

PERÍODO PARLAMENTARIO

2011

ORDEN DEL DÍA N° 88

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 10 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 23 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), respecto del esquema de control central sobre los procesos descentralizados de otorgamiento y liquidación de beneficios en el marco de la política de control sobre prestaciones implementadas por la entidad.

1. (5.866-D.-2011.)

2. (531-O.V.-2005.)

Dictamen de comisión*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 531/05, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución 201/05, aprobando el informe de auditoría referido a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) - Estructura de control central; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

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

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), respecto del esquema de control central sobre los procesos descentralizados de otorgamiento y liquidación de beneficios

en el marco de la política de control sobre prestaciones implementadas por la entidad.

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

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

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), respecto del esquema de control central sobre los procesos descentralizados de otorgamiento y liquidación de beneficios en el marco de la política de control sobre prestaciones implementadas por la entidad, con el objetivo de verificar la existencia de la estructura de controles centrales vigentes en el organismo y su eficacia para limitar los riesgos inherentes y de control de los procesos descentralizados de otorgamiento y liquidación de beneficios prestacionales.

Las tareas de campo fueron desarrolladas entre el 2/2/2004 y el 29/10/2004. Informa la AGN que respecto de la información analizada se consideró como año base 2003 para el análisis de transacciones, para evaluación de tendencias desde el año 1999 a 2003 o en función de la información disponible en el área relevada y para efectuar relevamientos los años 2003/2004.

Agrega que la ausencia de evidencia respecto de los resultados del Programa de Reducción de Sinistralidad implementado en el marco del programa Trabajo Seguro para Todos, desarrollado por la ANSES como empresa testigo seleccionada por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, y la entrega parcial de expedientes de liquidación de sentencias motivaron la realización de procedimientos alternativos, que permitieron en general, a través de la documentación analizada, identificar los comentarios y observaciones expuestos más adelante.

En el apartado “Comentarios y observaciones” la AGN destaca que un sistema integrado de información gerencial y de control de gestión para la toma de decisiones le permitirá a la organización verificar si las acciones llevadas a cabo han sido ejecutadas de manera económica, eficaz y eficiente. El establecimiento de objetivos cuantificados a través de la asignación física de metas y mediciones por medio de indicadores que servirán para adecuar sus planes y programas y un adecuado sistema de costos posibilitará relacionar las metas físicas del presupuesto con la ejecución financiera. Señala, asimismo, que para la ejecución de la auditoría consideró la existencia de un sistema de información gerencial para la toma de decisiones y de un tablero de mando que efectúe un control periódico con información precisa, confiable y sistemática.

La AGN formula observaciones con relación a los aspectos que se señalan, realizando para cada uno de ellos una introducción al tema:

1. Planificación

1.1. Introducción

La AGN procede a informar que:

a) El decreto 1.187/96 estableció el Plan Estratégico para la ANSES, que formuló un plan de transformación que incluyó un rediseño de las estructuras orgánico funcionales.

b) Asimismo, el director ejecutivo de la ANSES, mediante la resolución DEA 639/03 dictó el segundo plan estratégico, en el cual se definió la visión de la entidad: “Aspiramos a ser un organismo confiable que otorga y liquida los beneficios de la seguridad social con transparencia, eficiencia y eficacia”.

Informa la AGN que, simultáneamente, enuncia 9 objetivos estratégicos como marco de la planificación de sus acciones y, a través de la formulación de 27 ejes de acción, se reseña la forma en que se abordará la consecución de dichos objetivos durante 4 años.

c) La entidad establece a través de su Plan Operativo Anual (POA) distintos proyectos por área estructural con nivel gerencial. A partir del relevamiento practicado surge que, para la determinación del POA institucional, cada gerencia elabora la planificación anual de su área –con determinación de metas anuales a cumplir– a partir de los lineamientos estratégicos generales y lo eleva a la Gerencia de Planeamiento

a efectos de su evaluación y consolidación, tras un proceso de consenso.

1.2. Sobre este tema la AGN, efectúa los siguientes comentarios y observaciones:

a) Señala que no obtuvo evidencia de la existencia de un sistema de información integrado que permita, entre otros aspectos, efectuar validaciones de los datos ingresados, realizar el seguimiento desde el área central del cumplimiento en tiempo y en forma del POA, y del análisis de los desvíos.

b) Hace saber que del análisis que practicara no surgió que el armado de los POA se sustente técnicamente en un análisis centralizado que considere relevamientos de procesos, estructuras, costos, recursos y estudio de métodos y tiempos, señalando al respecto que:

1. La entidad no cuenta con cursogramas que exhiban las líneas de actividad y los puntos de control (con generación de indicadores a niveles de producción intermedia y/o final, como a actividades de apoyo).

2. Los manuales de procedimientos detallan parcialmente los circuitos administrativos u operativos en función de la temática contenida en cada instrucción.

3. La entidad no cuenta con un sistema de contabilidad de costos que permita considerar los costos de las decisiones asumidas y la evaluación de eficiencia; por lo que carece de informes de análisis de costos por actividad, que al mismo tiempo actúen como insumo del proceso de presupuestación-planificación.

Informa que el organismo en su descargo manifestó que encaró el fortalecimiento de los procedimientos internos con el dictado de la Carta Compromiso Interna de la ANSES, la readecuación de los procesos de control y el desarrollo del Programa de Estandarización Integral teniendo en cuenta las resoluciones de la SIGEN 107/98 y 114/04 y la resolución DEA 1.129/04.

c) Informa que el POA institucional que contiene las acciones de cada gerencia incluye los proyectos de mejoras pero que, sin embargo, como documento no contempla las acciones rutinarias o corrientes y que corresponden a la gestión completa de las áreas estructurales, ni permite su vinculación con el presupuesto de la entidad.

d) Asimismo, expresa que el esquema de planificación utilizado no contempla un régimen de justificación de desvíos y determinación de responsabilidades.

e) Agrega que existen proyectos no concluidos al cierre del ejercicio que se discontinúan en los POA subsiguientes, no obteniéndose información que respalde los motivos de la decisión.

f) Señala que del relevamiento que practicara no existe evidencia de la intervención de la Gerencia de Planificación en el proceso de validación de los datos de la ejecución del POA.

Continúa este punto señalando que, para la definición del nivel de cumplimiento de los proyectos, cada

gerencia, a través de sus responsables, define las metas o etapas asignándoles una representación sobre el proyecto en su conjunto y estableciendo las fechas de inicio y finalización, y en oportunidad de su ejecución, esas mismas áreas realizan la evaluación de cumplimiento y emiten los reportes respectivos.

g) Al no ser monetarios los indicadores desarrollados, no se vinculan con el presupuesto, lo que dificulta el conocimiento del costo por producto y el impacto presupuestario que representa un funcionamiento ineficiente de las actividades.

h) Informa, además, que, del análisis de los indicadores utilizados en el ejercicio 2003 y las metas determinadas en el marco del proceso de planificación, advirtió entre otros los siguientes hallazgos:

- Ausencia de un planeamiento por nivel de actividad.

- Ausencia de indicadores de actividades rutinarias.

- Los indicadores miden esencialmente la producción final sin reflejar el proceso intermedio.

- Algunos indicadores reflejan parcialmente la gestión del área, como por ejemplo:

- La Gerencia de Finanzas muestra indicadores únicamente relacionados con el área de Tesorería (cheques anulados del mes por errores propios, porcentaje de emisión sistematizada de pagos, porcentaje de formularios de pago cumplidos).

- La Gerencia de Sistemas y Telecomunicaciones posee indicadores que no contemplan las acciones de los procesos de desarrollo informático, centrándose los mismos en su gestión en materia de seguridad informática y atención a usuarios.

i) La entidad posee en su Intranet un canal gerencial en el que se expone un tablero de mando cuyos antecedentes corresponden a la información recibida por la Gerencia de Planeamiento y originada en las gerencias ejecutoras. Con referencia a ello, la AGN informa que, del análisis de los indicadores expuestos, se advierte lo siguiente:

- Para algunos indicadores no se informan estándares o valores de referencia para comparar con los valores expuestos.

- Existen indicadores sin relevancia para exhibir un atributo de gestión. A manera de ejemplo, puede mencionarse la cantidad de computadoras (PC) por persona.

- La información referida a asuntos jurídicos no posee una identificación de los juicios o detalle de sentencias.

- Los indicadores de control y fraude exponen casos revisados pero no se indica el tamaño del universo, ni se aportan referencias sobre las causas de las bajas definitivas de haberes.

La AGN informa que el organismo en su descargo puso en conocimiento que, en la actualidad, se encuentra en aplicación el Sistema de Medición de

Desempeño (SMD) de la ANSES, mediante el cual se permite evaluar la evolución histórica (con comparaciones mensuales evolutivas y desestacionalizadas), de indicadores considerados estratégicos para la toma de decisiones y que están agrupados en distintos grupos.

Asimismo, que se encuentra desarrollando el Proyecto de Sistema de Información de Gerencias de la ANSES (SIGA) que considera comenzar con las actividades necesarias para proceder a vincular los POA con el presupuesto. Asimismo, su ficha técnica determina una serie de resultados esperados, tales como:

- Reducción de los costos administrativos en la obtención de informes.

- Incorporación de las variables presupuestarias y de la seguridad social.

- Eliminación gradual del uso de planillas de cálculo extra, sistemas administrativos para la preparación de informes de control de gestión.

2. Recursos humanos

2.1 En su introducción al tema, la AGN hace saber que:

a) El decreto 893/01, donde se aprobara la primera línea de conducción de la ANSES, facultó a la máxima autoridad de la entidad a aprobar las aperturas estructurales inferiores.

b) La relación laboral entre la entidad y sus empleados se encuentra regida por el convenio colectivo 305/98 “E”.

c) El 30/4/04 se dictó la resolución DEA 438, por la cual se aprobara un Plan de Capacitación Semestral 2004, cuyo propósito era “gestionar la formación y capacitación de los recursos humanos en toda la organización en función de sus puestos de trabajo promoviendo su desarrollo profesional, laboral y personal”.

d) La planta de personal se ha ido reduciendo en los últimos años, advirtiéndose que entre los años 2000 y 2004 el personal permanente disminuyó en el 5 % y el personal contratado en el 24 %.

2.2. En este punto, el órgano de control externo formula los siguientes comentarios y observaciones:

a) Señala la AGN que la organización, de acuerdo a manifestaciones de la Gerencia de Recursos Humanos, no ha determinado la correspondencia entre los perfiles de cargos y la asignación de agentes y funcionarios a las unidades estructurales, impidiendo identificar el procedimiento de alta que considere los perfiles requeridos y los perfiles de los aspirantes.

Agrega que el organismo posee una política escrita de cobertura de vacantes para cargos jerárquicos, sin advertirse la existencia de un proceso sistemático de estudio de las necesidades de recursos humanos a la luz del plan estratégico establecido y de la evaluación de la carga laboral de las distintas áreas de la entidad.

b) Informa que no se advirtió la existencia de una política normatizada que determine las incompatibili-

dades entre las funciones desarrolladas por los operadores –computistas, iniciadores– y los grupos de control frente a la rotación periódica del personal.

c) Asimismo, señala que no se verificó la existencia de procedimientos escritos para el traslado del personal que consideren evaluaciones de desempeño y los antecedentes sumariales o sanciones.

d) De los antecedentes aportados por la entidad con relación a los agentes suspendidos sin goce de haberes, despedidos con justa causa o aquellos que se encuentran sumariados, verificó que:

1. Se dispusieron despidos “sin causa con previo aviso” a personal sumariado.
2. Personal dado de baja “por despido sin causa con preaviso” cuando el mismo se encontraba en condiciones de acceder al beneficio jubilatorio.

e) Se advierte una “alta” rotación de personal en el transcurso del ejercicio, que implica el inicio de nuevas gestiones e incluye traslados entre áreas temática y funcionalmente disímiles.

f) De las evaluaciones de desempeño del año 2003, sobre 4.705 agentes de la planta permanente convenionada surge que:

1. El 69,4 % (3.266) alcanzó el nivel: “Su desempeño se ubica por encima de la media esperable de lo requerido para el puesto”.
2. El 14,1 % (666) alcanzó el nivel: “Presenta condiciones para desempeñarse en un grado mayor del mismo puesto o en otro puesto de nivel superior”.
3. El 15,9 % (750) alcanzó el nivel: “Su desempeño alcanza el nivel requerido para el puesto”.
4. Del 0,6 % restante (23) alcanzó el nivel: “Su desempeño se ubica por debajo de la medida esperable de lo requerido para el puesto” (22 personas) y “no presenta las condiciones mínimas para el puesto” (1 persona).

Señala la AGN que de las evaluaciones efectuadas se desprende que el 83,5 % del personal evaluado alcanzó un nivel superior al óptimo esperado para el desempeño de sus funciones. Los niveles de error en el otorgamiento de beneficios, la liquidación de reajuste de haberes proveniente de sentencias judiciales, la liquidación del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados y la realización de operativos para regularizar los atrasos en el sistema de reparto y en el de capitalización, requiriendo algunos de ellos actividades de capacitación masiva, permiten inferir que las evaluaciones practicadas no habrían tenido en cuenta los resultados que surgen de la gestión al momento de efectuar las mismas.

g) Informa que el organismo auditado no implementó una política de incentivo y motivación aun cuando la misma se encuentra prevista en el proyecto de desarrollo del plan de carrera, abonando un porcentaje fijo sobre sus haberes a todo el personal, sin

considerar las evaluaciones de desempeño para el pago de adicionales.

h) No obtuvo evidencia de un análisis que respalde el cumplimiento de lo indicado en el decreto 1.129/97 (como ahorros en el presupuesto administrativo, que el monto de la retribución a otorgar no supere el 20 % promedio de la masa salarial y un cumplimiento del 75 % de las metas fijadas), para la liquidación de un complemento por “productividad”, especialmente en cuanto a los resultados de las evaluaciones efectuadas, así como también respecto de lo ejecutado presupuestariamente.

i) En el ente auditado se han realizado operativos de trabajos excepcionales en el transcurso de los ejercicios 2002 y 2003 con el objetivo de regularizar los atrasos generados por los procesos operativos corrientes, liquidándose incentivos.

Entre los citados operativos pueden mencionarse los de reversión de stock en julio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre de 2002, enero de 2003 y reversión de antigüedad previsional en noviembre y diciembre de 2002.

Expresa la AGN que de la evaluación de los antecedentes de los operativos referidos se advirtió:

1. La realización de procesos para regularizar las deficiencias de los circuitos corrientes.
2. Que los operativos, en general, se realizaron con el personal responsable de la tarea y generadora del atraso.
3. Que no se evidencia la implementación de mecanismos tendientes a evitar la reiteración de los errores que se intenta corregir.
4. La ausencia de evidencia de una evaluación relacionada con el impacto futuro que la generación de operativos con remuneración adicional pudiera ocasionar sobre la gestión corriente, los recursos humanos y los niveles de litigiosidad por posibles errores de liquidación.

j) No obtuvo evidencia, en algunos casos, del acto administrativo correspondiente para la designación de personal extraconvencionado por contratos de locación de servicios personales con honorarios superiores a \$ 2.000 celebrados en virtud de lo dispuesto por el decreto 1.184/01 (resolución DEA 271/04).

En tal sentido, señala que ello se aparta de lo dispuesto en la reglamentación de contratos de servicios y se contrapone con lo normado en el artículo 1°, decreto 577/03, que establece que toda contratación encuadrada en las previsiones del decreto 491/02 y su reglamentación será aprobada por el jefe de Gabinete de Ministros en aquellos supuestos en los que se pacte una retribución mensual u honorario equivalente superior a la suma de pesos \$ 2.000.

k) Agrega que de su examen no surge la existencia de un sistema que vincule las distintas áreas de Recursos Humanos, ni de la existencia de un proceso informático de acceso inmediato respecto de los antecedentes

personales, profesionales, etcétera, de los agentes con nivel de conducción.

l) La Gerencia de Recursos Humanos no posee información del personal sumariado.

m) El organismo no implementó el proyecto que contemplaba la instalación de lectoras magnéticas para efectuar el control de ingresos y egresos del personal, que se encontraba incluido en el POA 2003 y que se incluyó en el POA 2004 (proyecto 30/2004).

n) No cuenta con un área específica de Higiene y Seguridad en el Trabajo, ni con una política de protección de la integridad del personal definida formalmente, fundada en un proceso de evaluación permanente de riesgos personales vinculados con sus actividades.

o) No obtuvo de la Gerencia de Recursos Humanos copia del informe emitido por la ART sobre las mejoras que debe cumplimentar el organismo, a fin de resguardar la integridad del personal.

p) Para algunos edificios del organismo, la AGN señala que comprobó, entre otras, la inexistencia de:

1. Escaleras para salidas de emergencia.
2. Señalización de emergencia y detectores de incendios.
3. Registros de controles realizados sobre los niveles de iluminación, mantenimiento de focos luminosos, equipos e instalaciones eléctricas, cableados eléctricos, interruptores de electricidad, tableros electrónicos, etcétera.
4. Extintores A (sólidos: papeles, maderas, telas plásticos, etcétera); verificándose sólo B y C (B combustibles: líquidos, gases y C eléctricos).
5. Tarjetas del servicio técnico habilitado, como constancia del mantenimiento mensual de los ascensores.

q) No obtuvo elementos de juicio que acrediten la existencia de un análisis sistemático y permanente de las necesidades de capacitación del personal y que contemple las necesidades estratégicas de la entidad.

r) En el año 2002 se realizó una capacitación masiva para operadores o “computistas”, sobre la que no pudo obtenerse información consistente referida al alcance y el impacto de la misma.

s) Señala que no obstante realizarse al finalizar los cursos un cuestionario a los participantes para conocer su opinión sobre los mismos, no se efectúa una evaluación posterior acerca del impacto de los cursos dictados.

t) Al 31/12/2003 el organismo no ha cumplido con lo establecido por el artículo 8° de la ley 22.431, que indica: “...El Estado nacional, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, están obligados a ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4 %) de la totalidad de su personal”.

3. Recursos físicos

3.1. Previo a comentar las observaciones, la AGN expresa que:

a) La Gerencia de Logística tiene la responsabilidad de planificar y gestionar la asignación de los bienes muebles, inmuebles, automotores y suministros (con excepción de los bienes de informática) dentro de la organización, asegurando su adecuado estado de conservación y funcionalidad.

Administra la mesa general de entradas y el archivo general de la organización, garantizando el correcto flujo de la documentación dentro de la organización y hacia terceros.

Asimismo, provee a la organización de la seguridad necesaria para su funcionamiento, aplicando sistemas de control tendientes a imposibilitar la pérdida, sustracción, deterioro o destrucción de los bienes físicos.

b) La Gerencia de Contrataciones se encarga de tramitar los actos licitatorios referidos a las áreas centrales y Regional Capital y Conurbano y las jefaturas de regionales del interior del país son las encargadas de realizar sus propias contrataciones para la adquisición de los materiales y servicios hasta un monto determinado, interviniendo la Gerencia de Contrataciones en lo que respecta a la elaboración de los pliegos y como área de consulta—incluyendo sobre la conveniencia de la compra en distintas jurisdicciones—.

c) La entidad cuenta con el archivo central en la localidad de San Martín de la provincia de Buenos Aires, el que se rige por las normas y procedimientos establecidos por la ley 15.930 y por el decreto 1.571/81 (plazos de guarda de la documentación).

3.2. En este punto, la AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

a) Informa que no se ha evidenciado la implementación de un mecanismo de evaluación documentada de necesidades, así como tampoco de un relevamiento permanente de la información de las mismas, ni una política predefinida de asignación de recursos sobre la base de esa evaluación y de la determinación de prioridades.

Señala la AGN que, no obstante lo señalado, el organismo en su descargo manifestó una serie de acciones que se encuentra implementando a efectos de aunar criterios y formular precisiones con el fin de sustentar las necesidades reales de insumos para el organismo que aseguren alcanzar los estándares de agilidad, eficiencia y eficacia con el fin de confeccionar temporánea y acabadamente el plan anual de compras.

b) La Gerencia de Presupuesto y Control de Gestión elabora el presupuesto operativo del ejercicio y la Gerencia Contrataciones el plan anual de compras, que se sustentan sin tener en cuenta las necesidades reales de insumos para el organismo, gestándose un presupuesto sin una planificación que permita una adecuada asignación de recursos en función de los objetivos progra-

maños. Agrega que tampoco se advirtió la existencia de procedimientos para la asignación y seguimiento de los insumos. La Gerencia de Logística evalúa en forma general las necesidades que requiere cada área, a fin de evitar que se produzcan pedidos en exceso.

Continúa diciendo que, asimismo, la ANSES no cuenta con un manual de procedimiento de contrataciones que contemple, dentro del marco normativo general, las particularidades operativas de la entidad y la política en materia de centralización o descentralización de las mismas, y señala que tampoco existe un instructivo que determine un procedimiento que establezca en forma expresa los controles a efectuar con relación a las actividades centralizadas y descentralizadas, ni se han podido determinar criterios unívocos de adjudicación de tareas a los distintos sectores.

c) Aquí, la AGN hace saber que la entidad informó respecto de la situación de los 250 inmuebles destinados al organismo. Informa respecto de un bien propio alquilado, la cláusula 2 del convenio del 7/6/96 firmado con la Subsecretaría de Administración de Bienes - MEOSP, determina que si el bien se encuentra desafectado del servicio del organismo, dicha subsecretaría podrá efectuar su reasignación.

Asimismo, de 12 edificios desocupados, la entidad aportó información sobre 3 de ellos, indicando que uno es utilizado como depósito de muebles, otro se encuentra intrusado y en vía de desalojo judicial, y el tercero a remodelar con el fin de establecer en él una UDAI.

d) La AGN advierte que el estado de mantenimiento general de los edificios es deficiente y que, en tal sentido, la entidad identificó un conjunto de proyectos tendientes a mejorar el estado actual de los inmuebles. Señala que la información respecto a obras planificadas se refiere esencialmente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, no incluyéndose el interior del país.

e) Expresa que del relevamiento realizado no surge que el organismo haya efectuado estudios de ocupación y peso que soportan las estructuras de los edificios, teniendo en cuenta las personas, mobiliario y documentación.

f) La información obtenida de la Gerencia de Logística sobre inmuebles ha exhibido inconsistencias entre los distintos listados y croquis de ubicación, tales como la ausencia de coincidencia o ausencia de datos básicos, lo cual limita su confiabilidad.

g) Respecto de los inmuebles alquilados por el organismo, sólo se obtuvo información sobre los situados en la Regional Capital y Conurbano, Río Negro y Salta. Al respecto, la AGN informa que de la evaluación de la documentación aportada se desprende lo siguiente:

1. La mayoría de los contratos de locación de alquiler analizados se encuentran vencidos y el organismo continúa reconociendo las liquidaciones y pagos de las locaciones de alquileres bajo la modalidad de "legítimo abono".

2. Demoras significativas en la tramitación de los actos licitatorios, así para analizar las conveniencias de las ofertas transcurrieron 8 meses sin que se haya expedido la Comisión Evaluadora.

3. Demoras de 3 meses desde la apertura de las ofertas hasta el dictado del correspondiente acto administrativo que declara desierta una licitación por no presentarse oferente.

h) El organismo, que posee seis edificios con calderas en la Ciudad de Buenos Aires, no exhibió para algunos de los mismos la documentación respaldatoria de la habilitación de las mismas ni de la exigencia del seguro civil específico con el consecuente informe de profesional establecido en la ordenanza municipal 33.677 y el decreto municipal 887/79.

i) Es responsabilidad del archivo central la conservación de la documentación y la difusión de la misma a través de los canales autorizados. Señala que el archivo central carece de un procedimiento que considere la evaluación de aspectos formales de la documentación, aspecto que debiera ser incluido en la normatización de la organización y no limitar la función del mismo al mantenimiento de los actuados tal cual se crearon en su origen.

Al respecto, hace saber que el organismo en su descargo manifestó el inicio de la ejecución de la contratación con la firma Administradora de Archivos S.A. (ADEA), con financiamiento del Banco Mundial, con el objeto de realizar el reordenamiento e informatizar el archivo central de la ANSES.

4. Controles rutinarios

4.1. Como introducción al tema, la AGN informa lo siguiente:

a) Las actividades de control vigentes, inicialmente, fueron sustentadas por estudios realizados por la Consultora Mac Kinsey & Company: proceso de liquidación y pago - propuesta de controles en el corto plazo - febrero de 1996, proceso de ingreso de novedades - propuesta de controles en el corto plazo - abril de 1996 y creación de la Gerencia de Control y Fraude - septiembre de 1996, que establecieran oportunamente un marco conceptual de reforma en el sistema de control interno.

b) El sistema de control se basa en un esquema de centralización normativa y descentralización operativa. El control entendido en el marco estructural y con los procedimientos actuales inicia su instauración con el decreto 1.187/96, el cual estableció el plan de transformación del organismo.

c) La ANSES cuenta con 111 UDAI, 114 oficinas, 10 UDAT y 8 UDAM a octubre de 2004.

Por su parte, existen 94 grupos de control, 93 grupos de control en UDAI y 1 grupo de control en UDAT.

d) La entidad planteó, a partir del POA 2002, la necesidad de redefinir el esquema interno de control con el objetivo de mejorar, optimizar y minimizar los riesgos

en la validación y otorgamiento de las prestaciones, justificando tal accionar en las dificultades operativas existentes para detectar errores o irregularidades, y considerando el alto riesgo operativo en el ingreso de datos en forma manual a los sistemas liquidadores y las irregularidades por ella detectadas en procedimientos e incorporaciones de novedades a los sistemas.

e) Las actividades de control preventivas encuentran respaldo en las resoluciones DEA 335/98, 508/98 y 221/99, en las instrucciones de la Operatoria de Control de Prestaciones Activas y Pasivas - notas GC 660/99 y 1.082/99 y en instrucciones de control por prestación remitidas a los grupos de control por la Gerencia de Control Prestacional y la Gerencia de Evaluación de Controles.

La Gerencia de Control Prestacional expresó que, relevadas las tareas que se realizan actualmente, se observa que la normativa del año 1999 requiere actualización y que el nomenclador de evaluación de errores ha sufrido modificaciones.

4.2. Al respecto, la AGN formula los siguientes comentarios y observaciones:

a) No obtuvo los antecedentes técnicos que respaldaron los criterios utilizados en el año 2003 y en la actualidad respecto de los muestreos, de los porcentajes de errores aceptados y de la proyección de los resultados al universo de prestaciones controladas.

La ANSES a partir de la implementación del Proyecto Readecuación de Procesos de Control y del Proyecto PEI, la Gerencia Prestaciones asume la responsabilidad del control diario sobre el 100 % de los casos a partir de la implementación de la revisión operativa. La Gerencia Control continuará efectuando muestreos sobre las novedades cargadas por las UDAI tendientes a evaluar la calidad del proceso, por lo tanto no existirán en el nuevo modelo operativo muestras para realizar la revisión operativa a cargo de la Gerencia Prestaciones, en tanto que la actividad de la Gerencia Control sí será muestral pero no asociada al control diario sino a un control de calidad del proceso.

Agrega que tampoco se evidenciaron los antecedentes documentales que reflejen la participación de la Gerencia Previsional de la Gerencia de Normatización en la determinación del 5 % como error aceptable ni en la determinación de las muestras a realizar para la validación de los beneficios.

Expresa la AGN que lo señalado precedentemente y aunado a que las áreas de control no pusieron a disposición la información solicitada de una serie de ejercicios (1999/2003) sobre la producción por tipo de prestación y sistema utilizado, y los errores detectados por las actividades de control, dificultaron la evaluación sobre la naturaleza y desempeño de los controles implementados.

b) Observa que los errores en el sistema de reparto se han mantenido superiores al 5 % -error máximo aceptado-, excepto en octubre de 2002.

c) La disposición física de los grupos de control -en algunos casos compartiendo oficina con el controlado-, la ausencia de una política de rotación de su personal y el carácter rutinario de las actividades sin un soporte informático relevante -con característica de intervención previa-, limitan la habilidad de las actividades implementadas para establecer un ambiente de control en las áreas operativas.

d) Informa, entre otros aspectos, que existen 18 UDAI que no poseen grupo de control, aunque 10 de ellas poseen controles móviles (2 veces por mes) o controles alternativos, observándose que 8 UDAI no tuvieron durante el segundo semestre del año 2003 revisión por grupo de control alguno.

Agrega que, por otra parte, 47 grupos de control están compuestos por una sola persona y representan el 50 % de la totalidad de los grupos. Algunos de ellos sólo controlan prestaciones pasivas y/o activas, existiendo casos en donde no se controlan la totalidad de las prestaciones.

e) La liquidación de beneficios (en especial los previsionales) se sustenta en la interpretación realizada por el operador o "computista", sobre una vasta normativa que cuenta con controles externos a manera de intervención previa y no sobre criterios uniformes originados en procedimientos estandarizados.

f) La entidad en orden al tipo de prestación y las características de la novedad establece un esquema muestral de revisión. Al respecto, informa que del análisis realizado surge que:

1. No se ha obtenido evidencia sobre un estudio estadístico vinculado al comportamiento y características de los universos a controlar ni tampoco para la determinación de las muestras, sin haberse identificado de la documentación tenida a la vista la existencia de un criterio uniforme.

2. Se advirtió que las liquidaciones previsionales individuales poseen características disímiles que no permiten hablar de un universo homogéneo para el trabajo por muestreo y no se ha planteado la estratificación en grupos de riesgo o en función de sus características.

Para la entidad, cada prestación representa un universo, siendo su estratificación en función de los montos de prestación y retroactivos.

3. La selección de unidades de muestras para revisión se realiza en forma manual en la mayoría de las prestaciones -bajo criterios remitidos mensualmente por la Gerencia de Control-, siendo el SUAF (Sistema Único de Asignaciones Familiares) el único que las determina automáticamente sin intervención del controlante.

g) Señala que el tablero de control utilizado en el expediente de pago mensual, que no se ha implementado para todas las prestaciones, se basa en la liquidación anterior y las variaciones producidas hasta llegar a la liquidación actual, pero que, no obstante, el esquema pierde relevancia en presencia de conceptos no regu-

lares –como los retroactivos–, en los que se expone la variación respecto del mes anterior pero no se exhibe el monto de liquidación.

h) De los procedimientos aplicados no surge la existencia de controles sobre el inventario de beneficios y A/B/M (altas, bajas y modificaciones) automáticas generadas por áreas distintas a las operativas, ya que las áreas intervinientes conforman una minuta que no cumple con los requisitos básicos de control interno (sello, firma aclaratoria, etcétera).

i) Los formularios de validación de los tableros de control descentralizados no incluyen una referencia al alcance de los procedimientos practicados con relación a la certificación realizada.

j) No se incorporan en el expediente de pago las planillas de rectificaciones, cuyos datos son incluidos en el listado de discrepancias, incorporado con posterioridad por la Gerencia de Prevención en cantidad de casos.

k) Los expedientes de pago por prestaciones activas y pasivas no incluyen los formularios C41 (orden de pago) y DED (deducciones) correspondientes, la documentación de las transferencias de fondos, las rendiciones, los impagos, las rectificaciones posteriores a la aprobación de las liquidaciones individuales observadas, ni el seguimiento de retenciones comunicadas a los bancos pagadores.

l) Los grupos de control no poseen intervención de bloqueo de la liquidación en los sistemas informáticos, por lo que su accionar sólo se evidencia en forma escrita en las actuaciones.

m) En las normas operatorias de control para prestaciones activas y pasivas, se incluye un nomenclador de errores. Por acta complementaria a la resolución conjunta GC 11/02 y GP 208/02, se modificó el nomenclador de prestaciones pasivas, consolidando en un solo nomenclador las mediciones del sistema de reparto y de capitalización.

No fueron suministrados los antecedentes técnicos que avalan la determinación y modificación del establecimiento de indicadores y de la ponderación de cada uno de ellos para acceder al error total.

Adicionalmente la UAI observó que en el expediente de pago no surge cómo se accedió al nivel de error explicitado.

Señala la AGN que en su descargo el organismo manifestó que la situación aludida ha sido modificada desde noviembre del año 2004.

n) La AGN observa la existencia de demoras en la rectificación de los errores detectados, debilitando la actividad de control.

o) Señala que no obtuvo evidencia de la existencia de un procedimiento específico en la Gerencia de Normatización destinado a evaluar en forma habitual el funcionamiento de los distintos procesos del organismo; sólo se observó que las consultas y los requerimientos informáticos efectuados por las áreas operativas son

utilizados como evidencias del funcionamiento de las normas de procedimiento.

5. Controles inteligentes

5.1. A modo de introducción, la AGN informa que:

a) Las áreas que realizan este tipo de control son la Gerencia de Investigaciones Especiales y Fiscalización y la Gerencia de Detección.

b) La Gerencia de Investigaciones Especiales y Fiscalización, según resolución DEA 457/04, tiene como responsabilidad primaria:

– Investigar denuncias referidas a hechos de fraude o corrupción relacionados con alguna de las prestaciones que brinda la ANSES y/o en las que se encontrara involucrado alguno de sus agentes.

– Organizar y administrar el accionar del organismo en materia de fiscalización realizando las inspecciones que fueran necesarias para su adecuado control, organizando los operativos que resultaran necesarios incluso en forma conjunta con organismos externos.

c) La Gerencia de Detección, según resolución 457/04, tiene como responsabilidad primaria “aplicar controles detectivos que identifiquen fallas o alteraciones en las operaciones prestacionales para contribuir al fortalecimiento del control interno”.

d) En términos generales, puede expresarse que la Gerencia de Investigaciones Especiales y Fiscalización se ocupa de analizar casos puntuales (denuncias); cuando descubre que existe cierta relación entre denuncias o identifica la generalización de un tipo de irregularidad (modus operandi) lo informa a la Gerencia de Detección para que defina un esquema de revisión de expedientes, a los cuales se aboca.

e) Se entiende relevante la existencia de controles inteligentes que permitan individualizar los errores e irregularidades que los controles rutinarios no detectan y actuar como elemento generador de un buen ambiente de control.

5.2. Con respecto a este tema, la AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

a) Ha advertido una política institucional insuficiente en materia de controles inteligentes, sin respaldo en una evaluación documentada del riesgo, la ponderación de su impacto y la ausencia de normas en la materia.

b) Las tareas de auditoría practicadas evidenciaron que los resultados de los controles rutinarios no alimentan los controles inteligentes, salvo en aquellos casos en que son denunciados como irregularidades.

c) Atento a lo informado por la Gerencia de Detección y ante el requerimiento de los correspondientes informes técnicos emitidos, la misma indicó que no cuenta con un archivo de los mismos, debido a que éstos se incluyen dentro de los expedientes revisados, circunstancia ésta que limita la reconstrucción histórica de su actuación y posible evaluación.

d) La Gerencia de Investigaciones Especiales y Fiscalización al identificar un tipo de irregularidad que pudiera generalizarse informa a la Gerencia de Detección con el objetivo de efectuar una evaluación para definir un grupo de riesgo. Señala la AGN que adicionalmente del relevamiento realizado y de la documentación obtenida no se identificaron antecedentes, ni la existencia de una metodología estandarizada que respalde la determinación de los grupos de riesgo.

e) La citada Gerencia de Detección ha trabajado desde el año 1998 hasta marzo de 2004 un total de 4.446 expedientes previsionales provinciales, obteniendo los siguientes resultados:

- Casos revisados con informe “Baja”: 885.
- Casos revisados con informe “Modificación de haber” (incluye casos con afectaciones): 1.630.
- Casos revisados “Sin observaciones”: 1.687.
- Casos revisados “Fallecidos según RUB”: 244.

De los 885 casos con informe “Baja” sólo 448 poseen corrección efectiva; éstos representan un ahorro de \$ 290.720 mensuales. Los 437 casos restantes se encuentran pendientes de corrección y representan una erogación de \$ 306.343 mensuales.

Asimismo, verificó en el Registro Único de Beneficiarios (RUB) una muestra de 161 expedientes trabajados por la gerencia para constatar el estado de liquidación actual de los mismos, obteniendo los siguientes resultados:

- De 56 casos de beneficios provinciales con corrección efectiva (baja), se advirtió que 28 se rehabilitaron a partir de mayo de 2004, en virtud de la tarea realizada por una comisión interjurisdiccional entre la ANSES y distintas provincias.
- De 57 casos de beneficios provinciales pendientes de corrección para baja, se observa que sólo han sido dados de baja 2.
- De 48 casos de beneficios no provinciales con observación de baja, sólo 12 poseen baja en el RUB, manteniéndose para el resto la liquidación habitual.

f) Informa que la determinación de grupos de riesgo es una práctica habitual tendiente a subsanar las deficiencias funcionales de la información recibida por la ANSES proveniente tanto de los institutos predecesores como de las actividades actuales.

En tal sentido, la AGN individualiza a manera de ejemplo:

- El grupo de riesgo “Fechas de nacimientos mal consignadas en RUB”, que evidencia la existencia de información disímil del mismo concepto para la misma persona en distintas aplicaciones.
- Los grupos de riesgo vinculados a áreas operativas del organismo, que en virtud de irregularidades detectadas por un sector genera que todas las novedades producidas por el mismo se estratifican para su revisión.
- Los grupos de riesgo por beneficios múltiples evidencian la existencia de inconsistencias en la infor-

mación generada por el sistema informático, ausencia de parametrización en listados y deficiencias en la tarea del operador o “computista”.

– Se observó que en el grupo de riesgo de “las pensiones de los hijos menores de 21 años” las mismas son dadas de baja con posterioridad a la edad indicada para seguir percibiendo el beneficio, sin que el sistema informático alerte en una fecha tope la exclusión de dichos beneficios de la liquidación.

– En el caso del grupo de riesgo de expedientes provinciales, independientemente de los cruces entre bases de datos generales, las revisiones realizadas no han sido de una magnitud significativa (4.446 casos), considerando el tamaño del universo a controlar, de aproximadamente 195.000 beneficiarios, y teniendo en cuenta los informes de la UAI en los que expone muy significativas limitaciones al alcance por ausencia de documental básica respaldatoria y conclusiones que evidenciaban irregularidades calificando a la operatoria de transferencia como de alto riesgo, y señalando que “las condiciones básicas que hacen a la transparencia y calidad de los actos públicos no fueron cumplidas”.

g) La Gerencia de Detección incluye una coordinación en su estructura denominada “Seguimiento administrativo”, que tiene entre sus funciones incorporar al sistema liquidador las novedades sobre modificaciones de haberes y/o bajas de prestaciones y servicios una vez dictada la resolución correspondiente. Al respecto, la AGN observa que dicha función operativa en la órbita del controlante no se corresponde con una adecuada separación de funciones.

h) Informa la AGN que si bien la Gerencia de Investigaciones Especiales y Fiscalización dispuso que se caratulen las denuncias recibidas en ANME, también denominado SGT (Sistema de Gestión de Trámites), respecto del resto de las denuncias aún en trámite y que se encuentran en una base de datos local (en ACCESS), se advirtió, entre otros aspectos, que la misma no posee un esquema de seguridad que garantice la integridad de los datos y aporte información suficiente sobre el control realizado por la gerencia.

i) La Gerencia de Investigaciones Especiales en junio de 2001 elaboró un informe en el que, entre otros temas, se abordó el correspondiente a beneficios tramitados irregularmente por una gestora, recomendando la baja de 24 beneficios que habrían sido otorgados careciendo de algunos de los requisitos necesarios para su aprobación. Se recibieron 20 expedientes relacionados con el caso, no aportando el organismo antecedentes sobre los cuatro restantes.

Hace saber la AGN que de la revisión de 50 expedientes relacionados con beneficios tramitados por la misma gestora surgió que:

- No se han detectado informes detallando en cada caso la causa por la que podría estar involucrada en las denuncias la gestora.

– Del total de beneficios (50), 19 se encuentran con liquidación normal en la actualidad.

j) La Gerencia de Investigaciones Especiales y Fiscalización tiene a su cargo entre sus funciones la de fiscalización del empleo no registrado, tarea para la cual cuenta con alrededor de 40 inspectores, plantel que no sería significativo teniendo en cuenta la cantidad de trabajadores no registrados y la cantidad de empresas a fiscalizar que existen en el país. Este personal, asimismo, posee intervención en las investigaciones y fiscalizaciones respecto de las prestaciones activas y pasivas de la entidad.

Agrega que el organismo ha efectuado un proceso de reformulación del sistema de control, basado en la resolución DEA 1.129/04 y las resoluciones de la SINGEN 107/98 y 114/04, evaluando los cursos de acción a seguir para dar solución a las distintas observaciones y hallazgos oportunamente efectuados por los organismos de control. Surgiendo como consecuencia de lo manifestado en el PEI (Programa de Estandarización Integral) determinante de una gestión eficaz y eficiente en los procesos de orientación, atención y gestión en UDAI, creándose nuevos sistemas y herramientas de apoyo y mejora continua, tales como el SICA (Sistema de Iniciación, Cómputo y Ajuste), el SIDU (Sistema Interno de UDAI), un nuevo esquema de supervisión operativa y del SIMU (Sistema de Medición en Unidades de Atención).

6. Controles administrativo-contables

6.1. En su introducción, la AGN informa:

En el ejercicio 2001 se adoptó para la gestión administrativa financiera el SIDIF-OD (Sistema Integrado de Información Financiera - Organismo Descentralizado), que no ha subsanado las deficiencias que respecto de ejercicios previos expuso esta AGN en los informes sobre las cuentas de inversión del organismo, tal cual lo manifiesta el organismo en su descargo al expresar que "...el sistema de registro contable presupuestario utilizado por el organismo es el Sistema Integrado de Información Financiera para Organismos Descentralizados (SIDIF-OD), provisto por la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía y Producción.

"De lo mencionado se desprende que la utilización del SIDIF-OD por parte de la ANSES, no resulta de una decisión discrecional del organismo, del mismo modo que el desarrollo de funcionalidades del sistema..."

6.2. En lo referente a este tema, la AGN efectúa los siguientes comentarios y observaciones:

a) Señala que el sistema contable utilizado no se evidencia como una herramienta hábil para ejercer un control contable de la gestión operativa y que no se efectúan procesos de conciliación periódica con la información existente en áreas operativas.

b) Falta de integración del sistema contable con los sistemas informáticos operacionales de la entidad,

aspecto relevante debido a la importante cantidad de transacciones soportadas.

c) Las interfases entre la información originada en los sistemas informáticos operacionales y el sistema contable no se encuentran estandarizadas y poseen un significativo componente manual en el proceso, que afecta la uniformidad en el tratamiento de la misma.

A ello le agrega que los circuitos de captura de la información contable no contemplan validaciones que aseguren la integridad y consistencia de la información procesada.

d) Informa que si bien la entidad realiza actividades de control extracontables tendientes a suplir algunas deficiencias del sistema contable en materia de seguimiento de gestiones administrativas y financieras, generalmente la tarea se efectúa con soportes de escasa confiabilidad para el resguardo de información crítica y con procedimientos que no se encuentran normados.

e) El sistema resulta poco amigable para su utilización en procesos de análisis y contiene una importante concentración de conceptos disímiles en las mismas cuentas contables. Asimismo, no aporta información con detalle para su utilización en el control de la gestión operativa, identificación de responsables y evaluación de costos.

f) Para la registración y control contable se omite la utilización de documentación disponible y también se omite la registración de aspectos relevantes de la situación del ente.

g) El sistema contable exhibe un conjunto de deficiencias funcionales respecto al uso de formularios presupuestarios y asientos manuales, que fueron señalados por la AGN sobre las cuentas de inversión anuales, que limitan adicionalmente la confiabilidad de la información contable a efectos de practicar evaluaciones de la gestión del ente.

h) La ANSES no cuenta con un proceso normatizado de determinación de la previsión para juicios, que constituye un aspecto relevante de la registración contable de la entidad, tanto en cuanto a la identificación de causas como en cuanto a su valorización. Adicionalmente, en oportunidad de su afectación, no se considera la identificación de las causas previsionadas, los beneficiarios respectivos y, en su caso, el concepto que se cancela.

Debido a lo mencionado, la previsión no exhibe el pasivo potencial sobre bases razonables y tampoco permite efectuar un control contable sobre la evolución de las cancelaciones posteriores.

Los importes expuestos contablemente como deuda reconocida por la entidad con los beneficiarios pasivos no se sustentan en inventarios, habiendo expresado la entidad que la información obrante en los sistemas amerita depuraciones.

i) No existe un sistema de cuenta corriente contable con proveedores del organismo que aporte información sobre las distintas instancias en la ejecución de la con-

tratación, presentación de facturas, conformidad de las mismas, su aprobación y cancelación.

7. Datos y cruces informáticos

7.1. Al respecto la AGN informa que, en función de la masividad de sus operaciones, la gestión de la entidad posee una alta dependencia de sus sistemas informáticos. En consecuencia, son vitales la calidad de la información y su accesibilidad, ya que actúan como sustento del otorgamiento de las prestaciones activas y pasivas.

7.2. El órgano de control externo formula los siguientes comentarios y observaciones:

a) El RUB no cuenta con la totalidad de la información del beneficio del causante de pensiones derivadas, debiendo detectar el dato ingresando al PRPA (primeros pagos) o al LMN (liquidación manual de novedades).

b) Se detectaron casos de pensiones derivadas donde el beneficio del causante se da de baja varios meses después del alta del pensionado.

c) Se encuentran en el RUB beneficios de liquidación normal con datos inconsistentes. (Número de documento, fechas de nacimiento, etcétera.)

d) Se advirtió la inadecuada identificación de apoderados. Asimismo, se detectó la existencia de apoderados con un número relevante de beneficiarios que no son considerados en grupos de riesgo para su evaluación, especialmente en cuanto a la supervivencia de los beneficiarios.

e) Se advirtió que el procedimiento de alta de un beneficio asociado a una baja de otro beneficio causante, no produce la baja automática de este último.

f) La Gerencia de Finanzas (Gerencia de Contabilidad) realiza retenciones manuales de beneficios liquidados no pagados en virtud de los requerimientos de otras áreas internas y externas, en el marco del expediente de pago. Los "casos retenidos" manualmente no se ingresan al proceso normal de suspensión del organismo ni se refleja en el RUB alguna marca que indique que el beneficio se retuvo (en su caso se observó) y no se pagó.

g) Los pagos que se realizan por UDAI o por Tesorería figuran como impagos en el historiado de pagos (HI00).

h) El control de incompatibilidad de trabajo en el empleo público es realizado a requerimiento de las entidades del sector público, sin haberse instrumentado procedimientos rutinarios que contemplen verificaciones entre distintas bases de datos.

i) La entidad no cuenta con información de pagos/impagos por parte de las AFJP, y por ende no se puede aplicar ni baja ni suspensión por acumulación de impagos.

j) La entidad no ha implementado los procesos de identificación de montos a recuperar, dado que, según lo informado, aún no se recibe desde las AFJP la rendición de pagos e impagos. No obstante, algunas realizan

devoluciones a la Gerencia de Finanzas, sin impacto en los sistemas informativos específicos.

k) El cruce con la base de fallecidos genera la suspensión por el presunto fallecimiento, no habiéndose producido bajas definitivas de los distintos beneficios desde la implementación del sistema (1999).

l) El ADP (base de datos de personas) no se encuentra integrado con otras aplicaciones previsionales (SENT JUD, obras sociales y ANME), exhibiendo inconsistencias entre las distintas fuentes de información.

ll) En el ADP el proceso *online* constituye la fuente principal de información, el cual contempla la carga manual en la UDAI de la documentación respaldatoria. La entidad ha establecido controles de ingreso de datos compulsando la documentación, pero no se advirtió la existencia de controles de validación sobre la legitimidad de la documentación utilizada.

m) La base histórica de datos de fallecidos de la entidad, conformada por información remitida por el Registro Nacional de las Personas (RNP), la Central de Defunciones de Chacarita, PAMI y las UDAI, evidenció inconsistencias producto de capturas de datos a través de distintas fuentes, sin validaciones para idénticos beneficiarios ni procesos de depuración.

n) El descuento por indebido para seguros por desempleo o por beneficio extinguido no es automatizado sino hecho por el ingreso manual efectuado por el operador.

ñ) La Base de Desempleo no contiene información íntegra de los beneficios provinciales no transferidos a la Nación ni información de militares y fuerzas de seguridad interior.

o) Consigna la AGN que la responsabilidad en el otorgamiento de los beneficios para Jefes y Jefas de Hogar no corresponde a la entidad, siendo ello del ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, aportando la entidad soporte computadorizado e informativo a fin de efectuar cruces sobre incompatibilidades, emitir liquidaciones y efectuar el proceso de pago y rendición, habiendo surgido diversas cuestiones de los relevamientos efectuados.

p) La entidad no cuenta con información de pasividades del personal de fuerzas armadas y de seguridad (la recibida para el pago de pasividades presentaba deficiencias y no se encuentra soportada en el RUB), ni tampoco del personal que se encuentra en actividad, como información necesaria en el otorgamiento de beneficios y la evaluación de una posible incompatibilidad.

q) Asimismo, la AGN observa cuestiones aún pendientes, observadas oportunamente en los informes de cuentas de inversión del organismo.

8. Esquema disciplinario

8.1. La AGN informa que:

a) En la actualidad se encuentran vigentes el Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario aprobado

por la resolución DEA 93/93 y el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por resolución DEA 1.257/92 (t.o. 1995).

b) En los proyectos del POA 2003 se contemplaba la redacción de un nuevo reglamento de personal y régimen disciplinario con el objetivo de adecuar el actual al Convenio Colectivo de Trabajo 305/98 "E" y sus actas complementarias. Este proyecto se incluyó en el POA 2004.

c) En el considerando de la resolución DEA 487/04, por la cual se dispone la intervención del área de Coordinación Sumarios, se puntualiza que la Gerencia General de la ANSES informa la grave situación en la que se encuentra la mencionada área, debido a la falta de un adecuado control, que se traduce en el último informe mensual del mes de marzo presentado por el coordinador con fecha 6 de abril de 2004 a través de la nota AS 138/04, en la que hace saber que varias actuaciones sumariales "han sido objeto de robo".

La gravedad de la cuestión planteada y los atrasos verificados en el área dieron origen a la intervención de la misma, con el objeto de ordenar el trámite de las actuaciones administrativas tendientes a deslindar responsabilidades y determinar el perjuicio fiscal producto del accionar de los funcionarios de la ANSES.

La intervención aludida exhibe como antecedente inmediato la resolución DEA 1.180/03, que dispuso efectuar una auditoría integral de los sumarios administrativos tramitados fuera de la Capital Federal y suspender los plazos procesales de los mismos, fundamentándose tal decisión en que resulta imposible establecer con la debida certeza el estado procesal de cada sumario siguiendo los procedimientos administrativos habituales, en razón de su antigüedad, complejidad y cantidad, así como también la diversidad de tareas que los letrados instructores deben cumplir en el ámbito de las jefaturas regionales y la UDAI del interior.

El considerando de la citada resolución también expresa que:

– El informe de evaluación del Sistema de Control Interno de la ANSES, año 2002, de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) señala el incumplimiento por parte de la Coordinación Sumarios de las formalidades establecidas en el artículo 25 y del plazo dispuesto por el artículo 82 del Reglamento de Investigaciones Administrativas vigente para la ANSES, y la ausencia de los requisitos mínimos de seguridad necesarios en el sistema utilizado.

– La Gerencia Unidad de Auditoría Interna informó que existe un importante número de sumarios cuyos proyectos de resolución de clausura son de antigua data sin que se haya dictado el pertinente acto administrativo ni dispuesto el curso de acción a seguir con respecto a dichas actuaciones.

8.2. Con relación a este tema, la AGN efectúa los siguientes comentarios y observaciones:

a) Verificó la existencia de una cantidad considerable de expedientes anteriores al año 1994 que no han sido finalizados, causas del año 1992 que se encuentran en la etapa probatoria del sumario o a la espera de designación de nuevo instructor, así como expedientes que datan del año 1997 en etapa de instrucción.

b) El Área Sumarios carece de un sistema de registración y seguimiento de actuaciones sumariales confiable.

c) No ha sido posible detectar actividades de control que contemplen la aplicación de etapas procesales en tiempo y forma en el proceso sumarial para salvaguardar los intereses de la entidad y de los imputados.

d) De la documentación analizada surge como práctica habitual el cambio de instructor sin la debida documentación de las causales, así como la existencia de actuaciones sin el nombramiento del instructor correspondiente.

e) Sobre un total informado de 360 personas involucradas en sumarios por el período 2002/2003, la AGN detectó que el 39 % fue dado de baja, al 16 % se le dio traslado de sus puestos de trabajo y el 45 % permanece en el mismo lugar de trabajo. No se evidencia que el organismo realice una evaluación de riesgo respecto de las funciones de quienes se encuentren sumariados y de la protección de los intereses de la entidad.

9. Litigiosidad

9.1. La AGN, en su introducción a este punto, informa que:

a) El sistema previsional posee un número relevante de causas judiciales en trámite generadas, esencialmente, por impugnación del procedimiento para determinar la movilidad de los beneficios aplicados por la ANSES, que ha dado lugar al dictado de sentencias que imponen reajustar los haberes de acuerdo a las pautas fijadas en las mismas. El ajuste obedece principalmente a:

– La metodología de cálculo del nuevo haber.

– La consideración de constitucionalidad de los topes normativos de haberes.

b) En los últimos años se produjo un incremento en las causas de ejecución de sentencias de reajuste, debido a que la ANSES, al momento de notificársele la sentencia en su contra, procedía a liquidar bajo ciertos parámetros que pudieron implicar el cumplimiento parcial de la sentencia, lo que llevó a los accionantes a través de este proceso a peticionar la diferencia.

c) Del análisis efectuado respecto de la litigiosidad a la que se ve expuesta la entidad se han determinado una serie de cuestiones generadoras de los reajustes de haberes previsionales, a saber:

– Los cambios normativos que afectan las características de los beneficios y el cálculo de haberes.

– La existencia de regímenes especiales.

– El establecimiento de topes de haberes y su consideración judicial de confiscatoriedad.

– La cambiante jurisprudencia que genera asimetrías entre beneficios de características similares.

– Las decisiones adoptadas por la entidad respecto de las mecánicas de reajuste a aplicar, que han generado que judicialmente se reconozcan como pagos a cuenta.

– Los errores tanto de liquidación de haberes iniciales como de la determinación de derecho.

– Los errores generados por los procesos de liquidación de sentencias.

– Las modificaciones producidas en los mecanismos de cancelación de deuda –especialmente a partir de títulos del Estado nacional–.

– La problemática en la gestión de la cartera de juicios, que en algunas oportunidades ha generado, por caducidad de instancia, qué criterios jurisprudenciales más desfavorables para el ente que los establecidos en Corte Suprema de Justicia de la Nación quedarán como sentencia firme.

d) El Juzgado N° 7 de la Seguridad Social ha emitido un fallo expresando que como en el presupuesto 2004 se asignan partidas presupuestarias pertenecientes a la ANSES para afrontar la crisis de otros sectores, como el energético, se demuestra con ello que se ha extinguido el estado de emergencia que tenía el sector y ordena el pago en efectivo de las sentencias.

e) La UAI en su informe de fecha 14/2/03 expuso un conjunto de observaciones relacionadas a inconsistencias en la información básica de la carátula registrada, carga de juicios inapropiada (paralizados o archivados) e inexactitud de la real situación del expediente judicial.

f) La UAI emitió con fecha 22/12/03 un informe respecto de la auditoría de juicios en los que tramitan ejecuciones previsionales. Por razones de economía de control, cabe reflejar seguidamente un resumen de los principales hallazgos a los que arribará:

– Contestación del traslado de la demanda inexistente o extemporáneo.

– Contestación inadecuada o insuficiente del traslado de la demanda que no reúne los requisitos exigidos por las normas procesales o no plantea defensas concretas tendientes a rebatir la demanda interpuesta.

– Insuficiencia o inexistencia de impugnación de liquidación.

– Consentimiento de sentencias de primera instancia por vencimiento de plazo para recurrirlas.

– Fundamentación extemporánea o inexistente de recursos de apelación, lo que en general ha motivado que se declarase desierto el recurso.

– Fundamentación insuficiente o inadecuada del recurso contra la sentencia, por lo que el tribunal de alzada consideró que el escrito no constituía una crítica razonada del fallo atacado, o ha existido incumplimiento de las formalidades que la ley le impone.

– Reiterados incumplimientos a intimaciones (a presentar liquidaciones, para cumplir la sentencia).

– Inoportuna acreditación de personería.

g) Con fecha 10/3/04 la dirección ejecutiva de la entidad dispuso la intervención de la Gerencia Gestión de Sentencias, por incumplimientos de las misiones y funciones asignadas.

La entidad se encuentra en un proceso de relevamiento físico de sentencias a fin de determinar el universo de resoluciones notificadas pendientes de liquidación.

9.2. La AGN efectúa los siguientes comentarios y observaciones:

a) No advirtió la existencia de una evaluación sistemática de las causales de litigiosidad.

b) Advierte que tanto la información de fecha de nacimiento (orden de prelación por edad avanzada) como la de notificación de sentencias (orden cronológico por notificación) obrante en el sistema de registración de las mismas exhiben inconsistencias que afectan el cumplimiento de las prescripciones legales.

c) La entidad remitió 27 expedientes de sentencias liquidadas. De la revisión de la documentación surge lo siguiente:

– Sentencias sin liquidar de beneficiarios mayores de 80 años, habiéndose abonado a beneficiarios menores a dicha edad y existiendo otros beneficiarios mayores con notificación anterior.

– Un número muy significativo de sentencias liquidadas sin número de prelación –con pagos en efectivo y en bonos–.

– Liquidaciones practicadas como extraordinarias sin obrar número de resolución autorizante de la liquidación.

d) La entidad carece de un sistema de información que integre los reclamos administrativos y judiciales, por lo que se obtiene un conocimiento parcial de la totalidad de las causas judiciales.

e) A partir de la información suministrada por la Gerencia de Asuntos Contenciosos respecto a la cartera de juicios al 31/12/03, se individualizaron 157.101 causas de las que sólo pudo identificarse en forma inequívoca un 10,5 % como vinculado a reajuste de haberes previsionales. No se advirtió una razonable clasificación de las materias de las causas.

f) Requisió información al 31/12/03 tanto a la Procuración del Tesoro de la Nación como a distintas fuentes judiciales (Corte Suprema de Justicia de la Nación y Cámara Federal de la Seguridad Social), sin obtenerse coincidencia entre las fuentes internas y externas de información respecto del universo de los procesos en trámite.

g) De la revisión de la información de liquidación de sentencias correspondientes al ejercicio 2003

(SENJUD y LMN), entre otras, la AGB observó las siguientes deficiencias:

- Ausencia de individualización de la oficina de radicación.
- Sentencias sin fecha de dictado.
- Beneficiarios sin indicación de fecha de nacimiento o sin datos sobre el domicilio.
- Ausencia de criterio homogéneo en el uso de códigos de liquidación para la carga de datos en el LMN (capital de retroactivo e intereses).
- Información insuficiente en el sistema para sentencias liquidadas por LMN sin tope máximo de haber, debiendo acceder al expediente para determinar las causas que dieron lugar a la liquidación por encima del tope.

h) Asimismo, informa que en relación al inventario de sentencias pendientes al 31/12/03 (según la Base Única de Sentencias) se advirtieron las siguientes inconsistencias:

- Sentencias con fecha de notificación correspondiente al año 1981 o de fecha inconsistente.
- Diferencias de datos personales básicos con el ANME y con el RUB (vg.: apellido y nombre, fecha de nacimiento).
- Casos con gran demora entre la fecha de sentencia y la de notificación, ingresada al sistema (7 años).

i) No ha podido determinar el estado de cancelación de la sentencia sin una evaluación pormenorizada del caso, puesto que el expediente administrativo no refleja el efectivo pago, debiendo en su caso recurrirse a diversa documentación, entre ella: el expediente mensual de pago, la documentación de transferencia de fondos, etcétera.

j) En los supuestos en los que el haber de sentencia resulta inferior a la liquidación normal practicada por el organismo, no se ha obtenido evidencia de la existencia de un procedimiento que contemple el reajuste del haber.

k) A raíz de los reconocimientos de deuda por reajuste de haberes de beneficiarios del sistema previsional dispuestas por ley general (leyes 23.982 y 24.130) mediante la resolución DEA 943/93, se establecieron propuestas de cancelación que, de ser aceptadas por el beneficiario, implicaban, en una de las alternativas ofrecidas, un expreso desistimiento de todo reclamo administrativo. La resolución SSS 23/04 establece para las liquidaciones de sentencias que en todos los casos deberá respetarse estrictamente la fecha inicial de pago dispuesta en el decisorio y toda cancelación recibida deberá ser considerada pago a cuenta de la liquidación definitiva por sentencia judicial, debiendo en dicha oportunidad descontar lo efectivamente percibido o cancelado al titular. Al respecto, informa que no ha obtenido evidencia de la existencia de la guarda de los antecedentes de las decisiones adoptadas por los bene-

ficiarios a fin de actuar en los términos establecidos en la resolución SSS 23/04.

l) En el expediente de liquidación y puesta al pago de honorarios profesionales no queda evidencia que vincule dichos honorarios con el expediente generador del mismo.

m) El organismo no consideró el orden de prelación al momento de efectuar el pago de honorarios por juicios perdidos en materia previsional, abonándoles los honorarios a los letrados patrocinantes de la contraparte previo al pago del beneficio.

10. Recupero

10.1. En su introducción a este punto, la AGN informa:

a) El recupero extrajudicial o administrativo se rige por las resoluciones DEA 526/96, 527/96, 714/96 y 282/97, en cuanto a la modalidad de pago y planes de financiación e intereses a aplicar, pautas de montos mínimos y máximos para evitar el despido administrativo y judicial derivado de la interposición de reclamos de escaso significado económico. La resolución DEA 91/99 extiende la aplicación del régimen de regularización de deudas previsionales al recupero de percepciones indebidas de la prestación por desempleo.

b) En lo que se refiere a la afectación del haber de los beneficios del actual régimen previsional público, se rige por la ley 24.241, que en su artículo 14, inciso *b)*, expresa que “no pueden ser enajenadas ni afectadas a terceros por derecho alguno, salvo las prestaciones mencionadas en los incisos *a)* y *b)* del artículo 17, las que previa conformidad formal y expresa de los beneficiarios, pueden ser afectadas a favor de organismos públicos, asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial, asociaciones de empleadores, obras sociales, cooperativas y mutualidades, con los cuales los beneficiarios convengan el anticipo de las prestaciones”.

Simultáneamente el inciso *d)* del mencionado artículo expresa que “las prestaciones del régimen de reparto están sujetas a las deducciones que las autoridades judiciales y administrativas competentes dispongan en concepto de cargos provenientes de créditos a favor de organismos de seguridad social o por la percepción indebida de haberes jubilatorios, pensiones, retiros o prestaciones no contributivas. Dichas deducciones no podrán exceder del veinte por ciento (20 %) del haber mensual de la prestación, salvo cuando en razón del plazo de duración de ésta no resultara posible cancelar el cargo mediante ese porcentaje, en cuyo caso la deuda se prorrateará en función de dicho plazo”.

En tal sentido, la entidad ha entendido que el incremento del porcentaje fijado por el artículo 14, inciso *d)*, de la ley 24.241 sólo resulta aplicable cuando la prestación está condicionada a un plazo cierto de extinción, tal como la pensión otorgada a un hijo menor con plazo de vencimiento en virtud del cumplimiento de la edad prevista por la ley.

c) Operativamente la entidad ha desarrollado diversos instructivos independientes respecto de recuperos en vinculación a distintos productos, entre los que se pueden mencionar:

- Recupero extrajudicial de percepciones indebidas de prestaciones previsionales y de prestación por desempleo.
- Normatización de colocación errónea y recupero de bonos de consolidación de deuda previsional.
- Expedientes previsionales provinciales.
- Modificación de datos recupero de deudas descontadas de una nueva prestación.

d) La Coordinación Recuperos Judiciales y Extrajudiciales, dependiente de la Gerencia de Asuntos Administrativos, es responsable de la gestión de recuperos previsionales, asignándole los instructivos de trabajo intervención en jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires.

10.2. Al respecto, efectúa los siguientes comentarios y observaciones:

a) La organización cuenta con instructivos independientes para las distintas áreas operativas pero no posee un proceso normatizado y centralizado de identificación, análisis, ejecución y seguimiento de recupero vinculado con todas las áreas operativas del organismo y todos los productos propios y administrados por la entidad, así como se observa la ausencia de evaluación respecto de las causas que motivaron el mismo.

b) Señala que no identificó la existencia de normas que describan el tratamiento a otorgarles a los créditos incobrables.

c) Advirtió que a partir de controles practicados por la entidad se determinó la existencia de beneficios liquidados por montos superiores al debido, que no

podrán ser recuperados por el organismo teniendo en cuenta la esperanza de vida del beneficiario. La presente situación no se encuentra contemplada en la normativa.

d) Se evidenciaron dificultades de monitoreo sobre la gestión de recupero y falta de confiabilidad de la información registrada.

e) El organismo no expone contablemente ni en reportes de gestión las pérdidas generadas por deficiencias en los procesos de pago de beneficios, identificados como indebidos, considerándolas como un ahorro potencial futuro y como un resultado favorable derivado de las actividades de control, cuando en realidad corresponden a ajustes de liquidaciones efectuadas en defecto.

f) Señala que no existe evidencia de que el Área de Recuperos informe a la Gerencia de Contabilidad sobre los créditos por pagos indebidos y el estado de los mismos en sus distintas instancias, así como tampoco obtuvo evidencia que indique que el Área de Recupero Extrajudicial cumple con el instructivo de trabajo en cuanto a la remisión a la Gerencia de Contabilidad de los listados de cobro y de nuevos acuerdos firmados, refinanciaciones y casos caducos.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez.
– Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. –
Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter
A. Agosto.*

ANTECEDENTES

Ver expedientes 5.866-D.-2011 y 531-O.V.-2005.