

SESIONES ORDINARIAS

2003

ORDEN DEL DIA N° 2433

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 20 de agosto de 2003

Término del artículo 113: 29 de agosto de 2003

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Judicial sobre las medidas dispuestas para superar las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación y cuestiones conexas. (110-S.-2003.)

Buenos Aires, 6 de agosto de 2003.

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 la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Judicial de la Nación solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de: a) regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación; b) determinar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las mismas; y c) efectivizar las correspondientes responsabilidades.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ L. GIOJA.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Por estas actuaciones la Auditoría General de la Nación (AGN) informa sobre los resultados de la

auditoría de gestión que efectuara en la Obra Social del Poder Judicial de la Nación (OSPJN).

La tarea realizada arrojó los comentarios y observaciones que a continuación se detallan:

1. Aspectos generales

a) Durante el ejercicio 1999 la OSPJN tuvo un déficit operativo de \$ 1.366.429,87, de acuerdo al balance de la misma;

b) No se confecciona un presupuesto anual para la OS; tampoco se elabora un presupuesto de requerimientos sectorizados de las necesidades de cada área ni la producción que se espera de las mismas, lo que imposibilita el autocontrol de éstas; esta situación imposibilita realizar un análisis de eficacia y/o eficiencia sobre la gestión de la OSPJN;

c) La OSPJN tiene importantes fallas de control interno, así como también una marcada deficiencia en los circuitos administrativos de la organización;

d) Se comprobó la existencia de funcionarios y personal contratado de la OSPJN, como ser el director general y varios profesionales de Auditoría Médica, que además de sus funciones dentro de la misma son prestadores de ésta, situación que vulnera los principios de un adecuado control interno;

e) No existe una coordinación entre las auditorías médica y farmacéutica, ni una planificación anual de las mismas en las que se precisen: objetivos, tareas a desarrollar, cronogramas y recursos humanos necesarios.

2. Sistema de información gerencial

a) La OS no cuenta con un sistema de información gerencial de emisión periódica, que permita analizar desvíos y tomar decisiones operativas. Asimismo, no existe integración entre los diversos sistemas de procesamiento (Afiliaciones, Contabilidad, Auditoría Médica, Facturación, Interior, etcétera) que

permita la elaboración de un “cuadro de mando” con definición y cálculo de indicadores relacionando datos de los diversos centros de información;

b) El “Sistema de Administración de la OS” que posee la OSPJN comprende un conjunto de programas que permiten crear y manipular información relevante para el sistema, operando el manejo de la información cargada y de las salidas del sistema una empresa ajena a la misma y a la que no la une contrato alguno.

3. Estados contables - Ejercicio 1999

a) Se observó la falta de manuales de organización y de procedimientos administrativos que definan las funciones, atribuciones y responsabilidades de las áreas en que se deben ejecutar tareas administrativas;

b) Del análisis de la información suministrada surge que al cierre del ejercicio no se producen cortes adecuados de registros y documentación;

c) Falta de arqueos de fondos y de documentación en las cajas de Farmacia y de Tesorería;

d) En las cajas rendidas por las delegaciones del interior se comprobó un desfase en las fechas de registración de la información;

e) Se constató que los talonarios de recibos en blanco utilizados por los sectores de afiliaciones, odontología y médico, son entregados sin verificar la numeración de los mismos y sin constancia de recepción por parte de los sectores involucrados;

f) Del análisis de las registraciones de la rendición de las cobranzas efectuados por el sector Médico, Afiliaciones y Odontología se observaron casos en los que existían: 1) discontinuidad numérica en la rendición de los recibos emitidos; 2) omisión en la rendición de los recibos; 3) recibos anulados rendidos con fotocopias, en reemplazo del original, detectándose diferencias de impresión entre el duplicado y la fotocopia del original; 4) recibos sin numeración preimpresa y sustituidos con un sello numérico, observándose diferente color e impresión a los anteriores y posteriores emitidos;

g) Se verificó una inadecuada separación de funciones entre la registración y la emisión de los cheques, las que se efectúan en el sector Contaduría;

h) De la revisión de los saldos bancarios y las partidas registradas en la conciliación bancaria al 30-12-99, se detectaron: 1) falta de control, análisis y supervisión sobre las mismas; 2) cheques pendientes de cobro, emitidos desde enero/99 a noviembre/99 sin fecha de extensión; 3) depósitos registrados en el extracto bancario no registrados en la contabilidad al cierre del ejercicio bajo análisis; 4) depósitos efectuados por terceros en el período anterior no registrados contablemente; 5) diferencia entre el monto de la conciliación bancaria y el saldo del Mayor;

i) Falta de participación y control en la toma de inventarios físicos, en el sector Farmacia, por parte del área Contaduría, determinándose fallas de control interno de validez y la ausencia de mecanismo de control por oposición que asegure que la información procesada sea confiable;

j) Los inventarios de bienes de cambio son valuados al precio de venta de la mercadería, descontado el 70 %, que es uno de los descuentos que otorga la OS a sus afiliados. No cuenta con un sistema de valuación acorde a la normativa vigente;

k) En el procedimiento aplicado para la determinación de las amortizaciones del inmueble, se detectó que no se descontó del total la parte proporcional del valor del terreno;

l) Del análisis de los saldos de las cuentas corrientes seleccionadas al 31-12-99, realizado por muestreo a diferentes prestadores y proveedores, se verificó: 1) falta de control y análisis de las mismas; 2) saldo pendiente de pago de facturas registradas con fecha julio de 1999; 3) saldo deudor proveniente de facturas pagadas de más, cuyos importes provienen desde enero de 1999; 4) registración de facturas con importes cuyas cifras no son coincidentes a las emitidas por el prestador, debido a que a las mismas se les adicionan las notas de débitos y se les restan las notas de crédito emitidas por el prestador, modificando de esa manera el importe facturado; 5) notas de créditos descontadas con fecha posterior a su origen sin mediar documentación de respaldo; 6) nota de crédito tomada como nota de débito; 7) importes de facturas modificados sin mediar documentación respaldatoria, solamente la información de los débitos provenientes del control de facturación;

m) Del análisis de las variaciones registradas en las remuneraciones de diciembre de 1999, correspondientes al personal permanente, se observó que las mismas son registradas al 50 % de su total. El cambio de criterio adoptado no queda reflejado en notas al balance;

n) En el cuadro de la determinación del cálculo del costo de la mercadería vendida se le resta al inventario inicial la entrega de medicamentos gratuitos, produciendo de esta manera una subvaluación del costo;

o) No se exponen en el balance los intereses a devengar producidos por las inversiones de fondos en plazo fijo.

4. Afiliaciones

a) En algunos de los legajos analizados falta documentación respaldatoria: 1) del vínculo que une a un beneficiario con el titular; 2) de certificados de estudios; 3) de información actualizada de los hijos mayores de 21 y menores de 26 años que justifique su permanencia dentro del grupo primario; 4) documentos que justifiquen el tener a cargo a una persona;

b) Existe un sistema centralizado, donde las 48 representaciones distribuidas en todo el país remiten la documentación por correo para realizar la afiliación, y en el caso en que resulte urgente se remiten, anticipadamente, los datos por fax, sobre la base de lo cual se realiza el alta y se habilita al representante a autorizar los servicios que requiere el nuevo afiliado;

c) Falencias detectadas con relación a la emisión y uso de carné de afiliación: a) emisión manual de carné de afiliación; b) la emisión del carné de carencias no tiene ningún control. No hay acuerdo de tiempo para carencias por preexistencias, hay áreas que estiman que son permanentes y otras sólo por 10 meses;

d) En el caso de cónyuge a cargo que sufre descuentos de otras obras sociales no es posible transferir esa retención a la OSPJN;

e) El proceso manual de altas, bajas o modificaciones que comunica Afiliaciones a la Corte para la liquidación de haberes adolece de debilidades; se da el caso de que ante un error en la aplicación de un descuento, el damnificado se presenta y se le realiza el reintegro, pero no puede identificarse a quién efectivamente debía realizarse el descuento;

f) Sobre afiliados que deben pagar directamente en la OS (extraordinarios, jubilados y pensionados PAMI), no existe control cruzado sobre el importe con el que se confecciona el recibo, ni de la carga del pago que se realiza en el sistema;

g) Inconvenientes detectados con relación a la base de afiliados: a) el sector Afiliaciones no tiene acceso al padrón total de afiliados, sólo accede a las pantallas individuales de afiliados; b) en la base de afiliados se pueden detectar en "Observaciones" acotaciones que no tienen el necesario respaldo; c) falta de control y actualización del padrón por parte de Afiliaciones;

h) Inconvenientes en las bajas de los hijos mayores de 26 años (mensualmente el sector Afiliaciones le solicita a la empresa encargada del software un listado de los hijos de titulares que cumplen dicha edad y el sector de la OS los da de baja, uno por uno);

i) A los afiliados activos se les extiende un talón de vigencia cuatrimestral que es emitido por el sistema. A los afiliados extraordinarios y jubilados de PAMI que abonan en la OS les dan el talón de vigencia de acuerdo a la cuota cuyo pago realizan. No existe un control específico sobre los talones;

j) Falta de accionar frente a los afiliados morosos.

5. Sector Interior

a) Falta de normativa específica con niveles de desagregación operativos y/o procedimientos para el funcionamiento de las representaciones del interior del país;

b) Ausencia de bases confiables para el cálculo de los afiliados que atiende cada representación;

c) Falta de control sobre el ejercicio de las delegaciones otorgadas a las representaciones;

d) Las cajas de ahorro donde se depositarán los importes recaudados por los representantes se encuentran a nombre de éstos y no de la OSPJN. No se realiza ningún control sobre las mismas;

e) Falta de separación de ingresos y gastos; el representante recauda y en su proceso administrativo incurre en gastos que descuenta de lo recaudado;

f) Se realizan muchas prestaciones, debido a la limitación de oferta de prestadores en el interior, que generan importantes tramitaciones para los reintegros pertinentes;

g) Falta de actualización del padrón que provoca la remisión de reintegros a localidades erróneas;

h) Las representaciones no cuentan con ningún tipo de equipamiento para sus tareas, ni conexión con la sede central;

i) En los formularios "Cobro de cuotas sociales", remitidos por el sector Interior, se detectó la utilización de talonarios con numeración no correlativa, lo que dificulta el control de su uso. Asimismo, no se realiza un correcto control sobre los registros de las representaciones y de los saldos de bonos en existencia por parte del sector Interior;

j) Atraso en el depósito de los fondos recaudados por las representaciones y en el registro de las rendiciones;

k) Con relación a Tesorería se detectó: a) la emisión de recibos sin documentación respaldatoria; b) falta de claridad en las rendiciones ante ésta; c) falta de control de las cuotas abonadas; d) falta de originales de boletas de depósito; e) falta de control en el pago de créditos personales;

l) El promedio de antigüedad de los representantes, tanto titulares como suplentes, en su función como tales, es de 10 años;

m) Falta de control en las autorizaciones que brinda el representante;

n) Remisión a las representaciones de talones de vigencia en blanco;

o) Las representaciones no tienen acceso a tomar conocimiento de la inhabilitación de un moroso en el sistema;

p) Se detectaron facturas correspondientes a exámenes de preexistencias, realizados por el médico auditor o un médico determinado por el representante a tal fin.

6. Farmacias

6.1. Farmacias adheridas

a) Con relación a las recetas para la compra de medicamentos: 1) en las rendiciones de Farmacia se

ha podido observar la utilización de varios tipos de recetarios; 2) en algunos casos no se consigna el número de prestador; 3) existen enmiendas que no han sido salvadas por el médico que confeccionó la receta; 4) se recetan y se venden mayor cantidad de medicamentos por receta que los permitidos; 5) en algunos casos falta el troquel del producto vendido; 6) números de afiliados que no figuran en el padrón.

6.2. Farmacia propia

a) No existe una clara división de funciones que permita controles cruzados dentro de la farmacia;

b) Del control del sistema de stock realizado en la misma, se pudieron observar diferencias en las existencias, registros y documentación interna que permita verificar el movimiento de altas y bajas de mercaderías a través de los distintos sectores que intervienen en el manejo de los medicamentos;

c) Como resultado de los controles efectuados en las cajas diarias de los días 1º, 5 y 6 de marzo de 2001 en la farmacia propia, se observó: 1) falta de rendición de la totalidad de las facturas emitidas, debiendo solicitar esta auditoría la reimpresión de las faltantes; 2) no se adjuntan a las facturas emitidas las recetas médicas y los troqueles que dieron origen a la venta de los medicamentos; 3) diferencias de número y nombre del afiliado indicado en algunas recetas con el mencionado en la factura emitida; 4) los importes totales rendidos en las planillas de "Cierre de caja" no coinciden con el importe total de las sumas de las facturas emitidas. Las diferencias detectadas en las cajas ascienden a \$ 598,15, \$ 811,33 y \$ 319,58 respectivamente; 5) el detalle de facturas acompañado a la planilla de "Cierre de caja" arroja diferencias entre los importes de las facturas reimpresas y las emitidas originalmente; 6) ante una nueva reimpresión de las facturas originalmente faltantes, se advirtió falta de coincidencia del importe de la primera reimpresión con la segunda reimpresión; 7) en algunos casos no coincide el nombre del afiliado con el indicado en la factura original; 8) diferencias en la descripción de los medicamentos indicados en las recetas y los detallados en las facturas reimpresas; 9) inadecuada asignación de clave de acceso al sistema de cierre de caja por quien tiene a su cargo el manejo de los fondos de las cajas diarias de la farmacia, posibilitando esta situación el manejo discrecional de los fondos y medicamentos;

d) Se verificaron fallas en el sistema informático de la farmacia propia, que permite la modificación de datos de las facturas ya emitidas. No se encuentra restringida la operación de anulación de facturas emitidas por la farmacia, a niveles de supervisión.

6.3. Auditoría farmacéutica

a) Su actividad se limita a controlar numéricamente la receta. No se controlan la correcta aplicación de las bonificaciones pactadas en los convenios, la correspondencia de la medicación con el afiliado, etcétera;

b) No realiza ningún tipo de control sobre la farmacia de la OS;

c) Los troqueles de los medicamentos no son utilizados.

7. Contrataciones

a) No se aplica la normativa establecida en el decreto 5.720/72 tanto para la selección de prestador como para la contratación en sí misma, ni pudieron determinarse los procedimientos y criterios que fueron utilizados para llevar a cabo las contrataciones, teniendo en cuenta la carencia de normativa propia que regule el régimen de contrataciones;

b) Se detectó en muchos casos la falta de confección de un expediente que contenga los antecedentes para la contratación de los prestadores;

c) La mayoría de los prestadores carecen de legajos con sus antecedentes, y en caso de existir son llevados en forma parcial;

d) El sistema de registro de prestadores se lleva en forma incompleta, faltando completar datos de importancia para poder llevar a cabo el seguimiento del prestador en cuanto al cumplimiento de las cláusulas contractuales;

e) Existen prestadores sin contrato que regule sus derechos y obligaciones frente a la OSPJN y a los afiliados;

f) Los contratos tipo utilizados para la contratación de los prestadores y farmacias carecen de: 1) requisitos necesarios para poder establecer las obligaciones a cargo del prestador, 2) cláusulas que establezcan conductas tipificadas como incumplimientos contractuales y 3) sanciones para el posible incumplimiento contractual;

g) En los contratos de prestadores individuales se incluye una cláusula de ajuste de aranceles con un aumento sujeto al incremento de los recursos de la OS;

h) Se comprobó que no se incluyen en todos los contratos cláusulas de responsabilidad profesional y seguros de mala praxis;

i) Con relación al análisis de los contratos con las farmacias prestadoras de la OSPJN se ha observado, además de las falencias descritas, que: 1) no pudo visualizarse instrumento que permita determinar la representación ejercida por los colegios farmacéuticos para la firma del mismo; 2) no se identifica al firmante con su número de documento; 3) no se acompaña el listado de farma-

cias adheridas a los respectivos colegios; 4) no se agregan fotocopias autenticadas de las habilitaciones de las farmacias; 5) no se adjuntan fotocopias autenticadas de los títulos habilitantes de los profesionales farmacéuticos a cargo de las farmacias contratadas; 6) no se acompañan fotocopias autenticadas de inscripción en AFIP; 7) no se incluyen, de las farmacias adheridas, fotocopias autenticadas de las inscripciones administrativas correspondientes; 8) en la mayoría de los casos analizados no se ha establecido contractualmente ningún tipo de descuento con las farmacias; 9) no se agregan al convenio las normas actualizadas para el expendio de medicamentos, con la conformidad del prestador; 10) en algunos casos no se establece período de vigencia del contrato, ni se indica la fecha de presentación de las facturas; 11) existe una farmacia contratada en Capital Federal (en 1999 facturó \$ 2.301.960) que realiza venta directa de medicamentos a la farmacia de la OS y además suministra medicamentos durante el período de feria judicial, sin que se haya podido visualizar convenio alguno entre las partes que establezca dichas modalidades; 12) se observó una propuesta de una farmacia que ofrece descuentos a la OS, pero ésta no estuvo interesada en dicho ofrecimiento.

8. Auditoría Médica

a) Aumento en los gastos prestacionales de los últimos años;

b) No existe un sistema de contención racional de la demanda de los afiliados;

c) Se abonan altos aranceles por las prestaciones recibidas;

d) No existe una buena auditoría médica en el interior del país que vigile la calidad de la atención médica y el control del gasto prestacional;

e) Escasos débitos (entendidos como descuentos que realiza la OS al prestador como consecuencia de un error en la facturación) en la facturación presentada por los prestadores;

f) En las historias clínicas del prestador asistencial de mayor facturación (\$ 6.635.766,33 en el ejercicio 1999), no se constató una adecuada intervención de la auditoría médica de la OSPJN. Con relación al prestador que se encuentra en segundo lugar (\$ 3.048.995,33 en ejercicio 1999), el médico auditor de la OS, además de su remuneración fija como auditor, factura por efectuar el seguimiento de los pacientes internados, si bien el seguimiento en las historias clínicas es realizado por médicos del staff del sanatorio;

g) Respecto a la atención ambulatoria, se detectaron profesionales que tienen contrato unipersonal y atienden mediante un equipo, sin que conste aclaración en el respectivo contrato;

h) Se observó un caso en que se facturan módulos donde se superponen las prestaciones por la atención a un paciente, sin observarse comentarios por parte de la auditoría correspondiente.

9. Reintegros

De la documentación entregada por la dirección correspondiente al año 2000 y del relevamiento efectuado surge:

a) No se dispone, sobre el tema reintegros, de un manual de procedimientos, normativas o criterios médicos de inclusiones y exclusiones. El marco normativo de referencia está dado por la Guía de Reglamentaciones Vigentes y la compilación de resoluciones emanadas de la superioridad, las cuales resultan insuficientes para regular y asegurar la razonabilidad de la aprobación de los mismos;

b) Por resolución 236/96 firmada por el director general, se establece con carácter experimental que los reintegros que figuran en el anexo a la resolución se liquidarán en forma directa por el sistema computarizado. El funcionario que suscribe el anexo no es quien firma el acto administrativo. Atento el tiempo transcurrido desde el dictado de la norma, se entiende que ya se acumuló la suficiente experiencia para adoptar una conducta definitiva al respecto;

c) En los reintegros analizados, encuadrados en la metodología establecida en la resolución 236/96, por un total de \$ 42.832, se pudo observar que: 1) no se confecciona expediente alguno; 2) el pago del reintegro se hace contra una receta en fotocopia sin autenticar, una factura, una planilla incompleta que elabora mesa de entradas, y la orden de pago; 3) las facturas son apócrifas –oscilan entre los \$ 2.976 y los \$ 4.768–; 4) las recetas están adulteradas; 5) en el 90 % de los casos el cheque se realiza a favor de una persona distinta del afiliado que solicitó el reintegro, sin que exista constancia del carácter que reviste quien resulta beneficiario para el cobro del cheque; 6) en un 18 % de los casos Tesorería entrega el cheque a una persona distinta de aquella para la cual habría sido emitido éste.

Atento cuanto antecede corresponde dirigirse a la Corte Suprema de Justicia de la Nación solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de: a) regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación; b) determinar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las mismas; y c) efectivizar las correspondientes responsabilidades.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – José A. Vitar. – Ricardo C. Quintela.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 663/01, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre auditoría de gestión en el ámbito de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación (OSPJN); y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

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

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas a los fines de: a) regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la

Obra Social del Poder Judicial de la Nación; b) determinar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las mismas; y c) efectivizar las correspondientes responsabilidades.

2. Comuníquese al Poder Judicial de la Nación 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, 1º de julio de 2003.

*Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. –
Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. –
Gerardo R. Morales. – José A. Vitar. –
Ricardo C. Quintela.*

2

Ver expediente 111-S.-2003.

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