

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha	Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junio de 2021.
Código de Proyecto	3.20.01
Denominación del Proyecto	Certificado Único de Discapacidad
Tipo de Auditoría	Gestión
Dirección General	Dirección General de Control de Salud
Período bajo examen	2019
Objeto de la auditoría	Certificado Único de Discapacidad
Objetivo de la Auditoría	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de ética, eficiencia, eficacia y economía en los procesos implicados en el otorgamiento, renovación y reposición del Certificado Único de Discapacidad.
Alcance	El examen se realizó de conformidad con las Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires aprobadas por el artículo 6º del Anexo I de la Ley 325, y las Normas Básicas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires aprobadas por Resolución AGCBA N° 161/00-. Las Resoluciones Conjuntas N°4/MDEGC-MSGC/14 y la N°1/MSGC-MDSGC/15 asignan responsabilidades dentro del proceso de otorgamiento del Certificado Único de Discapacidad para áreas del actual Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Dichas áreas no serán relevadas en este examen y los procesos realizados en ellas serán evaluados en tanto insumos de los realizados por las áreas del Ministerio de Salud vinculadas a la Actividad 77000 "Discapacidad" del Programa 7 "Actividades de Atención Hospitalaria Comunes a los Programas 52,54,55,56,57,59 y 85". Las tareas de relevamiento se llevaron a cabo bajo la normativa interna de aplicación extraordinaria de esta AGCBA derivada de la Pandemia Covid-19 y del aislamiento social preventivo y obligatorio. Para la realización de la auditoría se llevaron a cabo los siguientes procedimientos: • Relevamiento de informes de la AGCBA referidos al objeto del Proyecto. • Requerimiento de información a la Subsecretaría Atención Hospitalaria. Análisis de la información suministrada. • Requerimiento de información a la Dirección General de Recursos Físicos. Análisis de la información suministrada. • Requerimiento de informes a otros organismos de control.

	Análisis de la información suministrada. • Relevamiento y análisis de aspectos presupuestarios. • Relevamiento y análisis del marco normativo y las estructuras formales. • Entrevistas con responsables de la Gerencia Operativa Redes de Base Hospitalaria y Coordinación del Centro Integral de Evaluación y Orientación de la Discapacidad (CIEODIS). • Relevamiento de los sistemas informáticos utilizados. Evaluación de aspectos funcionales. • Evaluación del circuito de adquisición y reposición de insumos. • Relevamiento y análisis del cupo de discapacidad en el organismo. • Relevamiento y análisis de eventos asociados a la infraestructura; evaluación del control interno implicado, pedidos de informes. Análisis de documentación referida a las infraestructuras edilicias implicadas en el Proyecto de auditoría. • Relevamiento de las áreas operativas, tareas asignadas y descripción de procesos internos. • Evaluación del control interno e identificación de riesgos críticos. • Análisis de debilidades detectadas en los circuitos. • Evaluación de Recursos Humanos afectados al Programa. • Caracterización de la población objeto de la Actividad. • Determinación de una muestra no aleatoria de organizaciones del tercer sector con servicios a las personas con discapacidad y consulta sobre la calidad de los servicios vinculados a la gestión del Certificado Único de Discapacidad (CUD). • Relevamiento y análisis de mecanismos de evaluación de la gestión. • Análisis del libro de quejas, sugerencias y agradecimientos. • Construcción de indicadores y evaluación de los controles establecidos a partir de una muestra aleatoria de expedientes surgidos de los procesos implicados en el objeto de la auditoría. Las tareas de relevamiento y análisis se realizaron desde agosto de 2020 al 10 de marzo de 2021.
Limitaciones al alcance	No existieron.
Aclaraciones previas	El Certificado Único de Discapacidad (CUD) es un documento público válido en todo el país que es otorgado a través de un procedimiento establecido dentro de un marco de valoración y certificación de la discapacidad conforme las clasificaciones nacionales e internacionales, dictaminado por la Agencia Nacional de la Discapacidad (ANDIS). A su vez, se ha delegado en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la ejecución de la evaluación a través de Juntas Evaluadoras

	multidisciplinarias. Para ello, la CABA ha dispuesto al Centro Integral de Evaluación y Orientación de la Discapacidad (CIEODIS) como sede física. Las actividades relacionadas a la certificación dependen de la Gerencia Operativa Redes de Base Hospitalaria que a su vez ha generado una Coordinación. Con dicho esquema y con una lógica estable de gastos que responden a la contratación de profesionales necesarios para las Juntas Evaluadoras, el CIEODIS logra una eficaz atención a todas las personas que solicitan turnos para el trámite. Sin embargo, el ambiente de control no se ha consolidado aún, pues no se han establecido metas físicas en el Programa de referencia asociadas al presupuesto ejecutado en la Actividad 77000 "Discapacidad" y los objetivos planteados por la gestión no surgen de un proceso formal ni poseen un seguimiento documentado. Por ello no se pueden detallar la causas por la cuales, para el período auditado, no se lograron implementar las Juntas itinerantes, ni tampoco se pudo atender antes de los 30 días en promedio, tanto a las personas que necesitaban evaluaciones pediátricas, como evaluaciones motora y visceral. No se observa una integración de la Actividad Discapacidad a otros servicios del Ministerio de Salud. Tampoco se ha establecido a la Coordinación en la estructura formal de Gobierno, lo mismo que las áreas en que se organiza el CIEODIS. Asimismo, no se ha establecido una planta funcional, sino que la mayor parte de los profesionales y agentes trabajan bajo la modalidad de locación de servicios. En cuestiones operativas, a partir de un procedimiento sobre los legajos surgidos en cada evaluación, el CIEODIS debe fortalecer los controles existentes sobre la documentación exigida por la normativa del GCBA y establecer otros, como los que deben incorporarse para resguardar la integridad de la documentación del legajo o el seguimiento del mismo cuando pasa al archivo. La gestión de la información producida en el CIEODIS posee debilidades que determinan la no disponibilidad de una descripción pormenorizada de la población que accede al servicio. Ello ocurre por la falta de un sistema de información integral que permita el almacenamiento y resguardo necesario para la misma, más allá de cumplir con los lineamientos de la ANDIS respecto a la carga de datos en el sistema nacional. Un desarrollo del personal administrativo, permite al CIEODIS contar con estadísticas respecto a personas atendidas, turnos otorgados, trámites rechazados, pendientes y certificados denegados u otorgados. Estos variables no están definidas formalmente por lo que se ha detectado debilidades, como la diferencia en los totales, en la construcción de los indicadores que brindan.
--	---

	Tanto el análisis del Libro de quejas, sugerencias y agradecimientos como la evaluación realizada por la misma gestión muestra una tendencia de opinión positiva de los usuarios. La evaluación de estos aportes por parte de la gestión se realiza de manera informal, y no se puede determinar las medidas adoptadas a partir de la misma. La consulta de la AGCBA a organizaciones del tercer sector señala aspectos relacionados a demoras innecesarias en el trámite o temas relacionados al abordaje integral respecto a la situación de las personas con discapacidad. Además, con relación a los usuarios, no se ha detectado una política formal que asegure la disponibilidad de intérpretes u otros dispositivos que permitan el acceso a una comunicación universal. Respecto a la sede física donde se desarrollan las actividades del CIEODIS, por inconvenientes insalvables en la sede de la Avda. Huergo, se estableció una sede transitoria dentro del Hospital Borda, pues se comenzó una obra de refuncionalización de un edificio en la calle Piedras 1277. Sin embargo, es necesario subsanar debilidades en la sede actual, como la falta de instalación de equipamiento para la comunicación con los usuarios en la sala de espera, o la adecuación de la puerta de acceso a los sanitarios adaptados para personas con movilidad reducida. Por último, a partir de un análisis de informes de la Dirección General de Estadísticas y Censos, se ha detectado riesgo de que al menos un 42% de las aproximadamente 135000 personas (sin contar niños menores de 6 años) que no poseen CUD, podrían requerir de los beneficios del mismo y no alcanzarlos. Al centralizar la oferta de certificación en un solo centro, se gana en eficiencia para atender la demanda espontánea, pero se pierden oportunidades de llegar a este porcentaje de la población que también necesita del CUD. La gestión ha impulsado un cambio de paradigma proponiendo como objetivo la creación de las Juntas Itinerantes, aunque sin lograrlo aún.
Observaciones relevantes	Observación 1. No se encuentran metas físicas asociadas al Programa 7 que tengan relación con la Actividad 77000 Discapacidad. Esto dificulta la evaluación del control en términos de eficacia, economía y eficiencia. Observación 2. La Actividad Discapacidad no está integrada a un proceso superior dentro de la Gerencia Operativa Redes de Base Hospitalaria que tenga en cuenta otros aspectos de la persona con discapacidad. Es decir que el desarrollo de la Actividad es un proceso

aislado cuyo objetivo se agota en los procedimientos administrativos asociados al CUD.

Observación 3. No se han alcanzado los objetivos planteados (promedio de espera para atención en discapacidad motora visceral y evaluaciones pediátricas e implementación de Juntas itinerantes) en el Programa de Gobierno para la Actividad 77000 Discapacidad. Esto evidencia inconvenientes en los procesos de control interno de diseño y seguimiento de los objetivos.

Observación 4. Se han establecido objetivos y procesos de seguimiento que no están formalizados, ni tampoco está disponible documentación al respecto, lo que implica una debilidad en el proceso de evaluación del control interno en los aspectos de planificación y de generación de información.

Observación 5. No se ha incorporado en la estructura formal de Gobierno, la figura del Centro Integral de Evaluación y Orientación de la Discapacidad, lo mismo que las áreas en que se organiza, representando una debilidad en el control interno de la organización ya que de la existencia formal dependen no solo la asignación misiones y funciones, sino también el nombramiento de las autoridades y la formalización de los procesos internos.

Observación 6. No se ha establecido la planta funcional del CIEODIS por lo que el vínculo contractual establecido con casi la totalidad de los agentes es débil, lo que no favorece a los objetivos del control interno implicados para los recursos humanos (atraer, desarrollar y retener al personal capacitado).

Observación 7. El sistema de cobertura de vacantes de personal se realiza fuera del sistema concursos. El esquema existente no permite establecer los criterios y controles utilizados en la selección de los recursos humanos.

Observación 8. El CIEODIS no cumple con lo dispuesto en la ley 1502/04 sobre el cupo de personas con discapacidad en el sector público. Esto representa una debilidad del control interno en los objetivos de cumplimiento del marco normativo, afectando los derechos protegidos por el mismo.

Observación 9. No se ha establecido un plan sistemático de capacitación de los agentes tanto administrativos como profesionales, con ello no se puede asegurar la identificación de las necesidades de mejora y crecimiento de la función de recursos humanos.

Observación 10. No existe una política formal que asegure la disponibilidad de intérpretes u otros recursos que permitan el acceso a una comunicación con el mínimo de barreras posibles con los usuarios del servicio.

Observación 11. Se detectó ausencia de documentación en los expedientes exigida por la normativa del GCBA para el trámite del CUD. La no existencia de este tipo de documentación, dificulta o hace imposible la reconstrucción o revisión del acto de certificación realizado.

Observación 12. Se ha detectado falta de controles sobre la documentación y los expedientes generados a partir del trámite del CUD:

a) Los expedientes no poseen un orden sistemático, ni un control establecido para resguardar su integridad. Esto pone en riesgo la integridad de la documentación y no facilita la revisión de la certificación realizada por la Junta Evaluadora.

b) Falta de firma y sello de los profesionales y datos de lugar y fecha estipulados en el formulario Protocolo de Evaluación y Certificación de la Discapacidad. Esta deficiencia pone en riesgo la revisión del acto de certificación y no permite determinar la cantidad de profesionales que intervinieron en la evaluación.

c) Según la cantidad de firmas en el formulario Protocolo de Evaluación y Certificación, existen expedientes que no cumplen con lo indicado por la normativa, que requiere la conformación multidisciplinaria de al menos tres profesionales. Esto pone en riesgo de que la persona no haya sido evaluada de una forma multidisciplinaria que abarque los aspectos establecidos por la normativa.

d) No se ejecutó correctamente el control que incorpora una copia del CUD al expediente. Esta debilidad no permite el control de la entrega efectiva

	del CUD al usuario. Observación 13. No se encuentra establecido un procedimiento formal a través del cual se defina los criterios, otorgue y revise sistemáticamente los turnos administrados por el CIEODIS. La no existencia formalización de los procedimientos aumenta el riesgo de discrecionalidad en la gestión de turnos. Observación 14. No se ha establecido un sistema informático de gestión capaz de integrar todos los procesos asociados a la generación, análisis y resguardo de la información producida en el CIEODIS. Esto atenta contra la disponibilidad, oportunidad e integridad de la información. Observación 15. No se ha establecido un mecanismo que intente aprovechar los recursos liberados por la alta tasa de ausentismo. Esto produce tiempos ociosos innecesarios y extensión en el otorgamiento de los turnos. Observación 16. No se ha elaborado un protocolo de seguridad para el personal y los usuarios del CIEODIS, lo que impulsa a actuar de manera instintiva ante situaciones de violencia, lo que los expone a riesgos innecesarios. Observación 17. El Centro no dispone de casilla de correo oficial como vía alternativa del libro de quejas, sugerencias y agradecimientos. Esto no permite aprovechar las experiencias de usuarios que no pueden acceder al medio escrito para hacer su descargo. Observación 18. El CIEODIS no posee un circuito definido de comunicación de la información relevante, ni un repositorio central donde la misma esté disponible. La falta de estos elementos no permite asegurar la comunicación y disponibilidad de información importante para los agentes del CIEODIS. Observación 19. No se ha definido formalmente el procedimiento y su manual correspondiente para la generación de estadísticas de la gestión. La falta de estos elementos no permite poseer una definición de las variables o establecer los responsables de la carga y su fuente; las herramientas para la guarda y los controles de validez e integridad establecidos.
--	--

Observación 20. No se confeccionó documentación relacionada con el plan de compras. El plan de compras es un instrumento importante del proceso de planificación. Esta debilidad no permite evaluar el control interno sobre los circuitos de información.

Observación 21. La conexión eléctrica del CIEODIS sufre interrupción del servicio por una revisión sistemática mensual realizada por el Hospital Borda. La dependencia de la conexión eléctrica perjudica la eficiencia de los servicios del CIEODIS.

Observación 22. Se ha omitido la adecuación de la puerta de ingreso al sanitario adaptado para acceso universal. Esto no permite cumplir con lo establecido en la Ley 962/03 que estipula medidas mínimas para los accesos, espacios y circulaciones.

Observación 23. No se generó un procedimiento formal que registre la evaluación y medidas generadas a partir de los aportes surgidos tanto de los usuarios, de los agentes del CIEODIS o de otras áreas de gobierno. Esto no favorece al ambiente de control respecto a la evaluación interna y externa de la gestión.

Observación 24. El sistema de organización y la falta de espacio físico del archivo conlleva un alto riesgo de pérdida de documentación. Esto afecta a los aspectos relacionados a la disponibilidad de la información.

Observación 25. No existe procedimiento formal para el alta, baja o modificación usuarios de los sistemas utilizados en el CIEODIS. Sin estos procedimientos se aumenta el riesgo de accesos indebidos, no se determinan los controles sobre las acciones así como tampoco la generación y guarda de documentos respaldatorios.

Observación 26. Para la gestión de los sistemas informáticos e Internet, no se ha confeccionado un registro de inconvenientes y un protocolo contingencia ante estos casos. La no existencia de estos elementos no permite establecer la disponibilidad real de los sistemas y requerir la corrección de los inconvenientes. A su vez, no poseer protocolo de contingencia no facilita la toma de decisiones ante distintos escenarios.

	Observación 27. Se necesitan computadoras de escritorio en las áreas usuarias. Esto repercute en la eficiencia de la ejecución de las tareas. Observación 28. Para la sede en el Hospital Borda, no se han provisto al CIEODIS las condiciones necesarias para instalar equipamiento para la comunicación con los usuarios en la sala de espera. La forma de comunicación es a viva voz, lo que implica una barrera para personas con discapacidad auditiva.
Conclusión	El Centro Integral de Evaluación y Orientación de la Discapacidad, que realiza más de 30.000 evaluaciones por año, es un importante elemento respecto a la cobertura de derechos de personas con desigualdad de oportunidades. La Actividad 77000 Discapacidad, es la fuente financiera que sostiene el proceso de certificación y entrega del Certificado Único de Discapacidad. Su control interno contiene componentes del Gobierno Nacional y del Gobierno de la Ciudad. Las incumbencias del primero, que se concentran en la calidad de la evaluación de las Juntas Evaluadoras, no excluyen de responsabilidad a la gestión que realiza el Gobierno de la Ciudad, sino que le da un marco de ejecución. Las debilidades detectadas, como la falta de definición de metas físicas presupuestarias, falta de una estructura formal para el CIEODIS, defectos en la ejecución de controles establecidos por la normativa, muestran que no se ha consolidado aún el ambiente de control implicado en torno a la certificación de la discapacidad dentro del Gobierno de la Ciudad. Aunque la falta de definición de metas asociadas al presupuesto no permite establecer sólidos indicadores respecto a los aspectos de economía, eficacia y eficiencia, el relevamiento muestra una lógica en la proporción de gastos, sostenida a lo largo de dos períodos anteriores al evaluado, que persigue criterios de disponibilidad y calidad para la conformación de las Juntas Evaluadoras. A partir de ello se aprecia una eficaz respuesta a las personas interesadas en la obtención del CUD, aunque los tiempos de espera para evaluaciones pediátricas y las asociadas a discapacidad motora-visceral, no logran alcanzar los niveles establecidos como objetivo por la propia gestión. A pesar de una alta rotación de los recursos humanos y una débil vinculación contractual, se destaca el tipo de organización de las Juntas Evaluadoras que refleja la decisión de la gestión de incorporar los recursos que, no

	solo sostengan la disponibilidad del servicio, sino que asegure una evaluación multidisciplinaria. Los aspectos operativos muestran compromiso del personal administrativo, con el desarrollo de registros que permiten elaborar información estadística a partir de turnos otorgados y personas atendidas. Sin embargo, el CIEODIS necesita una herramienta de gestión integral de la información, que posibilite con eficacia y eficiencia su disponibilidad para elaborar indicadores y estadísticas que describan en detalle la población que accede al servicio. Por último, sería necesario que el proceso de certificación esté inserto en un proceso superior, que atienda las necesidades de las personas con discapacidad de forma integral. Un paso hacia dicha perspectiva es la implementación de las Juntas Itinerantes o herramientas similares que permitan un acercamiento proactivo a personas cuyas barreras le impiden, no sólo poder realizar el trámite, sino también reconocer los beneficios que les aporta el Certificado Único de Discapacidad.
Palabras Claves	Discapacidad – CUD – Certificado
