CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2017

ORDEN DEL DÍA Nº 1017

Impreso el día 30 de noviembre de 2017

SUMARIO

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Dictamen en la resolución remitida por la Auditoria General de la Nación, referida a la Superintendencia de Servicios de Salud. **Se aconseja aprobar un proyecto de resolución.** (O.V.- 596/16)

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-596/16, Auditoría General de la Nación comunica resolución 285/16, aprobando el informe realizado en el ámbito de la Superintendencia de Servicios de Salud, referido a evaluar la gestión desarrollada por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSSalud) con relación al procedimiento de autorización y pago de las facturas presentadas por los hospitales públicos de gestión descentralizada (HPGD) en concepto de asistencia sanitaria a beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud, ejercicio 2014; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en ámbito de la Superintendencia de Servicios de Salud, referido a evaluar la gestión desarrollada por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSSalud) con relación al procedimiento de autorización y pago de las facturas presentadas por los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada (HPGD) en concepto de asistencia sanitaria a beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud, ejercicio 2014.

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, 28 de noviembre de 2017

José M. Á. Mayans.- Luis G. Borsani.- Juan C. Romero.- Marcelo J. Fuentes.- Miguel Á. Pichetto.-Carlos D. Castagneto.- Mario R. Negri.- Álvaro G. González.- Julio R. Solanas.-

FUNDAMENTOS DEL DICTAMEN

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un informe, aprobado por la resolución AGN 285/16, en el ámbito de la Superintendencia de Servicios de Salud, referido a evaluar la gestión desarrollada por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSSalud) con relación al procedimiento de autorización y pago de las facturas presentadas por los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada (HPGD) en concepto de asistencia sanitaria a beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud, ejercicio 2014.

La AGN informa que las tareas de campo han sido desarrolladas entre los meses de noviembre de 2014 y octubre de 2015. El resultado de las tareas de campo fue comunicado al auditado, quien ha formulado consideraciones tenidas en cuenta por la AGN para elaborar el informe definitivo.

El órgano de control expone los siguientes comentarios y observaciones:

1. Consideraciones Generales sobre aspectos Normativos del Régimen de HPGD.

1.1. El decreto 939/00 no prevé la aplicación de sanciones a las obras sociales en caso de incumplimiento de pago de las facturas adeudadas a los HPGD.

La AGN señala que la falta de previsión de normas que establezcan un régimen de sanciones a las obras sociales en caso de no cancelar sus deudas en los plazos previstos por la normativa vigente desvirtúa los objetivos del sistema destinado esencialmente a promover acciones tendientes a incrementar los presupuestos hospitalarios a través del ingreso que dichos establecimientos puedan obtener por el cobro de sus prestaciones a los beneficiarios de otros subsistemas de salud.

1.2. La potestad de reclamar establecida en el decreto 939/00, es de carácter facultativo y no obligatorio para los HPGD.

La AGN informa que los artículos 8 y 18 del decreto 939/00 habilitan a los HPGD a reclamar el pago de los importes adeudados por las obras sociales ante la SSSalud. Sin embargo, dicha habilitación no se establece con carácter obligatorio sino meramente facultativo, circunstancia que desnaturaliza una de las principales finalidades

del sistema dirigida a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos a los hospitales públicos.

Advierte la AGN que su inobservancia promueve la inactividad de los HPGD en el cobro de las prestaciones a su cargo y el consecuente desfinanciamiento de dichas instituciones; atenta asimismo contra el principio de una gestión eficiente y racional de la Salud, configurando una transferencia de recursos a los agentes responsables de brindar la prestación.

1.3. No se han implementado mecanismos que permitan garantizar el recupero de los importes correspondientes a las prestaciones que los HPGD brindan a los beneficiarios del sistema de medicina prepaga.

La AGN informa que si bien el decreto 939/00 habilita a los HPGD a facturar los servicios que brindan a los beneficiarios de otros subsistemas de salud, no han sido implementados procedimientos que permitan garantizar el cobro de las prestaciones que dichos establecimientos brindan a los beneficiarios de empresas de medicina prepaga, tal como se encuentra previsto para el caso de las obras sociales y del INSSPJ; siendo uno de los principales objetivos del régimen de HPGD mejorar la solidaridad del sistema evitando la existencia de subsidios indirectos mediante la transferencia de recursos del sector público al privado.

1.4. Multiplicidad de normas y requisitos que coexisten en desmedro de una operatoria más eficiente del Sistema de cobro por débito automático.

La AGN indica que:

- Si bien frente a la multiplicidad de normas que regulan el procedimiento para el cobro de facturas por parte de los HPGD, el decreto 939/00 estableció nuevos mecanismos orientados a agilizar los circuitos administrativos de autorización y pago, conserva en lo sustancial la exigencia de cumplir por parte de dichos establecimientos una serie de requisitos que dificultan la operatoria implementada a través del sistema de débito automático para el cobro inmediato de las prestaciones.

- La suma de requisitos de carácter formal que las normas en vigencia establecen -exclusivamente en cabeza de los HPGD- impone a dichas instituciones la necesidad de afectar una considerable cantidad de recursos humanos, administrativos y financieros para el cobro de sus prestaciones, en contra de los principios de economía, eficacia y eficiencia que promueve el sistema, máxime teniendo en cuenta que la función primaria de los Hospitales Públicos es la prestación de asistencia médico sanitaria.

1.5. Falta de implementación de una base de datos que permita obtener información sobre el volumen total de las prestaciones que los HPGD brindan a los beneficiarios de las obras sociales.

La AGN informa que el régimen de HPGD no prevé la implementación de una base de datos que en el marco de las responsabilidades primarias que el decreto 2.710/12 asigna a la SSSalud, le permita obtener información sobre el volumen total de las prestaciones que los establecimientos brindan a los beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud; es decir, cantidad de prestaciones abonadas en término por las Obras Sociales que no ingresan al Sistema de Cobro por Débito Automático, como así también de las prestaciones impagas que tampoco fueron objeto de reclamo por los HPGD.

2. Gestión y Organización Institucional.

2.1. Escasa dotación del personal afectado a las tareas de análisis de los reclamos presentados por los HPGD ante la SSSalud, lo cual origina una demora en el trámite de los reclamos incoados por los HPGD.

La AGN indica que:

- Del relevamiento efectuado surge que el área de HPGD presenta un atraso de 3 meses para iniciar el análisis de los expedientes que ingresan al sector, lapso que representa un 50 % del plazo promedio de pago de los reclamos presentados por los hospitales públicos ante la SSSalud (aproximadamente 190 días).

- De acuerdo a lo informado por el organismo auditado el referido atraso corresponde a demoras originadas en períodos anteriores, por falta de personal suficiente afectado a las tareas de análisis de los reclamos efectuados por dichos establecimientos.

- Durante el ejercicio auditado ingresaron a la Gerencia de Control Prestacional 9.390 expedientes de reclamo de pago - correspondientes a 49.684 facturas por un monto de $ 167.943.007,00 -, en tanto que el área de HPGD contaba en el período auditado con 7 agentes para efectuar el análisis de dichas actuaciones.

2.2. El Manual de Procedimiento para el cobro de facturas por parte de los HPGD se encuentra desactualizado y no contempla la etapa del trámite correspondiente al pago de las prestaciones.

2.2.1. El manual de procedimiento aprobado por resolución MS 1.107/10 “Para la Presentación y Cobro de los importes Facturados por los HPGD” no describe la etapa del trámite correspondiente al pago de las prestaciones en el ámbito de la Gerencia de Administración, ni del requerimiento de pago que dicho organismo debe efectuar ante la AFIP para concretar el débito automático de las sumas adeudadas por las obras sociales. Tampoco describe el circuito de transferencias de fondos desde la AFIP a la Gerencia de Administración de la SSSalud y desde este organismo a la cuenta bancaria de los

HPGD.

2.2.2. Tampoco contempla aspectos o requisitos establecidos por normas dictadas con posterioridad a su elaboración. En ese orden, por resolución 1.081/11 -artículos 1°; 2°; 4°; 5°; 7° y 14°- se introdujeron una serie de modificaciones relacionadas con la posibilidad de notificar a las obras sociales las prestaciones que los HPGD brindan a sus beneficiarios por vía de correo electrónico, la acreditación de la calidad de beneficiario mediante constancia de empadronamiento obtenida a través de la página web de la SSSalud o de la ANSeS, el procedimiento de impugnación de facturas por parte de las obras sociales, los topes de facturación, etc.

2.3. Organización Informal del Área responsable de HPGD.

La AGN señala que:

- El área encargada de la gestión y seguimiento de los expedientes de HPGD no se encuentra formalmente incorporada en la estructura vigente de la repartición. Tampoco se definen las misiones y funciones correspondientes a dicho sector a fin de asignar competencias y deslindar responsabilidades, dotando de un mayor grado de transparencia a la gestión.

- En oportunidad de contestar la vista del proyecto de informe, el auditado destacó que por resolución 841/15-SSSalud se adecuó el funcionamiento del organismo a la nueva estructura aprobada por el decreto 2.710/12, ordenando la apertura de los niveles inferiores de la repartición, entre ellos, la Coordinación de Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada y la definición de las misiones y funciones correspondientes a cada sector.

- No obstante ello, por tratarse de un hecho nuevo que no corresponde al período auditado, la medida adoptada será objeto de relevamiento y análisis en oportunidad de autorizarse futuros proyectos de auditoría.

3. Análisis de Expedientes de Reclamos de Pago.

3.1. Los expedientes de HPGD que ingresan a la Gerencia de Control Prestacional no indican la fecha de remisión a dicho sector por parte del área Mesa de Entradas, Despacho y Archivo de Expedientes de la SSSalud.

La AGN informa que en los expedientes relevados no se adjuntan constancias del remito que confecciona el sector Mesa de Entradas para su remisión a la Gerencia de Control Prestacional, circunstancia que impide determinar la fecha efectiva de ingreso de los reclamos al sector de HPGD o efectuar un seguimiento del trámite asignado a los mismos a fin de determinar la existencia de demoras en el proceso de análisis o retrasos en la remisión de los expedientes por el área de Mesa de Entradas, etc.

3.2. Los reclamos efectuados por los HPGD ante la SSSalud no tramitan en un único expediente que reúna la documentación correspondiente a las etapas de autorización y pago.

La AGN indica que el análisis de la procedencia de los reclamos presentados por los HPGD cursa a través de un expediente que tramita en el ámbito de la Gerencia de Control Prestacional -sector de HPGD- en tanto que el trámite correspondiente a la liquidación y pago de los importes adeudados, tramita por otro expediente en el ámbito de la Gerencia de Administración, a través de la Subgerencia de Presupuesto y Contabilidad. Destaca la AGN que el área no cuenta con un sistema de información integrado que permita relacionar y obtener datos on line por las distintas áreas involucradas en el proceso de autorización, liquidación y pago.

3.3. En los expedientes de pago no se adjunta un extracto de los movimientos bancarios que acrediten el depósito de los importes debitados por la AFIP a la obras sociales.

La AGN informa que si bien en los expedientes de pago se adjunta un detalle de los importes debitados a las obras sociales -saldos de expedientes- con indicación de la fecha de requerimiento de pago ante la AFIP y de los depósitos efectuados en la cuenta bancaria de los HPGD, no se adjuntan constancias de las transferencias efectivamente realizadas por la AFIP a la cuenta bancaria de la SSSalud, ni de este organismo a los respectivos establecimientos sanitarios.

3.4. En los expedientes de reclamo no se adjuntan constancias del desistimiento efectuado por los HPGD frente al pago voluntario de las facturas por parte de las obras sociales.

La AGN señala que en caso de desistimiento del reclamo por parte de los HPGD frente al pago voluntario de las facturas por las obras sociales, no se incorpora al expediente la respectiva documentación de respaldo, sus antecedentes se archivan en un expediente por separado; dicha situación impide reunir en un único expediente toda la documentación correspondiente a un mismo reclamo.

3.5. Coexistencia de dos sistemas de registro de expedientes de HPGD durante el período auditado.

La AGN informa que a partir del 01/01/14 se implementó en el ámbito de la SSSalud el sistema de información y comunicación documental desarrollado por el Ministerio de Economía -COMDOC- en reemplazo del sistema de información y seguimiento de expedientes utilizado por el auditado con anterioridad -SEGEX-, pero sin haberse efectuado la migración de la base de datos del sector HPGD a la base de datos general del sistema actual; en consecuencia, desde el año 2014 coexisten en el ámbito de la Gerencia de Control Prestacional ambos sistemas de información, el SEGEX para los expedientes ingresados con anterioridad al 01-01-14 y el COMDOC para los expedientes incorporados al sistema con

posterioridad.

Advierte la AGN que dicha situación debilita el ambiente de control interno, permite la duplicidad y/o pérdida de registros y dificulta la búsqueda y seguimiento de los expedientes dentro del circuito de autorización y pago.

3.6. El sector de HPGD no posee un sistema de registro de la información integrado y confiable.

La AGN indica que:

- El área de HPGD no cuenta con un sistema de registro informatizado que permita obtener datos on line en forma integrada con las restantes áreas vinculadas al proceso de autorización y pago de los reclamos. El sector procesa y registra la información a través de una base de datos en planillas Excel que no ofrece adecuadas condiciones de seguridad, presenta dificultades para efectuar la carga de datos, no permite controles cruzados con las áreas de administración, ni contiene información completa de todas las etapas del trámite.

- Presenta dificultades para procesar y elaborar datos estadísticos, toda vez que duplica los registros de información ante cada ingreso de un mismo expediente al sector de HPGD, replicando cantidades o importes que ya se encontraban registrados en el sistema.

- El requerimiento de pago ante la AFIP se efectúa en forma manual mediante la remisión de un archivo en soporte magnético. La Gerencia de Control Prestacional no cuenta con sistemas de enlace vía web que permita la migración de datos on line entre los organismos involucrados en el sistema de pago por débito automático.

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

La AGN concluye en que, la Superintendencia de Servicios de Salud es el ente de regulación y control de los actores del sector, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las políticas del área para la promoción, preservación y recuperación de la salud de la población y la efectiva realización del derecho a gozar las prestaciones de salud establecidas en la legislación vigente.

En ese contexto se creó el Régimen de Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada, incorporando una serie de disposiciones tendientes a optimizar el procedimiento de facturación y cobro de las prestaciones a cargo de los hospitales inscriptos en el registro de HPGD mediante el sistema de débito automático.

Indica la AGN que de la labor de auditoría efectuada surge que:

- La normativa aplicable no prevé la aplicación de sanciones a las obras sociales en caso de incumplimiento de pago de las facturas adeudadas a los HPGD, desvirtuando los principales objetivos del sistema destinados a promover acciones tendientes a incrementar los presupuestos hospitalarios a través del cobro de sus prestaciones a los beneficiarios de otros subsistemas de salud.

- La potestad de reclamar el pago de las facturas adeudadas por las obras sociales es de carácter facultativo y no obligatorio para los HPGD, situación que promueve la inactividad de los hospitales públicos en el cobro de sus prestaciones y el consecuente desfinanciamiento de dichas instituciones.
- No se han implementado procedimientos que permitan garantizar el recupero de los importes correspondientes a las prestaciones que los HPGD brindan a los beneficiarios del sistema de medicina prepaga, con el objeto de mejorar la solidaridad .del sistema y evitar la existencia de subsidios indirectos mediante la transferencia de recursos del sector público al privado.

- La multiplicidad de normas y requisitos exigidos a los HPGD para el cobro de facturas impagas por las obras sociales atentan contra una operatoria más eficiente del sistema de débito automático.

- El régimen de HPGD no prevé la implementación de una base de datos que contenga el volumen total de las prestaciones que los HPGD brindan a los beneficiarios de las Obras Sociales- incluyendo tanto las prestaciones abonadas en término por las Obras Sociales como las impagas que no fueron reclamadas por los Hospitales- en el marco de las responsabilidades primarias asignadas a la SSSalud.

- La dotación del personal afectado a las tareas de análisis de los reclamos presentados por los HPGD ante la SSSalud es escasa originando una demora en el trámite de los reclamos incoados por los Hospitales Públicos.

- El Manual de Procedimiento para el cobro de facturas por parte de los HPGD no contempla la etapa del trámite correspondiente al pago de las prestaciones. Tampoco contempla aspectos establecidos por normas dictadas con posterioridad a su elaboración.

- El área encargada de la gestión y seguimiento de los expedientes de HPGD no se encuentra formalmente incorporada en la estructura vigente de la repartición.

- Los expedientes de HPGD que ingresan a la Gerencia de Control Prestacional no indican la fecha de remisión a dicho sector por parte de Mesa de Entradas, Despacho y Archivo de Expedientes de la SSSalud impidiendo efectuar un seguimiento del trámite asignado a los mismos.

- Los reclamos efectuados por los HPGD ante la SSSalud no tramitan en un único expediente que reúna la documentación

correspondiente a las etapas de autorización y pago, modalidad que dificulta el seguimiento y control cruzado por parte de los sectores intervinientes.

- En los expedientes de pago no se adjunta un extracto de los movimientos bancarios que acrediten el depósito de los importes debitados por la AFIP a las Obras Sociales.

- En los expedientes de reclamo no se adjuntan constancias del desistimiento efectuado por los HPGD frente al pago voluntario de las facturas por parte de las Obras Sociales evitando que se efectúen pagos que han sido cancelados con anterioridad.
- La coexistencia de dos sistemas de registro de expedientes de HPGD durante el período auditado debilita el ambiente de control interno, permite la duplicidad y/o pérdida de registros y dificulta la búsqueda y seguimiento de expedientes.

- El sector de HPGD no posee un sistema de registro informatizado que permita obtener datos on line en forma integrada con las restantes áreas vinculadas al proceso de autorización y pago de los reclamos.

José M. Á. Mayans.- Luis G. Borsani.- Juan C. Romero.- Marcelo J. Fuentes.- Miguel Á. Pichetto.-Carlos D. Castagneto.- Mario R. Negri.- Álvaro G. González.- Julio R. Solanas.-