

SESIONES DE PRORROGA

2003

ORDEN DEL DIA N° 42

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 19 de febrero de 2004

Término del artículo 113: 1 de marzo de 2004

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a fin de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en relación con el cumplimiento de las metas individualizadas en el Presupuesto Nacional 2000 (Programa 16, Subprograma 02) del ex Consejo Nacional del Menor y la Familia, y otras cuestiones conexas. (317-S.-2003.)

Buenos Aires, 4 de diciembre 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 comunicarle 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, informe: *a)* sobre las medidas adoptadas a los efectos de superar las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación en relación con el cumplimiento de las metas individualizadas en el Presupuesto Nacional 2000 (Programa 16, Subprograma 02) del ex Consejo Nacional del Menor y la Familia (hoy Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia); y *b)* sobre las medidas adoptadas para determinar y efectivizar las responsabilidades que se hubieran derivado de las aludidas observaciones.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO E. LÓPEZ ARIAS.
Juan H. Estrada.

FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a un informe realizado en el ámbito del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (ex Consejo Nacional del Menor y la Familia), por la Auditoría General de la Nación, con el objeto de verificar el cumplimiento de las metas individualizadas en el presupuesto como: *a)* evaluación de guardadores con fines de adopción; y *b)* cuidado transitorio de menores, bajo ama externa, relacionadas con el Programa 16, Subprograma 02, Presupuesto Nacional 2000 del ex Consejo Nacional del Menor y la Familia.

Las tareas de campo se desarrollaron durante el período comprendido entre el 23 de abril y el 31 de julio de 2001.

La Auditoría General de la Nación (AGN) informa que oportunamente se le dio traslado al organismo auditado el proyecto de informe, el cual produjo consideraciones que han sido tenidas en cuenta para la formulación del informe definitivo y serán tenidas en cuenta en futuras auditorías.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por resolución 145/93 dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d)* de la ley 24.156.

Para el cumplimiento de la tarea asignada, la AGN analizó la normativa vigente aplicable, haciendo también una descripción de los procedimientos empleados en el desarrollo del trabajo.

El análisis realizado por la Auditoría General de la Nación dio lugar a las siguientes observaciones:

Análisis de legajos de postulantes a guardadores con fines de adopción

– En algunos legajos no consta el resultado de la realización de las entrevistas de reflexión realiza-

das por profesionales del organismo, cuyo objetivo es brindar información sobre los aspectos jurídicos, médicos, sociales y psicológicos de la adopción.

– En general, en dichos legajos no hay constancias de la remisión a los juzgados cuando son requeridos por los jueces.

– Tampoco existe una base de datos en la que se registre el envío de legajos a los juzgados. Sólo se deja asentado en un cuaderno, sin sistematización, los nombres de los postulantes y la fecha en que sus respectivos legajos fueron remitidos.

– Los legajos no contienen foliatura ni fecha de los pases, de las entradas y las salidas de los distintos sectores que elaboran informes ambientales y psicológicos, lo que impide precisar el tiempo transcurrido entre los mismos.

– El apto de los postulantes se aprueba mediante un acto en el que, generalmente, se omite insertar la fecha de emisión.

– La selección de legajos se realiza entre los más antiguos y se verificó que no existe un sistema de ponderación de postulantes que permita, ante cada requerimiento judicial, seleccionar de un listado aquellos legajos de quienes ofrecen mejores beneficios para los menores.

De la meta “guardadores con fines de adopción”

El presupuesto nacional 2000 estableció como meta “Evaluación de guardadores con fines de adopción”, el cumplimiento de 1.000 unidades de medida individualizadas como postulante evaluado.

Sobre este tema, las observaciones de la AGN son:

– De los antecedentes verificados, no surgen elementos que permitan sustentar la razonabilidad de la cantidad estimada para su cumplimiento en la formulación presupuestaria. Se señala que el promedio anual de postulantes inscritos en los últimos siete años no supera los doscientos sesenta, habiéndose registrado, para el ejercicio 2000, un total de trescientos cincuenta aspirantes.

– El organismo auditado decidió informar como producción terminal bruta de la meta “Guardadores con fines de adopción” la sumatoria de acciones necesarias para evaluar al postulante (informes, visitas, comunicaciones con juzgados, etcétera). Como la unidad de medida informada a la Oficina Nacional de Presupuesto fue la de “postulante evaluado” se estima que el auditado confundió el volumen de trabajo con producción terminal bruta.

– La unidad de medida difiere de la presupuestada por eso se hace imposible la evaluación del grado de cumplimiento y los desvíos.

– Considerando que el objeto del subprograma es la evaluación de postulantes interesados en iniciar los trámites de adopción, la unidad de medida pos-

tulante evaluado, se estima razonable, toda vez que la mencionada meta refleja este objeto.

Programa de amas externas

Amas externas de cuidado común

El “Servicio de amas externas” fue creado mediante resolución 1.883 del 19 de diciembre de 1969. Se llama “ama externa” a la mujer encargada de tener bajo su cuidado, niños en forma transitoria.

También dispone sobre los criterios de selección, los deberes y derechos y sobre los importes que se le entregan a las amas para el cuidado de los niños.

La población a atender está compuesta por niños sanos tutelados por el organismo proteccionista carentes de familia o cuyo grupo familiar se hallare imposibilitado de hacerse cargo de los mismos, que se incorporarán al programa hasta los 5 años de edad.

La misma norma señala que el ama tendrá a su cargo un grupo de menores no inferior a dos, ni superior a cuatro, salvo situaciones excepcionales fundadas.

Amas externas de cuidado preferencial

En virtud de la existencia de niños de 0 a 3 años que padecen de patologías psicofísicas que requieren un cuidado intensivo en un medio familiar, se dictó la resolución 836/80 del 16 de julio de 1980.

Esta describe la actividad como aquella que consiste en la ubicación transitoria en un ama externa de niños de 0 a 3 años que requieran una atención intensiva y excluyente de la posibilidad de convivencia en un grupo numeroso, derivada de la incapacidad psicofísica que presentan. La norma establece que tendrá a su cargo uno o dos niños, según la intensidad del cuidado que requieran.

Análisis de legajos de amas externas

La documentación entregada en carpetas por la responsable del área, relacionada con los antecedentes de las amas, carece de confiabilidad. En efecto, se advierte que los sellos foliadores incorporados, el color de la tinta utilizada para los mismos y la ortografía de quien ha insertado la correlativa numeración en las carpetas entregadas para la muestra, guardan extraordinaria similitud, tanto en hojas amarillentas por ser de vieja data como blancas por ser de reciente incorporación, a pesar del tiempo transcurrido. En virtud de lo señalado, cabría concluir que las carpetas han sido preparadas al momento de la solicitud efectuada por la auditoría.

Por otro lado, la información incorporada contiene en general grandes vacíos entre los años 1994 y 2000. Esos vacíos hacen presumir dos cuestiones que alcanzan la misma gravedad: a) Se ha desglosado documentación sin exponer la causa de la ex-

tracción y b) las carpetas carecen de documentación porque no se instauró un persistente control de la actividad de las amas externas.

Se procedió al análisis de una muestra de los legajos de amas, para cuya selección se tuvo en cuenta, entre otros aspectos: fecha de ingreso del ama al programa, cantidad de niños a su cargo, edad del ama, etcétera.

Del análisis realizado por la AGN en relación a la "Evaluación de amas" en sus legajos se observan las siguientes anomalías.

– A pesar del tiempo de permanencia de algunas amas en el programa, se verificó que no constan en sus carpetas informes de evaluación sobre su desempeño, imprescindibles para mantener un control efectivo.

– El acto de designación del ama, carece de fecha y del número pertinente.

– No se adjunta el acto administrativo de designación del ama.

– No se agregan los estudios médicos que el Departamento de Salud debe realizar como condición de ingreso del ama.

– Se observa el caso de un ama que fue aceptada en el programa "con reservas" y no se han realizado los controles aconsejados en el informe de admisión.

– Desde la fecha de ingreso del ama al programa hasta el momento de la auditoría, no se realizaron con la frecuencia necesaria informes de evaluación, lo que revela una falta de control y seguimiento de la tarea de las amas.

– El organismo no prevé mecanismos de reemplazos para los casos en que por cualquier motivo las amas deban ausentarse. En tales circunstancias, la sustitución es asumida discrecionalmente, con anuencia del auditado, por personas respecto de las cuales no existe una evaluación previa.

– Se han entregado carpetas con hojas refoiliadas. Del confornte entre la actual numeración con la foliatura que existía inicialmente, se deduce que se ha producido una marcada reducción de hojas sin que exista constancia de los desgloses dispuestos ni los motivos que fundamentan la medida.

– Existen legajos que contienen menos de 20 fojas y pertenecen a amas que ingresaron hace 20 años al programa. Su escaso contenido indica que el sistema de control implementado es limitado y mínima la información que al respecto se elabora.

– Se constató que se ha omitido la incorporación de documentos que acrediten la actividad laboral, o el goce de beneficio previsional de los cónyuges de las amas.

De las visitas:

Con el objeto de realizar un relevamiento en el lugar de desempeño de las tareas de las amas, se rea-

lizaron visitas en sus domicilios. Por medio de estas se constató:

– Falta de condiciones en las dimensiones, aseo y luminosidad de la vivienda en la que alberga a los niños. Su mobiliario se encuentra deteriorado.

– La calefacción en la casa es insuficiente. En las camas no había ropas adecuadas a la estación.

– Se observó la carencia de juguetes.

– Algunos menores permanecen en el programa por un período superior al permitido por la normativa. No tiene egresos de menores desde hace cuatro años y tiene dos menores de 11 años.

– Se verificó un número excesivo de menores con necesidades especiales que, además de superar lo permitido por la normativa, son niños que requieren atención personalizada. Se encuentran a cargo del ama niños con patologías leves y otros con trastornos severos, lo que resulta perjudicial para todos.

– Conviven dos niños de cuidado preferencial HIV con uno de cuidado preferencial sin HIV.

– La edad del ama (70 años) resulta excesiva para la tarea que debe realizar.

Observaciones generales al programa de amas externas

– El programa de amas de cuidado preferencial HIV no cuenta con normas regulatorias de su funcionamiento.

– El 84% de amas se domicilian en la provincia de Buenos Aires y sólo 16% viven en Capital Federal, lo que dificulta el seguimiento y control que se debe efectuar sobre la tarea de las mismas.

– Se constató que las amas de cuidado preferencial no reciben capacitación y apoyo técnico suficiente por parte del auditado.

– La cantidad de amas (105) con relación al número de niños bajo su cuidado (535), resulta insuficiente, habida cuenta de la atención personalizada que ellos requieren y la importancia de su rol como madre sustituta en contradicción con la normativa.

– No se ha implementado un sistema destinado a convocar y crear un registro de amas externas cuya nómina indique, con ponderación, las personas con aptitud para asumir el cuidado de los menores que en el futuro deba asumir el Consejo Nacional.

– Existe un elevado número de niños que no poseen documentos de identidad.

Del cumplimiento de la meta y el pago de subsidios a las amas externas

– En el legajo del ama no se detallan los niños a su cargo. Por ende, dicha información no puede ser recabada de manera sencilla y confiable, debiendo tener que consultar cada legajo del menor, para verificar cuál es el ama que lo tiene bajo su cuidado.

– Del análisis practicado en una muestra constituida por las liquidaciones correspondientes a 3 meses con su correspondiente expediente, surgen las siguientes consideraciones:

– Los expedientes liquidadores de subsidios no están completamente foliados.

– Las liquidaciones de gastos no están numeradas.

– No obra en el expediente liquidador o autorizante documentación que certifique el ingreso o egreso del menor bajo el cuidado del ama.

– Los recibos generados para el cobro de estos subsidios no están pre-numerados. También se observa que en los mismos no se detallan días e importe liquidado por menor a cargo.

– Las facturas para el pago de subsidios extraordinarios no se adjuntan al expediente liquidador del gasto, sino al legajo del menor.

– En la instancia de presupuestación no se correlaciona cada meta física con un parcial específico del crédito presupuestario, por lo tanto es imposible relacionar la ejecución de metas físicas con los recursos presupuestarios disponibles.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – José A. Vitar. – 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 N° 199/02, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre una auditoría con el objeto de verificar

el cumplimiento de las metas individualizadas en el presupuesto nacional 2000, en el ámbito del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (ex Consejo Nacional del Menor y la Familia) 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: *a)* sobre las medidas adoptadas a los efectos de superar las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación en relación al cumplimiento de las metas individualizadas en el presupuesto nacional 2000 (Programa 16, Subprograma 02) del ex Consejo Nacional del Menor y la Familia (hoy Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia); y *b)* sobre las medidas adoptadas para determinar y efectivizar las responsabilidades que se hubieran derivado de las aludidas observaciones.

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, 4 de noviembre de 2003.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – José A. Vitar. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

2

Ver expediente 317-S.-2003.

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