



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO

Dirección General de Secretaría
Oficina de Víctimas del Terrorismo de Estado

Informe de Auditoría
(Actuación de seguimiento)

Montevideo, 24 de abril de 2020

Informe de seguimiento de la actuación realizada sobre el otorgamiento de las prestaciones de salud a las Víctimas de Terrorismo y de la Actuación Ilegítima del Estado, al amparo de la Ley 18.596, aprobado por el informe de Auditoría Interna de la Nación según Resolución de fecha 1° de marzo de 2019, dictada en el expediente 676/2018.

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar el grado de avance en las mejoras propuestas por el Ministerio de Salud Pública (en adelante MSP) y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), para disminuir La criticidad de los riesgos identificados en el informe de auditoría.

El alcance del trabajo abarca el período comprendido entre el 01/04/2019 y el 31/01/2020.

El seguimiento de la auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

INFORME DE SEGUIMIENTO

De la actuación realizada, surge que, en términos generales, se adoptaron medidas considerando las recomendaciones efectuadas, con el fin de mitigar los riesgos a que se encontraban expuestos ambos Organismos.

Entre las principales medidas, se destaca la promulgación de la Ley No. 19.859, que resuelve las observaciones realizadas respecto del universo de beneficiarios. Recientemente se complementó esta acción con la aprobación de un Decreto que establece los requisitos para acreditar la calidad de beneficiario y acceder a las prestaciones. Al respecto corresponde señalar que la normativa vigente acuerda el otorgamiento de prestaciones a todos los beneficiarios de las leyes 18.033 y 18.596, así como a los hijos y nietos de todos ellos, por lo que no quedan alcanzados los cónyuges, concubinos y viudos de las víctimas directas, debiendo en consecuencia suspenderse el otorgamiento de prestaciones a favor de dichas personas.



En relación con la gestión interna de la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo de Estado (OAVTE), es esperable que los procesos que se están implementando con el apoyo de la Dirección de Sistemas de Información de ASSE, permitan la trazabilidad y el seguimiento entre los beneficiarios y las prestaciones solicitadas y recibidas; por lo que las medidas adoptadas hasta el momento mitigan parcialmente los riesgos expuestos en el informe.

En cuanto al alcance de las prestaciones a cargo MSP, se evidencia la preocupación por determinar taxativamente las que podrán ser autorizadas, mediante la normatización de todas, incluyendo los aranceles vigentes; lo que permite realizar controles sobre los pagos. Asimismo, se han incluido requisitos administrativos a ser cumplidos por parte de la OAVTE para contar con información útil para la autorización de prestaciones y su pago.

Sin perjuicio de lo expuesto, aún quedan recomendaciones pendientes de implementación, o parcialmente implementadas, que impactan de forma significativa en el presupuesto, la compra y el pago a proveedores y generan niveles de riesgo alto y extremo. Ejemplo de ello es: no haberse limitado de las prestaciones de apoyo científico y técnico a las víctimas directas, la no segregación de funciones incompatibles, la falta de procedimientos competitivos para la adquisición de bienes y servicios y de procedimientos para evitar pagos parciales. Por lo precedentemente expuesto, se sugiere:

Cuadro de Evaluación de la implementación de las recomendaciones

Situación año 2018 - Expediente 676-18				Situación actual			
Hallazgos	Riesgo	Criticidad	Recomendación	Estado	Hallazgos	Criticidad	Nueva recomendación
El Decreto 297/010 amplía ilegítimamente los sujetos amparados en el artículo 10 de la Ley 18.596, ya que incorpora como beneficiarios a todas las personas comprendidas en la Ley 18.033 y a los hijos y nietos del conjunto de beneficiarios de ambas leyes. Esto incrementa el número de beneficiarios y dificulta la determinación de su universo.	<ul style="list-style-type: none"> Otorgar prestaciones a personas que no fueron previstas como beneficiarios por la normativa. Incremento de gastos no previstos. 	EXTREMO	Revisar y adecuar la normativa para determinar el universo de beneficiarios.	IMPLEMENTADO	Se aprobó la Ley 19.859 de fecha 23 diciembre 2019, en la cual se establece que el derecho a recibir atención integral de salud gratuita y vitalicia en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, previsto en la Ley N° 18.596, de 18 de setiembre de 2009, comprende a las personas a que refiere el artículo 10 de dicha norma legal, a las personas beneficiarias de la Ley N° 18.033, de 13 de	BAJO	Considerando la normativa actual, se recomienda asegurar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la condición de beneficiario, limitando el otorgamiento de las prestaciones al universo actual, en especial suspender las prestaciones a personas que no beneficiarias (por ejemplo, cónyuges, concubinos, viudos y



				octubre 2006, y a los hijos y nietos de todas ellas, sean biológicos o adoptivos. Asimismo, con fecha 07 de febrero de 2020 se aprobó un decreto que establece como requisito la resolución expresa para obtener el reconocimiento de la calidad de beneficiario, así como la comprobación de la filiación mediante pruebas del estado civil.	quienes carecen de resolución expresa).		
El universo de beneficiarios que reciben prestaciones de “apoyos científicos y técnicos”, es mayor al previsto por la norma que crea el beneficio, ya que se otorgan también a los hijos,	<ul style="list-style-type: none">• Otorgar prestaciones a personas que amparados por la normativa.• Incremento del gasto	EXTREMO	Revisar y adecuar el criterio para el otorgamiento de estas prestaciones adecuándolo	NO IMPLEMENTADO	Del análisis de los expedientes ingresados durante el ejercicio 2019 a la oficina Departamental de Salud para su autorización, surge que se otorgan apoyos científicos y técnicos (especialmente	EXTREMO	Dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 18.596 y su decreto reglamentario, con especial consideración al espíritu de dichas normas y cumpliendo con la finalidad de



nietos, viudos, cónyuges y concubinos de las víctimas.			<i>a lo dispuesto por la normativa.</i>	auditivos y oftalmológicos), a personas que no son víctimas directas del terrorismo y la actuación ilegítima del Estado. Asimismo, no se encontraron evidencias de que el MSP haya intervenido, limitando el alcance de dichas prestaciones, a los sujetos amparados en la normativa.		brindar apoyos técnicos y científicos para atender las secuelas de las víctimas y contribuir a su reinserción social.
La OAVTE ingresa la condición de beneficiarios en el Registro Nacional de Afiliados de ASSE sin exigir la Resolución que concede el beneficio, avalando la presentación de documentación no contemplada en la normativa	<ul style="list-style-type: none">• Otorgar prestaciones a personas que no cumplen las condiciones para ser beneficiarios.	EXTREMO	<i>Diseñar e implementar controles que garanticen el ingreso de beneficiarios al padrón de usuarios de ASSE, únicamente</i>	PARCIAL A través de la Dirección de Sistemas de Información de ASSE, se ha comenzado a implementar la Historia Clínica Electrónica para los usuarios de la OAVTE, con la finalidad de que exista una trazabilidad entre los beneficiarios y	MEDIO	En virtud de que se encuentran en una etapa de reingeniería de los procesos desarrollados por la OAVTE, se sugiere, tomar en cuenta los requisitos que exige la normativa para acceder a la condición



			<i>con la Resolución que establece la normativa.</i>		las prestaciones otorgadas.		de beneficiario y a las prestaciones a los efectos de incorporarlos en el procedimiento.
Se constató que la información que dispone la OAVTE de los beneficiarios, no es íntegra y homogénea. Se archiva en carpetas físicas por beneficiario, las que carecen en algunos casos de documentación sustantiva para acreditar la condición de los mismos y para determinar la correspondencia de la prestación solicitada. No se ha implementado un procedimiento que permita	<ul style="list-style-type: none">• Inadecuada toma de decisiones por no contar con información íntegra.	ALTO	<i>Implementar un registro que permita asociar los beneficiarios con las prestaciones otorgadas, a fin de obtener información para la toma de decisiones.</i>	PARCIAL	Con apoyo de la Dirección de Sistemas de Información de ASSE, se han definido los procesos y se encuentran en etapa de validación del mapa de procesos que ejecuta la OAVTE, a los efectos de poder contar con información útil y oportuna.	BAJO	Se recomienda validar, implementar y evaluar los procedimientos periódicamente.



<p>identificar a nivel de cada beneficiario, la trazabilidad de las prestaciones autorizadas con las efectivamente otorgadas y pagadas.</p>				
<p>El MSP no definió el alcance y extensión de las prestaciones: Prestaciones odontológicas: No se ha formalizado el acuerdo para determinar las prestaciones adicionales al PIAS y los aranceles aplicables, entre el Programa Nacional de Salud Bucal y la Facultad de Odontología, Prestaciones de apoyo científico y técnico: Se incluyen prestaciones de variada naturaleza, no existiendo limitación en cuanto cantidad y calidad,</p>	<ul style="list-style-type: none">• Inequidad en las prestaciones otorgadas• Aranceles inconvenientes	<p>ALTO</p> <p><i>Establecer por parte del MSP el alcance y extensión de las prestaciones y los aranceles aplicables.</i></p>	<p>PARCIAL</p> <p>Por Resolución del MSP de fecha 29 de noviembre 2019, la que entró en vigencia a partir de diciembre de dicho año, se aprobó la Ordenanza N° 1550, donde se establece en forma taxativa, el listado de las prestaciones a brindar a las víctimas de Terrorismo de Estado, dichas prestaciones comprenden: a) asistencia odontológicas, salud ocular</p>	<p>MEDIO</p> <p>Se destaca la importancia de tener determinadas y aranceladas las prestaciones, sin perjuicio de lo cual, respecto de la normativa vigente se recomienda: a) revisar el criterio respecto a las prestaciones farmacológicas ya que estableció la posibilidad de acceder a medicamentos que no se encuentran en el</p>



<p>como por ejemplo lentes, pañales, sillas de rueda, andadores, bastones, medias elásticas, audífonos, CPAP, prótesis mamarias, entre otros.</p> <p>Prestaciones farmacológicas: Según la normativa deben brindarse los medicamentos incluidos en el Formulario Terapéutico de Medicamentos (FTM), y no incorporados al Vademécum institucional Prestador del beneficiario. En la muestra seleccionada surge la compra en el año 2017 de un medicamento de alto costo un para tratamiento oncológico por la suma pesos de \$ 561.626, lo que representa la vigésima parte del presupuesto para ese año. Se constató que ASSE a</p>				<p>b) salud auditiva, c) asistencia farmacológica, d) salud mental y e) prestaciones varias de apoyo científico y técnico. Además, se establecen aranceles para cada una de las prestaciones, que serán actualizados por el IPC en forma anual.</p>	<p>FTM, lo que genera una notoria inequidad con los demás usuarios del Sistema Nacional Integrado de Salud. b) Eliminar la mención directa a prestadores a los efectos de garantizar la prevalencia de la norma ante el eventual cambio de proveedores. c) Revisar periódicamente los aranceles.</p>
---	--	--	--	---	--



través de su página web, difunde el acceso a medicamentos no incluidos en el FTM. Esta situación coloca a los beneficiarios en una situación de privilegio frente a los restantes usuarios del SNIS, ampliando la cobertura debida.							
Se constató la concentración de funciones incompatibles, debido a que la OAVTE registra los beneficiarios, contrata prestadores, conforma facturas y controla los pagos realizados por el MSP; lo que genera falta de oposición de interés y transparencia en la gestión.	<ul style="list-style-type: none">• Conjunción del interés público con el privado.• Acuerdo con proveedores.• Pago por prestaciones no realizadas	ALTO	Asignar responsabilidades y definir tareas para asegurar la debida oposición de intereses y establecer actividades de control por el órgano competente para dar	PARCIAL	Desde la Oficina Departamental de Salud y la División Financiero Contable del MSP se establecieron requisitos administrativos a ser implementados por la OAVTE con el fin de contar con información acerca de la selección de los proveedores, así como de lo presupuestado y facturado.	MEDIO	Se sugiere analizar la viabilidad de que el MSP transfiera los fondos a ASSE y éstos ejecuten las contrataciones de bienes y servicios, realizando oportunamente las rendiciones de cuenta correspondientes. Se recomienda, asimismo, promover la normativa necesaria



			<i>cumplimiento a lo establecido por la normativa.</i>				
No se utilizan procedimientos competitivos que aseguren la publicidad e igualdad de oportunidades entre proveedores y no se encuentran justificadas las causas que motivan la contratación; lo que no garantiza la debida transparencia. Se constató que la OAVTE aplica los siguientes criterios: • Para la compra de insumos como pañales, andadores, bastones, sillas de ruedas, prótesis, etc, recurre a	<ul style="list-style-type: none">•Direccionamiento del prestador• Acuerdo entre proveedores• Que la prestación no se cumpla con la calidad debida	ALTO	<i>Dotar de garantías al procedimiento de contratación, asegurando la igualdad de oportunidades y la transparencia . En caso de ser necesaria la contratación de un proveedor determinado, justificar</i>	NO IMPLEMENTADO	De las reuniones mantenidas con representantes del MSP y ASSE surgió la necesidad de que cada Organismo ejecute aquellas partes del proceso que mejor se vinculan con sus cometidos. Por lo tanto, ASSE cuenta con las capacidades para la adquisición de bienes y servicios por intermedio de asistencia integral y el MSP, en tanto autoridad reguladora dispone de mecanismos para determinar el alcance de	MEDIO	para gestionar las compras a través de Asistencia Integral de ASSE.



<p>proveedores que contratan con ASSE.</p> <ul style="list-style-type: none">• Para la adquisición de lentes, compara las tres cotizaciones presentadas por el beneficiario con el arancel fijado por la propia oficina.• Para las prestaciones odontológicas, pone a disposición de los beneficiarios el listado de odontólogos de Asistencia Integral de ASSE. Se constató que dichos profesionales concentran el 73% de los beneficiarios atendidos entre 2014 – 2017.			<p><i>adecuadamente la necesidad y conveniencia.</i></p>	<p>las prestaciones y ejercer el contralor.</p>	
<p>El MSP no definió controles para verificar que el bien o servicio facturado haya sido el recibido por el beneficiario y cumpla en calidad y cantidad con lo</p>	<ul style="list-style-type: none">• Pagar por prestaciones no realizadas o distintas a las autorizadas, o que no cumplen	<p>ALTO</p>	<p><i>Establecer procedimientos de control de la prestación en forma previa</i></p>	<p>PARCIAL</p> <p>Por parte de la Dirección Departamental de Salud y de la División Financiero Contable del MSP se establecieron criterios que permiten que los</p>	<p>BAJO</p> <p>Se recomienda vincular en el software las prestaciones otorgadas por beneficiarios y sus pagos, a los efectos de contar con un historial</p>



<p>autorizado. Se paga a los proveedores sin contar con la documentación necesaria para asegurar su correspondencia y sin verificar en el caso de pagos parciales que consoliden el 100% de lo presupuestado. La factura mensual relativa a las prestaciones de salud mental se paga sin corroborar que las personas que figuran en el listado remitido por la OAVTE, sean efectivamente beneficiarias y recibieron la atención. Asimismo se constataron pagos a la Cooperativa de salud mental sin contar con el Certificado Único de DGI y el Certificado de Regularidad de Cooperativas de AIN vigentes.</p>	<p>en cantidad y calidad con lo debido. • Pagar a prestadores en situación irregular.</p>	<p><i>al pago. Consolidar los pagos parciales con el presupuesto autorizado. Considerar los informes de contralor de la prestación previo a efectuar los pagos.</i></p>	<p>expedientes para tramitar las prestaciones contengan la información íntegra respecto de la selección del proveedor y los bienes o servicios a adquirir. Asimismo, no se autorizan más pagos parciales, que eran una práctica frecuente para el otorgamiento de prestaciones odontológicas e impedían asegurar que los pagos no superaban lo presupuestado.</p>	<p>que contribuya a la toma de decisiones.</p>
---	---	--	---	--



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Auditoría Interna de la Nación

El pago de prestaciones odontológicas se realiza sin contar con el informe técnico del odontólogo de ASSE que fiscaliza el tratamiento.							
---	--	--	--	--	--	--	--



ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

