

**SESIONES EXTRAORDINARIAS****2016****ORDEN DEL DÍA N° 1121****Impreso el día 6 de diciembre de 2016**

Término del artículo 113: 19 de diciembre de 2016

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS**

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), referido a las prestaciones brindadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, en el marco del programa social “Promoción del Bienestar de los Mayores” (Proyecto Pro-Bienestar), en el período comprendido entre el 1º/1/11 y el 31/7/12. (142-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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

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

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), referido a “las prestaciones brindadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados en el marco del programa social denominado Promoción del Bienestar de los Mayores (Proyecto Pro-Bienestar) en el período comprendido entre el 1º/1/11 y el 31/7/12”.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.

*Juan P. Tunessi.***FUNDAMENTOS**

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un informe, aprobado por la resolución AGN 96/14, en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), referido a “las prestaciones brindadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados en el marco del programa social denominado Promoción del Bienestar de los Mayores (Proyecto Pro-Bienestar) en el período comprendido entre el 1º/1/11 y el 31/7/12”.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 3/9/12 y el 30/9/13. El resultado de las tareas de campo fue comunicado al organismo auditado, quien ha formulado consideraciones tenidas en cuenta por la AGN para elaborar el informe definitivo.

La AGN en el punto “Alcance del trabajo de auditoría” aclara que se ha aplicado, entre otros, el siguiente procedimiento: Visita a los centros de jubilados y pensionados de la Unidad de Gestión Local (UGL) VI - Capital Federal comprendidos en la selección muestral, con el objeto de constatar el cumplimiento de las previsiones reglamentarias y contractuales aplicables.

El órgano de control expone los siguientes comentarios y observaciones:

**1. Actividades desarrolladas por el programa**

La AGN informa que la ejecución del Programa Pro-Bienestar fue modificándose desde su creación en el año 1992, pasando de ser un sistema prestacional

integral destinado a atender las necesidades de afiliados con ingresos mínimos y una situación social de desamparo y pobreza extrema, con el propósito de elevar su calidad de vida y facilitar su integración y valoración social, a una asistencia que actualmente se limita, en forma casi excluyente, a proveer un complemento alimentario mensual y en determinados casos mediante un servicio de comedor y vianda. En menor medida, el programa se ejecuta también con la realización de actividades sociopreventivas, previstas en el componente denominado Educación Alimentaria Nutricional, que fuera incluido por disposición 2.910/GPSC/09 al Programa Pro-Bienestar, a los fines de desarrollar en los beneficiarios la capacidad de identificar sus problemas alimento-nutricionales, sus posibles causas y soluciones para actuar en consecuencia, con la finalidad de contribuir a mejorar el estado nutricional personal, familiar y de la comunidad basado en el autocuidado y responsabilidad.

## 2. Beneficio de Complemento Alimentario (BCA)

La AGN informa que el BCA fue implementado para proporcionar un complemento alimentario para los afiliados del instituto que se encuentren en situación socio-económica crítica.

El órgano de control señala que, del análisis de los datos correspondientes al período auditado y de la visita a los centros de jubilados y pensionados (CJyP) de la selección muestral, surgen las siguientes observaciones:

a) No se asientan en las fichas individuales de los beneficiarios los datos relativos a la evaluación nutricional al momento del ingreso al programa, condición necesaria para realizar una curva y/o tabla nutricional que permita planificar acciones según los resultados obtenidos, efectuar seguimientos para determinar su evolución y realizar, en su caso, las derivaciones correspondientes al médico de cabecera y/o hacia otros programas del Instituto.

b) Al momento de la implementación del BCA (disposición 1.619/GCV/99) se establecieron para el armado de las distintas modalidades de bolsones, compuestos por alimentos secos y frescos, los siguientes parámetros: Requerimiento para la 3ra. Edad- Un valor calórico total estimado de 1.900 calorías diarias; la cobertura del citado requerimiento para el Bolsón A se fijó en el 74 % (67,70 % víveres secos y 6,30 % víveres frescos). La cobertura del requerimiento calórico de los alimentos contenido en los bolsones disminuyó, entre 1999 y el período auditado, un 31,32 %. Destaca la AGN que el importe acreditado mensualmente en los recibos de haberes para la compra directa de productos frescos por parte de los beneficiarios que reciben el bolsón Pro-Bienestar no se actualiza desde el año 2007, por lo que el poder de compra ha disminuido significativamente.

c) Existencia de CJyP en donde se presentan las siguientes falencias:

- No se exhibe habilitación municipal.
- Deficiencias edilicias como humedad, falta de pintura en las paredes y cielorrasos, ausencia de rampas para discapacitados y señalización de emergencia.
- No posee cuenta bancaria exclusiva para el programa.
- No se invalidan adecuadamente las facturas de los proveedores al momento de entrega de bolsones.
- No consta compulsas de precios para la compra de los alimentos.
- El bolsón de alimentos pesa aproximadamente 8 kilos por lo que resulta dificultoso su traslado.
- La bolsa en la que se entregan los alimentos es de polietileno, fácil de romperse y sin manijas, lo que aumenta la dificultad de su traslado.

d) No se cuenta con información relativa al número de afiliados (con su correspondiente padrón) que conforme a los requisitos exigidos están en condiciones de recibir el BCA a fines de determinar el porcentaje de cobertura efectiva.

e) El auditado carece de información respecto si los CJyP cuentan con los controles pertinentes de la autoridad sanitaria jurisdiccional correspondiente.

## 3. Supervisión y seguimiento por parte de las UGL del servicio brindado por los centros de jubilados y pensionados

Informa la AGN que las disposiciones 1.619/GCV/99 y 2.910/GPSC/09 aprueban –entre otros aspectos– normas técnico-operativas administrativas para la supervisión y seguimiento por parte de las UGL del servicio que en el marco del Programa Pro-Bienestar brindan los centros de jubilados y pensionados a los beneficiarios.

Respecto del análisis de la información y documentación suministrada por los CJyP seleccionados, correspondientes al 27 % de las UGL (ITucumán, III-Córdoba, IV-Mendoza, VI-Capital Federal, VII-La Plata, VIII-San Martín, XIV-Entre Ríos, XVIII-Misiones, XXIV-Catamarca, XXVII-Río Negro), cuyos padrones representan el 38 % de los beneficiarios del programa, la AGN señala que surgen bajos porcentajes de cumplimiento de los procedimientos de supervisión y seguimiento establecidos en las normas mencionadas. La AGN manifiesta que se ha podido determinar que las UGL evaluadas no han cumplido los procedimientos establecidos para el seguimiento y supervisión de los servicios que en el marco del programa brindan los CJyP, en un 32,57 %, habiendo dado cumplimiento parcial a los mismos en un 38,43 % y en su totalidad en el 29 %.

## 4. Control de la Unidad de Auditoría Prestacional (UAP)

En este punto la AGN informa que, en la Programación Anual 2011 la UAP planificó auditar a los centros de jubilados y pensionados que prestan servicios en 29

UGL (78,37 %) del instituto; la muestra dentro de cada UGL seleccionada en el interior del país fue definida por la UAP en un porcentaje promedio aproximado del 20 % y para el área metropolitana del 40 % sobre el total de centros bajo programa, arrojando 535 CJyP (19,72 %) de un universo conformado por 2.712.

Del análisis realizado por la AGN surge que de las 29 UGL planificadas, la UAP auditó 15, es decir el 51,72 % y del total CJyP que programó auditar, controló al 51,59 % produciéndose un desvío del 48,41 %.

Asimismo, la AGN informa que en el Plan Anual de Auditoría-Año 2012 la UAP planificó auditar a los CJyP que prestan servicios en 23 UGL (62,16 %) del instituto con una muestra conformada por 191 CJyP que representa el 7 % del universo; de los controles practicados (97 informes de auditoría) entre el 1º/1/12 al 31/7/12 surge que 51,55 % corresponden a CJyP que obtuvieron una valoración final “Malo” o “Regular” y el 42,27 % “Bueno”. El 6,18 % restante se refiere a informes emitidos por la UAP en los que se especifica que la auditoría no pudo ser llevada a cabo debido a las siguientes circunstancias: 5,15 % no resultó posible presenciar la entrega de los bolsones por haberse informado erróneamente su fecha y en el 1,03 % el domicilio informado era inexistente.

Respecto de las falencias detectadas en la tarea desarrollada por la UAP, la AGN señala que le corresponde al área responsable del programa coordinar las acciones técnicas específicas correspondientes con los equipos operativos a efectos que se arbitren los medios necesarios para que los CJyP procedan a su pronta regularización.

Destaca la AGN que el auditado ha informado acerca de la implementación de distintas medidas tendientes a revertir las falencias detalladas en las auditorías realizadas por la UAP, las que por corresponder a períodos posteriores al auditado, serán objeto de evaluación en futuras labores de auditoría.

No obstante ello, la AGN advierte que teniendo en cuenta que el número de informes correspondientes a CJyP que obtuvieron la valoración final “Malo” o “Regular” aumentó un 7,40 %—pasando del 48 % (año 2011) al 51,55 % (7 primeros meses del 2012)—, llegando a duplicarse si se considera únicamente los porcentajes de informes de Centros con valoración “Malo”, así como también lo expresado sobre las falencias observadas en los puntos anteriores, surge que los cursos de acción adoptados en las tareas de seguimiento de los desvíos señalados por la UAP no estarían alcanzando los objetivos propuestos.

### 5. *Compra de los productos que integran el BCA*

La AGN informa que:

— La resolución 1.822/D/92 que establece el Beneficio de Complemento Alimentario (BCA) dispone que las entidades que agrupan a jubilados y pensionados inscritas en el Registro de Entidades de Jubilados y Pensionados tendrán a su cargo la organización y

administración del BCA entre los afiliados del instituto y que deberán localizar a aquellos afiliados que cumplan los requisitos establecidos y proponer el tipo de servicio que deseen organizar.

— Los CJyP que reciben fondos del Programa Pro-Bienestar destinados a la implementación del BCA deben adquirir en forma directa los productos que componen el bolsón y proceder en acto público a su armado, no pudiendo recurrir a intermediarios para la adquisición de bolsones prearmados.

— Los CJyP deben realizar una compulsa periódica de precios con la presentación mínima de dos oferentes en forma trimestral o bien efectuar la compra a comercio mayorista. Los productos adquiridos deben respetar el precio testigo regional elaborado mensualmente para cada producto por UGL. En ningún caso el valor de los productos adquiridos por los centros puede ser superior al precio de góndola.

— El precio testigo o de referencia es el resultante del promedio entre el valor de góndola de tres o más comercios minoristas y el valor de venta de tres o más comercios mayoristas. También se puede utilizar la “mediana” con los mismos parámetros dispuestos para el promedio. El criterio utilizado (promedio-mediana) debe aplicarse a todos los productos. Los CJyP deben rendir cuenta documentada de los gastos realizados con los fondos que reciben del programa.

Del análisis de la información suministrada la AGN observa, en este punto, lo siguiente:

a) El instituto transfiere (en el período auditado más de \$ 800.000.000) a los CJyP para que organicen y administren—sujeto a rendición de cuentas— el BCA entre los beneficiarios del instituto. Los centros proceden a comprar con los fondos recibidos los alimentos que componen las distintas modalidades prestacionales que comprenden al BCA. Al respecto, destaca la AGN la falta de constancia de la compulsa de precios y/o conformación del precio testigo (en 156 informes de 194 centros auditados) surgidas de las verificaciones realizadas en los CJyP por la Unidad de Auditoría Prestacional.

b) La fijación de un precio testigo que resulta de promediar tres precios minoristas con tres precios mayoristas validaría adquirir productos a un valor superior al que resulta de promediar tres precios mayoristas en aquellas zonas geográficas del país en donde exista en cantidad este tipo de comercio.

### 6. *Plan estratégico*

La AGN observa que el Programa Pro-Bienestar carece de un plan estratégico en donde se definan los resultados esperados y se cuantifiquen y temporalicen la consecución de los objetivos previstos en el mismo a fin de permitir su posterior evaluación.

### 7. *Información gerencial*

La AGN señala que el control de gestión del programa se realiza básicamente con el monitoreo en terreno y los resultados que arrojan los siguientes indicadores:

– Eficacia: % de cumplimiento de la meta de cobertura formulada para cada período anual (cantidad de afiliados efectivos bajo programa / cantidad de afiliados bajo programa esperados).

– Efectividad: % de cumplimiento de la meta presupuestaria formulada para el programa en cada período anual (presupuesto ejecutado / presupuesto asignado).

La AGN señala que, mensualmente, se analiza la cobertura por UGL efectiva del programa relacionando el porcentaje de afiliados titulares de jubilación de la UGL que recibe BCA sobre el total afiliados titulares de la UGL y que también se utiliza la estadística producida por la Unidad Estadística Social dependiente de la Gerencia de Promoción Social y Comunitaria de donde surgen distintos datos sobre la conformación del padrón de afiliados y los cuadros comparativos relativos a la evolución prestacional.

El órgano de control advierte que, conforme a lo expresado para las actividades desarrolladas por el programa, la información relativa al análisis de gestión que realiza el área responsable del programa se vincula, casi en su totalidad, a la prestación que brinda a través del BCA y que, respecto de este último, al no contar con datos sobre los afiliados que reúnen los requisitos exigidos para recibir el beneficio y no efectuar el seguimiento nutricional de los beneficiarios, no le permite conocer y medir el impacto de las acciones realizadas por el programa sobre la población objetivo.

Asimismo, señala la AGN que la ausencia de un sistema de costos que determine el costo unitario por bolsón del BCA que incluya el gasto del personal del instituto que interviene en las distintas instancias del programa, le impide al nivel decisorio evaluar y comparar desde el punto de vista económico otras alternativas en que podría brindarse la prestación.

En atención a las observaciones realizadas, el órgano de control formuló recomendaciones al organismo auditado.

La AGN concluye en que, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados le corresponde otorgar a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y su grupo familiar primario, las prestaciones sanitarias y sociales, integrales, integradas y equitativas, tendientes a la promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.

En ese contexto, el instituto creó el programa social denominado Promoción del bienestar de los mayores (Proyecto Pro-Bienestar), cuyos alcances fueron definidos por la resolución 1.517/D/92, siendo su propósito elevar la calidad de vida y el bienestar de los afiliados del Instituto, en particular de aquellos que viven en situación de desamparo.

Asimismo, por resolución del directorio del instituto 1.822/92, se dispuso otorgar a aquellos afiliados del Instituto que se encuentran en situación económica crítica,

un complemento alimentario en su dieta, mediante alguna de las siguientes dos modalidades: 1) Servicio de comedor en centros de jubilados y pensionados. 2) Entrega de un bolsón mensual con alimentos, también en los centros de jubilados y pensionados.

Como subtipo de la primera modalidad también se creó la entrega de viandas.

Los centros de jubilados y pensionados de todo el país adheridos al Programa Pro-Bienestar concretan la entrega del beneficio respectivo al afiliado, cuya participación está prevista en el artículo 4° de la resolución 1.517/92-D.

Durante el período auditado –1º/1/11 al 31/7/12– la AGN ha advertido aspectos críticos en la gestión de las prestaciones brindadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados a sus afiliados en el marco del Programa Pro-Bienestar que se pueden sintetizar en las siguientes cuestiones:

a) El entrecruzamiento de distintos programas destinados a cubrir actividades que se encuentran contempladas en el programa auditado hace dificultoso evaluar el cumplimiento de sus objetivos, debido a que no se encuentra actualizada la normativa dictada al momento de su creación.

b) No se asientan en las fichas individuales de los beneficiarios los datos relativos a la evaluación nutricional al momento del ingreso al programa, situación que impide efectuar seguimientos para determinar su evolución y realizar, en su caso, las derivaciones correspondientes al médico de cabecera y/o hacia otros programas del instituto.

c) La cobertura del requerimiento calórico de los alimentos (secos y frescos) contenido en los bolsones disminuyó, entre el momento de la implementación del beneficio de complemento alimentario (disposición 1.619/GCV/99) y el período auditado, un 31,32 %.

d) Los centros de jubilados y pensionados que brindan las prestaciones del programa presentan importantes falencias administrativas y operativas (el 48 % de los informes emitidos en el año 2011 por la Unidad de Auditoría Prestacional del instituto correspondientes a 194 centros de 15 unidades de gestión local alcanzaron una valoración final “malo” o “regular”).

e) Existencia de desvíos en el cumplimiento de la Programación Anual de Auditoría de la Unidad de Auditoría Prestacional (48,41 % en el año 2011).

f) El instituto carece de información respecto si los centros de jubilados y pensionados cuentan con los controles pertinentes de la autoridad sanitaria jurisdiccional correspondiente.

g) El grado de cumplimiento de los procedimientos establecidos para el seguimiento y supervisión por parte de las unidades de gestión local de los servicios que en el marco del programa brindan los centros de jubilados y pensionados es escaso (no se cumple: 32,57 %, se cumple parcialmente: 38,43 %, se cumple: 29 %).

h) El proceso de compra para la adquisición de los alimentos que componen las distintas modalidades prestacionales que comprenden el beneficio de complemento alimentario no se encuentra previsto en el Régimen General de Contratación de Bienes, Servicios y Prestadores de Servicio Médico Asistenciales y Sociales del instituto aprobado por resolución 135/I/03.

i) El programa no cuenta con un plan estratégico en donde se definan los resultados esperados y se cuantifiquen y temporalicen la consecución de los objetivos previstos en el mismo a fin de permitir su posterior evaluación, debiendo tenerse presente lo señalado en el punto a) precedente.

j) La carencia de información relativa al universo de afiliados que, conforme a los requisitos exigidos, están en condiciones de recibir el beneficio de complemento alimentario a los fines de determinar el porcentaje de cobertura efectivo y la falta de seguimiento nutricional de los beneficiarios no le permite conocer y medir a los responsables del programa el impacto de las acciones realizadas sobre la población objetivo.

*Pablo G. González. – José M. Á. Mayans. –  
Gerardo R. Morales. – Manuel Garrido.  
– Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas.  
– Miguel Á. Pichetto.*

#### ANTECEDENTES

1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación - Oficiales Varios O.V.-197/14 mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) comunica resolución 96/14, aprobando el informe realizado en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), referido a “las prestaciones brindadas por el Instituto Nacional de

Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados en el marco del programa social denominado Promoción del Bienestar de los Mayores (Proyecto Pro-Bienestar) en el período comprendido entre el 1º/1/11 y el 31/7/12”; 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 con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), referido a “las prestaciones brindadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados en el marco del programa social denominado Promoción del Bienestar de los Mayores (Proyecto Pro-Bienestar) en el período comprendido entre el 01/01/11 y el 31/07/12”.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 27 de febrero de 2015.

*Pablo G. González. – José M. Á. Mayans. –  
Gerardo R. Morales. – Manuel Garrido.  
– Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas.  
– Miguel Á. Pichetto.*

2

Ver expediente 142-S.-2016.

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