ii) cláusulas de indemnidad patrimonial en favor de quienes participen de la investigación, desarrollo, fabricación, provisión y suministro de las vacunas; (iii) cláusulas de confidencialidad acordes al mercado internacional y a las leyes de Acceso a la Información Pública (27.275) y de los Derechos del Paciente (26.529); y (iv) otras cláusulas acordes al mercado internacional de la vacuna.

Asimismo, y en lo que aquí interesa, en su artículo 10 establece expresamente la remisión de los contratos a la AGN y a las autoridades de la Comisión de Acción Social y Salud Pública de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y de la Comisión de Salud del Honorable Senado de la Nación, con los recaudos necesarios para respetar la confidencialidad de tales contratos.

La mencionada ley, también exime del pago de derechos de importación y de todo otro impuesto, gravamen, contribución, tasa o arancel aduanero o portuario, de cualquier naturaleza u origen, incluido el impuesto al valor agregado, la constitución de depósito previo a las vacunas y descartables importados por el Ministerio de Salud o por el Fondo Rotatorio de OPS, para asegurar las vacunas contra el COVID 19.

A mi entender, el propósito de la legislación fue otorgarle al PEN, a través del Ministerio de Salud, un instrumento legal específico que le permitiera un margen de negociación de contratos que pudiera atender, no sólo los requerimientos de la industria farmacéutica, sino también la necesidad de adquirir con celeridad y eficiencia la mayor cantidad de vacunas posibles en un mercado muy complejo, para intentar garantizar el acceso a vacunas en tiempo y forma por la población argentina.

Específicamente, teniendo en cuenta la situación de excepcionalidad, el legislador previó tal y como se expresó, la intervención de esta Auditoría con el objetivo de dotar al proceso de compra de vacunas de un necesario y oportuno control externo.

Posteriormente, el 30 de diciembre, mediante la **Resolución N° 2.883/2020 del Ministerio de Salud, se aprobó el “Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19 en la República Argentina”**, destacando entre sus considerandos que la Organización Mundial de la Salud recomienda la vacunación contra la COVID-19 como una herramienta de prevención primaria fundamental para limitar las consecuencias sanitarias y económicas devenidas de la pandemia y que esta campaña de vacunación constituye una estrategia de salud pública nacional, prioritaria, equitativa, solidaria y beneficiosa para el

bienestar y la salud, tanto individual como colectiva de los ciudadanos. En este sentido, a fin de alcanzar un alto nivel de cobertura de vacunación en tiempo oportuno, se requiere de acciones articuladas, colaborativas y multisectoriales en todos los niveles de gobierno, junto con las organizaciones sociales.

A continuación, se detalla el propósito y los objetivos de este Plan Estratégico:

1. El propósito del Plan es disminuir la morbilidad-mortalidad y el impacto socio-económico ocasionados por COVID-19.

2. El Objetivo general es vacunar al 100% de la población objetivo en forma escalonada y progresiva, de acuerdo con la priorización de riesgo y la disponibilidad gradual y creciente del recurso.

3. Los Objetivos específicos son:

3.1. Establecer un orden de prioridad en la población objetivo a vacunar, teniendo en cuenta criterios científicos y éticos, en una situación de disponibilidad progresiva de dosis de vacunas; considerando la protección de los grupos con mayor riesgo, junto a grupos de población estratégicos necesarios para asegurar el desarrollo de actividades prioritarias.

3.2. Preparar los aspectos fundamentales relacionados con la logística, la distribución y la administración de las vacunas a medidas que estén disponibles.

3.3. Establecer ejes prioritarios esenciales para evaluar las metas de vacunación: tasas de cobertura, monitoreo continuo de seguridad y efectividad de las vacunas, en correlación con el impacto epidemiológico que produzca la vacunación sobre COVID-19 y, de esta manera, permita la adaptación de la estrategia en pos de lograr el mayor beneficio poblacional.

3.4. Definir los aspectos relacionados a la estrategia de comunicación que estará dirigida al personal sanitario y a la

comunidad, para brindar información oportuna, adecuada, validada y transparente; de esta manera, permitir fortalecer la confianza en la vacunación.

Posteriormente, el Ministerio de Salud dictó la Resolución N° 712/2021, publicada en el Boletín Oficial el 26 de febrero de 2021, que establece en el marco del Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19 en la República Argentina, quienes se consideran Personal Estratégico en los términos del inciso a) Población Priorizada, párrafo primero del Anexo de la Resolución del Ministerio de Salud N° 2.883/20

En este contexto, la Auditoría General de la Nación ha previsto realizar en su Programa de Acción Anual 2021 y Plan Operativo Anual 2021 un conjunto de auditorías relacionadas con la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19, entre las que se destacan el Proyecto de *Auditoría de Cumplimiento N° 120100837 en el Ministerio de Salud - Contratos celebrados en el marco de la Ley 27.573 (ley de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19)* y el Proyecto de *Análisis del Plan Estratégico de Vacunación*, aprobado en la sesión ordinaria del Colegio de Auditores Generales (CAG) del día 24 de febrero del corriente.

## **2. Propuesta:**

En virtud de los antecedentes descriptos precedentemente, y considerando la magnitud de la emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID-19, se propone, para mejor proveer, tener a bien contemplar mínimamente las siguientes cuestiones en los trabajos de control recientemente iniciados y por iniciarse, en los Proyectos de Auditoría referidos, conforme el detalle que se realiza a continuación:

- ✓ Proyecto nuevo según lo aprobado en la S.O. de fecha 24/02/21 del CAG (Punto 9):

Auditoría de Gestión sobre la implementación del “*Plan Estratégico para la Vacunación contra el COVID-19*”, en el marco de la

Resolución del Ministerio de Salud 2.883/2020 del Ministerio de Salud.

✓ Proyecto Nº 120100837:

Auditoría de Cumplimiento de los contratos celebrados en el marco de la Ley 27.573–Ministerio de Salud.

**2.1 Auditoría de Gestión sobre la implementación del “*Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19*”, en el marco de la Resolución del Ministerio de Salud 2.883/2020 (en adelante, el “Plan”).**

**2.1.1 Objetivo:** Evaluar el grado de eficacia, eficiencia, economía y equidad alcanzados por el Ministerio de Salud en la implementación del Plan.

**2.1.1.1 Examinar la gobernanza del Plan (interacciones entre estructuras, procesos y cumplimientos de la normativa vigente):**

**2.1.1.1.1** Responder a las preguntas: ¿Es adecuada la gobernanza del Plan? y ¿La organización favorece su ejecución y cumplimiento?

**2.1.1.1.2** Evaluar la articulación interinstitucional alcanzada con las demás jurisdicciones intervinientes para llevar adelante la campaña de vacunación.

**2.1.1.1.3** Establecer si la estructura organizativa y de gestión es adecuada para que se cumplan con los objetivos establecidos.

**2.1.1.1.4** Evaluar las actividades de monitoreo, supervisión y evaluación.

**2.1.1.1.5** Evaluar los aspectos relacionados a la estrategia de comunicación dirigida al personal sanitario y a la comunidad.

**2.1.1.1.6** Determinar si los sistemas de información y registro brindan información oportuna, adecuada, validada y transparente.

**2.1.1.2 Evaluar la eficacia del Plan (cumplimiento de metas):**

**2.1.1.2.1** Responder a la pregunta: ¿Se cumplen las metas fijadas?

**2.1.1.2.2** Identificar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

**2.1.1.2.3** Examinar si se están cumpliendo las metas de vacunación establecidas.

**2.1.1.2.4** Evaluar el índice de cobertura.

**2.1.1.2.5** Determinar si se cumple con los criterios epidemiológicos tales como: carga de enfermedad, tasa de mortalidad por grupos de edad, tasa de incidencia de la enfermedad por sitio geográfico, etc.

**2.1.1.2.6** Determinar si se cumple con los criterios de priorización de personas vacunadas por riesgos de exposición, enfermedad grave, personas mayores, personas con factores de riesgo y función estratégica.

**2.1.1.2.7** Analizar el registro nominal de dosis aplicadas.

**2.1.1.2.8** Analizar el registro de dosis descartadas.

**2.1.1.2.9** Analizar el sistema de distribución de vacunas (presentación, almacenamiento, transporte, cadena de frío, etc.).

**2.1.1.2.10** Releva si los centros de vacunación se encuentran en condiciones óptimas que garanticen la calidad de las vacunas en todo el proceso.

**2.1.1.2.11** Relevar si el almacenamiento de las vacunas cumple con los protocolos establecidos.

**2.1.1.2.12** Analizar el sistema de gestión de residuos y disposición final.

**2.1.1.2.13** Determinar si se lleva adelante el monitoreo de seguridad y efectividad de las vacunas.

**2.1.1.2.14** Análisis de contexto con Organizaciones de la Sociedad Civil y otras partes interesadas.

**2.1.1.3 Examinar la eficiencia del Plan (verificar que los tiempos e insumos sean razonables):**

**2.1.1.3.1** Responder a la pregunta: ¿Hay una adecuada relación entre los objetivos planteados y los recursos afectados?

**2.1.1.3.2** Plazos. ¿Los tiempos involucrados son razonables?

**2.1.1.3.3** Logística (adquisición, distribución, transporte, almacenamiento, cadena de frío, centros de aplicación, administración de vacunas, etc.)

**2.1.1.3.4** Insumos. Determinar la disponibilidad de los insumos y recursos para llevar adelante la campaña de vacunación y cumplir con las metas fijadas (Programas SUMAR, PROTEGER y REDES).

**2.1.1.4 Evaluar la economía del Plan (precios y costos razonables):**

**2.1.1.4.1** Responder a la pregunta; ¿Los costos de las vacunas e insumos guardan relación con los costos internacionales y la situación de emergencia vigente?

**2.1.1.4.2** Identificar si el Ministerio de Salud adquirió vacunas de modo razonable y económico.

**2.1.1.5 Identificar si el Plan sigue criterios de equidad (Proporcionalidad-Federalismo)**

**2.1.1.5.1** Debido a la disponibilidad gradual de dosis de vacunas, ¿El Plan establece un orden de prioridad de los grupos de población a vacunar en cada una de las etapas?; y, para ello, ¿Se considera un marco bioético fundado en los principios de igualdad y dignidad de derechos, equidad, beneficio social y reciprocidad?

**2.1.1.5.2** Determinar si la distribución se realiza en base a criterios equitativos previamente determinados.

**2.1.1.5.3** Identificar los criterios poblacionales y las prioridades.

**2.1.1.5.4** Análisis de contexto con Organizaciones de la Sociedad Civil y otras partes interesadas.

**2.1.2 En cuanto al desarrollo del objetivo de control, se propone realizar un Enfoque Mixto:**

**2.1.2.1 Enfoque orientado a procesos** a fin de evaluar el funcionamiento de los sistemas implementados por el Ministerio de Salud para llevar adelante el Plan. En este caso se evaluará el buen funcionamiento de los sistemas de gobierno como condición para que las políticas sean efectivas y eficientes.

**2.1.2.2 Enfoque orientado a resultados** a fin de evaluar si los objetivos fijados en términos de metas y resultados se han alcanzado, para establecer de forma global si existen deficiencias que impliquen desviaciones en las metas

estipuladas, o bien para evaluar si los programas o servicios están operando según lo previsto.

## **2.2 Auditoría de Cumplimiento de los contratos celebrados en el marco de la Ley 27.573 -Ministerio de Salud.**

### **2.2.1 Objetivo:**

**2.2.1.1** Evaluar el cumplimiento de la legislación en las contrataciones realizadas para la adquisición de vacunas, en el marco de la Ley 27.573.

**2.2.1.2** Analizar si las contrataciones realizadas se ajustan a los siguientes principios generales:

**2.2.1.2.1** Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.

**2.2.1.2.2** Transparencia en los procedimientos.

**2.2.1.2.3** Publicidad y difusión de las actuaciones.

**2.2.1.2.4** Responsabilidad de los/las agentes y funcionarios/as públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.

**2.2.1.2.5** Asignación de prioridad para los criterios de seguridad sanitaria y de eficiencia y eficacia en los tiempos de los distintos desarrollos por sobre criterios económicos.

**2.2.1.2.6** ¿Se propicia que el Estado Nacional cuente en el menor plazo posible con la cantidad suficiente de dosis de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID 19?

## **2.2.2 Alcance:**

**2.2.2.1** Analizar en qué medida el Ministerio de Salud observó las normas y regulaciones, las políticas, las estipulaciones acordadas en los contratos celebrados a la fecha, los cuales fueron puestos a disposición, y aquellos que, por acciones derivadas de las tareas llevadas a cabo, se encontraran relacionados con lo estipulado en el artículo 10 de la ley 27.573, y toda aquella documentación complementaria relacionada a la adquisición de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID 19.

**2.2.2.2** Obtener evidencias en la observancia de lo prescripto en el marco normativo aplicable para cada caso de análisis, realizando solicitudes de documentación de respaldo y consultas específicas, abordando las distintas cuestiones normadas en dichos actos administrativos.

**2.2.2.3** Obtener evidencia, asimismo, de actos de incumplimiento de la entidad, como pueden ser las desviaciones o hallazgos que se hayan identificado en auditorías previas.

**2.2.2.4** Analizar las recomendaciones y constataciones resultantes de auditorías llevadas a cabo por auditores ajenos a esta Auditoría General de la Nación, como, por ejemplo, la SIGEN.

**2.2.2.5** Prestar principal atención en el interés público y las expectativas de los ciudadanos.

**2.2.2.6** Atender aquellas peticiones encomendadas por los organismos de financiación o fuentes de recursos financieros.

**2.2.2.7** Analizar y dictaminar respecto al aseguramiento de la continuidad de los suministros de fondos, para que el

Ministerio de Salud de la Nación dé cumplimiento a las estipulaciones de los contratos.

**2.2.2.8** Examinar aquellas cláusulas o acuerdos de confidencialidad acordes al mercado internacional de las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19, de conformidad con las leyes 27.275, de Acceso a la Información Pública, 26.529, de Derechos del Paciente, y normas concordantes, complementarias y modificatorias.

**2.2.2.9** Análisis de contexto con Organizaciones de la Sociedad Civil y otras partes interesadas.

### **3. Seguimiento:**

3.1 Teniendo en cuenta la importancia y envergadura de estos dos Proyectos de Auditoría, se propone también que la Gerencia de Control de Gestión del Sector No Financiero realice un informe mensual al CAG, con un resumen pormenorizado del estado de situación de estos proyectos, incluyendo los principales avances, dificultades y toda otra información que se considere apropiada para que el CAG esté debidamente al corriente de los acontecimientos.