



# EN BUSCA DEL CONTROL PERDIDO IV

INFORME SOBRE

EL SEGUIMIENTO DE LAS

RECOMENDACIONES

EFFECTUADAS POR LA

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

CAMPAÑA   
mejor  
mejor control,  
gobierno



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

## EN BUSCA DEL CONTROL PERDIDO IV

Informe sobre el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación

### PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

#### DIRECTOR

---

Gustavo Maurino

#### COORDINADOR

---

Juan Antoniassi

#### EQUIPO DE TRABAJO

---

Cecilia Cumini  
Carolina del Campo  
Luis Villanueva  
Renzo Lavín  
Camila Blanco

#### COMUNICACIÓN

---

Laura Coelho

## ÍNDICE

I. PRÓLOGO	5	4. ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT)	32
II. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE CONTROL EXTERNO	7	a. Introducción. La Auditoría 141/2002.	32
III. METODOLOGÍA	10	b. Recomendaciones del Informe de Auditoría	33
IV. RESUMEN EJECUTIVO	13	c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado	35
V. ANALISIS DE LAS AUDITORÍAS SELECCIONADAS	15	d. Seguimiento posterior	37
1. SECRETARIA DE ENERGÍA	15	e. Otros datos de interés	38
a. Introducción. La auditoría 195/2005	15	5. COMISIÓN NACIONAL DE COMUNICACIONES (CNC)	39
b. Observaciones y recomendaciones del Informe de Auditoría	16	a. Introducción. La auditoría 31/2006.	39
c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado	17	b. Recomendaciones del Informe de Auditoría	39
d. Seguimiento posterior	19	c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado	40
e. Otros datos de interés	19	d. Seguimiento posterior	41
2. PAMI	21	e. Otros datos de interés	42
a. Introducción. La Auditoría 102/2002.	21	VI.- CONCLUSIONES	43
b. Observaciones y recomendaciones del Informe de Auditoría	21		
c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado	25		
d. Seguimiento posterior	26		
3. HOSPITAL DE CLÍNICAS – UBA	27		
a. Introducción. La Auditoría 58/2005	27		
b. Observaciones y recomendaciones del Informe de Auditoría	27		
c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado	29		
d. Seguimiento posterior	31		
e. Otros datos de interés	32		

## PRÓLOGO

El Programa de Fortalecimiento Institucional tiene por objetivos contribuir al buen funcionamiento y transparencia de nuestras instituciones democráticas, promover el derecho de acceso a la información pública como herramienta de una democracia moderna y hacer efectiva la plena participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En este marco, en el año 2005, lanzamos la campaña “*Mejor Control, Mejor Gobierno*”, cuyo objetivo es colaborar con el mejoramiento del sistema de control externo de la administración pública, concientizar a los actores involucrados y a la ciudadanía sobre su importancia y potenciar el aprovechamiento de los informes que elabora la Auditoría General de la Nación (AGN) tanto por parte de los organismos auditados como por otros sectores de la comunidad (como ONGs, periodistas, investigadores, etc.), a través de su difusión y de la promoción del cumplimiento de sus recomendaciones.

Este informe continúa una serie de publicaciones bajo el título “*En busca del control perdido*”, relativas al sistema de control externo de la Administración Pública creado por la Constitución Nacional. La primera de ellas consistió en un diagnóstico sobre la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC); la segunda contenía propuestas para la mejora del trabajo y estructura de dicha Comisión; la tercera estuvo dedicada al funcionamiento de la Auditoría General de la Nación (AGN); finalmente, esta cuarta entrega parte de la hipótesis respecto al bajo –y en

algunos casos nulo– grado de receptividad e impacto en los organismos auditados de los informes elaborados por la AGN .

Los informes de auditoría constituyen una pieza de vital importancia en el sistema de control que posibilita relevar el estado de la gestión de la cosa pública y permite controlar a la administración pública en todos sus aspectos.

Las conclusiones a las que se arriban en el presente informe confirman parcialmente la percepción inicial, el cumplimiento por parte de los diversos organismos auditados es poco frecuente.

Esta situación, lejos de ser imputable únicamente a estos últimos, es originada en las falencias del sistema de control externo. No existen mecanismos adecuados mediante los cuales se verifique el cumplimiento de las recomendaciones de auditoría. Sobre esto deberán trabajar los actores responsables, pues son ellos quienes dejan a la ciudadanía sin una Administración Pública que cumpla con los objetivos propuestos.

En momentos en que todos los argentinos buscamos evitar repetir los errores del pasado, el control de gobierno se erige como una herramienta fundamental para atenuar el hiperpresidencialismo y evaluar la marcha de gobierno. En ese sentido, **Mejor Control, Mejor Gobierno.**

## INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE CONTROL EXTERNO

La Auditoría General de la Nación es el organismo de asistencia técnica del Congreso que tiene a su cargo el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Se describe a la AGN como órgano de control externo porque se encuentra fuera del escalafón de la administración a la cual controla. En rigor, es el Congreso quien desarrolla la función de contralor. No obstante esto, el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública deben sustentarse en los dictámenes de su asistente técnico, la AGN.

La AGN examina, audita y dictamina sobre los estados contables y financieros de organismos de la Administración Nacional y empresas y sociedades del Estado a través de auditorías de gestión, legales y financieras. Dentro de sus funciones se encuentran:

- Verificar la existencia de Registros Patrimoniales de funcionarios públicos en cada organismo
- Controlar la aplicación de recursos provenientes de operaciones de crédito público
- Fijar requisitos de idoneidad de profesionales independientes de auditoría a contratar

Para cumplir con estas funciones, la AGN puede exigir la colaboración de to-

das las entidades del sector público, las que de conformidad a lo establecido en la Ley de Administración Financiera deben suministrar datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Las recomendaciones efectuadas por la AGN no son vinculantes, es decir que no resulta obligatorio para los organismos auditados implementar las reformas que se proponen. No obstante, teniendo en cuenta la especialización técnica de la AGN y las evidentes razones de transparencia y eficiencia que deben primar en el desenvolvimiento de la actividad propia de las agencias estatales involucradas, la adecuación de las prácticas que fueran objeto de observaciones a esas recomendaciones debería constituir una meta de los organismos auditados.

El proceso del sistema de control es complejo. En él intervienen necesariamente:

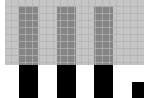
- el Poder Ejecutivo Nacional (órgano controlado);
- el Poder Legislativo Nacional (órgano controlante) a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, y
- la AGN (asistente técnico del Congreso).

En tal sentido, la aprobación de un informe de auditoría transita un extenso recorrido que se inicia en el Colegio de Auditores de la AGN, para seguir por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, que lo eleva a ambas Cámaras del Congreso. Formalmente aprobado por parte del Poder Legislativo, continúa su tramitación en la Jefatura de Gabinete de Ministros, que actúa como nexo vinculante con el organismo auditado.

## CIRCUITO DE INFORMES AGN



## METODOLOGÍA



El presente informe se llevó a cabo a partir del diseño de un plan de trabajo que incluyó la selección de las auditorías, el estudio pormenorizado de sus conclusiones, y la investigación sobre el tratamiento que le dio cada organismo involucrado en el sistema de control externo de la Administración Pública Nacional, así como el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la AGN por parte de la dependencia auditada.

El proceso de selección consistió en la identificación de un grupo de diez auditorías de gestión realizadas entre los años 2002 y 2006, y la posterior elección de un total de cinco sobre las cuales se realizó el seguimiento. Los criterios para la selección fueron los siguientes:

- 1- Contenido de las auditorías. En tal sentido, se privilegió aquellas cuyas recomendaciones incluyeran denuncias de irregularidades o la identificación de graves deficiencias en la gestión.
- 2- Importancia del organismo auditado, por la labor que realiza y el presupuesto asignado.
- 3- Incidencia, en función del posible universo de afectados por el funcionamiento del organismo.
- 4- Grado de respuesta a las recomendaciones formuladas por la AGN por parte del organismo auditado.

Resultó indispensable para la realización de esta investigación la información suministrada por los propios actores, para lo que se utilizó la herramienta del acceso a la información pública. Al mismo tiempo, fue necesario recurrir a fuentes complementarias, como investigaciones en la prensa, entrevistas con los propios organismos auditados, contactos con otras ONG's, organismos estatales y partidos políticos.

Para conocer sobre el grado de respuesta a las recomendaciones, se realizó un seguimiento de las auditorías a través del complejo trámite que se inicia con la aprobación por parte de la AGN hasta que es recibido por el propio organismo auditado.

En primer término, se indagó a la **AGN** sobre la existencia de auditorías previas respecto al mismo organismo, con el propósito de conocer la repetición de falencias o irregularidades y las acciones llevadas a cabo por la AGN al respecto. Igualmente, se pidió información sobre descargos realizados por los organismos y sobre la posibilidad de futuras auditorías con el mismo objeto. Por último, se consultó sobre la presentación de alguna denuncia ante otros organismos como la Oficina Anticorrupción, la Procuración General de la Nación, la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, entre otros.

Por otra parte, se solicitó información al **organismo auditado** respecto de las medidas tomadas para dar cumplimiento a las recomendaciones vertidas en el informe de auditoría y sobre la existencia de descargos formulados ante la propia AGN o ante la CPMRC.

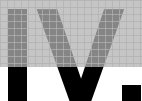
A la **CPMRC** se consultó sobre el estado del proceso formal de aprobación de cada informe de auditoría, con el objetivo de conocer si fueron aprobados o archivados y si hubo modificaciones u observaciones sustanciales al informe original. Luego se indagó a ambas **Cámaras del Congreso** sobre el trámite del informe tras haber sido aprobado por la CPMRC.

La **Jefatura de Gabinete de Ministros**, por su parte, informó sobre el trámite que le otorgó a los informes, así como las medidas adoptadas por los organismos auditados a instancia de la JGM.

Finalmente, para conocer el impacto producido a partir de los hallazgos y reco-

mendaciones de los informes de auditoría, se indagó a **otros actores involucrados**, como comisiones del Congreso, la Secretaría o Ministerio del cual depende el organismo auditado, organismos de control y organizaciones no gubernamentales.

La recopilación de la información para la elaboración del presente informe fue finalizada en Julio de 2007.



## RESUMEN EJECUTIVO

En el capítulo siguiente se analiza en detalle las auditorías llevadas a cabo por la AGN sobre la Secretaría de Energía (SE), el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (PAMI), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).

En cada caso se estudió el informe de auditoría, el cumplimiento por parte del organismo auditado de las recomendaciones en él incluidas, el seguimiento posterior realizado por los órganos involucrados en el sistema de control externo y otros datos que hayan resultado relevantes.

En relación a la **Secretaría de Energía**, la auditoría puso el foco en el cobro del canon a los permisionarios de áreas de exploración y concesionarios de áreas de explotación de hidrocarburos. Si bien el organismo efectuó algunas consideraciones respecto al trabajo realizado por los auditores y al resultado obtenido, varias de las recomendaciones contenidas en el informe fueron receptadas positivamente.

La auditoría sobre el **PAMI** tuvo como objeto la gestión del servicio de ambulancias y traslados brindados a sus afiliados durante el período comprendido entre marzo de 1997 y noviembre de 2001. La AGN detectó serias irregularidades en diversos aspectos de la prestación del servicio. Sin embargo, de un informe posterior de la misma AGN surge que durante el año 2004 se optimizó el servicio de ambulancias, mediante la racionalización y reorganización de los recursos humanos destinados al

mismo.

Con respecto al **Hospital de Clínicas**, la auditoría se centró en la situación prestacional de servicios determinados como críticos, por el período correspondiente al ejercicio 2003. La AGN advirtió graves deficiencias en las condiciones edilicias, de higiene y en la provisión de insumos, que constituyen factores de riesgo para el personal y los pacientes. Si bien la información oficial sobre el seguimiento de las recomendaciones es insuficiente, algunas notas periodísticas publicadas varios años después del período auditado muestran que la situación en el Hospital de Clínicas continúa siendo crítica.

En la esfera del Instituto Nacional de Medicamentos (INAME) se creó, a mediados del año 1997, como consecuencia de la detección de organizaciones delictivas dedicadas a la falsificación de medicamentos, el Programa Nacional de Pesquisa de Medicamentos Ilegítimos, dependiente de la **ANMAT**. Su objetivo es la fiscalización de los eslabones que conforman la cadena de comercialización de los medicamentos, con el fin de prevenir el ingreso ilegítimo de especialidades medicinales al mercado, y garantizar al consumidor que los medicamentos cuenten con la autorización sanitaria respectiva. La auditoría tuvo como objeto la gestión ambiental de dicho Programa y las tareas de campo fueron realizadas entre julio de 2001 y abril de 2002. En lo que hace al cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la AGN, su presidente declaró que la ANMAT había tomado medidas tendientes a implementar los cambios sugeridos por el informe.

Por último, en el ámbito de la **Comisión Nacional de Comunicaciones**, la AGN examinó la gestión ambiental relacionada con el control de la instalación de antenas de telefonía celular en las zonas densamente pobladas del país y los posibles efectos sobre la salud de la población de las radiaciones que producen. Ante el requerimiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la CNC informó sobre las medidas tomadas a partir del informe de auditoría, aunque objetó varias de las recomendaciones.

## ANÁLISIS DE LAS AUDITORIAS SELECCIONADAS

### 1. AUDITORÍA SOBRE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA

#### *El pago del canon petrolero*

#### a. Introducción. La auditoría 195/2005

El objeto de la presente auditoría fue la verificación del pago del canon por parte de los permisionarios de áreas de exploración y de los concesionarios de áreas de explotación de hidrocarburos. El período auditado comprende los años 2001, 2002 y 2003.

La falta de pago del canon por la exploración o explotación de hidrocarburos y su desactualización provocan un importante perjuicio a las arcas públicas. Conjuntamente, constituye un verdadero escándalo político, teniendo en cuenta que las empresas morosas son "compañías que cuadruplican la tasa de ganancias de las doscientas firmas más

importantes del país y que duplican las ganancias que se realizan en el sector industrial".

Las recomendaciones de la AGN han servido de sustento de denuncias públicas de legisladores de distintos bloques al momento de tratarse el nuevo régimen promocional para la exploración de hidrocarburos.

De igual modo, el informe fue aportado como prueba en una denuncia penal a los directivos de Repsol-YPF y diversos funcionarios por incumplimiento de sus deberes. A pesar de la importancia de la auditoría 195/2005, su impacto en los medios de comunicación fue nulo.

El informe de la AGN pone el foco

en la falta de pago del canon, señala el deficiente cómputo de los intereses originado en su atraso, indica la falta de actualización de los montos así como la ausencia de control sobre la mensura de las zonas de exploración y explotación. Tal vez lo más grave que surge del informe es que nunca se han aplicado las sanciones dispuestas por la ley 17.319.

**el precio del petróleo crudo nacional en el mercado interno.** Por ello, en el marco de la facultad establecida por el artículo 102 de la Ley N° 17.319, corresponde que la Secretaría de Energía impulse las actuaciones iniciadas con relación a la actualización del valor del canon.

**3. La AGN consideró que la metodología aplicada por la Secretaría de Energía para el cálculo de los intereses en caso de mora es incorrecta. Ello generó una menor recaudación y un perjuicio económico para el Estado Nacional.** Al respecto recomendó a la Secretaría realizar todas las consultas necesarias a los organismos especializados del Estado a los fines de establecer claramente la tasa de interés y la forma de capitalización a aplicar en casos de mora. Deberá asimismo calcular los intereses por mora incluyendo aquellos devengados en el mes de efectivo pago y producir todas las rectificaciones necesarias y pertinentes.

**4. La Secretaría de Energía, al percibir pagos parciales, deberá imputarlos primero a los intereses y luego al capital (contrariamente a como lo hacía), a fin de no generar una menor recaudación para el Estado.**

#### b. Observaciones y recomendaciones del Informe de Auditoría

Sucintamente, estas son las recomendaciones plasmadas en el informe de AGN:

1. La Secretaría deberá crear, administrar, mantener, operar y gestionar una base de datos integral que refleje el estado de cada una de las adjudicaciones respecto a los aspectos técnicos y contables. Ello a fin de observar mecanismos de transparencia que garanticen el control que le es atribuido por el marco regulatorio y ejercer las políticas definidas para el sector, máxime cuando se está frente a adjudicaciones de importante envergadura económica.
2. De la investigación de la AGN surge que **el valor del canon de explotación no refleja las variaciones que registró**



5. Según el informe, la Secretaría de Energía no realiza un control eficiente en materia de deslinde y mensura de las áreas adjudicadas, debilitando significativamente el poder de policía que le compete en la recaudación del canon. Frente a ello, deberá implementar y mantener actualizado un sistema catastral de las áreas adjudicadas, cuya administración le permita contar con información fidedigna sobre la mensura y deslinde de cada una de ellas y emitir en forma oportuna los actos administrativos que reconozcan las alteraciones en la superficie. Asimismo, deberá coordinar acciones con instituciones especializadas en la materia o mediante la contratación de trabajo aéreo o capacidad satelital, para realizar las tareas de relevamiento de las áreas adjudicadas.

6. La Secretaría de Energía deberá evaluar la conveniencia de instrumentar el Proyecto de Manual de Procedimientos para la Determinación, Control de Pago y reclamos y sanciones por no pago del Canon de Hidrocarburos.

7. La AGN recomendó a la Secretaría de Energía reglamentar una metodología para que la exposición de la información en las declaraciones juradas por parte de las empresas permissionarias y concesionarias sea uniforme y tenga los atributos de claridad, consistencia, integridad y con carácter unívoco permita informar la cuenta de cada área adjudicada según su clasificación, variaciones en la superficie y canon a abonar.

8. **La Secretaría tendrá que ejercer su potestad sancionatoria** conforme a los alcances del marco regulatorio y proceder a la ejecución de una auditoría integral para determinar con carácter oportuno el estado de situación actual del canon e intereses adeudados.

#### **c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado**

**El personal de la SE encargado de suministrar los materiales a la AGN tuvo duras consideraciones sobre la labor de campo de los investigadores en el organismo auditado.**

Puntualmente, afirmó que el personal de la AGN eligió las zonas de exploración o explotación sobre las que se haría la investigación de una manera absolutamente azarosa, sin tener en cuenta parámetro alguno que permitiera sacar conclusiones objetivas y conducentes. De igual manera, alegan que no se hizo un estudio de todo el material obrante en la oficina auditada, tampoco

lo requirieron posteriormente. Lo cual llevó a la AGN a sacar el primer informe con una conclusión errónea respecto a los proyectos presentados por la Secretaría de Energía para modificar la ley que determina los montos a pagar por el canon petrolero. El organismo de control había afirmado que la SE no había promovido modificaciones legislativas. Sin embargo, luego de esta primera conclusión y en su descargo, la SE le remitió a la AGN los distintos proyectos de ley presentados en tal sentido.

**En general, refieren haber recibido positivamente las recomendaciones respecto al cómputo de los pagos parciales, del mejor ordenamiento de las bases de datos o lo relativo a los intereses devengados durante el mes de efectivo pago.** En algunos de estos puntos, se aseguró ya estar obrando en consecuencia con lo recomendado por la AGN. En otros, aseguran necesitar más tiempo y materiales para hacerlo.

Por último, la SE se remitió al descargo efectuado por el organismo auditado a la AGN y el que se presentó ante la Jefatura de Gabinete.

Efectivamente, la Secretaría de Energía (SE) presentó un descargo ante la AGN, en el cual desestimó la mayoría

de las recomendaciones realizadas.

Por otro lado, la AGN tomó conocimiento que la Secretaría cuenta en la actualidad con un proyecto de manual de procedimientos para la determinación, control de pago y reclamos y sanciones por no pago del canon de hidrocarburos.

Respecto al canon petrolero, las recomendaciones sobre el cómputo de intereses fueron positivamente receptadas por la Secretaría de Energía. Por sobre todo, a partir de la aprobación del informe, dicho organismo avanzó en las intimaciones de pago a las empresas. De la documentación aportada por Repsol YPF en su contestación al pedido de informe, se desprende que la Secretaría de Energía realizó intimaciones a las empresas licenciatarias teniendo en cuenta algunas de las recomendaciones de la AGN.

Asimismo, tuvo recepción positiva la recomendación relativa al cómputo de los pagos realizados con posterioridad a la fecha de vencimiento. Estos se computan ahora primero a los intereses y luego al capital.

Consecuentemente con lo dicho, la SE viró el error relativo a la supesta condonación expresa de los in-

tereses devengados durante el mes de efectivo pago. La Secretaría realizó las nuevas intimaciones advirtiéndole que los intereses correrán hasta el día de la acreditación del monto de la deuda.

#### d. Seguimiento posterior

##### AGN

Se consultó a la AGN sobre el nivel de conocimiento sobre el acatamiento de estas recomendaciones por parte de la dependencia auditada. Desde el organismo de control se informó que, si bien no se realizó seguimiento algunos sobre aquellas, en el Plan Anual Operativo 2005 de la AGN, se previó otro proyecto cuyo objeto ha sido verificar los controles llevados a cabo por la misma Secretaría, relativos a la liquidación y pago de las regalías derivadas de la exploración y explotación petroleras (Actuación n° 701/2005). Si bien esta última auditoría estuvo focalizada en las regalías –y no en el canon– **el informe respectivo (informe 62/2007) puso en evidencia que algunas de las falencias detectadas en el año 2005 continuaban sin ser resueltas, como la modalidad de presentación de las declaraciones juradas o la falta de ejercicio**

**de facultades sancionatorias como autoridad de aplicación.**

##### CPMRC

Una vez que el informe fue aprobado por el colegio de auditores de la AGN, se consultó a la CPMRC. A través de la página web de esta comisión bicameral y de llamadas telefónicas a las cámaras respectivas, se conoció que el informe fue aprobado por la comisión el 29/11/2006. El dictamen aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión incluye la presentación de un pedido de informes al organismo auditado.

##### JGM

La Jefatura de Gabinete no contestó el pedido formulado por ACIJ, por lo que se carece de información sobre las medidas tomadas para que se cumplan las recomendaciones. Sólo se limitó a informar sobre los distintos movimientos que tuvieron las actuaciones, una vez remitidas de la JGM rumbo al organismo auditado.

#### e. Otros datos de interés

**Accedimos a una denuncia penal presentada por las ex diputadas**

**nacionales Elisa Carrió y María Fabiana Ríos, contra los directivos de Repsol y funcionarios de la Secretaría de Energía.** Entre los documentos que sustentan la denuncia se encuentran las recomendaciones presentadas en el informe 195/05 .

En los meses de septiembre y octubre de 2006, al momento de tratarse la ley que estableció un nuevo régimen promocional para la exploración de hidrocarburos, diversos legisladores pusieron el foco en las deudas que las empresas petroleras tienen con el Estado Nacional o Provincial. Tal es el caso de la ex diputada del ARI (actual Gobernadora de Tierra del Fuego) María Fabiana Ríos. La legisladora denunció la falta de pago de los cánones petroleros citando al informe de la AGN.

Por su parte, la OA informó que de acuerdo a la documentación obrante en la oficina, no surge que la AGN haya remitido formalmente los informes aludidos. Por otra parte, tomamos conocimiento de una denuncia presentada por dos diputadas.

Se realizaron contactos con el grupo MO.RE.NO. (Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora) y con F.E.T.E.R.A.

(Federación de Trabajadores de la Energía de la República Argentina). En general, el informe 195/05 relativo al cumplimiento con las obligaciones en el pago del canon tuvo poco tratamiento y difusión en lo que refiere a las actividades de este tipo de organizaciones. Esto se puede deber a lo exiguo de los montos presuntamente adeudados, ello comparativamente con otros “fraudes” denunciados por estas organizaciones respecto a la actuación de las empresas petroleras.

A modo de conclusión, y a partir de las respuestas de las empresas, se desprende la falta de pago del canon, que se fue regularizando luego de 2003. Aunque fueron abonados los intereses, es claro que el incumplimiento configuró el supuesto que debería haber dado lugar a la quita de las respectivas concesiones, lo que no sucedió. De todos modos, lo que realmente llama la atención es lo exiguo de los montos del canon. Más aún teniendo en cuenta la rentabilidad de los pozos que se explotan.

## 2. AUDITORÍA SOBRE EL PAMI

### El servicio de ambulancias

#### a. Introducción. La Auditoría 102/2002.

El objeto de la auditoría es la gestión del servicio de ambulancias y traslados brindados por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados a sus afiliados durante el período comprendido entre el 12 de marzo de 1997 al 30 de noviembre de 2001.

El 13 de mayo de 1971, a través de la ley 19.032, se creó el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, en un intento por dar respuesta a un problema que afectaba a la denominada tercera edad: la falta de atención médica y social por parte de sus obras sociales de origen. El Instituto se transforma en un pionero en la asistencia a los mayores, ya que por aquellos años no existían cátedras de medicina ni tampoco se planteaban políticas globales de salud para la tercera edad. De allí el rol histórico que cumplió el organismo.

El servicio de ambulancias y traslados es prestado de modo directo por el Instituto en la Región Metropolitana y en el ámbito de cobertura de la Unidad

Prestacional Policlínicos Rosario Integrados (área urbana y suburbana de la Ciudad de Rosario). En el resto del país, el servicio lo brinda el prestador médico privado local contratado por la obra social, como parte de la atención médica total del afiliado.

#### b. Observaciones y recomendaciones del Informe de Auditoría

Entre otras cosas, el informe se observó que:

- La Región Metropolitana cuenta con 75 ambulancias comunes. El total de horas de estas ambulancias se cubre con un plantel de 234 choferes y camilleros de la planta permanente del organismo, **resultando insuficiente este plantel**, sobre la base de la jornada laboral normal de los empleados del Instituto, de 7 horas diarias corridas, de lunes a viernes. A su vez, en las Divisiones de Atención Médica Programada y No Programada (DAMPyNP) el régimen de trabajo es de 24 horas de servicio con 72 horas de franco. Son 192 horas por mes que no pueden ser cubiertas con las horas

mensuales normales de los agentes. Por lo tanto, **el déficit de horas hombre se cubre con horas extras** —que se convierten en permanentes— y con los choferes con tareas limitadas que usualmente cumplen funciones de apoyo, como mantenimiento del equipamiento de ambulancias (sábanas, oxígeno, aparatos de medición, medicamentos), supervisión de carga de combustible, recambio de móviles por reparaciones, accidentes, control de las ambulancias, entre otros cometidos. Con el plantel médico de las ambulancias la situación era similar.

- **Los sueldos mensuales pagados a la dotación de una ambulancia común de 24 horas, le costaban al Instituto \$29.000 mensuales promedio**, aproximadamente, considerando el régimen remuneratorio y laboral del personal afectado al servicio de ambulancia. **Sólo este concepto resultaba superior al valor de la locación de una ambulancia de terapia intensiva (UTIM) con dotación completa.**

- De los auxilios realizados durante las 24 horas, aproximadamente el 80% corresponden a atención diurna y el 20% a nocturna. Sin embargo, en todas las sucursales de la Región Metropolitana la afectación de las ambulancias al servicio

nocturno es mayor, en especial en las propias del Instituto donde el porcentaje de servicios nocturnos es cercano a los diurnos, no obstante que por la noche el desplazamiento de las unidades es más rápido. Se concluyó entonces que **la distribución de los turnos diurnos y nocturnos en las ambulancias propias y la modalidad horaria laboral del sector, no se adecuaban a las características de la demanda y el servicio.**

- Se aprecia que las **extensas jornadas laborales** de 24 horas en la atención de la salud y conducción de vehículos de auxilio, no justificadas en beneficio del servicio, con un ritmo de trabajo óptimo y permanente **incrementan el riesgo de errores, afectan la calidad de la prestación al afiliado y le restan versatilidad al sistema para acomodar sus recursos humanos a las variaciones de la demanda horaria, estacional y necesidades financieras del Instituto.**

- Con relación a los profesionales médicos destinados a las dotaciones de las cuatro DAMyNP, **contratados sin contrato formal bajo la modalidad de pago por contraprestación horaria** equivalentes a horas de guardia se verificaron las siguientes situaciones:

a.- Un porcentaje importante de los profesionales en la práctica cumplían funciones en otras áreas del Instituto (Gerencia de Prestaciones Médicas, Centros Coordinadores, Prestaciones Médicas y Sociales de las Sucursales etc.). **Es decir que se utiliza a las DAMPyNP, ámbito en el que este tipo de contratación está permitido por la naturaleza del servicio, como puerta de ingreso para cubrir las necesidades de personal de otras áreas.** Esto ocasiona que las DAMPyNP tengan formalmente sobredimensionada su planta de profesionales con la consecuente **distorsión económica en los costos** del sector si no se tiene en cuenta dicho aspecto.

b.- Se generó un **alto grado de litigiosidad** evidenciado en los reclamos existentes en el fuero laboral, donde los médicos por contraprestación piden el reconocimiento de la relación de dependencia y los créditos derivados. Según lo informado por la Gerencia de Asuntos Jurídicos del Instituto mediante nota de fecha 23 de noviembre de 2001, a esa fecha existían 25 juicios, algunos individuales y otros con litisconsorcio, en los que se reclamaban \$7.919.515,35.

- **El 80 % del parque automotor propio del Instituto afectado a la Región Metropolitana era obsoleto.**

- Según el contrato con CRUZ ALSINA S.A., esta empresa estaba obligada a proveer las unidades de terapia intensiva móvil (UTIM) con dotación completa, (chofer, camillero y médico), las ambulancias comunes de 24 horas con médico y las ambulancias comunes de 12 horas con médico cuando fuere necesario de acuerdo a las circunstancias. Sin embargo, la Sucursal VI informó que **dicha prestadora dejó de incluir a los médicos en la dotación de las ambulancias** desde aproximadamente el 1 de noviembre de 2000, los que fueron reemplazados por el Instituto con médicos contratados por contraprestación, situación contemporánea con la baja del valor cápita a \$ 1,10 por afiliado. Asimismo, en entrevistas realizadas en las restantes Sucursales del Conurbano se informó que la prestadora nunca habría proporcionado el médico en ambulancias comunes. No se verificó la existencia de débitos registrados en la cuenta del prestador por el incumplimiento señalado. A este respecto corresponde señalar que la opinión recabada entre los jefes de las DAMPyNP era contraria a que sea CRUZ ALSINA quien proporcione

los médicos, pues según ellos, cuando los profesionales eran de esta prestadora, carecían de la idoneidad y perfil necesario para una buena atención del afiliado. En este sentido se observa que el contrato no establece exigencias de calidad profesional para las dotaciones de las ambulancias a proveer por parte del prestador, aunque ello no es óbice para exigir la contraprestación pagada. **El contrato celebrado con CRUZ ALSINA bajo la modalidad de pago mensual capitado, resultó más oneroso que por contraprestación.**

- Se comprobó la **ausencia de manuales y normas de procedimientos administrativos y operativos** que regulen de modo uniforme la organización, administración y el funcionamiento de los servicios de emergencias, urgencias y traslados programados prestados por las distintas DAMPyNP de la Región Metropolitana

**Frente a tales observaciones, la AGN efectuó las siguientes recomendaciones:**

1. Mejorar la distribución de horas de ambulancia ajustando la misma a las características de la demanda. A este fin deberá tenerse en cuenta las bandas

horarias de mayor requerimiento del servicio, las condiciones del tránsito según la hora y una asignación de turnos de ambulancias contratadas que resulte la más conveniente para el instituto desde el punto de vista económico, sin afectar el servicio.

2. Reformular el esquema de jornada laboral del personal de las DAMPyNP de acuerdo a las necesidades y características de la demanda de los afiliados, considerándose apropiado implementar jornadas que no superen las 12 horas. Simultáneamente se aconseja analizar la conveniencia de reestructurar el sistema de modo de restringir la generación y pago de horas extras.

3. Revisar y readecuar el sistema de contratación de médicos bajo la modalidad de pago por contraprestación horaria, habida cuenta los desvíos producidos y la alta litigiosidad existente.

4. Modernizar la flota de ambulancias propias del Instituto.

5. Instruir una actuación administrativa interna tendiente a dilucidar los siguientes aspectos relacionados con la ejecución de contrato con CRUZ ALSINA, formulándose en su caso los cargos económicos y débitos correspondientes:

· La entrega y afectación al servicio de la totalidad de las ambulancias comprometidas.

· El débito a CRUZ ALSINA del equivalente al valor total de las dos ambulancias nuevas de alta complejidad, con equipamiento acorde, que debía entregar en propiedad al Instituto de acuerdo a lo establecido en la cláusula cuarta del contrato inicial.

· El incumplimiento en la obligación de proporcionar un profesional médico en las ambulancias comunes y en las UTIM.

6. Realizar un estudio de costos a efectos de establecer la conveniencia económica de continuar o no con un sistema de pago capitado al prestador privado.

7. Evaluar la necesidad operativa y conveniencia económica de sustituir el sistema de comunicaciones que se realiza a través de radio por banda UHF y radio-mensaje, por un moderno sistema de comunicación vía telefonía celular de grupos.

8. Incrementar la actividad de control sobre el servicio de traslados programados prestados por el efector privado, evaluando la eficiencia de su servicio en el marco de sus obligaciones contractua-

les.

9. Implementar manuales, normas de procedimientos administrativos y operativos, formularios y registros tendientes a uniformar la organización, administración y el funcionamiento operativo de las distintas DAMPyNP de la Región Metropolitana y el CET de Rosario.

10. Deslindar el alcance del servicio de emergencias y traslados, de las obligaciones de los distintos niveles de atención médica a cargo de los prestadores de salud locales, a efectos que este servicio no se convierta en supletorio de los compromisos asumidos por estos últimos.

#### c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado

Se presentó un pedido de información a la AGN para saber el conocimiento que tiene sobre el cumplimiento de las recomendaciones por ella efectuada.

En su respuesta, la AGN informó que *si bien en el* informe 102/2002 de auditoría se manifestó que al 31 de diciembre de 2002 (período auditado) la empresa Cruz Alsina S.A. acumulaba una deuda de \$7.260.000, al 31 de mayo

de 2003 no se registraba saldo adeudado por el Instituto a esa firma. Es decir que en el período bajo estudio posterior al del informe de Auditoría 102/02, la reducción de la deuda con la firma en cuestión fue de un 100%.

Asimismo, de la lectura del informe especial (aprobado por Resolución AGN 48/04) sobre el análisis del cumplimiento de las tareas encomendadas a la Intervención del INSSJyP (PAMI) en virtud de lo establecido en el art. 5° del Decreto N° 348/03, surge que **durante el año 2004 se optimizó el servicio de ambulancias** mediante la racionalización y reorganización de los recursos humanos, que permitieron la disminución de horas extras e implementación de un sistema de codificación para la atención médica.

#### d. Seguimiento posterior

##### CPMRC

Como resultado de las consultas realizadas, se conoció que la Comisión emitió un dictamen aconsejando aprobar el proyecto de resolución relativo a este informe de auditoría con fecha 28 de noviembre de 2003. El informe fue considerado y aprobado por la Cámara de

Senadores el 4 de diciembre de 2003 y por la de Diputados el 21 de abril de 2004.

**Se realizaron consultas en las Cámaras, las cuales enviaron ambas resoluciones definitivas. Allí se decidió dirigir una nota al Poder Ejecutivo Nacional, manifestando la urgente necesidad de que se adopte toda medida que sus competencias determinen a los fines de regularizar las graves situaciones observadas en el ámbito del instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados** y de asegurar un íntegro cumplimiento de las funciones a cargo del mismo; asimismo, se solicitó que informe sobre las medidas concretas adoptadas en orden a la consecución de los objetivos y a la determinación y efectivización de las responsabilidades que correspondan por los hechos observados.

##### **Oficinas Gubernamentales, Organismos con capacidad para querellar y Poder Judicial**

Se consultó a la Oficina Anticorrupción (OA) si a raíz del Informe 102/2002 se había iniciado alguna denuncia penal. La OA a través de la nota 1624/07 informó que no surgía que la

AGN hubiera remitido formalmente el informe aludido, pero que independientemente de cualquier envío oficial por parte de la AGN, en algunos casos sus in-

formes son acompañados por un denunciante o requeridos en el marco de una investigación.

### 3. AUDITORÍA SOBRE EL HOSPITAL DE CLÍNICAS - UBA

#### Funcionamiento del Hospital de Clínicas

#### a. Introducción. La Auditoría 58/2005

El objeto de la auditoría fue la gestión del Hospital de Clínicas “José de San Martín” en lo que hace al proceso de facturación y la situación prestacional de servicios determinados como críticos, por el período correspondiente al ejercicio 2003.

El Hospital tiene a su cargo la formación universitaria de aproximadamente cuatro mil alumnos de las principales cátedras de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, y la educación de postgrado en residencias, concurrencias, becas, carreras de especialistas, visitas y pasantías.

Entre las asignaciones al Hospital de Clínicas se encuentran atender pacientes y efectuar procedimientos de diagnóstico y tratamiento, definir nuevas técnicas y su aplicación, investigar en ciencias biológicas, médicas, sociales y

humanísticas, enseñar disciplinas del área de la salud y formar en el posgrado a profesionales mediante programas de residencias.

#### b. Observaciones y recomendaciones del Informe de Auditoría

En el informe, la AGN observó que:

- El Hospital contaba con 55 espacios denominados “salas”. De ellas, 32 estaban destinadas para internación pero 10 permanecían cerradas. Las otras 23 fueron desfuncionalizadas y se les estaba otorgando otro uso. Por otra parte, la infraestructura de las salas de internación efectivamente utilizadas no era homogénea. De las inspecciones oculares y entrevistas realizadas surge que, mientras algunas adolecían de deficiencias edilicias y de equipamiento, otras se encuentran en óptimas condiciones, lo

que ocurre en general, como producto de la colaboración de laboratorios, empresas, etc. gestionada por los mismos jefes de servicio.

• La estructura edilicia del Hospital fue diseñada en su origen para una capacidad de 800 a 1.000 camas. A diciembre de 2003, las camas habilitadas eran 379, de las cuales sólo 220 (58%) estaban ocupadas.

• El mantenimiento de los espacios comunes del edificio resultaba deficiente. Asimismo, se advirtieron factores de riesgo para personal y pacientes tales como la falta de iluminación artificial en todos los sectores que carecen de luz natural, la ausencia de protección en la puerta semiabierta de un ascensor que conduce al segundo subsuelo y una perforación existente en el piso por donde podría caer una persona, el almacenamiento de bolsas de residuos patológicos y bidones de fluidos radiológicos en una playa interna de estacionamiento de vehículos y la diseminación de restos del contenido de estas bolsas.

• Con respecto a la higiene general, en una encuesta efectuada por el Departamento de Higiene y Seguridad del Trabajo en 2003 a los jefes de servi-

cios médicos, el 60% denunció la presencia de cucarachas, pulgas y otros insectos o roedores en las cunas de Maternidad. En la cocina se observó la manipulación de alimentos sin protección de guantes o barbijos así como el acceso directo al patio de la herrería contigua, donde se arrojan residuos y escombros. Se verificaron pérdidas en los caños pluviales y cloacales en sectores de consultorios externos y salas de internación y acumulación de agua en los subsuelos.

• En todos los servicios visitados (áreas de Cirugía, Gastroenterología, Quirófanos, Infectología y Enfermería) hubo coincidencia acerca de que la provisión de elementos resulta insuficiente para la ejecución de los procedimientos básicos. Los faltantes incluyen materiales descartables, soluciones parenterales, expansores plasmáticos, antibióticos, anestésicos, medios de contraste para estudios radiológicos, etc.

Frente a este panorama, la AGN recomendó al Hospital de Clínicas, entre otras cosas:

1. Cumplimentar los requerimien-

tos establecidos en los artículos 9 y 13 del Decreto 939/00 que crea el Régimen de Funcionamiento de Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada.

2. Formular un Plan de Compras debidamente aprobado, que impida el apartamiento de la normativa vigente en materia de contrataciones, de modo tal que los procedimientos en materia de compras y contrataciones aseguren la transparencia y competencia y mejoren la eficacia y eficiencia de la compra.

3. Definir adecuadamente los procedimientos de facturación, registración y cobranzas, asignando responsabilidades por su ejecución. Implementar manuales o guías que clarifiquen, asimismo, los requisitos de documentación de las prestaciones y controles de calidad de la misma de forma que impidan su rechazo.

4. Definir los criterios necesarios y generar los manuales y/o guías para la producción de información oportuna sobre las prestaciones del Hospital, que incluya el procedimiento de admisión de los pacientes.

5. Formalizar las cesiones de espacios a terceros, estableciendo adecuadamente derechos y obligaciones de las partes. Efectuar el adecuado control

sobre los ingresos de las explotaciones de los bienes citados.

6. Diseñar e implementar los procedimientos necesarios en el área de Patrimonio para asegurar la custodia y mantenimiento oportuno de los equipos médicos, tendiente a garantizar que se proceda sobre todo el equipamiento del Hospital y sólo sobre éste.

7. Determinar la capacidad operativa esperada del Hospital, procediendo a la contratación del mantenimiento adecuado, en forma oportuna.

#### **c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado**

Se realizó un pedido de información a la Universidad de Buenos (UBA), en el que se consultaron las medidas adoptadas a raíz de las recomendaciones efectuadas por la AGN, a los fines de conocer el grado de receptividad de dichas recomendaciones.

Según la información brindada, las salas del Hospital son 26. De ellas, 2 no funcionan por deterioro y falta de personal, 3 no funcionan por refacciones, 3 se encuentran totalmente refaccionadas, y 4 salas se encuentran muy deterioradas.

En relación a las medidas adoptadas para eliminar los factores de riesgo para el personal y los pacientes, la Dirección de Mantenimiento respondió que estaban sin resolución los expedientes referidos a la solicitud de compra por parte de esa Dirección de materiales e insumos necesarios para su normal funcionamiento (materiales de plomería, de iluminación, electricidad, instalaciones térmicas, materiales de herrería y de albañilería, combustible para el grupo generador, insumos de bronce para bujes y accesorios para instalaciones de vapor). Agrega que a finales de 2006, sólo se había cumplimentado en forma parcial la compra de materiales de iluminación y de electricidad, con lo que se procedió a dar respuesta a la iluminación de las distintas áreas del Hospital.

En relación a la misma cuestión, el Departamento de Higiene y Seguridad en el Trabajo informó que en cada piso del Hospital hay un cuarto de acopio transitorio de residuos patológicos (tolva) y en la playa de estacionamiento del primer subsuelo está el cuarto de acopio final de residuos patológicos y de bidones de descarte de líquidos radiológicos, que se construyó entre los años 2004 y 2005. También informó que el Departamento realiza inspecciones e informes

diarios sobre el estado de estos sectores. Respecto de los ascensores, informó que tal situación sólo puede ser evaluada por el área a cargo de los mismos.

Sobre el diseño e implementación de los procedimientos necesarios en el área de Patrimonio para asegurar la custodia y mantenimiento oportuno de los equipos médicos, el Departamento de Higiene y Seguridad en el Trabajo informó que se evaluó a la empresa que se encontraba realizando la tarea de control de plagas, y sugirió la baja del contrato por deficiencia en el servicio. Asimismo, se aconsejó la contratación de una nueva empresa encargada del control de plagas. Agrega que los reclamos se redujeron en un ochenta por ciento.

Con respecto a las pérdidas de caños pluviales y cloacales, el Departamento informó que el agua y los desechos cloacales en los pasillos y en los subsuelos son temática de la Dirección de Mantenimiento, aunque en cada denuncia de estos incidentes que recibieron se acudió al lugar y se realizaron las observaciones correspondientes desde el punto de vista de higiene y seguridad laboral, realizando los informes oportunamente solicitados.

#### d. Seguimiento posterior

##### AGN

Se presentó un pedido de información a la AGN para conocer sobre el cumplimiento de las recomendaciones por ella efectuadas. Sin embargo, su respuesta resultó poco explicativa, toda vez que informó que mediante la nota 791/05 de la Directora General de Asesoramiento Legal de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ésta respondió al informe AGN 58/05. En dicha nota se describen cursos de acción iniciados para subsanar las falencias detectadas. La Comisión de Supervisión del Sector No Financiero tomó conocimiento de la nota y dispuso su remisión a la Gerencia de Control No Financiero como antecedente de futuras auditorías.

##### CPMRC

Se realizaron consultas a través de la página web de la CPMRC y telefónicamente a las Cámaras respectivas para conocer el trámite de los informes. Como resultado se conoció que la Comisión emitió un dictamen aconsejando aprobar el proyecto de resolución relativo a este informe de auditoría con fecha 13 de junio de 2006. El informe fue aprobado por la Cámara de Senadores

el 30 de agosto de 2006 y por la de Diputados el 4 de octubre de 2006.

Se realizaron consultas en las Cámaras, y estas enviaron ambas **resoluciones definitivas**. Allí se decidió:

1. Dirigirse a la Universidad de Buenos Aires solicitándole informe: a) Sobre las medidas adoptadas para regularizar las observaciones emanadas del órgano de control externo, referidas a la gestión del Hospital de Clínicas 'José de San Martín'. b) Sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las aludidas situaciones y para la determinación y efectivización de las correspondientes responsabilidades legales en los aspectos patrimoniales y sancionatorios.

2. Comunicar al Poder Ejecutivo Nacional, al rector de la Universidad de Buenos Aires y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

**Oficinas Gubernamentales, Organismos con capacidad para querellar y Poder Judicial**

Se consultó a la Oficina Anticorrupción (OA) si a raíz del Informe

58/2005 se había iniciado alguna denuncia penal. La OA a través de la nota 1624/07 informó que no surge que la AGN haya remitido formalmente el informe aludido, pero que independientemente de cualquier envío oficial de parte de la AGN, en algunos casos sus informes son acompañados por un denunciante o requeridos en el marco de una investigación.

#### e. Otros datos de interés

En varias notas periodísticas se trató el tema de las irregularidades en el Hospital de Clínicas. Ejemplo de ello es la nota de opinión publicada en el diario Clarín del día 9 de abril del 2007, en la que se manifiesta que si bien el Hospital de Clínicas ha sido tradicionalmente un centro sanitario prestigioso por sus es-

pecialistas, su labor formativa y la función social que cumple, las carencias presupuestarias y de gestión lo han conducido a entrar en una profunda crisis.

Entre las irregularidades se menciona el mal empleo de sus fondos, el registro de erogaciones por tareas de limpieza sin que ellas se concretaran, pagos a personas que no habrían realizado ninguna tarea y asignación de horas extras y extensiones horarias que no habrían sido trabajadas. Si bien esta nota no hace especial referencia al informe de auditoría bajo examen, demuestra que varios años después continúan los problemas en el Hospital de Clínicas a pesar de los informes de la AGN advirtiendo y recomendando modificaciones.

#### 4. AUDITORÍA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT)

##### Control sobre la venta de medicamentos

#### a. Introducción. La Auditoría 141/2002

A mediados del año 1997, se constató que organizaciones delictivas dedicadas a la falsificación de medicamentos estaban actuando en nuestro país. A fin de combatir este

accionar delictivo, se creó en el ámbito del Instituto Nacional de Medicamentos (INAME) el Programa Nacional de Pesquisa de Medicamentos Ilegítimos, cuyo objetivo es la fiscalización de los eslabones que conforman la cadena de comercialización de los



**medicamentos con el fin de prevenir y actuar específicamente sobre el circuito de ingreso ilegítimo de especialidades medicinales al mercado, y garantizar al consumidor que los medicamentos cuenten con la autorización sanitaria respectiva.**

La AGN realizó una auditoría de gestión ambiental sobre el mencionado Programa en el INAME, dependiente de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). Las tareas de campo se desarrollaron entre el 13/07/01 y el 30/04/02.

Se dio prioridad al examen del "Programa Nacional de Pesquisa de Medicamentos Ilegítimos" en razón de su amplia difusión pública, el impacto que produce en la salud de la población el uso de medicamentos ilegítimos y en la diversidad y complejidad del universo que conforman los referidos medicamentos, que involucran: medicamentos vendidos, adulterados en la codificación del lote y/o fecha de vencimientos, falsificados, de contrabando, robados, sin certificado habilitante, y productos que sin ser especialidades medicinales describen propiedades terapéuticas.

Se examinaron las acciones de control en cuanto a la fecha de vencimiento

de los productos nacionales e importados, y la forma de su disposición final cuando se produce su vencimiento y se convierten en residuos peligrosos.

#### **b. Recomendaciones del Informe de Auditoría**

**1. Producir las acciones conducentes con el fin de fundamentar un proyecto de ley que tipifique el delito de producir y comercializar especialidades medicinales falsificadas, que no contienen en calidad y cantidad el principio activo, y por lo tanto carecen de propiedades terapéuticas.** Actualmente, el Código Penal en la sección dedicada a los delitos contra la salud pública, castiga la acción de envenenar y adulterar medicamentos pero no la venta de una sustancia inocua con la apariencia de tal, pues esto no implica el envenenamiento ya que los falsos fármacos no contienen sustancias tóxicas. Tampoco esa acción constituye adulteración ya que ésta se define como la alteración de un medicamento preexistente. La ausencia de tipificación de dicha acción como delito contra la salud pública facilita la actividad recurrente de comercialización de medicamentos ilegítimos.

**2. Arbitrar los medios que se consi-**

deren necesarios, a efectos de circunscribir el universo de establecimientos no sanitarios donde se autorice la comercialización de especialidades medicinales, para asegurar el control de estos productos y preservar la salud pública.

A partir de la sanción del Decreto 2284/91 de Desregulación Económica, ratificado por Ley 24.307, se desreguló la venta de especialidades medicinales catalogadas por la Autoridad Sanitaria como de expendio libre (Art.14).

Desde entonces, **diversas especialidades medicinales no sólo de venta libre sino incluso bajo receta, se comercializan en un vasto universo de establecimientos no sanitarios (kioscos, supermercados y otros), lo que favorece el expendio de medicamentos adulterados y/o falsificados, consumidos en general por los sectores de menores recursos.** Esto constituye un grave riesgo para la salud de la población, e implica una violación a los derechos del consumidor.

**3. Se evidencia, con relación a la información estadística proporcionada por el organismo, inconsistencias y contradicciones en los datos referidos a los totales correspondientes a establecimientos sanitarios existen-**

**tes en el año 2000,** como así también se advierten diferencias en el total de inspecciones realizadas en establecimientos no sanitarios. Al respecto el informe recomienda al organismo auditora garantizar la confiabilidad de la información de los datos estadísticos elaborados por el Programa de Pesquisa de Medicamentos Ilegítimos.

**4. Implementar los mecanismos necesarios a fin de contar con un padrón completo del universo de establecimientos incluidos en el Programa Nacional de Pesquisa de Medicamentos Ilegítimos (Farmacias, Droguerías y Distribuidoras).**

**5. Elaborar un diseño estadístico de muestreo sistemático por distribución de frecuencias de hallazgos de medicamentos ilegítimos en las distintas jurisdicciones, a los efectos de la planificación del control y teniendo en cuenta la importancia de alcanzar la implementación de un modelo integrado e integral de control, esto es que comprenda a los establecimientos sanitarios y no sanitarios e incluya a las diversas provincias y municipios.**

**6. Dotar al Programa de los recursos profesionales necesarios para desarrollar las actividades de contra-**

lor y fiscalización con eficiencia y eficacia en todo el territorio del país, y arbitrar los medios a fin de establecer convenios conjuntos con todos los municipios del país con el objeto de asegurar las tareas de control y fiscalización de los establecimientos no sanitarios.

7. Diseñar un mapa de riesgo a nivel nacional con los puntos críticos de hallazgos de especialidades medicinales ilegítimas según su impacto poblacional en las distintas regiones del país, a fin de orientar las tareas de control a las zonas más afectadas.

### **c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado**

Se realizaron consultas a la ANMAT tendientes a conocer el grado de receptividad de las recomendaciones formuladas por la AGN. Asimismo, se requirió información sobre las medidas tomadas para formalizar los cambios y adaptaciones realizadas.

De igual modo, se consultó sobre la existencia de descargos realizados a las recomendaciones de la AGN, sea que estos se hubieran formalizado ante la propia AGN, ante la CPMRC o la JGM.

**La ANMAT contestó el pedido de informe detallando las observaciones realizadas por el organismo a las recomendaciones efectuadas por la AGN, lo cual se resume a continuación:**

- El punto principal sobre el que gira la contestación de la ANMAT es la fiscalización y control de establecimientos no sanitarios que expenden especialidades medicinales. Según lo informado por el organismo, este tema ha sido materia de trabajo de la ANMAT, desde la fecha previa a la vigencia del decreto 2284/91 (decreto de desregulación económica). Posteriormente, en la audiencia celebrada con fecha 11/8/1999 en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, referida al tratamiento de la ley de medicamentos de venta libre, la ANMAT, según informa, fijó su posición, reafirmando que el expendio sólo debe realizarse en establecimientos sanitarios. Para el organismo, debería prohibirse la comercialización de especialidades medicinales en establecimientos no sanitarios, por cuanto se carece en ellos de las condiciones sanitarias adecuadas para la manipulación, almacenamiento y expendio.

- Respecto a la fiscalización y sanción de estos establecimientos no sanitarios, la ANMAT no se encuentra facul-

tada para ello, sino que corresponde a los organismos que se encargan de la habilitación de aquellos. No obstante esto, la ANMAT asegura haber articulado con autoridades sanitarias del interior del país con miras a la capacitación de agentes y a la realización de diversas inspecciones en colaboración con autoridades municipales de distintas localidades.

- En lo referente a la confiabilidad de los datos estadísticos elaborados por el Programa de Pesquisa de Medicamentos Ilegítimos, en el año 2003 se ha modificado el método empleado para relevar y documentar los datos estadísticos, de manera de evitar duplicaciones e inconsistencias de datos.

- En cuanto a la implementación de los mecanismos necesarios para contar con un padrón completo del universo de establecimientos incluidos en el Programa Nacional de Pesquisa, cabe acotar que cada jurisdicción procede a las altas, bajas y/o modificaciones de los establecimientos sanitarios. En consecuencia, la actualización del padrón depende de la información brindada por las autoridades sanitarias provinciales y las verificaciones que sobre las mismas fiscaliza el Programa de Pesquisa. De esta forma, se observa que el grado de actuali-

zación es constante.

- Afirma la ANMAT que la incorporación de establecimientos no sanitarios al padrón deviene de cumplimiento abstracto. Sin perjuicio de lo expuesto, la ANMAT posee padrones actualizados de la totalidad de los establecimientos comercializadores de especialidades medicinales cuya habilitación resulta de su competencia.

- Sobre la elaboración de un diseño estadístico de muestreo sistemático por distribución de frecuencias, no ha resultado un padrón a seguir, debido a la variabilidad en función del tiempo de la aparición de diversas situaciones irregulares en diferentes zonas del territorio nacional. Esto quedó expuesto en las estadísticas del año 2000 auditadas por la AGN, repitiéndose en períodos siguientes. La repetición de diversas situaciones irregulares es parámetro utilizado al determinar la planificación de control.

- Por otra parte, la ANMAT afirma que mantiene una fluida comunicación con las autoridades sanitarias de las distintas provincias, dados los puntos críticos de hallazgos de irregularidades, a fin de interactuar en el control de medicamentos ilegítimos para evitar consecuencias perjudiciales en la población.

### d. Seguimiento posterior

#### AGN

Se presentó un pedido de información a la AGN sobre el cumplimiento de las recomendaciones por parte del organismo auditado.

Paralelamente, accedimos a una entrevista que el titular de la AGN, Dr. Leandro Despouy, concedió a un medio especializado en asuntos médicos, dependiente de la Confederación Médica de la República Argentina.

En lo que hace al cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en la auditoría, Despouy afirmó: **“El organismo tomó nuestras recomendaciones, salvo el hecho puntual de hacer un sistema por distribución de frecuencias muestral, porque son farmacéuticos y necesitan un estadístico matemático para estas cosas, entonces no lo veían posible”**.

No obstante esto, el Presidente de la AGN admitió que **el organismo de control no hace un seguimiento sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones**, más allá del reconocimiento que formalmente hagan los responsables del organismo auditado. Des-

pouy afirmó que realizarían una auditoría al Instituto Nacional de Alimentos (dependiente del ANMAT), en el año 2004 o más probablemente en el 2005. Sin embargo, hasta la fecha y de acuerdo a la información recabada, esa nueva auditoría aún no fue realizada, ello a pesar de las graves falencias señaladas en la 141/2002, y la importancia de los derechos afectados

Asimismo, se consultó a la AGN sobre la presentación de alguna denuncia ante otros organismos, como la OA, PGN, FNIA, etc., en caso de haberse detectado irregularidades que hubieran ameritado tal accionar. Lamentablemente, tal pedido no fue contestado.

En otra nota para el mismo medio, Leandro Despouy, sobre el nivel de cooperación luego de aprobado el informe y receptividad de sus recomendaciones, manifestó: **“el informe fue respondido por la intervención de la ANMAT, con previa intervención de sus institutos dependientes (incluido el INAME). La colaboración del organismo ha sido buena...de las falencias puntualmente registradas en el trabajo no se puede inferir la debilidad del control de calidad de los medicamentos, aunque sí se han demostrado aspectos que merecerían ser tenidos en cuenta para optimizar la eficacia, eficien-**

**cia y economía del ente bajo análisis. Pero específicamente no ha sido ése el objeto del presente informe de auditoría”**.

#### CPMRC

El informe 141/2002 fue remitido por la AGN a la CPMRC el 16/12/2002 (OV 1193/03) y posteriormente aprobado por la Cámara de Diputados el 21/04/2004 y por la de Senadores el 4/12/2003. En las resoluciones definitivas se decidió por unanimidad **“Dirigirse al Poder Ejecutivo Nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración Nacional de Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) a efectos de a) regularizar las situaciones observadas por la AGN; b) determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las aludidas situaciones; c) determinar y efectivizar las responsabilidades correspondientes”**.

#### Jefatura de Gabinete de Ministros

De acuerdo a las actuaciones cursadas por la JGM a la ACIJ, en junio de 2005 aquel organismo realizó una presentación al Ministerio de Salud remitiéndole la resolución de la Cámara de

Diputados que aprueba el informe de auditoría.

A modo de respuesta, la ANMAT, a través de una nota firmada por su interventor, informó sobre las medidas tomadas en relación a las recomendaciones de la AGN, pero lo hizo respecto a otros informes de auditoría aprobados en la misma resolución de la Cámara de Diputados y no sobre el 141/2002.

### e. Otros datos de interés

Fueron varias las notas periodísticas que trataron el tema que fuera objeto de este informe de la AGN. Puntualmente se focalizaron en la escasez de controles en la venta de medicamentos. Sin embargo, no se encontraron registros de artículos que específicamente citaran a la auditoría como su fuente de información. Donde se trató especialmente el informe fue en la investigación realizada por Andrés Klipphan para Canal 9, oportunidad en la que se analizaron sus observaciones y recomendaciones.

El ANMAT informó que hay redactados proyectos de normativa que prevén una adecuada regulación y fiscalización de la cadena de comercialización de

medicamentos, en los cuales se enumera taxativamente cuáles son los establecimientos autorizados para la comercialización o aún entrega gratuita, excluyéndose expresamente todo establecimiento no sanitario. En este sentido, el ANMAT estableció contactos para celebrar reuniones con la Comisión de Acción Social y Salud de la Cámara de Diputados, a fin de discutir la viabilidad de la propuesta en sede legislativa.

Por otra parte, la recomendación relativa al vacío legal existente respecto a la tipificación del delito de falsificación de medicamentos devino en la presentación de diversos proyectos de ley tendientes a dar una solución a la problemática de los productos medicinales apócrifos e inoecuos. Sin embargo, ninguno de ellos ha obtenido sanción hasta la fecha.

## 5. AUDITORÍA SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL DE COMUNICACIONES (CNC)

### *Las antenas de celulares*

#### a. Introducción. La Auditoría 31/2006

**El objeto de la auditoría fue examinar la gestión ambiental relacionada con el control de la instalación de antenas de telefonía celular en las zonas densamente pobladas en el territorio nacional y los posibles efectos sobre la salud de la población de las radiaciones que producen. La carencia de estudios objetivos y concluyentes sobre las posibles afectaciones que podría provocar la instalación de antenas de celulares motivó la elaboración de este informe de la AGN.**

La auditoría 31/2006 sobre el con-

tralor en la instalación de antenas de celulares así como las posibles consecuencias sobre la salud de quienes residen en la zona, es la primera que con ese objeto realiza la AGN.

#### b. Recomendaciones del Informe de Auditoría

1. **Exigir el cumplimiento por parte de las empresas adjudicatarias del requisito de solicitud de autorización previa para la instalación de nuevas estaciones radioeléctricas** conforme lo establece la Resolución SC N°498/87, a fin de que el organismo pueda tener conocimiento actualizado del universo

de control. La auditoría observó que **la CNC tenía una política de tolerancia frente al incumplimiento por parte de las empresas.**

2. Realizar un control sistemático que permita verificar si las empresas adjudicatarias realizan las mediciones de las radiaciones no ionizantes emitidas por sus estaciones radioeléctricas conforme lo exige la normativa vigente y si se ajustan al parámetro establecido en el Estándar de Seguridad Nacional. En este sentido, el informe indica que, **durante el período auditado, el organismo no llevó a cabo tal control.**

3. Arbitrar los medios necesarios a fin de confeccionar un mapeo de las zonas más densamente pobladas de acuerdo a la ubicación geográfica de las estaciones radioeléctricas, para poder determinar puntos críticos que posibiliten una planificación estratégica del control.

4. Consolidar y afianzar la implementación del sistema informático a fin de contar con un padrón actualizado en forma permanente que registre las altas, bajas y/o modificaciones de las estaciones radioeléctricas que operan en el país.

#### c. Cumplimiento de las recomendaciones por parte del órgano auditado

Respecto al grado de receptividad por parte de la CNC de las recomendaciones realizadas en el informe de auditoría, la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) informó que, contrariamente a lo observado por la AGN, durante el año 2004 se realizaron efectivamente 245 mediciones de radiación no ionizante sobre antenas de telefonía celular y, por otra parte, en ningún caso se han superado los límites de máxima exposición permitida establecidos por el Ministerio de Salud.

Asimismo, ante el requerimiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros, **la CNC informó sobre las medidas tomadas a partir de las recomendaciones del informe de auditoría.** En ese sentido, sostuvo que:

a) está en estudio la introducción de una modificación al procedimiento para la tramitación de autorizaciones de instalación y/o modificación de estaciones radioeléctricas,

b) se ha puesto en marcha un plan con el objetivo de contar con un sistema informático centralizado y cuyos alcances incluyen las bases de datos admi-

nistrados por la Gerencia de Ingeniería, entre las cuales se encuentra la dedicada a las autorizaciones de estaciones radioeléctricas,

c) se encuentra en progreso la elaboración de un mapa de las zonas más densamente pobladas, y

d) objeta el resto de las recomendaciones del informe o realiza aclaraciones que las contradicen.

#### **d. Seguimiento posterior**

##### **AGN**

La AGN informó que, como la aprobación del informe se efectuó durante el primer trimestre del año 2006, el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones aún no se había puesto en marcha.

##### **CPMRC**

A través del sitio Web de la CPMRC, y por medio de comunicaciones telefónicas a las Cámaras respectivas, se conoció que el Informe aún no había sido aprobado por la CPMRC, estando aún en etapa de trabajo y estudio por parte de los legisladores miembros. En esa etapa del trabajo, tomamos

contacto con el senador Gerardo Morales, integrante de la Comisión, quien nos informó que no existía ningún proyecto de dictamen en minoría.

#### **Jefatura de Gabinete de Ministros**

A pesar de que el informe no fue aprobado aún por la CPMRC, la JGM informó que en abril de 2006 realizó una presentación, con carácter de muy urgente, al Interventor de la CNC, en la cual se le envió la actuación de la AGN y se expresa lo siguiente: "...*atento las consideraciones vertidas en el mencionado informe, se remiten los presentes actuados a efectos de que se sirva informar a esta Jefatura de Gabinete de Ministros si, como consecuencia de los mismos, se han adoptado las medidas pertinentes, como asimismo, si ello ha sido puesto en conocimiento de la AGN*".

Asimismo, con motivo de la presentación de ACIJ ante la JGM, este organismo reiteró el la solicitud de información a la CNC respecto al Informe 31/2006. En ambas oportunidades, la CNC respondió sobre las medidas adoptadas (ver punto 3).

#### **Oficinas Gubernamentales, Organismos con capacidad para querellar y Poder Judicial**

Si bien desconocemos la incidencia de la auditoría en actuaciones judiciales, contamos con información periodística que relata la existencia de diversas causas relacionadas con la instalación de antenas de celulares. Sin embargo, estas tienen como eje sólo uno de los puntos sobre los que versa el informe de auditoría, cual es el posible riesgo sobre la salud de la población. En este sentido, se informó de distintas medidas cautelares dictadas por la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires que, o bien suspendían la instalación u ordenaban la desactivación de alguna antena.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires dictó la Resolución 1790/06, en la que hace recomendaciones al Interventor de la CNC y a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad para que se tomen las medidas necesarias para garantizar el efectivo control sobre los posibles riesgos para la salud.

Al respecto, luego de casi diez años de estudios, el Proyecto Internacional sobre Campos Electromagnéticos, impulsado por la Organización Mundial de

la Salud (OMS), determinó que no hay evidencias de efectos inmediatos agudos ni de trastornos neurológicos como consecuencia de la exposición humana a los mencionados campos electromagnéticos. Sin embargo, estableció que los mismos son "posiblemente cancerígenos" específicamente con relación a la leucemia infantil, aunque no está comprobado que exista una causalidad entre la aparición de la enfermedad y la cercanía de un campo electromagnético y que, en caso de existir, el riesgo sería "muy bajo".

#### **e. Otros datos de interés**

Aunque fueron varias las notas periodísticas que tuvieron como eje los posibles efectos contaminantes de las antenas de celulares, ninguna se basó en este informe de la AGN, lo cual denota el escaso grado de conocimiento y uso que la prensa hace de los informes.

## CONCLUSIONES

El trabajo realizado que sirvió de base para la confección del presente informe reveló un grave problema estructural respecto al sistema del control por parte de los organismos públicos: la ausencia de una cultura del control.

En tal sentido, el control es entendido como un régimen para detectar irregularidades con fines primordialmente persecutorios. Esta concepción dista de su naturaleza y esencia, esto es, un medio para realizar una gestión más eficiente, optimizando los recursos económicos, lo que repercute directamente en un mayor respeto en el goce y ejercicio de los derechos por toda la ciudadanía.

Por su parte, el presente informe desnuda una serie de falencias que deben ser resueltas en el corto plazo a fin de jerarquizar el funcionamiento del sistema de control externo de la administración pública. No obstante esto, evidencia situaciones que orientan cambios en sentido positivo que deben ser valoradas, continuadas y tenidas en cuenta al momento de implementar reformas administrativas, legislativas o de cualquier otra índole.

**Entre aquellas deficiencias que requieren de pronta modificación podemos señalar:**

- Un sistema burocrático compuesto por varios eslabones de una cadena (AGN, Congreso Nacional, JGM, organismo auditado) que diluye las posibilidades de

efectuar el control en tiempo oportuno.

- Falta de procedimientos adecuados en el Congreso Nacional que permitan efectuar un seguimiento efectivo del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en base a los informes de la AGN, que torna ilusoria la tarea de control externo por propia omisión de uno de los actores más relevantes, constitucionalmente investido de tal atribución.

- Ausencia de mecanismos formales de seguimiento de las recomendaciones, tanto por parte de la AGN como del propio organismo auditado, que convierten tales recomendaciones en estériles postulados de hacer.

- Inexistencia de procedimientos de interacción con otros organismos de control a fin de potenciar las funciones específicas de cada organismo y de este modo, completar el ciclo entre informe de campo – detección de irregularidad – persecución penal o administrativa en caso de ser necesario.

- Organismos auditados que no aportan la información suficiente al momento de efectuar el trabajo de campo, lo que merma las posibilidades de contar con una muestra real de la situación imperante en la agencia estatal auditada.

- Ausencia de una metodología apropiada en el trabajo de campo, de conocimiento técnico en determinadas materias, de planificación suficiente y de precisiones técnicas, todo lo cual repercute negativamente en las recomendaciones que se pueden llegar a formular.

- Inconvenientes en ciertos relevamientos por muestreo -y no universales- que concluyen en recomendaciones erróneas con el consecuente despido de recursos y tiempo.

**En lo que respecta a las cuestiones que consideramos positivas, destacamos:**

- Avances en el cumplimiento de ciertas recomendaciones y adecuación parcial de las prácticas de los organismos a las conclusiones realizadas por la AGN en sus informes.

- A partir de las recomendaciones se han iniciado gestiones para revertir las



situaciones detectadas como irregulares que importan una mejora en servicios para la ciudadanía.

- Ciertos informes desnudan la presencia de vacíos legales y son utilizados como fuente para la adopción de nuevas normas o prácticas. En tal sentido, sirven como parámetro para definir políticas públicas.

- Las recomendaciones y conclusiones a las que arriba la AGN respecto al estado de un organismo público son utilizadas como fuente de información y denuncia, tanto de particulares como de los medios de comunicación, lo que revela el eminente componente social del control.

