

SESIONES ORDINARIAS

2010

ORDEN DEL DÍA N° 483

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 15 de junio de 2010

Término del artículo 113: 25 de junio de 2010

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, referidas al otorgamiento de subsidios y reintegros solicitados por los agentes del seguro de salud en el ámbito de la Administración de Programas Especiales (APE); determinar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las aludidas situaciones y deslindar y efectivizar las correspondientes responsabilidades, y otras cuestiones conexas.

1. (3.839-D.-2010.)

2. (279-O.V.-2007.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-279/07, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre una auditoría de gestión con relación al otorgamiento de subsidios y reintegros solicitados por los agentes del seguro de salud en el ámbito de la Administración de Programas Especiales (APE) 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 solicitándole informe las medidas adoptadas para: a) regularizar

las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación referidas al otorgamiento de subsidios y reintegros solicitados por los agentes del seguro de salud en el ámbito de la Administración de Programas Especiales (APE); b) determinar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las aludidas situaciones y c) deslindar y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

2. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y a la Oficina Anticorrupción a los fines de su toma de conocimiento y a los efectos que determinen sus respectivas competencias.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, a la Oficina Anticorrupción y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con los fundamentos de la presente.

4. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal a los fines de la toma de conocimiento de los juzgados donde tramiten causas relacionadas con dichas cuestiones.

Sala de la comisión, 27 de mayo de 2010.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Administración de Programas Especiales (APE) con el objeto de examinar la gestión desarrollada por la APE con relación al otorgamiento de subsidios y reintegros solicitados por los agentes del seguro de salud.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. Por el decreto 1.254/03 se aprobó la estructura organizativa, la que (a la fecha de terminación de las tareas de campo) no se encontraba totalmente implementada. En la estructura vigente la AGN observa una fuerte centralización en la figura del interventor, de quien depende directamente la mayoría de las jerarquías de primer, segundo y tercer nivel. El organismo auditado ha informado que se encuentra abocado a dictar una nueva estructura organizativa distinta a la aprobada por el decreto 1.254/03 y diferente de la estructura informal existente al momento de las tareas de campo. Su actual organización no se encuentra contenida en un ordenamiento formalmente aprobado.

2. Sistema de información y circuitos administrativos:

a) Los subsidios y reintegros de la APE se tramitan a través de expedientes. La adecuada administración de los mismos constituye un factor clave del éxito en la gestión del organismo. La APE carece de un manual de procedimientos escrito y aprobado por acto administrativo. La intervención ha dictado diversa normativa tendiente a reglamentar las prácticas y prestaciones médicas alcanzadas por las transferencias que brinda, definiendo parámetros objetivos para la resolución de la asistencia solicitada. El organismo auditado informó que el 5 de enero de 2006 se publicó en el Boletín Oficial la resolución 15.700/05-APE, por la que se aprobó el *Manual de normas y procedimientos para la gestión de trámites de la administración de programas especiales*.

b) El sistema de seguimiento de expedientes –Pampa– da cuenta de que el total de expedientes en trámite a la fecha de relevamiento (2/8/05) era de 66.922 sobre un total de 102.099 expedientes ingresados por subsidios o reintegros desde el año 1999 (aproximadamente la misma cantidad que los ingresados en el período 2001 al 2004). El hecho de que haya tantos expedientes en trámite influye negativamente sobre los tiempos de tramitación, la agilidad de los circuitos administrativos y el funcionamiento general de la gestión, al tiempo que sobrecarga las tareas del personal actuante. El organismo afirma que al 20/9/06 ha reducido la incidencia de los expedientes en trámite sobre el total de expedientes iniciados (del 65,5 % al 55,5 %).

c) Entre los factores que contribuyen a incrementar la cantidad de expedientes en trámite, se encuentra el procedimiento de notificación y el retraso de las obras sociales en dar respuesta a las notificaciones que efectúa la APE. El procedimiento de notificación en uso hasta el 31/12/04 para encauzar actuaciones es la toma de conocimiento por parte de la obra social en sede de la APE. Esta circunstancia obstaculiza la posibilidad de revocar un subsidio. La APE informa haber modificado el sistema de notificaciones, empleando más de un procedimiento. También es causante del elevado

número de expedientes en trámite, la demora por parte de la APE para diligenciar las actuaciones.

d) La AGN detectó la falta de consistencia entre la tramitación física de los expedientes y las registraciones en el sistema informático. Cada vez que un área produce el despacho de una actuación, no sólo remite el expediente al área de destino, sino que también reporta su giro en el Sistema Pampa. El tránsito de las actuaciones de un sector a otro, origina en el sistema lo que se denominan expedientes “sin recibir”. Es del caso resaltar que de los 66.922 expedientes en trámite, 20.412 estaban “sin recibir” (30 % del total). La gran cantidad existente de expedientes sin recibir constituye una falla de control del sistema administrativo toda vez que, entre una cantidad significativa de expedientes sin recibir, la pérdida de actuaciones podría pasar desapercibida más fácilmente que en una cantidad acotada. La APE informa haber reducido la cantidad de expedientes sin recibir (del 30 % al 25,2 %), a través de la ubicación real de los mismos y evitando desfases entre el movimiento de expedientes y la carga virtual.

e) Entre los expedientes sin recibir se encuentran aquellos que surgen de consignar erróneamente en el sistema un destinatario distinto al cual se le giró la actuación, generando un desfase entre el registro del sistema y el destino real. Durante el ejercicio 2005, el organismo ha implementado el uso de código de barras en los expedientes y lectores ópticos, para evitar la existencia de expedientes en estas condiciones. Del seguimiento realizado en el área asesoría jurídica surge que la cantidad de expedientes sin recibir al 9/5/05 ascendía a 9.478, mientras que tal cantidad al 2/8/05 (cuando ya estaba en aplicación la lectura del código de barras) era de 9.951 expedientes sin recibir.

f) Se asignan expedientes a usuarios inexistentes o a personal que ya no forma parte del plantel del organismo. El organismo informa que procedió a la depuración de usuarios dados de baja o que no corresponde que estuvieran activos.

3. La campaña de vacunación antigripal del año 2004 abarcó el subsidio de 350.500 dosis a las obras sociales mediante dos modalidades:

a) La entrega de 196.000 dosis de vacunas a 83 obras sociales del sistema, a través de un convenio de complementación recíproca celebrado con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) por un valor de \$ 2.375.128.

b) El otorgamiento de subsidios financieros para adquirir dosis adicionales a favor de seis obras sociales, separadamente del resto. El total de subsidios pagados (al margen de las dosis entregadas según el punto anterior) ascendió a \$ 2.769.525.

c) El valor de cada monodosis en la primera modalidad fue a razón de \$ 12,12, mientras que los subsidios acordados al grupo de seis obras sociales resultó en un valor individual de \$ 25. De acuerdo con las aclaraciones producidas por la gerencia de prestaciones, dicho valor fue el más bajo que se logró a través de una com-

pulsa del mercado nacional. Corresponde puntualizar que la medicación que se utilizó para la campaña es la más cara, por tratarse la monodosis de una vacuna individual que se comercializa con la jeringa descartable prellenada, de 0,5 ml. Existen en el mercado kits de 10 vacunas (multidosis), cuya complementación con las monodosis podría reducir notablemente el costo de la campaña.

d) La APE no verificó la razonabilidad de las cantidades de dosis solicitadas por las obras sociales. La gerencia de prestaciones informó que se confrontaron las cantidades de vacunas solicitadas con los requerimientos formulados por las obras sociales en las campañas previas. Sin embargo, tal comparación debió practicarse respecto de las cantidades de vacunas efectivamente aplicadas, en lugar de las solicitadas. Cabe citar como ejemplo que en la campaña del año 2004, la Obra Social de Trabajadores de Empresas de Electricidad recibió un subsidio equivalente a 21.300 dosis. En la actuación por la que se pagaron los fondos, la obra social mediante nota del 23 de abril de 2004 solicitó la entrega de 4.000 vacunas "...en virtud de la experiencia de años anteriores donde a pesar de la difusión de la campaña sólo un 20 % de la población beneficiaria alcanzada por la norma concurre a vacunarse..."

e) En la campaña del año 2004 se dejó de requerir a las obras sociales la obligación de demostrar la efectiva aplicación de las vacunas.

f) Se entregaron vacunas con posterioridad a la fecha aconsejada como límite para su aplicación.

4. Durante la campaña antigripal del año 2002, se tramitaron subsidios que presentan las siguientes características:

a) La Obra Social Bancaria Argentina fue beneficiaria de un subsidio de \$ 225.000 para financiar su campaña de vacunación 2002. En una primera etapa se pagó el 70 % de la suma acordada, previéndose que: "El desembolso del saldo restante se efectivizará una vez que la obra social haya dado cumplimiento con la rendición de cuentas de la totalidad del subsidio otorgado". La obra social presentó documentación referida a la aplicación de las vacunas, pero mereció objeciones por parte de la subgerencia de rendición de cuentas, la que reclamó la remisión del cuadro con la información de la totalidad de beneficiarios vacunados con las dosis subsidiadas suscrito por el proveedor y el agente del seguro, el soporte magnético correspondiente y la factura por el importe total subsidiado. En oportunidad de requerir la APE dicha documentación la obra social contestó que desconocía el trámite por el cual se le había otorgado el subsidio. Frente a ello, el organismo no solicitó una rectificación, procediendo –en cambio– al pago del saldo restante. La obra social ya había recibido \$ 157.500 –que constituía el 70 % de lo acordado– y presentó factura del proveedor por un valor de \$ 197.676. En consecuencia, habría correspondido el pago del saldo de \$ 40.176, pese a lo cual se pagó la cantidad de \$ 67.500.

b) La Obra Social de Trabajadores de Empresas de Electricidad recibió un subsidio por la campaña antigripal 2002 equivalente a 17.334 dosis. Su rendición de cuentas sólo fue por 3.012 afiliados vacunados. El agente de salud no estaría en condiciones de demostrar la aplicación de las demás vacunas, debiendo devolver la cantidad de \$ 82.096,20, conforme da cuenta la notificación 99.876/05.

5. Rendición de cuentas:

a) La APE verifica que existan facturas y recibos, que respalden las transacciones comerciales ocasionadas por las prestaciones médicas que subsidia. Recién durante el año 2005 se comenzaron a practicar controles sobre los prestadores médicos, que se encuentran en implementación.

b) La rendición de cuentas de subsidios por medicación de HIV no es totalmente eficaz para demostrar la efectiva aplicación del subsidio.

c) En la documentación de respaldo constan las fotocopias del troquel correspondiente al medicamento entregado al afiliado afectado con el virus del sida. No existen motivos para que los citados troqueles se adjunten en fotocopia, en lugar de los originales, según lo exigido por la normativa interna.

d) Los agentes de salud que reciben subsidios para financiar medicamentos de HIV, realizan adquisiciones de gran envergadura incluyendo a todos sus afiliados con dicha patología. Por más que la obra social declare que el medicamento subsidiado está incluido en la factura y recibo globales presentados, no se han obtenido evidencias de controles de integridad respecto de subsidios, beneficiarios y facturas/recibos. En este aspecto, el organismo auditado informa haber adoptado medidas para que todas las solicitudes que se efectúen para cubrir tratamientos con antirretrovirales deben ser tramitadas en carácter de reintegro (resolución 3.070/06-APE) y conforme a la metodología establecida en el anexo I de la misma.

6. Existen apoyos financieros acordados para financiar el déficit de diversas obras sociales, con grandes demoras en su tramitación: Cabe destacar que mediante la resolución 77/2002-APE se discontinuó el otorgamiento de apoyos financieros (regulados por la resolución 1.040/98-APE) que se otorgaban a obras sociales en situación crítica desde el punto de vista económico-financiero. Actualmente se destina la totalidad de los recursos disponibles para la cobertura de subsidios y/o reintegros por prestaciones médicas. Sin embargo, se encuentran en trámite las rendiciones de algunos apoyos financieros de antigua data, cuyos beneficiarios no han demostrado la utilización de los fondos en los términos establecidos. Tales rendiciones de cuenta se encuentran en análisis de la asesoría jurídica, por ejemplo:

a) Por nota 16.167/01, la Obra Social del Personal de la Industria de la Alimentación rindió cuenta de un subsidio de \$ 500.000 (como ampliación de apoyos financieros anteriores), otorgado en diciembre de 2000

para cancelar pasivos prestacionales. El 29/10/01 la subgerencia de rendición de cuentas observó la presentación efectuada por la obra social, planteando —entre otros problemas— la falta de los contratos celebrados con algunos prestadores médicos, el pago en efectivo de algunas prestaciones, el pago de obligaciones que no eran exigibles a la fecha de otorgamiento y la duda sobre el carácter “prestacional” de algunos pasivos cancelados. Luego de sucesivas intimaciones y presentaciones de la obra social durante los años 2002 al 2005, en mayo de 2005 se la emplazó para que ofrezca una aclaración de los reparos formulados. Sin embargo, el accionar de la APE no permitió regularizar la situación.

b) Por expediente 4.546 tramitó la rendición de cuentas de un apoyo financiero de \$ 100.000 otorgado en 1999 a la Obra Social de la Dirección Nacional de Vialidad, para cancelar pasivos prestacionales. En el año 2000 se plantearon diversas objeciones a la rendición de cuentas, que fueron reconocidas por la obra social. Entre los planteamientos de mayor significación, cabe citar que los fondos del subsidio se utilizaron para cancelar prestaciones distintas que las establecidas, así como también que se pagó a prestadores médicos con los que no se había celebrado contrato. La APE efectuó requerimientos y notificaciones, intimando a regularizar la situación con un lapso de inacción de tres años. El último emplazamiento a la obra social fue en junio de 2005.

7. Pago de reintegros sin sustento documental: La AGN detectó dos subsidios transformados en reintegros, que fueron pagados sin que la obra social demuestre haber aplicado los fondos en una prestación de salud. La Obra Social del Personal de la Sanidad Argentina solicitó dos subsidios por las sumas de \$ 162.700,20 y \$ 77.500. Cuando una obra social solicita un subsidio para una determinada prestación y posteriormente demuestra haber financiado la práctica con fondos propios, el subsidio puede transformarse en reintegro, lo cual implica que la APE paga la suma solicitada y luego procede a archivar las actuaciones. Ello se debe a que en los reintegros todos los elementos necesarios para demostrar la inversión de fondos son verificados previamente por rendición de cuentas. En los reintegros tramitados por expedientes 56.850 y 54.806, las actuaciones no poseen ningún comprobante que demuestre la aplicación de fondos por parte de la obra social. No se remitieron las actuaciones a rendición de cuentas, resolviéndose el pago como reintegros y mandando los expedientes al archivo.

8. Subsidios transformados en reintegros, sin contar con elementos suficientes: Por expediente 12.803 se otorgó un subsidio a OSECAC por \$ 66.000 para la cobertura de un trasplante hepático. La APE transformó el subsidio en reintegro, a raíz de que la obra social presentó documentación que demostraba la realización de la prestación médica, efectuada antes de la recepción del subsidio. La documentación agregada consiste en la factura B 0001-00000582 de la Fundación Favaloro

para la Docencia y la Investigación Médica por la suma de \$ 69.000 y un recibo provisorio serie A 003749 que ampara la cancelación parcial de dicha factura por la suma de \$ 3.000, dándose por suficiente prueba para acordar el reintegro de \$ 66.000. Por la operatoria que se sigue para reintegros, la actuación que aquí se comenta se remitió al archivo, sin la comprobación de la aplicación de la totalidad de los fondos.

9. Pago de reintegros que no siguieron el procedimiento formal de tramitación: Por expedientes 68.530 y 69.392, se pagaron sendos reintegros a la Obra Social Ferroviaria por un total de \$ 423.384, en virtud de los gastos incurridos por ésta en medicación para el tratamiento de un afiliado hemofílico. Los reintegros fueron analizados inicialmente por la gerencia de prestaciones pero posteriormente debieron ser remitidos a rendición de cuentas, a fin de que se expida sobre la validez de los elementos comerciales presentados. En estos casos, los expedientes fueron girados a la asesoría jurídica y a la intervención, resolviéndose su aprobación y pago sin el análisis de rendición de cuentas. No surgen elementos que justifiquen haber alterado el circuito normal de los reintegros, omitiendo remitir los expedientes a la subgerencia de rendición de cuentas. A su vez, en el expediente 69.392 la obra social había solicitado en carácter de reintegro el 50 % de las sumas invertidas, lo cual ascendía a \$ 141.039,59. La APE fijó el valor en el 80 % del valor de mercado, pagándose un reintegro de \$ 203.424. No surgen elementos que permitan interpretar la razonabilidad de lo actuado.

10. Rezago del Fondo Solidario de Redistribución, acumulado al 2/12/03: El rezago al que se alude es el saldo remanente que se acumula en la cuenta recaudadora del Fondo Solidario de Redistribución (que recauda la AFIP), cuando no está adecuadamente identificada la obra social destinataria de los aportes. En noviembre de 2004, se celebró un convenio entre las carteras de Salud, Trabajo y la Jefatura de Gabinete de Ministros, para distribuir el sobrante acumulado al 2/12/03, del citado fondo. Allí se estableció el pago de subsidios solicitados por diversas obras sociales, por un importe total de \$ 3.241.730,57. Los subsidios que se determinaron para ser atendidos mediante estos fondos carecen de dictamen jurídico y de acto administrativo que autorice el pago. Con fecha 4/7/05 la AFIP informó que había transferido la totalidad del monto convenido a las obras sociales correspondientes. El procedimiento de pago seguido para estos expedientes se apartó del mecanismo general, debiendo la APE comunicar a cada obra social los subsidios que se corresponden con dichos pagos y reclamar la rendición de cuentas de los fondos.

11. De la muestra seleccionada se evidencian demoras entre las distintas etapas que reconoce el trámite de los subsidios. Son infrecuentes las presentaciones espontáneas de las obras sociales, rindiendo cuentas de los subsidios obtenidos. En igual sentido, no es habitual que la APE intime oportunamente a los agentes de salud para que regularicen tales rendiciones. Surge

del tablero comando que la cantidad de expedientes sin rendir era de 24.904. Por otra parte, de la muestra seleccionada surgen varios casos que presentan lapsos de inacción bastante prolongados (más de un año). A ello debe agregarse que las obras sociales (en ocasiones) no responden adecuadamente a los pronunciamientos de la APE, lo que se traduce en dilatados plazos de tramitación de las rendiciones de cuentas.

12. Pago de subsidios en bonos: Durante el año 2001 y conforme las previsiones del decreto de necesidad y urgencia 1.002/01, la Tesorería General de la Nación procedió al pago de una deuda que el INSSJyP mantenía con la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), por un valor de \$ 220.000.000. El pago se realizó en bonos de consolidación 3ª serie (denominados PRO5) que la SSS utilizó en parte, para transferir a la APE la suma de \$ 20.000.000. De acuerdo a la autorización otorgada por el artículo 2º del decreto 1.238/01, la APE resolvió destinar los mismos al pago en forma extra-presupuestaria de subsidios y reintegros, alcanzando a todos los apoyos financieros que resultaron acordados entre el 10/12/01 y el 3/1/02. Se transfirieron bonos por un valor residual de \$ 12.606.653,38 a distintas obras sociales, los que "...han sido rechazados por una gran cantidad de agentes del seguro de salud...", toda vez que los valores de cotización real de los bonos oscilan en un quinto (1/5) de su valor residual". En razón de ello fue generalizado el rechazo de los títulos pero su devolución no se concretó. No se han obtenido evidencias que se hayan reclamado la rendición de tales subsidios. En algunas actuaciones la AGN observó que el pago en bonos no se llevó a cabo, sino que se procedió al pago en moneda de curso legal. En dichas actuaciones la APE, decidió cancelar en efectivo por un valor total de \$ 3.655.328,38 aquellas operaciones que, habiéndose acordado su pago en bonos, se encontraban impagas al 9/5/02. El resto de los bonos que no fueron transferidos se mantuvieron en la cuenta títulos y ascienden a la suma de \$ 7.028.167,44 según el balance general de la APE al 31/12/2004.

13. Subsidios por montos menores: Se subsidian prestaciones médicas que –si bien corresponden a patologías cubiertas por la normativa dictada por la APE– resultan de muy bajo costo. Téngase presente que entre los objetivos de la APE se destaca el de financiar prestaciones de alto impacto económico originadas en enfermedades de baja incidencia y alto costo.

La Administración de Programas Especiales indica en su descargo haber tomado acciones a correctivas con relación a varias de las observaciones realizadas por la AGN. Asimismo manifiesta:

–Que considera positiva la experiencia relacionada con la implementación del código de barras en la carátula de los expedientes y la utilización de las lectoras de caracteres ópticos para el registro de movimientos entre sectores.

–Que se puso énfasis en la contratación pública de las vacunas antigripales y su distribución en debido tiempo.

–Que ha celebrado el 5 de octubre de 2006 un acta de compromiso donde se establece un programa de regularización del ambiente de control interno con un cronograma y pautas de trabajo que tienen por finalidad adecuar las observaciones realizadas por la Sindicatura General de la Nación.

–Que mediante la resolución 5.866/05-APE ha distribuido el remanente del Fondo Solidario de Redistribución acumulado al 2/12/03.

–Que la actual gestión se encuentra empeñada en el mantenimiento de una tecnología informática y administrativa del más alto nivel. De tal modo, se pretende evitar lapsos de inacción en la tramitación de subsidios y reintegros.

La AGN recomienda concluir las tareas que permitan el diseño de una estructura orgánica que se adecue a las necesidades operativas del organismo. Continuar con la incorporación de tecnología informática y administrativa. Las notificaciones a las obras sociales para que rindan cuenta de subsidios pagados o para intimar que respondan a observaciones formuladas a las rendiciones presentadas deberían practicarse mediante notificación fehaciente desde el área respectiva. Efectuar el inventario físico de expedientes para su confrontación con los registros existentes en el sistema, practicando los ajustes de existencia y localización que resulten pertinentes y procediendo a rehabilitar el trámite de aquellos que se encuentren mal asignados. Implementar un procedimiento rutinario de evaluación y regularización de los expedientes sin recibir en el sistema que permita mantener actualizado la localización de los expedientes. El uso de código de barras y lectores ópticos al remitir expedientes de un sector a otro podría contribuir en este sentido, pero debería efectuarse un seguimiento de su resultado. Desafectar la posibilidad de que se asignen expedientes para analizar a usuarios inexistentes. Tomar las medidas que resulten necesarias para que la rendición de cuentas abarque aspectos prestacionales, además de los financieros. Proceder a la revocación de los subsidios pagados, luego de practicadas las notificaciones correspondientes y sin haber tenido respuesta de los agentes de salud. En las campañas de vacunación antigripales, requerir de las obras sociales que demuestren la aplicación de las dosis obtenidas mediante financiamiento de la APE. Tomar recaudos para evitar que los reintegros se paguen y luego se archiven, sin pasar previamente por rendición de cuentas. Gestionar de las instancias pertinentes la asignación del fondo de rezago y tramitar los subsidios correspondientes conforme la normativa general de la APE. Tomar los recaudos necesarios para evitar lapsos de inacción en la tramitación de subsidios y reintegros. Ajustar su actuación a los estándares previstos en la carta compromiso con el ciudadano. Resolver la situación de los subsidios y reintegros que

fueron cancelados mediante la transferencia de bonos de consolidación. Evaluar la conveniencia de fijar un monto mínimo por debajo del cual no se den curso a las solicitudes de subsidios o reintegros.

El producto principal de la APE es el otorgamiento de subsidios y reintegros a las obras sociales. Su tramitación se efectúa mediante el diligenciamiento de expedientes, destacándose la gran cantidad de actuaciones que existen en trámite. Una de las causas del elevado número de expedientes en trámite es la demora por parte de la APE para diligenciar las actuaciones, en especial, las correspondientes a subsidios pagados. En la campaña de vacunación antigripal del año 2004 los subsidios acordados a seis (6) obras sociales para financiar la compra de tales vacunas, se efectuó en base a un valor unitario de \$ 25 por cada monodosis, en tanto que el valor pagado por dichas vacunas para ser distribuidas al resto de las obras sociales, fue de \$ 12,12. Asimismo, no se verificó la razonabilidad de las cantidades de vacunas solicitadas por cada obra social, con las cantidades efectivamente aplicadas en años anteriores. Por otra parte, con la campaña antigripal del año 2004 se dejó de requerir a las obras sociales la obligación de demostrar la efectiva aplicación de las vacunas. La revisión de la rendición de cuentas de la campaña antigripal del año 2002, presenta irregularidades en el pago de subsidios a la Obra Social Bancaria Argentina por \$ 225.000 y a la Obra Social de Trabajadores de Empresas de Electricidad, que debería devolver a la APE la suma de \$ 82.096,20. La rendición de cuentas de los subsidios es eminentemente financiera, careciendo de controles sobre las prestaciones médicas. Asimismo, la rendición de medicamentos consta de la presentación de troqueles en fotocopia en lugar de los originales. Existen apoyos financieros acordados a obras sociales en gestiones anteriores, por sumas muy significativas y con gran demora en el tratamiento de las rendiciones de cuenta correspondientes. El accionar de la APE no permitió regularizar la situación de estos subsidios, ya sea subsanando las deficiencias planteadas o por la revocación de los subsidios acordados. Se ha detectado el pago de subsidios y reintegros en forma improcedente, en razón de que se transformaron subsidios en reintegros por valor de \$ 240.200,20 a favor de la Obra Social del Personal de la Sanidad y \$ 63.000 a favor de OSECAC, eximiendo de hecho a las obras sociales de demostrar la aplicación de los fondos. Asimismo, se procedió a la aprobación de reintegros por un total de \$ 423.384 a favor de la Obra Social Ferroviaria, sin verificar la validez de los elementos comerciales presentados. Las situaciones comentadas ameritan considerar la procedencia de revocar los subsidios, reintegros o apoyos financieros, efectuando las investigaciones que resulten pertinentes para dilucidar la responsabilidad de las instancias intervinientes. En 2001 se pagaron subsidios con bonos, no rendidos ni devueltos a la APE, por va-

lor de \$ 12.606.653,38. Existen bonos en *default* por valor nominal de \$ 7.028.167,44, así como también un crédito contra el Instituto Nacional de Seguridad Social para Pensionados y Jubilados por \$ 127.335.336,46, todo ello expresado al 31/12/2004.

Dadas las irregularidades planteadas, y conforme la resolución de la Auditoría General de la Nación citada, vemos la necesidad de colaborar las actuaciones acompañando la resolución e informe dictados en este sentido, conformes las facultades reguladas en la resolución 1/06 de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, del 2 de marzo de 2006, en el artículo 1° que establece que “los informes de auditoría aprobados por resolución de Auditoría General de la Nación serán remitidos a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas quien emitirá dictamen, recomendando a las Cámaras del Honorable Congreso [...] d) Otros destinos que resuelva la comisión”, todo esto con relación a los expedientes 7.979/06 y 1.787/07, obrantes en el Juzgado Nacional de Primera Instancia Criminal y Correccional N° 5, Secretaría N° 9.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-279/07, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre una auditoría de gestión con relación al otorgamiento de subsidios y reintegros solicitados por los agentes del seguro de salud en el ámbito de la Administración de Programas Especiales (APE) 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, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, referidas al otorgamiento de subsidios y reintegros solicitados por los agentes del seguro de salud en el ámbito de la Administración de Programas Especiales (APE).

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

Sala de la comisión, 27 de mayo de 2010.

*Nicolás A. Fernández. – José M. A. Mayans.
– Gerónimo Vargas Aignasse. – José M.
Díaz Bancalari. – María L. Leguizamón.*

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Administración de Programas Especiales (APE) con el objeto de examinar la gestión desarrollada por la APE con relación al otorgamiento de subsidios y reintegros solicitados por los agentes del seguro de salud.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. Por el decreto 1.254/03 se aprobó la estructura organizativa, la que (a la fecha de terminación de las tareas de campo) no se encontraba totalmente implementada. En la estructura vigente la AGN observa una fuerte centralización en la figura del interventor, de quien depende directamente la mayoría de las jerarquías de primero, segundo y tercer nivel. El organismo auditado ha informado que se encuentra abocado a dictar una nueva estructura organizativa distinta de la aprobada por el decreto 1.254/03 y diferente de la estructura informal existente al momento de las tareas de campo. Su actual organización no se encuentra contenida en un ordenamiento formalmente aprobado.

2. Sistema de información y circuitos administrativos:

a) Los subsidios y reintegros de la APE se tramitan a través de expedientes. La adecuada administración de los mismos constituye un factor clave del éxito en la gestión del organismo. La APE carece de un manual de procedimientos escrito y aprobado por acto administrativo. La intervención ha dictado diversa normativa tendiente a reglamentar las prácticas y prestaciones médicas alcanzadas por las transferencias que brinda, definiendo parámetros objetivos para la resolución de la asistencia solicitada. El organismo auditado informó que el 5 de enero de 2006 se publicó en el Boletín Oficial la resolución 15.700/05-APE, por la que se aprobó el Manual de Normas y Procedimientos para la Gestión de Trámites de la Administración de Programas Especiales.

b) El sistema de seguimiento de expedientes –Pampa– da cuenta de que el total de expedientes en trámite a la fecha de relevamiento (2/8/05) era de 66.922 sobre un total de 102.099 expedientes ingresados por subsidios o reintegros desde el año 1999 (aproximadamente la misma cantidad que los ingresados en el período 2001 a 2004). El hecho de que haya tantos expedientes en trámite influye negativamente sobre los tiempos de tramitación, la agilidad de los circuitos administrativos y el funcionamiento general de la gestión, al tiempo que sobrecarga las tareas del personal actuante. El organismo afirma que al 20/9/06 ha reducido la incidencia de

los expedientes en trámite sobre el total de expedientes iniciados (del 65,5 % al 55,5 %).

c) Entre los factores que contribuyen a incrementar la cantidad de expedientes en trámite, se encuentran el procedimiento de notificación y el retraso de las obras sociales en dar respuesta a las notificaciones que efectúa la APE. El procedimiento de notificación en uso hasta el 31/12/04 para encauzar actuaciones es la toma de conocimiento por parte de la obra social en sede de la APE. Esta circunstancia obstaculiza la posibilidad de revocar un subsidio. La APE informa haber modificado el sistema de notificaciones, empleando más de un procedimiento. También es causante del elevado número de expedientes en trámite la demora por parte de la APE para diligenciar las actuaciones.

d) La AGN detectó la falta de consistencia entre la tramitación física de los expedientes y las registraciones en el sistema informático. Cada vez que un área produce el despacho de una actuación, no sólo remite el expediente al área de destino, sino que también reporta su giro en el Sistema Pampa. El tránsito de las actuaciones de un sector a otro origina en el sistema lo que se denominan expedientes “sin recibir”. Es del caso resaltar que de los 66.922 expedientes en trámite 20.412 estaban sin recibir (30 % del total). La gran cantidad existente de expedientes sin recibir constituye una falla de control del sistema administrativo, toda vez que, entre una cantidad significativa de expedientes sin recibir, la pérdida de actuaciones podría pasar desapercibida más fácilmente que en una cantidad acotada. La APE informa haber reducido la cantidad de expedientes sin recibir (del 30 % al 25,2 %), a través de la ubicación real de los mismos y evitando desfases entre el movimiento de expedientes y la carga virtual.

e) Entre los expedientes sin recibir se encuentran aquellos que surgen de consignar erróneamente en el sistema un destinatario distinto de aquel al cual se le giró la actuación, generando un desfase entre el registro del sistema y el destino real. Durante el ejercicio 2005, el organismo ha implementado el uso de código de barras en los expedientes y lectores ópticos, para evitar la existencia de expedientes en estas condiciones. Del seguimiento realizado en el área asesoría jurídica surge que la cantidad de expedientes sin recibir al 9/5/05 ascendía a 9.478, mientras que tal cantidad al 2/8/05 (cuando ya estaba en aplicación la lectura del código de barras) era de 9.951 expedientes sin recibir.

f) Se asignan expedientes a usuarios inexistentes o a personal que ya no forma parte del plantel del organismo. El organismo informa que procedió a la depuración de usuarios dados de baja o que no correspondía que estuvieran activos.

3. La campaña de vacunación antigripal del año 2004 abarcó el subsidio de 350.500 dosis a las obras sociales mediante dos modalidades:

a) La entrega de 196.000 dosis de vacunas a 83 obras sociales del sistema, a través de un convenio de complementación recíproca celebrado con el Instituto

Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) por un valor de \$ 2.375.128.

b) El otorgamiento de subsidios financieros para adquirir dosis adicionales a favor de 6 obras sociales, separadamente del resto. El total de subsidios pagados (al margen de las dosis entregadas según el punto anterior) ascendió a \$ 2.769.525.

c) El valor de cada monodosis en la primera modalidad fue a razón de \$ 12,12, mientras que los subsidios acordados al grupo de 6 obras sociales resultó en un valor individual de \$ 25. De acuerdo con las aclaraciones producidas por la gerencia de prestaciones, dicho valor fue el más bajo que se logró a través de una compulsa del mercado nacional. Corresponde puntualizar que la medicación que se utilizó para la campaña es la más cara, por tratarse la monodosis de una vacuna individual que se comercializa con la jeringa descartable prellenada, de 0,5 ml. Existen en el mercado kits de 10 vacunas (multidosis), cuya complementación con las monodosis podría reducir notablemente el costo de la campaña.

d) La APE no verificó la razonabilidad de las cantidades de dosis solicitadas por las obras sociales. La gerencia de prestaciones informó que se confrontaron las cantidades de vacunas solicitadas con los requerimientos formulados por las obras sociales en las campañas previas. Sin embargo, tal comparación debió practicarse respecto de las cantidades de vacunas efectivamente aplicadas, en lugar de respecto de las solicitadas. Cabe citar como ejemplo que, en la campaña del año 2004, la Obra Social de Trabajadores de Empresas de Electricidad recibió un subsidio equivalente a 21.300 dosis. En la actuación por la que se pagaron los fondos, la obra social mediante nota del 23 de abril de 2004 solicitó la entrega de 4.000 vacunas, "...en virtud de la experiencia de años anteriores, donde a pesar de la difusión de la campaña sólo un 20 % de la población beneficiaria alcanzada por la norma concurre a vacunarse..."

e) En la campaña del año 2004 se dejó de requerir a las obras sociales la obligación de demostrar la efectiva aplicación de las vacunas.

f) Se entregaron vacunas con posterioridad a la fecha aconsejada como límite para su aplicación.

4. Durante la campaña antigripal del año 2002, se tramitaron subsidios que presentan las siguientes características:

a) La Obra Social Bancaria Argentina fue beneficiaria de un subsidio de \$ 225.000 para financiar su campaña de vacunación 2002. En una primera etapa se pagó el 70 % de la suma acordada, previéndose que: "El desembolso del saldo restante se efectivizará una vez que la obra social haya dado cumplimiento con la rendición de cuentas de la totalidad del subsidio otorgado". La obra social presentó documentación referida a la aplicación de las vacunas, pero mereció objeciones por parte de la Subgerencia de Rendición de Cuentas, la que reclamó la remisión del cuadro con la información de la totalidad de beneficiarios vacunados

con las dosis subsidiadas suscrito por el proveedor y el agente del seguro, el soporte magnético correspondiente y la factura por el importe total subsidiado. En oportunidad de requerir la APE dicha documentación, la obra social contestó que desconocía el trámite por el cual se le había otorgado el subsidio. Frente a ello, el organismo no solicitó una rectificación, procediendo —en cambio— al pago del saldo restante. La obra social ya había recibido \$ 157.500 —que constituían el 70 % de lo acordado— y presentó factura del proveedor por un valor de \$ 197.676. En consecuencia, habría correspondido el pago del saldo de \$ 40.176, pese a lo cual se pagó la cantidad de \$ 67.500.

b) La Obra Social de Trabajadores de Empresas de Electricidad recibió un subsidio por la campaña antigripal 2002 equivalente a 17.334 dosis. Su rendición de cuentas sólo fue por 3.012 afiliados vacunados. El agente de salud no estaría en condiciones de demostrar la aplicación de las demás vacunas, debiendo devolver la cantidad de \$ 82.096,20, conforme da cuenta la notificación 99.876/05.

5. Rendición de cuentas:

a) La APE verifica que existan facturas y recibos que respalden las transacciones comerciales ocasionadas por las prestaciones médicas que subsidia. Recién durante el año 2005 se comenzaron a practicar controles sobre los prestadores médicos, que se encuentran en implementación.

b) La rendición de cuentas de subsidios por medicación de HIV no es totalmente eficaz para demostrar la efectiva aplicación del subsidio.

c) En la documentación de respaldo constan las fotocopias del troquel correspondiente al medicamento entregado al afiliado afectado con el virus del sida. No existen motivos para que los citados troqueles se adjunten en fotocopia, en lugar de los originales, según lo exigido por la normativa interna.

d) Los agentes de salud que reciben subsidios para financiar medicamentos de HIV realizan adquisiciones de gran envergadura incluyendo a todos sus afiliados con dicha patología. Por más que la obra social declare que el medicamento subsidiado está incluido en la factura y recibo globales presentados, no se han obtenido evidencias de controles de integridad respecto de subsidios, beneficiarios y facturas/recibos. En este aspecto, el organismo auditado informa haber adoptado medidas para que todas las solicitudes que se efectúen para cubrir tratamientos con antirretrovirales deban ser tramitadas en carácter de reintegro (resolución 3.070/06-APE) y conforme a la metodología establecida en el anexo I de la misma.

6. Existen apoyos financieros acordados para financiar el déficit de diversas obras sociales, con grandes demoras en su tramitación. Cabe destacar que mediante la resolución 77/2002-APE se discontinuó el otorgamiento de apoyos financieros (regulados por la resolución 1.040/98-APE) que se otorgaban a obras sociales en situación crítica desde el punto de vista

económico-financiero. Actualmente, se destina la totalidad de los recursos disponibles para la cobertura de subsidios y/o reintegros por prestaciones médicas. Sin embargo, se encuentran en trámite las rendiciones de algunos apoyos financieros de antigua data, cuyos beneficiarios no han demostrado la utilización de los fondos en los términos establecidos. Tales rendiciones de cuenta se encuentran en análisis de la asesoría jurídica, por ejemplo:

a) Por nota 16.167/01, la Obra Social del Personal de la Industria de la Alimentación rindió cuenta de un subsidio de \$ 500.000 (como ampliación de apoyos financieros anteriores), otorgado en diciembre de 2000 para cancelar pasivos prestacionales. El 29/10/01 la Subgerencia de Rendición de Cuentas observó la presentación efectuada por la obra social, planteando –entre otros problemas– la falta de los contratos celebrados con algunos prestadores médicos, el pago en efectivo de algunas prestaciones, el pago de obligaciones que no eran exigibles a la fecha de otorgamiento y la duda sobre el carácter “prestacional” de algunos pasivos cancelados. Luego de sucesivas intimaciones y presentaciones de la obra social durante los años 2002 a 2005, en mayo de 2005 se la emplazó para que ofreciera una aclaración de los reparos formulados. Sin embargo, el accionar de la APE no permitió regularizar la situación.

b) Por expediente 4.546 tramitó la rendición de cuentas de un apoyo financiero de \$ 100.000 otorgado en 1999 a la Obra Social de la Dirección Nacional de Vialidad, para cancelar pasivos prestacionales. En el año 2000 se plantearon diversas objeciones a la rendición de cuentas, que fueron reconocidas por la obra social. Entre los planteamientos de mayor significación, cabe citar que los fondos del subsidio se utilizaron para cancelar prestaciones distintas que las establecidas, así como también que se pagó a prestadores médicos con los que no se había celebrado contrato. La APE efectuó requerimientos y notificaciones, intimando a regularizar la situación con un lapso de inacción de tres años. El último emplazamiento a la obra social fue en junio de 2005.

7. Pago de reintegros sin sustento documental:

La AGN detectó dos subsidios transformados en reintegros, que fueron pagados sin que la obra social demostrase haber aplicado los fondos en una prestación de salud. La Obra Social del Personal de la Sanidad Argentina solicitó dos subsidios por las sumas de \$ 162.700,20 y \$ 77.500. Cuando una obra social solicita un subsidio para una determinada prestación y posteriormente demuestra haber financiado la práctica con fondos propios, el subsidio puede transformarse en reintegro, lo cual implica que la APE paga la suma solicitada y luego procede a archivar las actuaciones. Ello se debe a que en los reintegros todos los elementos necesarios para demostrar la inversión de fondos son verificados previamente por rendición de cuentas. En los reintegros tramitados por expedientes 56.850 y

54.806, las actuaciones no poseen ningún comprobante que demuestre la aplicación de fondos por parte de la obra social. No se remitieron las actuaciones a rendición de cuentas, resolviéndose el pago como reintegros y mandando los expedientes al archivo.

8. Subsidios transformados en reintegros, sin contar con elementos suficientes:

Por expediente 12.803 se otorgó un subsidio a OSE-CAC por \$ 66.000 para la cobertura de un trasplante hepático. La APE transformó el subsidio en reintegro, a raíz de que la obra social presentó documentación que demostraba la realización de la prestación médica, efectuada antes de la recepción del subsidio. La documentación agregada consiste en la factura B 0001-00000582 de la Fundación Favaloro para la Docencia y la Investigación Médica por la suma de \$ 69.000 y un recibo provisorio serie A 003749 que ampara la cancelación parcial de dicha factura por la suma de \$ 3.000, dándose por suficiente prueba para acordar el reintegro de \$ 66.000. Por la operatoria que se sigue para reintegros, la actuación que aquí se comenta se remitió al archivo, sin la comprobación de la aplicación de la totalidad de los fondos.

9. Pago de reintegros que no siguieron el procedimiento formal de tramitación:

Por expedientes 68.530 y 69.392 se pagaron sendos reintegros a la Obra Social Ferroviaria por un total de \$ 423.384, en virtud de los gastos incurridos por ésta en medicación para el tratamiento de un afiliado hemofílico. Los reintegros fueron analizados inicialmente por la gerencia de prestaciones pero posteriormente debieron ser remitidos a rendición de cuentas, a fin de que se expidiese sobre la validez de los elementos comerciales presentados. En estos casos, los expedientes fueron girados a la asesoría jurídica y a la intervención, resolviéndose su aprobación y pago sin el análisis de rendición de cuentas. No surgen elementos que justifiquen haber alterado el circuito normal de los reintegros, omitiendo remitir los expedientes a la Subgerencia de Rendición de Cuentas. A su vez, en el expediente 69.392 la obra social había solicitado en carácter de reintegro el 50 % de las sumas invertidas, lo cual ascendía a \$ 141.039,59. La APE fijó el valor en el 80 % del valor de mercado, pagándose un reintegro de \$ 203.424. No surgen elementos que permitan interpretar la razonabilidad de lo actuado.

10. Rezago del Fondo Solidario de Redistribución, acumulado al 2/12/03:

El rezago al que se alude es el saldo remanente que se acumula en la cuenta recaudadora del Fondo Solidario de Redistribución (que recauda la AFIP), cuando no está adecuadamente identificada la obra social destinataria de los aportes. En noviembre de 2004 se celebró un convenio entre las carteras de Salud, Trabajo y la Jefatura de Gabinete de Ministros, para distribuir el sobrante acumulado al 2/12/03 del citado fondo. Allí se estableció el pago de subsidios solicitados por diversas obras sociales, por un importe total de \$ 3.241.730,57.

Los subsidios que se determinaron para ser atendidos mediante estos fondos carecen de dictamen jurídico y de acto administrativo que autorice el pago. Con fecha 4/7/05 la AFIP informó que había transferido la totalidad del monto convenido a las obras sociales correspondientes. El procedimiento de pago seguido para estos expedientes se apartó del mecanismo general, debiendo la APE comunicar a cada obra social los subsidios que se corresponden con dichos pagos y reclamar la rendición de cuentas de los fondos.

11. De la muestra seleccionada se evidencian demoras entre las distintas etapas que reconoce el trámite de los subsidios. Son infrecuentes las presentaciones espontáneas de las obras sociales, rindiendo cuentas de los subsidios obtenidos. En igual sentido, no es habitual que la APE intime oportunamente a los agentes de salud para que regularicen tales rendiciones. Surge del tablero comando que la cantidad de expedientes sin rendir era de 24.904. Por otra parte, de la muestra seleccionada surgen varios casos que presentan lapsos de inacción bastante prolongados (más de un año). A ello debe agregarse que las obras sociales (en ocasiones) no responden adecuadamente a los pronunciamientos de la APE, lo que se traduce en dilatados plazos de tramitación de las rendiciones de cuentas.

12. Pago de subsidios en bonos:

Durante el año 2001, y conforme las previsiones del decreto de necesidad y urgencia 1.002/01, la Tesorería General de la Nación procedió al pago de una deuda que el INSSJyP mantenía con la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) por un valor de \$ 220.000.000. El pago se realizó en bonos de consolidación 3ª serie (denominados PRO5) que la SSS utilizó, en parte, para transferir a la APE la suma de \$ 20.000.000. De acuerdo a la autorización otorgada por el artículo 2º del decreto 1.238/01, la APE resolvió destinar los mismos al pago en forma extrapresupuestaria de subsidios y reintegros, alcanzando a todos los apoyos financieros que resultaron acordados entre el 10/12/01 y el 3/1/02. Se transfirieron bonos por un valor residual de \$ 12.606.653,38 a distintas obras sociales, los que "...han sido rechazados por una gran cantidad de agentes del seguro de salud [...] toda vez que los valores de cotización real de los bonos oscilan en un quinto (1/5) de su valor residual". En razón de ello fue generalizado el rechazo de los títulos pero su devolución no se concretó. No se han obtenido evidencias que se hayan reclamado la rendición de tales subsidios. En algunas actuaciones la AGN observó que el pago en bonos no se llevó a cabo, sino que se procedió al pago en moneda de curso legal. En dichas actuaciones la APE, decidió cancelar en efectivo por un valor total de \$ 3.655.328,38 aquellas operaciones que, habiéndose acordado su pago en bonos, se encontraban impagas al 9/5/02. El resto de los bonos que no fueron transferidos se mantuvo en la cuenta Títulos y asciende a la suma de \$ 7.028.167,44 según el balance general de la APE al 31/12/2004.

13. Subsidios por montos menores:

Se subsidian prestaciones médicas que –si bien corresponden a patologías cubiertas por la normativa dictada por la APE resultan de muy bajo costo. Téngase presente que entre los objetivos de la APE, se destaca el de financiar prestaciones de alto impacto económico originadas en enfermedades de baja incidencia y alto costo.

La Administración de Programas Especiales indica en su descargo haber tomado acciones correctivas con relación a varias de las observaciones realizadas por la AGN. Asimismo manifiesta:

- Que considera positiva la experiencia relacionada con la implementación del código de barras en la carátula de los expedientes y la utilización de las lectoras de caracteres ópticos para el registro de movimientos entre sectores.

- Que se puso énfasis en la contratación pública de las vacunas antigripales y su distribución en debido tiempo.

- Que ha celebrado el 5 de octubre de 2006 un acta de compromiso donde se establece el Programa de Regularización del Ambiente de Control Interno con un cronograma y pautas de trabajo que tienen por finalidad adecuar las observaciones realizadas por la Sindicatura General de la Nación.

- Que mediante la resolución 5.866/05-APE ha distribuido el remanente del Fondo Solidario de Redistribución acumulado al 2/12/03.

- Que la actual gestión se encuentra empeñada en el mantenimiento de una tecnología informática y administrativa del más alto nivel. De tal modo, se pretende evitar lapsos de inacción en la tramitación de subsidios y reintegros.

La AGN recomienda concluir las tareas que permitan el diseño de una estructura orgánica que se adecue a las necesidades operativas del organismo. Continuar con la incorporación de tecnología informática y administrativa. Las notificaciones a las obras sociales para que rindan cuenta de subsidios pagados o para intimar que respondan a observaciones formuladas a las rendiciones presentadas deberían practicarse mediante notificación fehaciente desde el área respectiva. Efectuar el inventario físico de expedientes para su confrontación con los registros existentes en el sistema, practicando los ajustes de existencia y localización que resulten pertinentes y procediendo a rehabilitar el trámite de aquellos que se encuentren mal asignados. Implementar un procedimiento rutinario de evaluación y regularización de los expedientes sin recibir en el sistema que permita mantener actualizada la localización de los expedientes. El uso de código de barras y lectores ópticos al remitir expedientes de un sector a otro podría contribuir en este sentido, pero debería efectuarse un seguimiento de su resultado. Desafectar la posibilidad de que se asignen expedientes para analizar a usuarios inexistentes. Tomar las medidas que resulten neces-

rias para que la rendición de cuentas abarque aspectos prestacionales, además de los financieros. Proceder a la revocación de los subsidios pagados, luego de practicadas las notificaciones correspondientes y sin haber tenido respuesta de los agentes de salud. En las campañas de vacunación antigripales, requerir de las obras sociales que demuestren la aplicación de las dosis obtenidas mediante financiamiento de la APE. Tomar recaudos para evitar que los reintegros se paguen y luego se archiven, sin pasar previamente por rendición de cuentas. Gestionar de las instancias pertinentes la asignación del fondo de rezago y tramitar los subsidios correspondientes conforme la normativa general de la APE. Tomar los recaudos necesarios para evitar lapsos de inacción en la tramitación de subsidios y reintegros. Ajustar su actuación a los estándares previstos en la carta compromiso con el ciudadano. Resolver la situación de los subsidios y reintegros que fueron cancelados mediante la transferencia de bonos de consolidación. Evaluar la conveniencia de fijar un monto mínimo por debajo del cual no se den curso a las solicitudes de subsidios o reintegros.

El producto principal de la APE es el otorgamiento de subsidios y reintegros a las obras sociales. Su tramitación se efectúa mediante el diligenciamiento de expedientes, destacándose la gran cantidad de actuaciones que existen en trámite. Una de las causas del elevado número de expedientes en trámite es la demora por parte de la APE para diligenciar las actuaciones, en especial, las correspondientes a subsidios pagados. En la campaña de vacunación antigripal del año 2004 los subsidios acordados a seis (6) obras sociales para financiar la compra de tales vacunas, se efectuó en base a un valor unitario de \$ 25 por cada monodosis, en tanto que el valor pagado por dichas vacunas para ser distribuidas al resto de las obras sociales, fue de \$ 12,12. Asimismo, no se verificó la razonabilidad de las cantidades de vacunas solicitadas por cada obra social, con las cantidades efectivamente aplicadas en años anteriores. Por otra parte, con la campaña antigripal del año 2004 se dejó de requerir a las obras sociales la obligación de demostrar la efectiva aplicación de las vacunas. La revisión de la rendición de cuentas de la campaña antigripal del año 2002, presenta irregularidades en el pago de subsidios a la Obra Social Bancaria Argentina por \$ 225.000 y a la Obra Social de Trabajadores de Empresas de Electricidad, que debería devolver a la APE la suma de \$ 82.096,20. La rendición de cuentas de los subsidios es eminentemente financiera, careciendo de controles sobre las prestaciones médicas. Asimismo, la rendición de medicamentos consta de la presentación de troqueles en fotocopia en lugar de los originales. Existen apoyos financieros acordados a obras sociales en gestiones anteriores, por sumas muy significativas y con gran demora en el tratamiento de las rendiciones de cuenta correspondientes. El accionar de la APE no permitió regularizar la situación de estos subsidios, ya sea subsanando las deficiencias planteadas o por la revocación de los subsidios acordados. Se ha detectado el pago

de subsidios y reintegros en forma impropia, en razón de que se transformaron subsidios en reintegros por valor de \$ 240.200,20 a favor de la Obra Social del Personal de la Sanidad y \$ 63.000 a favor de OSECAC, eximiendo de hecho a las obras sociales de demostrar la aplicación de los fondos. Asimismo, se procedió a la aprobación de reintegros por un total de \$ 423.384 a favor de la Obra Social Ferroviaria, sin verificar la validez de los elementos comerciales presentados. Las situaciones comentadas ameritan considerar la procedencia de revocar los subsidios, reintegros o apoyos financieros, efectuando las investigaciones que resulten pertinentes para dilucidar la responsabilidad de las instancias intervinientes. En 2001, se pagaron subsidios con bonos, no rendidos ni devueltos a la APE por valor de \$ 12.606.653,38. Existen bonos en default por valor nominal de \$ 7.028.167,44, así como también un crédito contra el Instituto Nacional de Seguridad Social para Pensionados y Jubilados por \$ 127.335.336,46, todo ello expresado al 31/12/2004.

Consideraciones finales

Los firmantes del presente dictamen, deben aclarar la razón por la que no comparten la remisión a la Justicia de lo obrado en la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Pública Nacional, que realiza el dictamen de mayoría.

En primer lugar, creemos que esta remisión echa por tierra una pacífica posición de la comisión desde su conformación hasta la fecha, que consiste en el necesario pedido de informes al Poder Ejecutivo nacional, con el agregado, en casos específicos, del pedido de deslindes de responsabilidades.

Quienes suscribimos el presente dictamen entendemos que la intervención de la Justicia, de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y de la Oficina Anticorrupción, es un paso que debe darse posteriormente a la respuesta del organismo auditado, y queda en cabeza del organismo y de la Justicia misma, en el supuesto de que efectivamente se detectara la comisión de ilícitos.

No creemos que se pueda abrir una vía de examen paralela a la de la comisión, puesto que en la misma existe un proceso administrativo donde está auditando, y no está concluida dicha instancia.

Incluir a la Justicia en mitad de un proceso administrativo propio y pertinente de la comisión, es un hecho que puede aparejar complicaciones, así como malentendidos que la institucionalidad obliga evitar.

Es necesario que se concluya la cuestión administrativa, ya que de ella pueden desprenderse elementos por los cuales esta comisión y el Congreso de la Nación deban darle intervención a la Justicia. No obstante lo dicho, el camino paralelo y concomitante es un prejuzgamiento peligroso.

Dicha peligrosidad se encuentra, sobre todo, en la interpretación que puedan realizar los órganos juris-

diccionales de la remisión que pretende el dictamen de mayoría.

En primer lugar, debe destacarse que dicha remisión no se realiza en carácter de denuncia (hecho que podrían llevar a cabo los señores legisladores *per se*, sin inconveniente alguno). En este sentido, al no tener la remisión carácter de denuncia, sino de mera comunicación, puede llegar a interpretarse como una injerencia del Poder Legislativo en cuestiones de índole estrictamente judicial.

Debe recordarse que esta comisión, cada vez que la Justicia ha solicitado comunicaciones sobre las auditorías que se llevan a cabo y sobre los informes de la Auditoría General de la Nación, no ha tenido inconvenientes en realizar dichas comunicaciones, pero siempre a solicitud del órgano jurisdiccional.

Diferente es la cuestión que nos ocupa, donde el Congreso de la Nación comunicaría a la Justicia, sin carácter de denuncia, un informe de la Auditoría General de la Nación donde no se encuentra el respectivo descargo del organismo auditado. Podría entenderse que se está tratando de marcar al órgano jurisdiccional interviniente el camino de la investigación que debe realizar, lo que resulta a todas luces violatorio del sistema republicano de gobierno y de la división de poderes.

Debe destacarse asimismo que haciendo una remisión a la Justicia de un procedimiento no concluido, estamos actuando como fedatarios de un informe sobre el cual no tenemos constancia de su veracidad. En relación a ello, muchos informes del Colegio de Auditores, no por malintencionados, a veces son revertidos porque el organismo auditado da explicaciones fundadas de los elementos por los cuales se llevaron a cabo determinados procedimientos. Por ello resulta cuando menos importante, que para realizar la remisión a la Justicia puedan tenerse a la vista las explicaciones que los organismos auditados hagan de las diferentes observaciones.

Finalizando, debemos recordar que el sistema de auditoría no es un control represivo; a través del mismo no se persigue imponer sanción alguna, sin que es una técnica en la cual se aplican la ciencia y arte del profesional o de los profesionales actuantes.

En las observaciones y comentarios de la auditoría se identifican las deficiencias, los desvíos detectados y su relevancia institucional y jurídica; los que dan paso a las recomendaciones. El auditor, al concluir

su trabajo, relata hechos, procedimientos aplicados, y determina las anomalías halladas, evalúa, opina, manifiesta su parecer acerca del cumplimiento legal, la conformidad de los estados financieros a los principios de contabilidad generalmente aceptados (según el tipo de auditoría que se practique) en el marco del objeto de auditoría y del ámbito institucional en el cual se llevó a cabo, etcétera. Aquél expresa en su informe qué vio, cómo lo analizó, qué irregularidades encontró y qué recomienda corregir. Este último aspecto, dentro de la estructura del informe, está expresado en las denominadas recomendaciones. Ellas, que han de relacionarse directamente con las observaciones y comentarios, indican las acciones que debe adoptar el auditado y las correcciones y/o modificaciones que debe llevar a cabo (conf. Ivanega, Miriam M.; *El control público y los servicios públicos*; “La Ley”, 2007-C, 1226).

En consecuencia, las observaciones y recomendaciones no pueden consistir en “generalidades” que impidan al auditado conocer en forma certera si debe modificar un procedimiento, un sistema de registro, aumentar el personal, etcétera. Las recomendaciones, al ser consecuencia de un juicio de valor, deben ser concretas, relevantes, convincentes en el fondo y en la forma, expresadas en sentido positivo y constructivo. Pierde sentido la elaboración de recomendaciones, si ellas traducen un simple formulismo lingüístico, repetitivo, que no transmite, con certeza, la necesidad de que el auditado las implemente. Su relevancia radica en que están dirigidas a indicar al controlado los mecanismos y medidas que deben adoptarse o corregirse si esto no se expresa en forma comprensible, el objetivo del control –en el caso de la auditoría– fracasa, ya que el controlado no podrá modificar su accionar.

Es por ello que, ante el informe de Auditoría, resulta imprescindible conocer el descargo del organismo auditado. En caso contrario no sólo estaríamos violentando el sistema de división de poderes, sino también el principio legal de la legítima defensa, puesto que quienes resultan auditados son prejuzgados antes de efectuar el descargo correspondiente.

Nicolás A. Fernández. –Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. –
María L. Leguizamón.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 3.839-D.-2010 y 279-O.V.-2007.