DIRECCION PUBLICACIONES
ORDENES DEL DIA

CONGRESO NACIONAL

CAMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2004

ORDEN DEL DIA Nº 539

Impreso el día 22 de junio de 2004

SUMARIO

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Dictamen en las resoluciones remitidas por la A.G.N. sobre una auditoría de gestión en el ámbito del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad. **Se aconseja aprobar un proyecto de resolución.** (O.V.-468 y 484/02.)

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado los expedientes Oficiales Varios 468/02 y 484/02 mediante los cuales la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre una auditoría de gestión del sistema de formulación y cumplimiento de metas físicas, producciones brutas, proyectos y obras del presupuesto para el ejercicio 2000, y descargo efectuado por el organismo auditado respecto del informe de la resolución 196/02-AGN, respectivamente, en el ámbito del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad; 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 el ámbito del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad a fin de regularizar las situaciones observadas por el organismo de control externo.

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, 27 de mayo de 2004.

Oscar S. Lamberto. – Mario Losada. – Gerardo R. Morales. – Juan J. Alvarez. – Luis E. Martinazzo. – Roque Alvarez. –Héctor R. Romero.

FUNDAMENTOS DEL DICTAMEN

Señor presidente:

La Auditoría General de la Nación (AGN) informa que, en su carácter de auditor externo independiente, ha realizado un examen en el ámbito del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad.

En el apartado "Objeto", la AGN informa que realizó una auditoría de gestión del sistema de formulación y cumplimiento de metas físicas, producciones brutas, proyectos y obras del presupuesto del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad para el ejercicio 2000.

En el apartado "Alcance de la tarea", la AGN informa que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría de ese organismo, aprobadas por resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d)*, de la ley 24.156.

En el apartado "Aclaraciones previas", la AGN informa sobre el marco normativo, política presupuestaria y estructura organizativa del ente. Al respecto, la AGN señala que el Servicio Nacional de Rehabilitación tiene por objetivo general entender en la prevención primaria, secundaria y terciaria de la discapacidad, promocionando e integrando a la persona que la padece. El Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad es el número 62 y se denomina Prevención y Control de las Discapacidades, que incluye una sola actividad: Actividad 01 –Prevención y Control de las Discapacidades–.

En el apartado "Comentarios y observaciones", a partir del análisis que realiza de la definición y cumplimiento de metas físicas y del Proyecto 01 Prevención y Control de las Discapacidades, integrado por la Obra 55 Renovación Instalación Eléctrica en el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad y la Obra 56 Reparación de Veredas, Señalización y Seguridad en Instalaciones, para el ejercicio 2000, la AGN informa:

1. El ente no cuenta con Unidad de Auditoría Interna, las funciones propias del control interno son llevadas supletoriamente por la Unidad

de Auditoría Interna del Ministerio de Salud y Acción Social, pero no en forma permanente y abarcativa de los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión.

2. Se encuentran pendientes de aprobación las aperturas estructurales inferiores de las unidades orgánicas autorizadas por decreto 1.460/96, por lo cual las áreas directamente vinculadas al cumplimiento de las metas físicas presupuestadas no tienen entidad formal, así como tampoco tienen establecidas misiones y funciones que definan su responsabilidad directa en el cumplimiento de dichas metas.

3. La AGN señala que el servicio nacional carece de un sistema de medición de desempeño y la estructura programática del presupuesto de la entidad, no contiene la apertura de programas y categorías equivalentes, actividades específicas y centros de costos, lo cual no permite mejorar la definición del objetivo de la unidad ejecutora al no posibilitar relacionar las responsabilidades primarias, acciones y objetivos, con cada una de las actividades y/o proyectos, y éstas a su vez con las políticas, identificación de productos, especificación de los insumos y evaluación de resultados. Ello no permite programar correctamente, sino que tampoco posibilita el proceso de control en sus áreas financiera, física y de gestión.

4. El ente no ha desarrollado estándares de calidad contra los cuales se puedan realizar comparaciones y evaluaciones del grado de economía, eficiencia y efectividad en el logro de los objetivos y en la administración de los recursos. En consecuencia, como lo puntualiza la AGN, no se controla el grado en que se ha cumplido con los deberes y atribuciones que le han asignado y no es posible determinar si todas las funciones se han ejecutado de manera económica, eficiente y efectiva.

5. La AGN sostiene que no se han desarrollado indicadores de gestión que permitan, con un elevado grado de confiabilidad y objetividad, analizar la gestión desarrollada por las direcciones.

6. Las metas físicas determinadas por el organismo para el ejercicio 2000 (control de calidad de establecimientos, evaluación y orientación de discapacitados, formación de terapistas ocupacionales, internación de niños y adolescentes con discapacidad severa, otorgamiento de certificados de discapacidad y rehabilitación de discapacitados con técnicas deportivas) no contemplan la totalidad de las actividades llevadas a cabo por las diferentes áreas que integran el servicio nacional. No se incluyen las derivadas del otorgamiento de franquicias impositivas para la adquisición de automotores 0 km, otorgamiento de símbolos de libre tránsito y estacionamiento, Registro Nacional de Prestadores del Sistema Unico de Prestaciones Básicas de la Persona con Discapacidad y actividades de recreación y deportes.

7. La AGN no encontró evidencias que sustenten los criterios de formulación de las metas físicas programadas para el ejercicio 2000 y los criterios de determinación de las cantidades programadas.

8. La AGN encontró que los datos de programación anual de metas incluidos en el presupuesto 2000 según DA 01/00 son inconsistentes con la programación informada por el Servicio Administrativo Financiero a la Oficina Nacional de Presupuesto.

9. La AGN observa que los registros de ejecución física de las metas confeccionados por las áreas intervinientes no cumplen con las formalidades indispensables que permitan la inalterabilidad de la información en ellos contenida, y los datos que surgen de los mismos son inconsistentes con la información expuesta en los formularios remitidos a la Oficina Nacional de Presupuesto, Cuenta de Inversión y Memoria correspondientes al año 2000.

10. La AGN encontró desvíos significativos entre las cifras programadas con las ejecutadas de cada meta para cada trimestre del ejercicio 2000. Las causas de los desvíos invocadas por el organismo en los formularios informados a la Oficina Nacional de Presupuesto no se encuentran adecuadamente fundamentadas, obedecen a fluctuaciones de la demanda, incorporación de profesionales, reestructuración de la carrera y atrasos corregibles durante el transcurso del ejercicio.

11. La AGN señala que no existen manuales de normas y procedimientos que permitan conocer adecuadamente las rutinas operativas, afectando tanto a la generación como a la ejecución y el control de las operaciones, y las direcciones no reciben instrucciones de los sec-

tores responsables respecto del tipo de información que se requiere a través de los formularios trimestrales de programación y ejecución de metas físicas, de forma tal que exista un criterio uniforme de medición e información de dichas metas.

12. La AGN observa que el Proyecto 01 Prevención y Control de las Discapacidades, conformado por la Obra 55 Renovación Instalación Eléctrica en el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad y la Obra 56 Reparación de Veredas, Señalización y Seguridad en Instalaciones, con un crédito total asignado de $ 474.000, distribuido un 50 % para cada obra, no se ha ejecutado durante el ejercicio 2000 por razones de competencia determinadas por la Procuración del Tesoro de la Nación, resultando las obras paralizadas a la espera del cumplimiento del decreto 641/00 y del decreto 295/00.

13. La AGN señala una falta de coincidencia en la Obra 56 Reparación de Veredas, Señalización y Seguridad en Instalaciones entre la cantidad de 1.900 expuesta en la DA 1/00 con la expuesta en el formulario 5 Programación Anual y Trimestral de Obras de 1.190, difiriendo también las unidades de medidas (m y m^2).

14. Observación eliminada frente al descargo efectuado por el organismo.

15. Del relevamiento llevado a cabo por la AGN en el Area Ley de Cheques-Programa de Apoyo a Centros y Servicios se observa: 1) la normativa legal aplicable y los procedimientos implementados no han considerado la presentación de los estados de cuenta bancarios en donde puedan constatarse los movimientos de la cuenta, tanto la efectiva acreditación de los fondos como los sucesivos desembolsos que hagan a la puesta en marcha y ejecución del proyecto que dificulta el control de aplicación de los fondos recibidos; 2) la base de datos, denominada Base Histórica Estado de Gestión de las Rendiciones de los Subsidios Otorgados, en donde se encuentran registrados todos los proyectos aprobados por el Comité Coordinador, no contiene un campo que permita el registro de la fecha de vencimiento de la rendición, afectando el seguimiento, control de la ejecución y rendición de cuentas, y 3) de la planilla de estado de gestión de las rendiciones de los subsidios otorgados actualizada surge la existencia de subsidios otorgados y pagados en el período 1997-2000 que no han sido rendidos y otros con documentación respaldatoria del gasto observada por un monto que asciende a $ 8.050.111,17 (53,46 % del total).

16. Del relevamiento llevado a cabo por AGN en el Area Automotores (Sector Franquicias y Símbolos) se observa: 1) en lo referente al otorgamiento de franquicias impositivas para la adquisición de automotores 0 km de origen nacional o importado, el sector no cuenta con información precisa y oficial acerca de todas las marcas y modelos de autos a importar por el adquirente y por lo tanto se deben hacer sucesivas consultas telefónicas a organismos oficiales y casas automotrices a fin de poder evaluar si el vehículo a importar cumple con las características de modelo estándar; 2) el Sector Franquicias no cuenta con una base de datos informatizada u otros registros que le permitan detectar duplicidad de expedientes para un mismo beneficiario, así como también información respecto a beneficios denegados en forma definitiva, infractores y vencimiento de la franquicia; 3) constancias de verificaciones o inspecciones por parte de la autoridad de aplicación, y 4) el Sector Símbolos no cuenta con registros manuales o de procesamiento electrónico de datos que le permita detectar, en todos los casos, si el interesado ya tramitó la adquisición del símbolo para un vehículo anterior.

17. A partir del relevamiento llevado a cabo en el Area de Juntas Médicas, la AGN observa: 1) el servicio no cuenta con estadísticas o censos que permitan determinar el universo de discapacitados en el país, con lo cual no se cuenta con información de base para poder determinar la demanda potencial; 2) el área no cuenta con un profesional especialista en otorrinolaringología a fin de poder evaluar y certificar la discapacidad auditiva (7,7 % del total de los certificados expedidos). Además, no se cuenta con fonoaudiólogos que puedan asesorar sobre las patologías auditivas; 3) el registro turnos no refleja el universo de los turnos otorgados, toda vez que sólo incluye los asignados para la emisión o renovación de certificados de discapacidad y no los de las juntas médicas a realizar para efectuar los dictámenes del área automotores, con fines de franquicias y/o símbolos; 4) el área no tenía implementado para el ejercicio bajo análisis un registro de certificados denega-

dos, sólo comenzó con posterioridad un registro manual informal; 5) a la fecha del relevamiento no ha implementado ningún registro en donde se asienten los expedientes pendientes, siendo apilados en bandejas identificadas por médico; 6) el sector de archivo no se encuentra informatizado ni se cuenta con un registro manual que permita brindar información rápida y precisa del universo de los expedientes archivados, así como tampoco de la situación de trámite de los mismos; 7) de las comprobaciones practicadas en la Dirección de Promoción, área del servicio nacional que tiene a su cargo el Registro Nacional de Prestadores de Atención a Personas con Discapacidad, el Hogar San Camilo no se encuentra inscrito en dicho registro, de acuerdo con lo establecido por el artículo 10 del decreto 762/97. Esta situación imposibilita la determinación del valor a abonar por los servicios prestados; 8) la AGN informa que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11, apartado *f)*, del decreto 762/97, se establece que las prestaciones básicas para personas inscritas en el Registro Nacional con Discapacidad no comprendidas en los incisos anteriores *a)* al *e)* del citado artículo, que carezcan de cobertura, se financiarán con fondos que el Estado nacional asigne a tal fin al presupuesto del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad y con fondos recaudados en virtud de la ley 24.452; de lo descrito se desprende que al Hogar San Camilo, que brinda internación a niños y adolescentes con discapacidad severa, no se le ha actualizado y/o rectificado el convenio de fecha 27/5/98.

18. Del relevamiento llevado a cabo por AGN en el Area del Programa Residual del ex Consejo del Menor y la Familia se observa: 1) la planilla confeccionada por el área para realizar las auditorías en terreno a las instituciones no contempla todos los aspectos edilicios a evaluar ya que no hace mención a espacios libres, talleres, lavandería, salas de estar, transportes, etcétera, así como tampoco evalúa la totalidad de los servicios que presta, como ser enfermería, asistencia social, asistencia jurídico-familiar, recreación, kinesiología, odontología, etcétera; 2) el área no ha implementado un manual de procedimientos que permita a los equipos de auditoría que practican los relevamientos conducirse con un criterio uniforme al momento de efectuar la evaluación, y 3) si bien la actividad que realiza el área se ve reflejada en la meta física Código 755 "Control de calidad de establecimientos médicos", la unidad de medida establecida "Establecimientos inspeccionados" define como inspección a aquella que se realiza a la institución y no a las diferentes modalidades de prestación dentro de la institución. Situación que no concuerda con los registros suministrados, en donde se considera inspección a cada una de las evaluaciones practicadas.

19. Del relevamiento llevado a cabo por AGN en el Area del Registro Nacional de Prestadores del Sistema Unico de Prestaciones Básicas de la Persona con Discapacidad se observa: 1) a partir del mes 11/00 comenzó la puesta en marcha de las atribuciones conferidas al servicio en relación con prestadores de servicios de atención a personas discapacitadas, emanadas de los decretos 762/97 y 1.193/98 y por resolución del Directorio del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral 000017/00 a favor de personas con discapacidad y asignó el carácter permanente de la Junta Evaluadora de Prestadores, correspondiendo al servicio nacional su coordinación técnica y administrativa, y 2) el registro, en la actualidad, se encuentra conformado por 304 instituciones, que prestan diferentes servicios enmarcados en diversas modalidades. La categorización de las instituciones que integran el registro no ha sido otorgada en su totalidad por el servicio nacional ya que, de acuerdo con lo informado por el responsable del sector, la mayoría de ellas provienen del Instituto Nacional de Servicios Sociales de Jubilados y Pensionados (INSSJP), quien en su momento las categorizó.

20. El artículo 10, apartado *g)*, del decreto 703/95 establece que el SNRyPPD propondrá a las autoridades de la Secretaría de Salud los aranceles y tasas retributivas correspondientes a los trámites y registros que se efectúen, así como también por los servicios que se presten. La AGN informa que el servicio, en el período auditado, no constituyó ningún arancel por los trámites que se realizan, excepto en el caso de certificados de discapacidad para personas con obra social. El auditado en su descargo informa que con fecha 1º de febrero de 2001 se inició el expediente 1-2002-4300000490/01-6 solicitando el arancelamiento, de igual modo el 25 de abril de 2002 se elevó a la Secretaría de Pro-

gramas Sanitarios del Ministerio de Salud de la Nación, mediante expediente 1-2002-3000001 438/02-6 una propuesta de arancelamiento.

En el apartado "Descargo del organismo", la AGN informa que mediante nota 2.450/02 el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad (SNRyPPD) envió como descargo del proyecto de informe que le fuera remitido las opiniones de las direcciones Administrativa Contable, de Promoción de la Persona con Discapacidad y de Coordinación de Recursos en Rehabilitación.

En el apartado "Recomendaciones" la AGN detalla las recomendaciones que se fundan en las observaciones efectuadas:

1. Aprobar las aperturas estructurales inferiores de las unidades orgánicas autorizadas por decreto 1.460/96 que determinen sus objetivos, funciones y responsabilidades. Asimismo, impulsar el trámite del expediente 1-2002-4300000265/00-4-SNR mediante el cual se tramita la creación de la Unidad de Auditoría Interna, de manera que las funciones propias del control interno sean realizadas en forma permanente y abarcativa de los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión de acuerdo con lo prescrito en el título VI de la ley 24.156, de administración financiera de los sistemas de control.

2. Desarrollar un sistema de formulación de metas físicas que comprenda la totalidad de las actividades llevadas a cabo por el organismo y los costos emergentes de dichas actividades de forma tal que permita la evaluación del cumplimiento de tales metas a través de la ejecución financiera del presupuesto del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad. Elaborar estándares de calidad e indicadores de gestión que permitan, con alto grado de confiabilidad y objetividad, analizar la gestión desarrollada por las direcciones y la rendición de cuentas del ente por la eficiencia de la gestión y sus resultados.

3. Elaborar manuales y normas de procedimientos que permitan conocer adecuadamente las rutinas operativas que afectan la generación, ejecución y control de las operaciones, teniendo en cuenta que la indisponibilidad de información sistematizada, suficiente y oportuna condiciona la capacidad decisoria de los niveles de conducción, incrementando el riesgo en las operaciones. Proveer a las unidades ejecutoras precisas instrucciones relativas a la metodología y tipo de información requerida en los formularios de la programación y ejecución física y financiera del presupuesto a los fines de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles.

4. Instrumentar la implementación de un sistema de información gerencial apto para la planificación, ejecución, control y registración de la ejecución física de las metas, proyectos y obras. Requerir y corroborar la fundamentación de las cifras y porcentajes informados por las direcciones relativos a la programación y ejecución física de las metas, proyectos y obras que se informan a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) a través de la documentación de respaldo y los registros rubricados que a tal efecto deberán implementarse en cada dirección, estableciendo además la emisión periódica por parte de dichas unidades de información relativa a los desvíos de la programación y ejecución, con la explicitación de las causas que los generaron y las medidas tendientes a minimizar los mismos. Llevar a cabo, asimismo, procedimientos tendientes a evaluar la gestión de las direcciones.

5. Los sectores Franquicias y Símbolos deberán contar con registros que brinden información de la universalidad de los expedientes que por ellos se tramitan que permitan determinar la situación particular de los beneficiarios, de manera de contar con información del estado del trámite de los expedientes y efectuar los controles pertinentes por beneficiario.

6. Propiciar ante el Comité Coordinador la obligatoriedad de la presentación, por parte de las instituciones beneficiarias, de los estados de cuentas bancarios que permitan efectuar el control de la aplicación de los fondos. Asimismo, con relación a las rendiciones de cuenta, se deberá proceder a efectuar los reclamos y notificaciones necesarios a efectos de que las instituciones que recibieron subsidios de antigua data, sin que hasta la fecha hayan procedido a elevar la correspondiente rendición de cuentas, procedan a regularizar su situación.

7. Se deberá propiciar la intervención de los organismos y/o entidades técnicos a fin de con-

tar con una base de datos que brinde información precisa, oficial y actualizada acerca de todas las marcas y modelos de autos a importar que le permitan evaluar y dictaminar de las características del parque automotor, ya sea nacional o importado, propiciando la concurrencia de los agentes intervinientes a cursos o seminarios de capacitación.

8. El servicio nacional deberá propender, dentro de los recursos disponibles, a que los profesionales que integran las juntas médicas abarquen todas las especialidades necesarias para poder dictaminar acerca de las distintas discapacidades que certifican.

9. El ente auditado deberá actualizar y/o rectificar el convenio de fecha 27/5/98 firmado con el Hogar San Camilo; ello así, en función del tiempo transcurrido desde su formalización y de la caducidad de la normativa en base a la cual se sustenta, resolución 432/97-MS, derogada por la resolución 855/00-MS. Asimismo, sería conveniente, dada la aplicación de lo establecido en la ley 22.431, que el Hogar San Camilo realice los trámites pertinentes para la inscripción en el Registro de Prestadores Unicos a fin de obtener su categorización para que se establezca bajo una modalidad prestacional preestablecida que posibilite la correcta determinación del valor a abonar por los servicios prestados.

10. El servicio nacional deberá proceder a rever las planillas de inspecciones implementadas a efectos de realizar las auditorías en terreno de las instituciones que integran el Programa Residual ex Consejo del Menor y la Familia, incluyendo en las mismas evaluaciones que contemplen la totalidad de los aspectos edilicios y de los servicios prestados por las instituciones, a fin obtener un relevamiento objetivo de su funcionamiento, propiciando un instructivo debidamente intervenido por autoridad competente en el cual se determinen los criterios de evaluación, de manera objetiva y concreta, a fin de minimizar los efectos de una opinión subjetiva de los distintos agentes que integran los equipos de auditoría sobre la evaluación final de la institución auditada.

11. El Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad deberá proceder a realizar una revisión de las instituciones provenientes del INSSJP que integran el Registro Unico de Prestadores a fin de ratificar o rectificar la categorización que sustentan.

12. Impulsar ante las autoridades del Ministerio de Salud la aprobación de la propuesta de arancelamiento elevada a la Secretaría de Programas Sanitarios correspondiente a los trámites y registros que se efectúen, así como también por los servicios que se presenten, a los fines de mejorar la calidad de los mismos.

Oscar S. Lamberto. – Mario Losada. – Gerardo R. Morales. – Juan J. Alvarez. – Luis E. Martinazzo. – Roque Alvarez. – Héctor R. Romero.