

SESIONES ORDINARIAS

2002

ORDEN DEL DIA N° 865

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 4 de septiembre de 2002

Término del artículo 113: 13 de septiembre de 2002

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para superar las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y cuestiones conexas. (111-S.-2002).

Buenos Aires, 15 de agosto de 2002.

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y Cámara de Diputados,...

RESUELVEN:

Artículo 1° – Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe: *a)* Sobre las medidas adoptadas a los efectos de solucionar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), que no fueron contempladas en las notas remitidas a este Honorable Congreso, bajo los números 2.202/98 y 2.200/98 del registro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, así como sobre las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con posterioridad al período contemplado en las mismas; *b)* Sobre las medidas adoptadas en orden a la determinación y efectivización de las responsabilidades que se hubieran observado de las aludidas situaciones.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MAQUEDA.
Juan C. Oyarzún.

FUNDAMENTOS

Expediente OVS 109/98 - Resolución AGN 53/98

Por estas actuaciones la Auditoría General de la Nación informó sobre la revisión de los estados contables de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1995. En dicho dictamen la AGN se abstuvo de opinar acerca del estado contable analizado.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa aprobadas mediante la resolución 145/93-AGN y las observaciones formuladas consistieron en:

1. *Saldo de apertura:* Informa la AGN que en su informe de fecha 15 de marzo de 1996 referido a los estados contables de la ANSES al 31 de diciembre de 1994 se abstuvieron de opinar sobre la razonabilidad en conjunto de tales estados. Motivo tal decisión el efecto muy significativo que tuvieron las limitaciones en el alcance del trabajo de revisión efectuado, circunstancia que se reitera en varios de sus aspectos en la presente auditoría.

2. *Contabilización de operaciones, sistema de información general y sistema de control interno vigentes en el organismo.* Se observa que los sistemas contables, de información general y los procedimientos vigentes en la ANSES, no se adecuaron a las reales necesidades de control que debieron imperar en el organismo, en función del volumen de transacciones realizadas, lo que ya fuera señalado en los informes sobre los estados contables al 31 de diciembre de 1993 y 1994. En consecuencia, la AGN hace notar específicamente que los problemas detectados en la integridad y exactitud de la información no aseguran un grado suficiente de certidumbre respecto de la no ocurrencia de situaciones que pudieran haber afectado el estado de situación patrimonial y el estado de recursos, prestaciones y gastos.

Como ejemplo de tal situación se citaba a ese momento:

2.1. Base de datos para la liquidación de beneficios: de la información obtenida del Censo Nacional de Beneficiarios, efectuado en 1994 y del cruce con la base de datos de otros organismos y entidades, se detectaron irregularidades en el pago de beneficios. Igual situación se presentó en el área de asignaciones familiares. Asimismo, los listados de emisión mensual de prestaciones, utilizados como base y respaldo de la registración de jubilaciones y pensiones, no cuentan con los controles necesarios para garantizar la confiabilidad de la información registrada.

2.2. Pago de prestaciones: No existen dentro de la ANSES sistemas implementados para efectuar el correspondiente seguimiento que permita conocer mensualmente las prestaciones efectivamente abonadas y las no abonadas. Dicha circunstancia genera:

2.2.1. Posibilidad de que la contabilización mensual del costo por prestaciones no se corresponda con lo efectivamente devengado;

2.2.2. Falta de seguimiento oportuno del movimiento de fondos que se inmoviliza para el pago de las prestaciones.

Por otra parte, los pagos que se realizan por fuera de la red bancaria no cuentan con mecanismos de control confiables.

2.3. Bienes de uso: No todos los ex organismos que se fusionaron operativamente y que conformaron la ANSES, mantenían a ese momento inventarios detallados de bienes de uso. Hallándose el organismo en plena tarea de confección de un inventario físico de estos bienes, la AGN manifiesta encontrarse ante una gran incertidumbre en cuanto a cantidad y monto de bienes contabilizados.

2.4. Contabilidad: La inexistencia de un sistema informático integrador de los procedimientos administrativo-financieros con el sector contable, implica incertidumbre en cuanto a la confiabilidad de las registraciones.

3. *Moratorias a cobrar*: Mediante decreto 493/95 el Estado nacional estableció una nueva moratoria impositiva y previsional. Dado que la ANSES registra la deuda de los contribuyentes en base a la estimación realizada por la DGI por \$ 2.630.000.000 como ingresos a percibir por moratoria, y debido a la falta de documentación adicional respaldatoria, la AGN manifiesta hallarse frente a la imposibilidad de evaluar el importe contabilizado, agregándose a ello que siendo la DGI quien tiene a su cargo la aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social, no le remite a la ANSES información detallada relativa al tema citado.

4. *Deudas y/o previsiones por reclamos de beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social*: Existe un cúmulo muy significativo de recla-

mos administrativos y judiciales por diversas causas, no incluidos total o parcialmente dentro de los reconocimientos de deuda dispuestos por el gobierno nacional en las leyes 23.982 y 24.130 y que no han sido expuestos como pasivos por la ANSES, en razón de que el organismo no cuenta con un sistema de información que le permita cuantificar razonablemente el monto de tales pasivos.

5. *Ingresos generales del organismo*: No se han implementado procedimientos que permitan la verificación de los importes recibidos en concepto de aportes y contribuciones sociales y/o participación en impuestos nacionales, respecto de lo que le corresponde sobre lo efectivamente recaudado por la DGI. Ello imposibilitó a la AGN contar con los elementos de juicio necesarios como para poder formar opinión sobre la integridad de tales ingresos.

Expediente OVS 7/99 - Resolución AGN 27/99

Por este expediente la AGN informa sobre la revisión de los contratos informáticos celebrados por la ANSES en el segundo semestre de 1994.

Al respecto el organismo de control señaló:

El procedimiento seguido fue considerado en principio como una renegociación de las órdenes de compra números 208/91 y 141/93, en lugar de como una contratación, circunstancia que condujo al incumplimiento generalizado de las normas previstas en la ley de contabilidad y en el Reglamento de Contrataciones del Estado aprobado por decreto 5.720/72.

El acto aprobatorio de la contratación encuadró el caso en el apartado g), del inciso 3), del artículo 56, de la ley de contabilidad, sin que se encuentren adecuadamente explicitados los presupuestos que justificaban la aplicación de esta vía excepcional, pues no se ha acreditado la exclusividad de la empresa para cumplir con el contrato ni tampoco la inexistencia de sustitutos convenientes.

La contratación se aprobó en forma retroactiva. El período de la contratación comenzó el 1º de julio de 1994 y la resolución aprobatoria fue emitida el 5 de septiembre de ese año, lo cual disimula la existencia de un legítimo abono.

Como consecuencia de la falta de aplicación del Reglamento de Contrataciones del Estado se observan los siguientes incumplimientos particulares:

a) No se advierte en las actuaciones la existencia de un pedido de contratación que se ajuste a los requisitos previstos por el inciso 30 de la reglamentación del artículo 61 de la ley de contabilidad aprobada por el decreto 5.720/72. La contratación se inicia con una invitación a cotizar dirigida a IBM, emanada del subgerente general de Informática;

b) No se agrega a las actuaciones una estimación del costo del servicio a contratar ni se efectúa la reserva del crédito presupuestario;

c) La realización de la contratación y el procedimiento de selección no fueron autorizados, en for-

ma previa, por la autoridad competente, conforme con la resolución 18 del 7 de enero de 1994, emanada del director ejecutivo de la ANSES;

d) Se invitó a cotizar únicamente a IBM, con base en una solución informática diseñada por la misma empresa;

e) El trámite de contratación no fue realizado desde el comienzo por las oficinas competentes del organismo para intervenir en los procedimientos contractuales;

f) No existió un pliego de condiciones elaborado por el comitente. Por el contrario, la contratación se ajustó al diseño informático y a las condiciones jurídicas y financieras propuestas por la empresa;

g) No participó la Comisión de Preadjudicaciones para evaluar la razonabilidad de los precios ofertados;

h) No se solicitaron garantías de oferta ni de adjudicación.

Sobre el examen del expediente 47.451/94, se señala que:

La modificación de un ítem de una orden de compra resulta violatoria del Reglamento de Contrataciones del Estado (decreto 5.720/72) que sólo admite la posibilidad de aumentos o disminuciones de hasta un 10 % pero no la sustitución de un ítem por otro.

Encontrándose en mora la contratista en la entrega del ítem 10, debió disponerse la rescisión parcial del contrato con penalidades y realizarse una licitación privada para la selección del cocontratante.

Expediente OVS 283/99 - Resolución AGN 89/99

Por esas actuaciones la AGN informó sobre su examen de las contrataciones realizadas por la Gerencia de Compras de la ANSES en el año 1996, señalando las siguientes observaciones:

El organismo auditado no cumple en forma adecuada los requisitos exigidos por el plexo normativo aplicable en la materia.

Las compras y contrataciones no son planificadas adecuadamente a fin de evitar demoras y perjuicios económicos.

En diversos casos no ha considerado los precios testigos existentes en plaza y/o los informados por la SIGEN.

Las contrataciones directas por razones de urgencia no aparecen debidamente justificadas y en muchos casos el uso de este procedimiento es consecuencia de la falta de previsión.

En diversas contrataciones no se ha aplicado la normativa adecuada a la naturaleza jurídica del objeto contractual, ya que cuando debió acudirse al procedimiento previsto en la Ley Nacional de Obras Públicas, 13.064, o en la Ley de Consultoría, 22.460, se aplicó el Régimen de Contrataciones del Estado (decreto 5.720/72).

Expediente OVS 342/99 - Resolución AGN 95/99

Estas actuaciones contienen un informe de la Auditoría General de la Nación, sobre el Proyecto de Asistencia Técnica para la Administración Nacional de la Seguridad Social.

La Auditoría General de la Nación informa que, en su carácter de auditor externo independiente, ha examinado los estados financieros (balance de las Cuentas del Proyecto; Estado de Origen y Aplicación de Fondos 1; Totales pagados por componente, año, fuente y tipo de insumo; Totales por Componente/Subcomponente, presupuestado y ejecutado, por fuente de financiamiento) del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1997, correspondiente al "Proyecto de Asistencia Técnica para la Administración Nacional de la Seguridad Social", parcialmente financiado con recursos del Convenio de Préstamo 4.131-AR, suscrito el 17 de abril de 1997 entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Cabe aclarar que las otras fuentes de financiamiento del proyecto son el Banco Interamericano de Desarrollo (préstamo BID 961-OC) y la ANSES (aportes propios).

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Externa, emitidas por la Auditoría General de la Nación, las cuales son compatibles con las de aceptación general en la República Argentina para la profesión contable y con las recomendadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

En el capítulo Alcances del Trabajo de Auditoría, la AGN manifiesta que, con respecto a las pasantías analizadas abonadas con fondos de contrapartida local, no se tuvieron a la vista las rendiciones nominativas de confirmación de los pagos realizados por los entes pagadores (Universidad Argentina de la Empresa y Banco de la Nación Argentina) a la ANSES, que certifiquen la totalidad de los importes efectivamente abonados y transferidos a los beneficiarios y tampoco se han tenido a la vista los informes de la firma consultora contratada para la realización del Programa de Transformación de la ANSES.

En las "Aclaraciones previas al dictamen", la Auditoría General de la Nación expresa que en todos los casos analizados se pudo comprobar que la ANSES realizó contrataciones directas de servicios de consultoría financiados con fondos de contrapartida local y que en algunos casos, Legales de la ANSES, formulará denuncia penal por presuntas irregularidades en el proceso de contratación directa. Con respecto a los \$ 10.000.000 iniciales de los aportes de la contrapartida local realizados por la ANSES, la AGN observó que no se canalizaron por una cuenta bancaria separada y exclusiva del proyecto tal como lo estipula el Convenio con el BIRF, sino que se utilizó la cuenta "ANSES-Recursos BID 961-OC".

Con respecto a los fondos suministrados por el BIRF, la AGN manifiesta que ha tenido a la vista el reporte de auditoría por el año 1997, emitido por la división de auditoría del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como auditor de la Oficina de Servicios a Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) con sede en Nueva York. El reporte fue emitido sobre los fondos del Management Service Agreement (MSA) AR/97/RO1 según lo requerido por acuerdo entre el PNUD y el Banco Mundial.

El dictamen de la Auditoría General de la Nación expresa que, sujeto a lo expuesto en los “Alcances del Trabajo de Auditoría” y excepto por lo señalado en las “Aclaraciones previas”, los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera del “Proyecto de Asistencia Técnica para la Administración Nacional de la Seguridad Social” al 31 de diciembre de 1997, así como las transacciones operadas durante el ejercicio finalizado en esa fecha, de conformidad con prácticas contable-financieras usuales y con los requisitos establecidos en el Convenio de Préstamo 4.131-AR del 17 de abril de 1997.

El informe de la AGN acompaña un memorando a la dirección del proyecto, en donde se señalan algunas observaciones y sus consecuentes recomendaciones sobre aspectos administrativo-contables y del sistema de control interno existentes en la Unidad Administradora del Proyecto, para su conocimiento y acción futura.

Expedientes OVS 622/99 y 111/00 – Resoluciones AGN 154/99 y 56/00, respectivamente

La Auditoría General de la Nación en referencia a los estados contables correspondientes al año 1996, respecto de los cuales se abstuvo de opinar, señaló lo siguiente:

Saldos de apertura

En este ejercicio, se modificaron los saldos de apertura sin contar con los suficientes elementos respaldatorios que avalen dichas modificaciones, circunstancia que imposibilita evaluar la razonabilidad de los mismos.

Aspectos relacionados con la contabilización de operaciones, con el sistema de información general y el sistema de control interno vigente en el organismo.

La auditoría efectuada sobre los estados contables objeto de este informe, permitió advertir que los sistemas contables, de información general y los procedimientos vigentes en la ANSES, no satisfacen las exigencias de las normas legales y reglamentarias vigentes, ni los recaudos de control aplicables a una entidad de las características de la ANSES. Este hecho ya ha sido señalado en nuestros informes sobre los estados contables al 31 de diciembre de 1993, 1994 y 1995.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, se hace notar específicamente que se detectaron problemas en la integridad y exactitud de la infor-

mación motivados por la existencia de serias deficiencias en los procedimientos manuales y automatizados implementados en la institución, como así también en la ejecución y control de los mismos. Este hecho no permite asegurar con un grado de razonabilidad suficiente la no ocurrencia de situaciones que pudieran haber afectado los estados contables.

Los principales problemas son:

Base de datos para la liquidación de beneficios

Para una organización de las características de la ANSES, es de primordial importancia conocer en detalle cuáles son los datos relacionado con su población beneficiaria. Las modificaciones que se producen en los mismos deben ser registradas en forma inmediata en el Padrón de Beneficiarios, con el fin de no incurrir en errores en el pago de las prestaciones.

Durante 1994 fue realizado un censo nacional de beneficiarios para depurar el padrón, que no brindó información segura y confiable.

Asimismo, los listados de emisión mensual de prestaciones, utilizados como base y respaldo de la registración de jubilaciones y pensiones, no cuenta con los controles necesarios para garantizar la confiabilidad de la información registrada.

Considerando la significatividad y trascendencia del sistema de liquidación de jubilaciones y pensiones, sería necesario concentrar los recursos en la definición de los controles que aseguren la integridad de la información, su correcto tratamiento, registro y política de resguardo apropiado, así como también su integración con el sistema de información contable.

Como resultado de los problemas que se mencionan la AGN señala que no se encuentra en condiciones de opinar respecto de la razonabilidad de las liquidaciones efectuadas a los beneficiarios.

Pago de prestaciones

En el ejercicio no se han implementado sistemas para efectuar el correspondiente seguimiento, que permitan conocer mensualmente las prestaciones efectivamente abonadas y las no abonadas.

La circunstancia descrita genera:

–Posibilidad de que se omita la registración de créditos a favor de la entidad por la falta de rendición de lo efectivamente pagado.

–Inmovilización de fondos con el consiguiente costo financiero.

Bienes de uso

No todos los ex organismos que se fusionaron operativamente y que conformaron la ANSES, mantenían a ese momento inventarios detallados de Bienes de Uso.

A la fecha del informe, el organismo no ha confeccionado un inventario físico de estos bienes, razón por la cual no nos encontramos en condicio-

nes de opinar en cuanto a la cantidad y monto de los bienes contabilizados. No obstante con fecha 24 de agosto de 1998 la entidad encaró un proyecto de reorganización sobre dicho rubro, que contiene como metas físicas las siguientes:

–Realizar un inventario total del rubro en todas las delegaciones y dependencias.

–Brindar los elementos de información necesarios para la asignación de cargos de dichos bienes a cada delegación y/o dependencia, que permita posteriormente al organismo implementar controles de resguardo físico de los mismos.

–Diseñar la organización soporte de tales acciones.

Contabilidad

El procedimiento de registración de la ANSES no se encuentra integrado con los sectores intervinientes en las operaciones.

Existe una separación absoluta entre los sistemas informáticos centrales de la ANSES y el sistema de información contable, surgiendo la registración actual de sucesivas etapas, en su gran mayoría manuales y carentes de control satisfactorio, generando asientos globales y compensaciones lo cual resta confiabilidad a las registraciones.

Previsiones

Del relevamiento efectuado se verificó que la ANSES no realizó un oportuno estudio de montos a prever en relación a juicios no previsionales en el año 1996.

Moratorias a cobrar

Mediante el decreto 493/95 el Estado nacional estableció una nueva moratoria impositiva y previsional.

Dado que la ANSES registra la deuda de los contribuyentes sobre la base de la estimación realizada por la DGI, por \$ 2.630.000.000 como deudores por moratoria, y debido a la falta de documentación adicional respaldatoria, nos encontramos ante la imposibilidad de validar el importe contabilizado.

Deudas y/o provisiones por reclamos y juicios de naturaleza prestacional.

Existen juicios y reclamos administrativos y judiciales, de carácter prestacional, en distintas instancias, cuyo efecto en los estados contables no ha sido cuantificado.

Al respecto, la Auditoría pudo determinar las siguientes circunstancias:

a) Inexistencia de una unidad de registro o registro único de los reclamos efectuados contra el organismo, que centralice la información sobre cada reclamo y el área en que se encuentra tramitando.

La gerencia de Asuntos Jurídicos lleva un registro de litigios desde el año 1994, que no está debidamente actualizado y resulta incompleto.

b) Carencia de un sistema de liquidación de sentencias judiciales apropiado.

La AGN concluye en que no ha podido determinar razonablemente la incidencia final sobre los estados contables de la entidad, de las deudas y/o provisiones por reclamos y juicios de naturaleza prestacional.

Ingresos generales de la entidad

La ANSES no ha implementado procedimientos que permitan la verificación de los importes recibidos en la institución en concepto de aportes y contribuciones sociales y/o participación en impuestos nacionales respecto de los que le corresponde sobre lo efectivamente recaudado por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Esta circunstancia imposibilitó contar con los elementos de juicio necesarios que hubieran permitido formar una opinión sobre la integridad de los referidos ingresos.

La ANSES no contabilizó el pasivo y/o provisiones por los reclamos judiciales y/o administrativos de los beneficiarios del sistema previsional, los cuales no hemos podido cuantificar conforme a lo mencionado en el punto 2.4.

La revisión de los sistemas de control interno, por su parte evidencia serias falencias, tanto en su organización general, de registración e información contable, control de ingresos, control de impagos, etcétera.

Expediente OVS 459/00 - Resolución AGN 194/00

Estas actuaciones están referidas a los Estados Contables al 31-12-97.

Aspectos relacionados con la contabilización de operaciones, con el sistema de información general y el sistema de control interno vigente en el organismo.

La auditoría efectuada sobre los estados contables objeto del informe, permitió advertir que los sistemas contables, de información general y los procedimientos vigentes en la ANSES, no satisfacen las exigencias de las normas legales y reglamentarias vigentes, ni los recaudos de control aplicables a una entidad de las características de la ANSES. Este hecho ya ha sido señalado en los informes de la AGN sobre los estados contables al 31 de diciembre de 1993, 1994, 1995 y 1996.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, la AGN hace notar específicamente que ha detectado problemas en la integridad y exactitud de la información motivados por la existencia de serias deficiencias en los procedimientos manuales y automatizados implementados en la institución, como así también en la ejecución y control de los mismos. Este hecho no permite asegurar, con un grado de razonabilidad suficiente, la no ocurrencia de situaciones que pudieran haber afectado los estados contables.

Los principales problemas son:

Base de datos para la liquidación de beneficios

La información contenida en el Registro Unico de Beneficiarios no es confiable, pues las modificaciones no son incorporadas en el mismo en forma inmediata.

Conforme a lo expuesto, el órgano de control manifiesta no encontrarse en condiciones de opinar respecto de la razonabilidad de las liquidaciones efectuadas a los beneficiarios.

Pago de prestaciones

No hay evidencias de controles de integridad en la información remitida a los bancos, tanto en beneficiarios como en importes. Por otra parte, aquellos pagos que se realizan por fuera de la red bancaria no cuentan con mecanismos de control confiables.

En el ejercicio no se han implementado sistemas para efectuar el correspondiente seguimiento, que permitan conocer mensualmente las prestaciones efectivamente abonadas y las no abonadas.

Bienes de uso

No todos los ex organismos que se fusionaron operativamente y que conformaron la ANSES, mantenían a ese momento inventarios detallados de bienes de uso.

De acuerdo a lo manifestado en nota 10.1.3 el ente se encuentra, a la fecha de emisión del informe, abocado a la valuación del inventario físico realizado durante el año 1999 que podría motivar modificaciones a ese rubro, razón por la cual la AGN manifiesta no encontrarse en condiciones de opinar.

Contabilidad

El procedimiento de registración de la ANSES no se encuentra integrado con los sectores intervinientes en las operaciones.

Existe una separación absoluta entre los sistemas informáticos centrales de la ANSES y el sistema de información contable, surgiendo la registración actual de sucesivas etapas, en su gran mayoría manuales y carentes de conciliación, análisis y controles satisfactorios, generando asientos globales y compensaciones, lo que resta confiabilidad a las registraciones.

Según lo expuesto en nota 10.1.1 con posterioridad al cierre del ejercicio la ANSES ha emitido una serie de resoluciones tendientes a solucionar las mencionadas carencias de conciliación, análisis y control en lo relativo a la liquidación de prestaciones.

Previsiones

Del relevamiento efectuado se verificó que la ANSES no realizó un estudio de montos a pre-

visionar con relación a juicios no previsionales en el año 1997.

Conforme se da cuenta en nota 10.1.4 con posterioridad al cierre del ejercicio se han analizado las provisiones correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1998.

Moratorias a cobrar

Dado que la ANSES registra la deuda de los contribuyentes sobre la base de la estimación, realizada por la DGI, por \$ 2.630.000.000 como Deudores por Moratoria, y debido a la falta de documentación adicional respaldatoria, nos encontramos ante la imposibilidad de validar el importe contabilizado.

La deuda que la ANSES mantiene con el Estado nacional, se encuentra en proceso de conciliación entre las partes, por lo que está pendiente la determinación final de los montos adeudados. Al respecto, tal como se explica en nota 10.2, la Contaduría General de la Nación practicó una disminución, de los saldos de deuda de la ANSES en los Estados Contables Consolidados de la Administración Central al 31-12-98, del orden de \$ 1.447.000.000 en concepto de indebida actualización de los \$ 3.773.000.000 registrados en los estados contables de la ANSES por idéntico concepto a la misma fecha. Con posterioridad, la Contaduría General de la Nación instruyó a la ANSES a no registrar los intereses de la deuda hasta tanto se concluya con las tareas de conciliación que permitan determinar el capital de la deuda, por lo que se practicó al 31-12-97 el ajuste por \$ 2.620.000.000 mencionado en nota 5 a) sexto párrafo, indicando además que tal hecho no implica en forma alguna una renuncia al derecho creditorio sobre los mismos. En consecuencia, luego de los ajustes mencionados, continúa existiendo diferencia con los saldos de la Administración Central.

Conforme expone la entidad, existen juicios y reclamos administrativos y judiciales, de carácter previsional, en distintas instancias, cuyo efecto en los estados contables no ha sido cuantificado.

Ingresos generales de la entidad

La ANSES no ha implementado procedimientos que permitan la verificación de los importes percibidos en concepto de aportes y contribuciones de la seguridad social y/o participación en impuestos nacionales respecto de lo que le corresponde sobre lo efectivamente recaudado por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Esta circunstancia ha imposibilitado a la AGN contar con los elementos de juicio necesarios que le hubieran permitido formar una opinión sobre la integridad de los referidos ingresos.

La ANSES no contabilizó el pasivo y/o provisiones por los reclamos judiciales y/o administrativos de los beneficiarios del sistema previsional, los cuales no ha podido cuantificar.

Expediente OVS 460/00 - Resolución 195/00

La auditoría sobre la que tratan estas actuaciones tuvo por objeto las compras y contrataciones realizadas por la ANSES en el año 1997.

La situación al momento de la auditoría presentaba las siguientes situaciones observables:

No existe un manual de procedimientos que establezca el circuito de tramitación de las actuaciones, las funciones y los plazos de intervención de los distintos sectores que intervienen en las contrataciones.

No se cuenta con un plan anual de compras ni se han establecido plazos dentro de los cuales deben elevarse los pedidos de contrataciones habituales, conforme lo exige el inciso 31) de la reglamentación del artículo 61 de la Ley de Contabilidad aprobada por decreto 5.720/72.

En algunas contrataciones no se emite el acto administrativo de autorización del llamado (Contratación Directa 07/97, 68/97 y 102/97).

Pagos por legítimo abono

Se contratan bienes sin realizar ninguno de los procedimientos de selección del contratista previstos por los artículos 55 y 56 de la Ley de Contabilidad, aprobándose luego el pago de la prestación de los bienes y servicios recibidos mediante la figura del llamado "legítimo abono".

Contrataciones directas

Se realizan contrataciones directas con amparo en el apartado a) inciso 3° del artículo 56 de la Ley de Contabilidad, sin solicitarse tres presupuestos, conforme lo exige el inciso 10) de la reglamentación del artículo 62 de la Ley de Contabilidad, aprobada por decreto 5.720/72.

En el caso de la Contratación Directa 84/96, la omisión de pedir tres ofertas se intenta justificar invocando la especialización, idoneidad y garantía de la firma seleccionada. En las actuaciones no se agregan los antecedentes que acrediten la mentada especialización, pudiendo verificarse, sin embargo, que la empresa había dado comienzo a sus actividades en fecha posterior a la nota del funcionario que requería su contratación, con fundamento en su supuesta idoneidad, circunstancia que priva de sustento fáctico a la argumentación utilizada. A su vencimiento, se realiza una nueva contratación directa con la misma firma, esta vez con amparo en el apartado f) del inciso 3) del artículo 56 de la Ley de Contabilidad, que exceptúa de la licitación pública a la contratación de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, personas o artistas con notoria especialización.

En algunos trámites de contratación no existen constancias de la intervención de la Comisión de Preadjudicaciones, conforme lo exige el inciso 72 de

la reglamentación del artículo 61 de la Ley de Contabilidad (Contratación Directa 39/97, 07/97, 60/97 y 44/97).

En la licitación pública 06/97 la adjudicación de algunos de los renglones recae en ofertas que superan en un 70% el valor determinado por la SIGEN al informar los precios testigo correspondientes, sin que se hubiera solicitado mejora de precios ni arbitrado los medios más convenientes para no efectuar la contratación a valores que no se hallen en el orden de los referenciales de mercado, conforme lo dispone el Anexo I, punto III de la resolución 55/96-SIGEN. El dictamen de la Comisión de Preadjudicaciones no da cuenta de las razones que justifican la adjudicación aconsejada.

En algunos casos la aprobación de contrataciones emana de la persona que originariamente evaluó y seleccionó a la firma adjudicada, lo cual atenta contra los principios de control interno que establecen la separación de funciones incompatibles.

No se agrega en los expedientes constancia de presentación de las garantías de adjudicación ni de la devolución de las garantías de oferta y de adjudicación (licitación pública 38/97, 19/97, 10/97 y 23/97, licitación privada 08/97, 02/97 y 16/97, contratación directa 44/97, No 25/97 y No 55/97).

La recepción definitiva de los bienes y servicios contratados no está suscrita por el jefe de depósito, conforme lo exige el inciso 100 de la reglamentación del artículo 61 de la Ley de Contabilidad aprobada por decreto 5.720/72.

Se contrata la realización de obras públicas con sujeción al Reglamento de Contrataciones del Estado aprobado por decreto 5.720/72, pese a que en virtud del decreto 399/97, la entidad contaba con la delegación de facultades previstas por el artículo 20 de la ley 13.064 desde el 13 de mayo de 1997. A partir de este momento la entidad se encontraba en condiciones de aplicar este marco normativo, debiendo utilizar para ello el pliego tipo de bases y condiciones generales previsto por el artículo 6° del decreto 19.324/49, el cual debe ser aplicado con carácter general en todas las dependencias de la administración nacional que ejecuten obras civiles.

La aplicación de un régimen que, como el del decreto 5.720/72, no está llamado a regir la contratación de obras y trabajos públicos ocasiona disfuncionalidades en la ejecución de los contratos como consecuencia de la falta de adecuación de sus normas para la regulación de la contratación de obras y trabajos públicos.

Se contratan en forma directa servicios de consultoría con fundamento en razones de urgencia que no se encuentran debidamente acreditadas. Se verifica una deficiente sustentación del principio de urgencia objetiva en la generalidad de contrataciones directas analizadas.

No se acredita en las actuaciones la notoria especialización que justifique la realización de una contratación directa.

En algunas contrataciones directas por urgencia no se solicitan tres ofertas, conforme lo exige el inciso 10 de la reglamentación del artículo 62 de la Ley de Contabilidad, aprobada por decreto 5.720/72.

No se agregan a las actuaciones elementos suficientes a fin de evaluar si el precio cotizado por los servicios de consultoría era comparable por trabajos de extensión y naturaleza equivalentes, ejecutados por consultores o firmas consultoras altamente calificadas en lugar y tiempo similares, conforme lo exige el artículo 17 de la ley 22.460.

Las especificaciones previstas en los Términos de Referencia no son suficientemente precisas, lo cual afecta la definición del objeto contractual, su adecuada recepción y control.

Expediente OVS 553/00 - Resolución AGN 214/00

La auditoría sobre lo que versan estas actuaciones tuvo por objeto el Sistema de Otorgamiento y Liquidación de Beneficios Previsionales (pensiones directas y derivadas).

A ese momento se detectan las siguientes situaciones observables:

No se ha previsto, en los circuitos de otorgamiento de las UDAI, la existencia de puntos de control tendientes a verificar la exactitud del cómputo de pensión realizado por el computista con relación a la totalidad de los beneficios, ya sea del haber de alta como del retroactivo, ya que las unidades de control realizan verificaciones en forma selectiva.

En el manual de procedimientos únicamente se prevé la intervención de asesores legales luego de la verificación de empresas para el reconocimiento de servicios, pero no así para la valoración de los antecedentes probatorios presentados para acreditar el cumplimiento de los requisitos, ya que esta tarea es realizada por el computista. No obstante en la UDAI Monserrat se solicita la participación de abogados para valorar las pruebas.

La constante rotación del personal, –tanto de sus tareas, como de su lugar de trabajo–, y la elevada deserción del personal capacitado por la ANSES, afecta los niveles de capacitación y rendimiento de éste, lo que queda evidenciado por la cantidad de errores detectados.

Los antecedentes documentales necesarios para validar el otorgamiento son incompletos o son agregados en algunos casos en fotocopias sin autenticar.

Se verifican observaciones de alguna naturaleza –documental, legal o numérico– en 951 expedientes de los 1.116 analizados, lo que representa el 85,21%. Las observaciones detalladas de cada uno de los beneficios se adjuntan en planillas anexas.

En las solicitudes de pensión de personas convivientes, se ha observado en algunos casos la denegatoria de beneficios, aún cuando en el expediente se encontraban agregados todos los an-

tecedentes documentales y probatorios necesarios para su otorgamiento. En estos casos el beneficio fue otorgado con posterioridad, al solicitarse la reapertura del trámite con sustento en los mismos elementos probatorios que existían en las actuaciones al momento de la resolución que deniega el beneficio. Esto trae como consecuencia la pérdida del derecho al retroactivo, para los solicitantes.

Existen diferencias entre los montos de los beneficios otorgados por resolución de la ANSES, y los determinados por esta Auditoría por aplicación de las leyes 18.037, 18.038, leyes especiales, 24.241 y demás normas complementarias.

Expediente OVS 33/01 - Resolución AGN 28/01

En estas actuaciones la Auditoría General de la Nación informa sobre el resultado de las verificaciones efectuadas respecto de la integridad de los aportes que, de acuerdo con la normativa vigente, debieron ser girados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) a partir del 1/1/93 y hasta el 31/12/98, por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Al respecto se señala lo siguiente:

El Instituto contabiliza sus ingresos, para el caso del personal en actividad, a partir de la información suministrada por la ANSES sin tener en cuenta la información de la AFIP que es quien inicia el sistema de recaudación.

El Instituto contabiliza sus ingresos, por los aportes sobre los haberes de jubilados y pensionados, en base a la información de la ANSES sin confrontar con padrones de jubilados que perciben haberes previsionales, a los efectos de poder realizar un control sobre la razonabilidad de los montos transferidos.

La Auditoría General de la Nación señala que no está en condiciones de emitir una opinión respecto de la integridad de los aportes que, de acuerdo con la normativa vigente, debieron ser girados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), a partir del 1/1/93 y hasta el 31/12/98, por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que respecto de los aportes del personal activo, la información proveniente de la AFIP no arroja diferencias significativas con lo registrado por el Instituto.

Expedientes PES 854/98 y 855/98 - Resoluciones AGN 45/97 y 16/96 y 115/97, respectivamente

Estas actuaciones contienen el informe remitido por el Poder Ejecutivo nacional y mediante el cual se explican las medidas adoptadas en función de corregir las observaciones que surgen de las actuaciones revisadas más arriba.

Dichas medidas son las siguientes:

Balance General

Medidas adoptadas en 1998

–Se halla en plena ejecución la reformulación de los procesos administrativos contables, a fin de superar las falencias detectadas por los organismos de control externo fundamentalmente, en cuanto a la contabilización.

Activos y pasivos contingentes.

Rendición de pagos e impagos.

Validación de stock (incluye el correspondiente a los de las ex cajas provinciales transferidas al sistema nacional).

Definición de circuitos que incorporan control de flujo y registro de documentación.

Se firmó un convenio con Auditoría General de la Nación (AGN), a efectos de realizar un relevamiento y diagnóstico de los bienes patrimoniales de la ANSES. Se encuentran en elaboración por la Auditoría General de la Nación las normas que regularán los procedimientos de registro y ubicaciones de los bienes y la organización que soporte a las mismas, y se realizará el inventario de muebles e inmuebles. Se solicitó al Tribunal de Tasación de la Nación que realice la valorización contable de los bienes inventariados.

De las prestaciones y servicios que brinda la ANSES

1.a) Beneficios previsionales nacionales

Medidas adoptadas en 1998

–Por primera vez desde su creación, la ANSES, por resolución, formalizó los ajustes del proceso de liquidación de prestaciones previsionales, abarcando los procedimientos de formulación, validación, aprobación, registración y puesta al pago de las mismas, a fin de minimizar los errores existentes. La definición de tareas y delimitación de responsabilidades incluyó también la registración de las operaciones y confección de los estados contables del organismo.

–La dirección ejecutiva, mediante la resolución 704/96, instruyó a la Unidad de Auditoría Interna el establecimiento y control de las liquidaciones antes de su puesta al pago.

–Se definió realizar un censo de los expedientes en toda la organización para actualizar debidamente el archivo del Sistema de Gestión de Trámites.

1.b) Beneficios previsionales provinciales (transferidos a la Nación)

Medidas adoptadas en 1998

–Censo de beneficiarios de ex cajas provinciales.

–Se finalizó con el reempadronamiento iniciado durante el año 1997.

–Se incorporaron al archivo de liquidación más de 1.000.000 de datos obtenidos en el reempadronamiento.

–Se inició el reempadronamiento residual en Capital Federal y provincia de Buenos Aires.

–Se reclutó y capacitó al grupo de tareas que encaró el reempadronamiento.

–Se instrumentaron las actas complementarias a los convenios de transferencia.

–Se dio comienzo a la liquidación de los primeros pagos pendientes.

–Se continúa con la depuración de padrones de las cajas transferidas de Catamarca, Santiago del Estero, Salta, San Juan, Mendoza, La Rioja, Jujuy, Río Negro, Tucumán y San Luis.

2. Otorgamiento de beneficios previsionales

Medidas adoptadas en 1998

–Se comenzó con el proceso de sistematización de las reglas (Reingeniería del Otorgamiento).

–Se comenzó la construcción de un prototipo para el otorgamiento.

–Se procedió a reformular el proyecto de activos de manera de poder incorporar la totalidad de la información necesaria respecto de la situación de los activos, a fin de lograr una correcta interpretación del derecho al beneficio.

3. Sistema de pago

Medidas adoptadas en 1998

–Implementación parcial de una nueva modalidad de pago basada en la bancarización de beneficiarios previsionales que abarca a 1.300.000 personas.

–Disminución del costo operativo mediante convenios con algunos agentes de pago.

4. Historia laboral (activos)

Medidas adoptadas en 1998

–Se concluyó el estudio sobre la documentación existente en la ANSES respecto a calidad e inexistencia de la misma.

–Se puso en marcha una estrategia de recuperación de la historia laboral para los distintos períodos faltantes del sistema nacional, a partir del año 1970, incluidas las distintas cajas provinciales transferidas.

–Se está procediendo a la formulación del respectivo proyecto de reconstrucción y utilización de la historia laboral.

–Se logró el apoyo financiero del Banco Mundial para el desarrollo de dicho proyecto. Se encuentra en curso la definición de las especificaciones técnicas de los Términos de Referencia (TDR) y el pliego de licitación.

5. Prestaciones activas (asignaciones familiares)

Medidas adoptadas en 1998

–Dictado de las resoluciones DE 508/96 por la cual la ANSES formaliza ajustes y mejoras en el procedimiento de formulación, validación, aprobación,

puesta al pago y rendición de la liquidación de estas prestaciones, fortaleciendo el cumplimiento de las normas relativas a la registración de las operaciones y elaboración de los estados contables del organismo.

- Análisis y reformulación del proyecto Ajustes a los Sistemas de Prestaciones de Activos (ASA).

- Fortalecimiento de los grupos de control en UDAI.

- Cruces con bases de datos:

- Cruce con el SIJP: validación relación de dependencia y múltiple percepción de AAF.

- Cruce con el Registro Unico de Beneficiarios (RUB): múltiple percepción de AAF.

- Se diseñó e implementó el software de Canal ANSES-Empresas que permitirá el intercambio de más de 700.000 archivos mensuales entre la ANSES y más de 300.000 empleadores de todo el país, el cual se encuentra en etapa de incorporación de empresas.

6. Prestaciones activas (desempleo)

Medidas adoptadas en 1998

- Dictado de resolución 508/98 por la cual la ANSES formaliza ajustes y mejoras en el procedimiento de formulación, validación, aprobación, puesta al pago y rendición de la liquidación de estas prestaciones, fortaleciendo el cumplimiento de las normas relativas a la registración de las operaciones y confecciones de los estados contables del organismo.

- Fortalecimiento de los grupos de control en UDAI.

- Cruces con bases de datos de AFIP:

- Cruce quincenal por cada liquidación en reemplazo del cruce mensual.

- Cruce entre pago directo y pago directo pyme.

7. Capitalización

Medidas adoptadas en 1998

- Elaboración conjunta con SAFJP de resolución 572/97, referida a la tramitación.

- Se logró la normalización de los trámites de iniciación.

- Se establecieron acuerdos con las AFJP para mejorar la coordinación.

- Se realizó un operativo de liquidación y pago de asignaciones familiares.

- Se estandarizaron bases de datos específicas para capitalización.

- Se resolvieron los expedientes iniciados en los años 1994 a 1996.

- Se acordó capacitación impartida por la ANSES a referentes de las AFJP, respecto a trámites previsionales.

8. Excluidos

Medidas adoptadas en 1998

- Se están desarrollando proyectos para la evaluación, en cuanto a cantidades de personas que estarán excluidas en los próximos años del régimen previsional.

- Se están analizando posibles alternativas para afrontar los problemas en los distintos escenarios.

9. Litigiosidad

Medidas adoptadas en 1998

- Se encuentra en desarrollo la elaboración de especificaciones para el proyecto de un sistema de seguimiento de gestión judicial.

- Se encuentra en desarrollo un proyecto para la implementación del digesto jurídico previsional con sustento de base de datos documental y accesible en línea a nivel nacional.

- Se realizó un estudio de carácter cualitativo y cuantitativo de la situación judicial de la ANSES, para proponer alternativas de modificación de la legislación previsional.

10. Bonos

Medidas adoptadas en 1998

- Consolidación operativa de la base de bonos existente.

- Elaboración del proyecto para lograr un sistema integrado de sentencias y articulado con la cuenta corriente del beneficiario demandante.

11. Sentencias

Medidas adoptadas en 1998

- En el marco de la partida presupuestaria obtenida a fin de 1998, se cancelarán cerca de 18.000 sentencias por un total de \$228.000.000 en efectivo y \$124.000.000 en bonos.

- Se registraron 14.500 nuevas sentencias.

- Se gestionaron las partidas presupuestarias necesarias para cancelar 26.500 durante 1999.

12. Base Unica de la Seguridad Social

Medidas adoptadas en 1998

- Proyecto de la Base Unica de la Seguridad Social (BUSS)

- Implementación del componente informático.

- Consolidación de los archivos de datos de identificación y filiatorios de las personas.

- Análisis de la adecuación de los sistemas que sostienen la operatoria de los beneficios activos y pasivos para integrarse a la Base Unica de la Seguridad Social.

- Incorporación de la ANSES al Sistema Integrado Tributario y Social (Sintyss) mediante la BUSS.

De la organización

1. Unidad de Auditoría Interna (UAI)

- La Administración en aquel momento en funciones, señala que bajo su gestión se ha otorgado la

mayor relevancia a la función de la Unidad Auditoría Interna de la ANSES, fundamentalmente respecto al seguimiento de la aplicación de las recomendaciones efectuadas por la unidad y los distintos organismos de control sobre la operatoria del organismo en sus distintos ámbitos, según surge de las resoluciones DE 596/98 y 704/98 complementaria de las 335/98 y 508/98. (Se adjuntan en Anexo I.)

En los mencionados marcos resolutivos, se establecen y definen, claramente, los pasos a seguir en el cumplimiento de los circuitos operativos, así como también los plazos de entrega de las recomendaciones formuladas; las consideraciones que estimaren procedentes las áreas auditadas; la implementación de las acciones correctivas y el seguimiento, por parte de la UAI, sobre el grado de cumplimiento de las mismas, procediendo luego a elevar el informe respectivo a la dirección ejecutiva.

A fin de superar las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la UAI, se adoptaron medidas correctivas a través de nuevos procedimientos de formulación, validación, aprobación, registración y puesta al pago de la liquidación de prestaciones previsionales y activas, dotándolos de un adecuado grado de formalismo, teniendo en cuenta que las liquidaciones que estos procedimientos regulan son las que cumplen los objetivos básicos de la organización y representan los procesos de mayor significación económica.

—Está en trámite un convenio con la SIGEN para crear el Comité de Auditoría Permanente, con el objetivo de optimizar el planeamiento de las verificaciones en forma conjunta entre la UAI y la SIGEN.

2. Unidades de Atención Integral (UDAI)

Medidas adoptadas en 1998

—Se diseñó una estructura acorde a la funcionalidad.

—Se mejoraron las aplicaciones informáticas a fin de agilizar los trámites.

—Se actualizaron los manuales de procedimientos.

—Se implementó la registración de los oficios judiciales en forma manual.

—Dictado de la resolución DE 508/98 por la cual la ANSES formaliza ajustes y mejoras en el procedimiento de formulación, validación, aprobación, puesta al pago y rendición de la liquidación de estas prestaciones activas.

—Idem resolución DE 335/98 para las prestaciones pasivas.

3. Recursos humanos

Medidas adoptadas en 1998

—Se están corrigiendo los desvíos de los cargos vigentes, incorporando pasantes y contratados a la planta permanente.

—Se definió por resolución DE una planta óptima de contratados y pasantes, cumpliendo con una recomendación de la SIGEN.

—Se encuentra en desarrollo el Programa de Evaluación de Desempeño 1998, que consiste en un método sistematizado para determinar políticas de mejora constante del desempeño.

—Se está rediseñando una nueva estructura orgánico-funcional para la ANSES

—Plan de capacitación destinado a los recursos humanos afectados a las prestaciones activas y pasivas especialmente.

4. Compras

Medidas adoptadas en 1998

—Merced a la delegación de la facultad de contratar por obra pública y a la aprobación de un pliego tipo, las construcciones de obras se instrumentan por medio de la Ley de Obra Pública.

—Se eliminaron los retrasos de contrataciones y pagos de legítimo abono por causas imputables a esta gerencia, estableciéndose la fecha de apertura de 42 actos licitatorios, por \$56.300.000, de las cuales 6 son públicas.

—Regularización de las situaciones de legítimos abonos.

—Se impulsó el dictado de una resolución que reglamente los plazos contractuales, ya que se determinó que el 67% del tiempo de gestión contractual fue insumido por dependencias de este organismo y de otros de la Administración Pública Nacional.

—El control del cumplimiento sobre las recepciones definitivas permitió sancionar los casos detectados.

—Se realizó por primera vez una planificación de compras.

—Se rediseñó la Base de Datos de Proveedores.

—En etapa de desarrollo el Reglamento de Compras.

—Se implementó un sistema de control y seguimiento de expedientes en trámite.

5. Administrativo-contable

Medidas adoptadas en 1998

—Se implementan procedimientos y mecanismos que permiten controles de integralidad y consistencia.

—Se elaboró un sistema de registración contable que permite asentar ingresos y egresos de los organismos internacionales, así como el seguimiento de los créditos.

—Se desarrollaron mejoras relacionadas con prestaciones pasivas a través de modalidad del sistema de pago bancarizado.

—Rendición de lo puesto al pago de las prestaciones previsionales pasivas, no contempladas en la modalidad del sistema de pago bancarizado a través de la cámara compensadora del Banco Central de la República Argentina, con información de pagos e impagos mediante soportes magnéticos.

–Dictado de las normas internas para la validación, registración y puesta al pago de las prestaciones activas y pasivas (resoluciones DE A 335/98, 508/98 y conexas).

6. Sistemas y telecomunicaciones

Medidas adoptadas en 1998

–Consolidación de los proyectos que priorizan los temas referentes a la calidad de servicio y tecnología informática.

–Desarrollo de la 1ª etapa del componente informático de la Base Unica de la Seguridad Social (BUSS).

–Reorganización de datos para construir los archivos de la Base Unica de Personas (1ª etapa de la construcción de la Base Unica de la Seguridad Social a nivel de datos).

–Desarrollo de los componentes de sistemas necesarios para la obtención del padrón de obras sociales, que contiene 8.500.000 personas, aproximadamente.

–Proyecto año 2000.

–Se realizó el concurso mediante licitación pública para el desarrollo del proyecto, el cual se encuentra en trámite de adjudicación.

–Renovación de equipamiento central de la red informática de la ANSES.

Se realizó el concurso mediante licitación pública para la renovación de los equipos, el cual se encuentra en trámite de adjudicación.

Sobre el Plan Operativo Anual (POA 1998)

Medidas adoptadas en 1998

–La Dirección Ejecutiva y la Gerencia General de ANSES dispusieron la reformulación del POA 1998 original, para ajustar su desarrollo a los recursos efectivamente disponibles, a los ajustes presupuestarios realizados y al grado de desenvolvimiento observado.

–Se procedió a la reformulación del Programa de Asistencia Técnica del Banco Mundial con la misma finalidad.

–Se incorporaron al tablero de gestión del organismo, indicadores de gestión específicos para el seguimiento del POA.

–Se estudia la creación de áreas específicas para el planeamiento y el control de gestión.

–Un área de planeamiento estratégico, en jurisdicción de la Gerencia General de ANSES, especializada en la formulación y seguimiento de planes y proyectos con alcance institucional.

–Un área de control de gestión, con funciones específicas en el seguimiento y evaluación del desarrollo de las metas operativas previstas y actividades, en base a indicadores objetivos.

–Formulación del POA1999/2000.

Basada en un modelo de planeamiento que resuelva la situación detectada a diciembre/1997.

Proyecto Banco Mundial

Medidas adoptadas en 1998

Reformulación de proyectos y reasignación del presupuesto.

Se incorporaron componentes esenciales para la resolución de las siguientes actividades, entre otras:

–Fortalecimiento de la Gerencia Asuntos Jurídicos.

–Inventario de bienes de uso.

–Reorganización del archivo central de documentación de la ANSES.

–Desarrollo del sistema de liquidación de beneficios previsionales.

–Liquidación de sentencias judiciales.

Ejecución de proyectos

–Reempadronamiento de beneficiarios de cajas provinciales transferidas a la Nación. (Finalizado.)

–Tablero de gestión de la ANSES (indicadores de gestión). (En desarrollo.)

–Sistema de gestión de RR.HH. (En desarrollo.)

–Rediseño de los procesos administrativos de la gestión de RR.HH. (Terminado.)

–Fortalecimiento del control interno (Convenio FCE-UBA). Evaluación de pasivos previsionales, y bonos. (En desarrollo.)

–Canal de empresas (firma digital): en trámite de adquisición.

Expediente OVS 423/01 - Resolución ANG 174/01

Por estas actuaciones la Auditoría General de la Nación informa sobre la auditoría que efectuó referente al sistema de otorgamiento y liquidación de beneficios previsionales (jubilaciones ordinarias). Las tareas del órgano de control se desarrollaron entre el 1º de abril y el 29 de diciembre de 2000.

Al respecto se señala:

–Los sistemas utilizados para practicar las liquidaciones de beneficios no contienen los controles de validación y consistencia que garantizan la aplicación de las normas vigentes.

–Al realizarse manualmente el ingreso de los datos al sistema PrPa el error en la transcripción de las remuneraciones mensuales se torna inevitable.

El manual de procedimientos únicamente prevé la intervención de asesores legales luego de la verificación que se realiza en las empresas para el reconocimiento de servicios, pero no así para la valoración de los antecedentes probatorios presentados para acreditar el cumplimiento de los requisitos, ya que esta tarea es realizada por el computista. No obstante, en la UDAI Monserrat se solicita la participación de abogados para valorar las pruebas. Es de destacar que la falta de interpretación correcta de algunas normas internas trajo aparejados errores sistemáticos, como tomar incorrectamente el va-

lor del AMPO a la fecha en que ha dejado de trabajar el beneficiario en los casos en que aún no contaba con los años de edad para jubilarse. (Ver Anexo I, UDAI Resistencia.)

La constante rotación del personal, tanto en sus tareas como de su lugar de trabajo, afecta los niveles de capacitación y rendimiento de éste, lo que queda evidenciado por la cantidad de errores detectados.

Se determinó una demora en el sistema de bajas no inferior a los tres meses entre la fecha del fallecimiento del beneficiario y la suspensión del pago en banco.

Los antecedentes documentales necesarios para validar el otorgamiento son en algunos casos incompletos y sin autenticar. A título enunciativo, se observan la falta de los formularios 560 y 577 de la AFIP para el caso de los autónomos, la falta del formulario de derivación de aportes para obra social, la falta de copia auténtica de documento nacional de identidad, la falta de documento nacional de identidad del apoderado, carta poder, verificaciones por inspectores de la ANSES en el caso de diferencias entre las certificaciones de trabajo presentadas por el beneficiario y los datos del SIJIP.

Se verifican observaciones de alguna naturaleza –documental, legal o numérica– en 241 expedientes de los 328 analizados, lo que representa el 73,48%. Las observaciones detalladas de cada uno de los beneficios se adjuntan en Anexo II.

De los 15 expedientes denegados analizados, se ha observado que uno se halla denegado sin justificación aparente.

Existen diferencias entre los montos de los beneficios otorgados por resolución de la ANSES y los determinados por esta auditoría por aplicación de la ley 24.241 y demás normas complementarias.

Los errores de liquidación se verifican en mayor porcentaje en las UDAI Resistencia, Salta y San Justo y su mayor parte se debe a errores de interpretación de la normativa vigente.

De los 328 expedientes auditados se detectaron 48 liquidaciones con errores, lo que nos da un porcentaje del 14,63% de expedientes incorrectamente liquidados en más o en menos; se adjunta en Anexo I el detalle de tales observaciones.

Expediente OVS 40/02 - Resolución 12/02

Por estas actuaciones la Auditoría General de la Nación informa sobre los resultados de la auditoría efectuada sobre el circuito administrativo y operativo implementado por el organismo para la aprobación de las solicitudes presentadas por los empleadores en el marco del Sistema de Reintegros de Asignaciones Familiares, según la ley 24.714, promulgada por el decreto 1.165/96 y sus normas reglamentarias.

Comentarios y observaciones

1° – La estructura orgánica funcional vigente del ente al tiempo de la presente auditoría, que detalla

de manera general la responsabilidad primaria y las acciones, presenta discrepancias con lo que surgió de los relevamientos practicados, mostrando inconsistencias que dificultan la definición clara de las responsabilidades de las distintas áreas.

Por ejemplo, el Área de Seguimiento Administrativo dependiente de la GCyPF, tiene entre sus acciones la de “hacer seguimiento de la cobranza ante arreglos extrajudiciales”.

Habiéndose solicitado información al respecto, se informó que la “...Gerencia no tiene hasta la actualidad competencia sobre los mismos, ni se ha instrumentado a la fecha normativa alguna con relación a dichos recuperos”. Tras distintas averiguaciones realizadas, no pudo obtenerse evidencia de que otro sector asumiera dicha responsabilidad.

Por otra parte, la Gerencia de Programas y Normas de Fiscalización ha sido suprimida por el artículo 4° de la resolución DEA 16/99. No obstante, dentro de la Gerencia de Fiscalización de Ingresos –jerárquicamente superior a aquella–, la primera de sus acciones es “normalizar y coordinar el accionar respectivo y de verificación propio de la ANSES”, lo cual no es desempeñado por el área y aún permanece vigente.

2° – Del relevamiento de los circuitos administrativos que hacen a la liquidación de solicitudes de reintegros surgieron distintas disfunciones, que evidencian ineficiencias, caracterizadas por:

- El uso del soporte de papel como una constante.
- La carga y consulta manual de datos de los sistemas informáticos.
- La ausencia de controles automáticos clave en la aplicación informática de reintegros.
- El acceso limitado del usuario a la información de los sistemas informáticos.
- La subutilización de información disponible.
- La inexistencia de una selección automática de casos a fiscalizar.
- La ausencia de bases de datos por beneficiarios de AA.FF. y sus beneficios.
- La modificación de datos del sistema sin una transacción específica que identifique el motivo.
- La duplicación de controles.
- La intervención de sectores, sin valor agregado.
- La falta de registración íntegra de las solicitudes en el Sistema de Gestión de Trámites (SGT-ANME)
- La ausencia de control de integridad de tramitaciones.
- La falta de registro y seguimiento de saldos a favor del organismo.
- La ausencia de comunicación fluida con AFIP.
- La inexistencia de parámetros prefijados para determinar las solicitudes a abonar frente a restricciones presupuestarias.

3º – El proceso de fiscalización de las solicitudes de reintegros se basa esencialmente en:

–La revisión de AA.FF. abonadas por los empleadores a sus empleados, y que integran el esquema de compensación del cual surge el reintegro a liquidar.

–La estratificación del universo de empleadores requirentes de reintegros en “a fiscalizar” y “a liquidar”, en orden a considerar: montos de reintegros, área jurisdiccional, actividades, antigüedad de período de AA.FF. y presentación o no de informe de contador público (punto IV.2 MP).

–La revisión de una muestra de empleados, con tamaño determinado en función del número de ellos y cuya selección se, practica por orden decreciente del monto de AA.FF. que percibieron. La evaluación del resultado de la revisión de la muestra se efectúa en virtud de un error aceptado de diferencia en el monto de AA.FF.

A partir de los practicados surgieron cuestiones que, en forma relevante, limitan la eficacia del esquema de verificación establecido por el ente. Como principales debilidades del mismo se señalan:

–Los criterios de estratificación y selección de muestra son estáticos, previsible por los interesados, no consideran la homogeneidad del universo y son limitados a efectos de establecer un ambiente de control entre los empleadores.

–Las funciones de la ANSES no contemplan el régimen de compensación, salvo en los casos en que se presentan solicitudes de reintegros.

–La asignación del fiscalizador es discrecional.

–El MP no posee la necesaria claridad expositiva de las tareas asignadas.

–La verificación se basa, esencialmente, en documentación aportada por los interesados.

–No surge evidencia de tareas de inteligencia sistemáticas.

4º – Por resolución DEA 885/98, modificada por su similar 584/00, se establece “un procedimiento transitorio atento que la organización tiene como objetivo estratégico el pago directo...” (según el 3º considerando), que consiste en el pago de los reintegros dentro de los 45 días de presentada la solicitud de ser acompañada por un informe de contador en los términos establecidos por dicha norma y pudiendo ser previo al proceso de fiscalización (lo cual sucede normalmente en la práctica).

Por otra parte se realizaron observaciones a partir de las cuales surge que el instrumento previsto por la normativa posee debilidad como elemento de respaldo inicial de la erogación que efectúa el Estado, dado que, principalmente, la entidad no determina en forma taxativa los procedimientos a aplicar por el profesional actuante.

5º – Respecto al cumplimiento de las obligaciones con la seguridad social del empleador solicitante del reintegro, el proceso analizado no garantiza que

no se efectúe un pago de reintegros a un responsable moroso de sus obligaciones.

6º – La resolución DEA 508/98 establece un mecanismo, esencialmente, de control de altas al sistema de liquidación informático, buscando generar un esquema de control externo a ese procesamiento.

No se evidenció que el presente esquema constituya un control sustantivo de los beneficios reconocidos y los pagos autorizados, por lo que el mismo no alcanza para suplir las deficiencias de control enunciadas en el presente informe.

Por otra parte, si bien el porcentaje de error determinado por el ente, a través de la constatación de las muestras de altas, es de poca materialidad en los expedientes compulsados por la Auditoría General de la Nación, el mismo debería tender a 0 producto de un procesamiento de preliquidación debidamente probado o poseer controles adecuados de altas, con mayor inmediatez a su producción, que no exija la validación de las mismas tras la preliquidación.

7º – Debe hacerse una mención respecto de la compensación autorizada por el decreto 2.284/91, que permite el uso de fondos de jubilaciones y pensiones y del Fondo Nacional de Empleo, además de la Constitución dispuesta por el artículo 5º de la ley 24.714.

Al respecto, debe indicarse que la registración contable como presupuestaria de los recursos se produce por lo percibido, tomando como sustento el ingreso de fondos a las cuentas recaudadoras, omitiendo la consideración de lo declarado por el empleador, la compensación realizada y el efectivo ingreso de fondos (en su caso, los créditos), vale decir, no se expone el efectivo recurso de los subsistemas de la seguridad social y no puede establecerse, a la luz de la limitada información, la utilización apropiada de los recursos en los gastos determinados por las distintas normas legales.

8º – A partir de las tareas desarrolladas por esta Auditoría General de la Nación, se observó que la ANSES, como administradora del sistema de AA.FF., definió un enfoque de control con interés específico en los desembolsos generados por las solicitudes de reintegros.

No se obtuvo evidencia sobre la existencia de controles específicos respecto de la compensación de AA.FF. con contribuciones patronales –\$1.585 millones anuales– (si bien no es un aspecto objeto de la presente auditoría), mecanismo que no produce un egreso de fondos del erario público pero genera un menor ingreso de recursos y, simultáneamente, un gasto del sistema de AA.FF.

Por el respaldo documental que poseen, tanto la compensación como el reintegro podrían evidenciar el mismo nivel de riesgo asociado. No obstante, con el enfoque de control vigente, en el primero de los casos el riesgo se potencia de no requerirse reintegro.

gro, toda vez que la fiscalización, como ya se expuso, tiene como disparador la solicitud de reintegro por parte del empleador –el interesado directo–.

Por otra parte, no se advirtió la existencia de un plan de control coordinado entre la ANSES y la AFIP, contemplando las facultades propias de la primera respecto de la aplicación del sistema de AA.FF. y de la segunda en lo atinente a la recaudación de los recursos de la seguridad, con la consecuente fiscalización de las obligaciones emergentes de la nómina salarial.

9° – En lo que específicamente hace al Manual de Determinación, Liquidación y Pago de los Reintegros del Sistema de Fondo Compensador - MP - resolución 70/00 GPS, que consta de 210 hojas, incluidos 47 anexos (formularios, notas, pantallas, tareas, etcétera), se advirtió:

a) Detalla tareas de áreas no existentes en la actual estructura orgánica funcional, como por ejemplo la Gerencia de Operaciones, siendo otra área estructural la que asumió las actividades sin producirse la rectificación necesaria.

b) La metodología utilizada para el diseño del manual no se observó como estándar respecto de otros manuales e instrucciones de procedimientos vigentes que posee la entidad, lo cual genera dificultades de interpretación para los agentes que participen en diversos procesos regidos por distintas normas.

c) De la lectura del mismo surgen distintas cuestiones de relevancia que afectan su adecuada interpretación y consecuentemente su aplicación.

d) El mismo se encuentra dentro de la intranet del organismo, sin poseer mecanismos de búsqueda flexibles para satisfacer las necesidades de los usuarios, y además hay ciertos anexos que no se pueden imprimir en su totalidad para su lectura posterior.

e) Chequeado el detalle de tareas en entrevistas con los responsables de distintas áreas intervinientes, como de otros relevamientos practicados, surgió como respuesta generalizada que algunas de las tareas y/o los procedimientos expuestos en el manual son realizados en forma parcial (se omiten y/o reemplazan por otros).

De la revisión de informes de la Unidad de Auditoría Interna, se apreció como observación reiterada la existencia del incumplimiento de las prescripciones del manual en las UDAI.

10. – A partir del informe emitido en noviembre de 1999 por la Comisión Intergerencial creada por la resolución DEA 201/99, se observó que las rectificaciones requeridas se basaban especialmente en la necesidad de controles automáticos y alertas frente a inconsistencias de datos. Consultadas a las distintas áreas sobre el estado de ejecución de las mismas, se informó que en un 44% las recomendaciones se habían implementado, debiendo realizarse la salvedad de que ese porcentaje no contempla la importancia cualitativa de las mejoras.

Entre las más relevantes sugeridas por la comisión de la resolución 201/99, se encontraba la implementación de “un sistema de cuenta corriente por empleador”, la que fue incorporada por la Gerencia de Asignaciones Familiares –responsable de su desarrollo– en el POA 2000, cuestión que junto con la identificación de las personas por las cuales se cobran las AA.FF., adquiere suma importancia como herramienta de control básica.

En esa cuenta corriente deberían poder visualizarse todas las declaraciones juradas presentadas por los empleadores –cualquiera sea el saldo que arrojen–, los reintegros solicitados y el estado en que los mismos se encuentren –a liquidar, denegados, inconsistentes, pagados, etcétera–, los montos que deben reintegrar y las fiscalizaciones efectuadas.

Indudablemente, la registración de todas las declaraciones juradas (DD.JJ.) permitirá mostrar un estado preliminar de cumplimiento de las obligaciones a la seguridad social del empleador que requiere el reintegro, de forma tal de poder detectar casos en los que el solicitante simultáneamente es deudor de las obligaciones de esta índole.

Asimismo, actuaría como instrumento indispensable para el control de la presentación de rectificativas y su impacto en el requerimiento de reintegros.

Solicitada información sobre este tema a la UAI, informó que “...el análisis de su implementación se efectuará en el marco de la auditoría por Proceso sobre Prestaciones Activas que se encuentran en ejecución, conforme Plan Anual de Auditoría 2001, Tarea N° 2”; por ende, al presente no se puede expresar.

11. – Con relación al ya citado POA 2000, de los requerimientos de información realizados respecto de su cumplimiento, se concluyó sobre su ejecución parcial, siendo los aspectos pendientes más relevantes la implementación de la Base Unica de la Seguridad Social (BUSS), con impacto en las distintas prestaciones tanto sobre la materia como en otras prestaciones activas y pasivas.

Al respecto, la UAI indicó que distintos factores, como la falta de finalización del proyecto indicado en el apartado anterior, impidieron la eliminación de los Sistemas de Reintegro por Fondo Compensador y la autocompensación por parte de los empleadores, de manera de que quedara vigente solamente el régimen de pago directo. Agregando que “la intención del organismo es la de su paulatina eliminación ya que la misma debe concebirse como adecuada, pero no exenta de un análisis general que abarque todas sus implicancias” y que ello “exige analizar y cuantificar en detalle, todos los aspectos económicos, financieros y operativos que de su implementación se derivarían”.

12. – Del análisis de una muestra de solicitudes de reintegros, originalmente rechazadas por el organismo e impugnadas, se advirtió una serie de observaciones que confirman aspectos previamente

expuestos y que evidencian que el criterio de muestreo utilizado por el ente no garantiza el cumplimiento del objetivo para el cual el mismo se estableció (el detalle de observaciones se incluye en el Anexo VII).

Como se desprende de cuanto antecede, las observaciones que fue efectuando el órgano de control parlamentario externo dieron lugar a una extensa serie de tareas en el organismo auditado; sin embargo, no es menos cierto que de los dos expedientes referidos en último término surge que, sin perjuicio de las adecuaciones informadas por el Poder Ejecutivo nacional, subsisten en el organismo auditado serias situaciones que requieren corrección.

Atento lo que antecede corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe: a) sobre las medidas adoptadas a los efectos de solucionar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que no fueron contempladas en las notas remitidas a este Honorable Congreso, bajo los números 02202/98 y 02200/98 del registro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, así como sobre las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con posterioridad al período contemplado en las mismas; b) sobre las medidas adoptadas en orden a la determinación y efectivización de las responsabilidades que se hubieran observado de las aludidas situaciones.

Oscar S. Lamberto. – Jesús Rodríguez. – Miguel A. Pichetto. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – Carlos T. Alessandri. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado los expedientes 109/98, sobre los estados contables correspondientes al año 1995; OVS 07/99, sobre examen de los contratos vigentes con IBM en el segundo semestre de 1994; OVS 283/99, referente a contrataciones correspondientes al período de 1996; OVS 342/99, referente al Proyecto de Asistencia Técnica para la Administración Nacional de la Seguridad Social, Convenio de Préstamo 4.131-AR BIRF; OVS 622/99, sobre los estados contables correspondientes al año 1996; y OVS 111/00, referente al Memorando de Control Interno Contable Ejercicio 1996; OVS 459/00, sobre los estados contables al 31 de diciembre de 1997; OVS 460/00, resolución Auditoría General de la Nación 195/00 sobre compras y contrataciones durante el período 1997; OVS 553/00, sobre sistema de otor-

gamiento y liquidación de beneficios previsionales; OVS 33/01, resolución Auditoría General de la Nación 28/01 sobre los aportes que debieron ser girados por la AFIP y la ANSES al PAMI; PES 854/98 y 855/98, Poder Ejecutivo nacional remite copia de la respuesta enviada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social respecto a: los reclamos administrativos y judiciales en los que la ANSES es parte al 29/2/96, y sobre los estados contables de los ejercicios finalizados al 31 de diciembre de 1993 y 30 de diciembre de 1994, respectivamente; OVS 423/01, sobre el programa 16 - Otorgamiento previsional; OVS 40/02, sobre programa 19, Asignaciones familiares año 1999; mediante los cuales la Auditoría General de la Nación remite resoluciones en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), 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:

1º – Dirigirse al Poder Ejecutivo, solicitándole informe: a) sobre las medidas adoptadas a los efectos de solucionar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que no fueron contempladas en las notas remitidas a este Honorable Congreso, bajo los números 02202/98 y 02200/98 del registro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, así como sobre las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con posterioridad al período contemplado en las mismas; b) sobre las medidas adoptadas en orden a la determinación y efectivización de las responsabilidades que se hubieran observado de las aludidas situaciones.

2º – 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, 2 de julio de 2002.

Oscar S. Lamberto. – Jesús Rodríguez. – Miguel A. Pichetto. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – Carlos T. Alessandri. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

2

Ver expediente 111-S.-2002.

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