



**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA SOBRE LA CRISIS FINANCIERA,
POSIBLE QUIEBRA Y POSIBLES DELITOS ECONÓMICOS DEL GRUPO DE
EMPRESAS MASVIDA S.A., SU ISAPRE MASVIDA Y SUS CLÍNICAS.**

Sesión 12, celebrada el día martes 8 de agosto de 2017.

Se abrió a las 15: 17 horas.

SUMARIO

**La comisión recibió y escuchó al
Contraloría General de la República y,
luego, al Superintendente de Salud.**

Actuó como Abogado Secretaria de la comisión especial la señora Ana María Skoknic Defilippis y como Abogado Ayudante el señor Mathias Lindhorst Fernández.

I.- Asistencia.

Concurrió la señora Presidenta de la Comisión, diputada señora Jenny Álvarez y la diputada Karla Rubilar y los diputados señores Marcos Espinosa, René Manuel García, Sergio Ojeda, Leopoldo Pérez y Patricio Vallespin.

Asistió, asimismo, el diputado no integrante de la Comisión, Sr. Juan Luis Castro.

II.- Cuenta

1.- Excusa del Senador Alejandro Guillier A., por la inasistencia a la sesión debido a la variación en su agenda y labores legislativas.

2.- Oficio del Secretario General de la Corporación (N° 13.438), mediante el cual informa que se accedió a la solicitud de prórroga del plazo de vigencia de la Comisión hasta el 6 de octubre de 2017, para dar cumplimiento a su cometido.

Respuesta Oficio N°: [32-2017](#)

III.- Acuerdos

- Que se invite, en una fecha por determinar, a los siguientes funcionarios de la Superintendencia de Salud, señores Hidalgo, Poblete, Puebla y al ex funcionario Sr. Ricci.



- Prorrogar el término de la sesión hasta el término de la exposición del Sr. Superintendente de Salud.
- Reiterar oficios pendientes de respuesta del Sr. Superintendente de Salud, bajo apercibimiento del artículo 10 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.
- Volver a invitar, para la próxima sesión, al Superintendente de Salud, al Senador Guillier, y a la auditora externa Ernst & Yung.

IV Orden del Día

La comisión recibió y escuchó al Contraloría General de la República y, luego, al Superintendente de Salud.

El Contralor General de la República Sr. Jorge Bermudez, como el Superintendente de Salud, Sr. Sebastián Pavlovlic, dejaron una presentación digital de su exposición a la que se puede acceder mediante el siguiente link:

https://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmID=1561

El debate habido en esta sesión queda registrado en un archivo de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento, más acta taquigráfica que se adjunta al final de esta acta.

<http://streaming.camara.cl/vd/democraciaenvivo/SES012-1561-20170808.mp4>

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 16:39 horas.

JENNY ÁLVAREZ VERA
Presidenta de la Comisión

ANA MARÍA SKOKNIC DEFILIPPIS
Abogado Secretaria de la Comisión



**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS ACCIONES DE
FISCALIZACIÓN DE DIVERSOS ORGANISMOS DEL ESTADO EN
RELACIÓN CON LA SITUACIÓN QUE AFECTA A LA ISAPRE MASVIDA**

Sesión 12^a, celebrada en martes 8 de agosto de 2017,
de 15.12 a 16.39 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside la diputada señora Jenny Álvarez.

Asisten la diputada señora Karla Rubilar y los
diputados señores Marcos Espinosa, René Manuel García,
Sergio Ojeda, Leopoldo Pérez y Patricio Vallespín.

Concurren como invitados el contralor general de la
República, señor Jorge Bermúdez, y el superintendente de
Salud, señor Sebastián Pavlovic.

TEXTO DEL DEBATE

La señora **ÁLVAREZ**, doña Jenny (Presidenta).- En el
nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

La señora Secretaria va a dar lectura a la Cuenta.

-La señora **SKOKNIC**, doña Ana María (Secretaria) da
lectura a la Cuenta.

La señora **ÁLVAREZ**, doña Jenny (Presidenta).- Terminada
la Cuenta.

En nombre de la Comisión, agradezco la presencia del
contralor general de la República, señor Jorge Bermúdez,
y del superintendente de Salud, señor Sebastián Pavlovic.

La sesión tiene por objeto recibir al señor contralor
general respecto de la investigación que está llevando a
cabo la Comisión, y al superintendente de Salud, a fin de
consultarle sobre el tema de las garantías y de la
integración vertical. Al respecto, queremos saber qué
acciones ha llevado adelante la Superintendencia.



Aprovecho la oportunidad de pedirle disculpas, porque la idea era recibirlo en la próxima sesión, por lo que vamos a tener que invitarlo nuevamente.

Tiene la palabra la diputada Karla Rubilar.

La señora **RUBILAR** (doña Karla).- Señora Presidenta, luego de que concurran los invitados que hemos acordado, solicito invitar, si lo tiene a bien, al señor Enrique Hidalgo, encargado de la Unidad de Riesgos de la Superintendencia; al señor Raúl Poblete, del Departamento de Estudios de la Superintendencia de Salud; al señor Marcos Puebla, para conversar acerca del contexto de la información referida al sumario instruido al exjefe de fiscalización de la Superintendencia de Salud, que además ha sido publicado en un medio de comunicación.

Por su intermedio, señora Presidenta, aprovecho de manifestarle al superintendente que aún estamos esperando que nos envíe copia del sumario, el cual fue entregado a un medio de comunicación, pero no a la Cámara de Diputados. Resulta sorprendente si pensamos que esta Comisión es la encargada de fiscalizador a los organismos del Estado y que, pese a ello, aún no ha recibido la información correspondiente, pero sí un medio de comunicación. Se apeló al Consejo de la Transparencia, pero el sumario ya ha salido a la luz pública.

Por consiguiente, estimo que habría que celebrar una sesión especial para conocer todas las declaraciones que son bastante contundentes respecto de la liberación de garantías y a las advertencias que el superintendente tuvo en su momento para tomar decisiones.

Asimismo, invitar al señor Marcelo Ricci, quien no tiene la obligación de concurrir. Probablemente, nos va a decir que no. El señor Ricci era jefe de fiscalización de la Superintendencia de Salud, y fue sumariado y acusado en algún momento por su parentesco con el jefe de finanzas de Masvida, de haber sido quien autorizaba las



liberaciones de garantía por la relación de parentesco. Esa información se entregó y el sumario plantea cosas diferentes. Señala que el señor Ricci era un firme opositor a la liberación de garantía.

Por lo tanto, solicito recabar el acuerdo de la comisión para invitar a estas cuatro personas involucradas, de una u otra manera, en esta materia.

La señora **ÁLVAREZ**, doña Jenny (Presidenta).- ¿Habría acuerdo?

Acordado.

Para la sesión de hoy se encuentra invitado el contralor General de la República. La invitación se genera por la solicitud presentada por el senador Guillier y tres abogados para que emita "un pronunciamiento acerca de las irregularidades en las que habría incurrido la Superintendencia de Salud [...] al emitir el oficio IF/N° 3.787, de 2016, a través del cual ésta se pronunció sobre la denuncia efectuada por algunos de los recurrentes en relación con la infracción al artículo 173 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, por parte de determinadas instituciones de salud previsional -ISAPRES-".

Tenemos el dictamen de la Contraloría donde concluye que "a la superintendencia le compete fiscalizar a las ISAPRES en los aspectos jurídicos y financieros, para el debido cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, y velar porque las instituciones fiscalizadas se ajusten a las leyes y reglamentos que las rigen y a las instrucciones que esa misma entidad emita."

Tiene la palabra el señor Jorge Bermúdez.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señora Presidenta, gracias por la invitación. Por su intermedio, saludo a los miembros de la comisión.



Su señoría, con su breve introducción, se adelanta al contenido de nuestra presentación.

Aunque ya las conocen, es necesario recordar las atribuciones de la Contraloría para entender el rol que este servicio ha tenido en esta materia; luego, ver qué ha hecho, según estas facultades, respecto de la Superintendencia de Salud y que diga relación con el objeto de esta comisión investigadora.

En primer lugar, la Contraloría ejerce el control de legalidad de los actos de la Administración del Estado.

La Superintendencia de Salud, al igual que los demás servicios públicos, forma parte de la Administración del Estado y está dentro del ámbito de control de la Contraloría.

Por lo tanto, hay un control amplio de legalidad de la actuación que realiza la superintendencia por parte de la Contraloría.

También hay que tener en cuenta que la mayor parte de los actos administrativos que expide la superintendencia en general están exentos del trámite de toma de razón.

También hay que aclarar, para que no quede ninguna duda, aunque sea evidente -espero no pecar de evidencia-, que las Isapres son entidades privadas, prestadoras de salud y, por lo tanto, no están sometidas a la fiscalización de la Contraloría.

Ahora bien, desde el punto de vista de las facultades específicas que se ejercen por parte de la Contraloría están la toma de razón -muchos de los actos de este ámbito están exentos-, los dictámenes, las auditorías, las investigaciones especiales y los sumarios.

La Superintendencia de Salud tiene su ley orgánica contenida en el DFL N° 1, de 2005, que es un verdadero código orgánico del sector salud, donde están contenidos todos los órganos que conforman el sector.



Esta entidad está encargada por la ley de supervigilar y controlar básicamente a las isapres y a todos los prestadores de salud, públicos y privados.

Por lo tanto, las isapres son fiscalizadas por parte de la superintendencia, específicamente a través de la Intendencia de Fondos y Seguros Provisionales de Salud, unidad que está dentro de la propia superintendencia, según el artículo 114 del mismo DFL.

Respecto de las actuaciones de la Contraloría en la superintendencia está el dictamen N° 80.751, de 2016. Este dictamen tuvo como antecedente una solicitud del senador Guillier y tres abogados que lo apoyaban en su presentación, respecto de una resolución que había expedido la superintendencia sobre una denuncia que habían efectuado sobre integración vertical entre isapres y los prestadores de salud, lo cual infringe el artículo 173 del propio DFL N° 1. Este artículo, clave en la discusión, señala: Las instituciones tendrán por objeto exclusivo el financiamiento de las prestaciones y beneficios de salud, así como las actividades que sean afines o complementarias de ese fin -hasta ahí el objeto que tienen las isapres en cuanto a sociedades-, las que en ningún caso podrán implicar la ejecución de dichas prestaciones -es decir, las isapres no pueden realizar prestaciones de salud- y beneficios ni participar en la administración de prestadores.

Esta frase, tan escueta, es la que da lugar a la prohibición de una integración entre la isapre y el prestador, es decir, entre la isapre y una clínica.

El dictamen N° 80.751 saca varias conclusiones, a propósito de lo consultado por los abogados y el senador Guillier.

En primer lugar, se caracteriza a la superintendencia. Es un órgano de la administración y se señala que su



objetivo, básicamente, es el control y la fiscalización respecto de las isapres en cuanto a prestadores.

En ese ámbito, la superintendencia debe fiscalizar tanto los aspectos jurídicos y financieros para que se ajusten a las leyes y reglamentos, y también a las instrucciones que la propia superintendencia pueda expedir.

Esto es bien relevante porque estamos en un sector regulado no solo por la ley y el reglamento, sino que también por las normas específicas que se puedan expedir atendida la sujeción especial que existe entre isapre y regulador, en este caso la superintendencia.

El dictamen agrega que la fiscalización del cumplimiento del artículo 173, que prohíbe la integración, no puede limitarse a verificar que una misma persona no cumpla simultáneamente funciones de dirección o administración en una Isapre y en un prestador de salud, sino que supone constatar que efectivamente no exista la intervención que prohíbe esa disposición legal.

Es decir, no basta con que uno le oficie a la isapre y a la clínica para preguntar quiénes son sus directores y que no haya coincidencia de nombres, sino que hay que realizar una labor un poco más investigativa, un poco más concreta, para saber si efectivamente hay esta interacción entre uno y otro, dado que aquí estamos hablando de resguardar un mercado.

Si bien es cierto que la administración sectorial, en este caso la isapre, tiene la facultad de decidir qué y cuándo fiscalizar, esa discrecionalidad no obsta a lo que establece el artículo 53 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado. Es decir, esta fiscalización debe cumplir con principios de idoneidad en cuanto al diagnóstico, a la decisión y al control, que deben ser eficaces y eficientes, para que puedan ejercer de mejor manera y de forma legal sus potestades.



Cuando no se hace una respuesta formal -dice el dictamen- hay una falta al principio de fundamentación o de motivación del acto administrativo.

El dictamen concluye señalando que la superintendencia debe realizar todas las acciones para verificar si entre las isapres existe la injerencia de la administración o de prestadores de salud.

Luego, hay una segunda solicitud de dictamen, una segunda solicitud de intervención, dirigida este año a la Contraloría por el diputado Ulloa, quien nos solicita que investiguemos si la superintendencia actuó en una situación o no actuó con falta de oportunidad, al fiscalizar a la Isapre Masvida.

La respuesta que expidió la Contraloría, que es pública, señala: "A este Órgano de Control le compete investigar si el personal de la Superintendencia de Salud ejerció su rol regulador y fiscalizador en la Isapre Masvida -es decir, tiene la competencia la Contraloría-, no obstante, se debe informar que para el desarrollo de la investigación requerida se deben realizar numerosas diligencias que demandarían gran número de horas de fiscalización, lo que atendido el personal con que cuenta esta entidad de control y la carga laboral existente en la actualidad, no es posible llevarla a cabo, sin perjuicio de que la incorporación de la materia de que se trata sea analizada en el proceso de planificación anual de esta Entidad de Fiscalización."

Eso es lo que le respondió la Contraloría al diputado.

Luego, se hicieron otras presentaciones, que todavía están pendientes de pronunciamiento. Una a la Red Salud UC Christus, ingresada en 31 de mayo de 2017, y otra a la Clínica Universitaria Concepción S.A. y Servicios Médicos de la Clínica Universitaria Concepción Limitada, ingresada en 16 de junio de 2017.



¿Por qué esa respuesta al diputado? Básicamente, porque hasta ahora la acción fiscalizadora de la Contraloría está enfocada, sobre todo, en el sector público prestador de salud. Esa es la situación y eso es lo que ha hecho la Contraloría. Así, por ejemplo, si uno mira las auditorías que se han despachado este año, hay muchas que han sido solicitadas por parlamentarios que están presentes en esta comisión. Se han pedido auditorías a las listas de espera, en materia de prestaciones GES y no GES; a recursos humanos en el Programa de Formación de Médicos Especialistas, donde cabe señalar que hay serios problemas; a la adquisición de las vacunas contra el virus del papiloma humano (VPH); a la ejecución presupuestaria 2015 del Ministerio de Salud; a los contratos de obras de infraestructura hospitalaria, muchos de los cuales han sido conocidos por la comisión investigadora respectiva, y también en materia de cobranzas de la Garantía de Protección Financiera de Fonasa. Esas son las auditorías que se despacharon este año.

Hay auditorías en curso, que aparecen en las imágenes: al endeudamiento hospitalario y compras al sector privado en distintos hospitales del país, que es transversal; es decir, se está llevando a cabo en distintas contralorías a la vez. Hay una importantísima, que es al funcionamiento de los servicios de urgencia en diversos Servicios de Salud; una a la contratación de servicios médicos externos y pagos de obligaciones, a los convenios con sociedades médicas; una al Programa Nacional de Alimentación Complementaria, que ya tiene preinforme, respecto de la cual hubo hallazgos muy relevantes en la materia; una auditoría a la implementación de la política pública de donación de órganos; una a la Estrategia Nacional de Salud 2011-2020, particularmente respecto de las iniciativas relacionadas con la prevención y control



de Enfermedades No Transmisibles Prioritarias, y una al Programa Ampliado de Inmunizaciones. Esas son algunas de las auditorías que se están realizando, aparte de la recepción de otras denuncias, pero esas son las que esperamos llevar adelante este año.

La Contraloría ejerce o debería ejercer todas sus atribuciones respecto a la Superintendencia de Salud, y en uso de esas facultades se ordenó a la Superintendencia que fiscalizara la integración vertical entre isapres y prestadores, y entiendo que se está haciendo actualmente.

En la planificación de las auditorías de la Contraloría, no se ha incorporado a la Superintendencia. Hasta ahora, se fiscaliza a los prestadores públicos, aunque evidentemente, atendida la petición que hemos recibido de un parlamentario, deberíamos considerarlo en la planificación de 2018. Todo lo anterior, atendiendo al presupuesto de la Contraloría, el que está graficado en una imagen que ustedes tienen a disposición. La imagen muestra un gráfico de evolución del presupuesto, desde 2014 hasta la fecha, que es de alrededor de 110 millones de dólares al año; es decir, cerca de 77.000 millones de pesos.

Es todo cuanto puedo informar.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Muchas gracias, señor contralor.

Por justicia hacia la señora Secretaria, quiero aclarar que, efectivamente, los diputados y la Presidenta estábamos equivocados, porque sí había acuerdo para citar al superintendente de Salud y al contralor general de la República. Esa información está en la versión taquigráfica.

Me acaban de informar que el contralor debe retirarse a las 16.00 horas. Entonces, sugiero a los señores diputados plantear sus consultas antes de la intervención del superintendente.



Tiene la palabra el diputado Juan Luis Castro.

El señor **CASTRO**.- Señora Presidenta, por su intermedio, quiero saludar al señor contralor y a su equipo.

Entendiendo perfectamente su posición y todo lo que ha ocurrido en este tormentoso caso de isapre Masvida, quiero preguntar dos cosas.

Primero, quiero saber si, a su juicio, desde el punto de vista administrativo, la Superintendencia incurrió en falta o delito en el manejo antes, durante y después de la crisis de la isapre Masvida, a partir de la advertencia que hubo el año pasado o de las señales de que esto podía ocurrir; tras la liberación de garantías; luego del episodio que implicaba al jefe de fiscalización, quien tenía un conflicto de interés con un personero de la isapre y, *a posteriori*, durante el proceso de intervención y traspaso.

Dado que hay muchos antecedentes públicos conocidos, que me imagino que la Contraloría los revisó. Entonces, quiero saber si considera que existe alguna condición que invoque la posibilidad de falta o de delito administrativo desde ese punto de vista.

En segundo lugar, quiero saber, desde la perspectiva de la Contraloría, si existen delitos de carácter económico en el accionar que tuvo, indirectamente, la propia isapre; investigación que hoy día está en la fiscalía y en el Ministerio Público, donde se están abordando delitos comunes.

Sobre esos dos puntos, me gustaría que se expresara el contralor, a la luz de esta situación tan compleja.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Tiene la palabra el diputado Marcos Espinosa.

El señor **ESPINOSA** (don Marcos).- Señora Presidenta, quiero saludar al señor contralor y pedirle que profundice acerca del rol que cumple la Contraloría respecto del ejercicio de fiscalización a la



Superintendencia de Salud, puesto que si dentro de la dinámica de funcionamiento de la orgánica interna de la Superintendencia se establece que está estrictamente prohibido la relación entre el prestador y los dueños de la isapre, me gustaría saber si ustedes, dentro del rol de fiscalización que ejercen sobre ese organismo, han logrado pesquisar alguna situación que transgreda o vulnere esa normativa.

En segundo lugar, el contralor ha señalado que hay auditorías en curso, en las que se han constatado importantes hallazgos, sobre todo en el Programa de Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC). Entonces, quiero saber cuáles son esos hallazgos, si es que los puede dar a conocer en el marco de esta comisión investigadora.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Tiene la palabra el diputado Leopoldo Pérez.

El señor **PÉREZ** (don Leopoldo).- Señora Presidenta, por su intermedio, quiero saludar a nuestros invitados, el señor contralor, al superintendente y a todo su equipo.

En función de la norma clave, el artículo 173 del DFL N° 1, de 2005, que el señor contralor citó en su presentación, quiero preguntar, a su juicio o a juicio de la Contraloría, si la Superintendencia tiene la potestad y la capacidad para advertir delitos o manejo fraudulento de información cometidos por los entes que deben ser fiscalizados. Me refiero a Masvida, como isapre, dado que es lo único que se podría fiscalizar, no así los prestadores relacionados.

En otras palabras, señor Pavlovic, quiero saber si la Superintendencia de Salud tiene la capacidad de advertir la falsificación de estados financieros o que los administradores están coligados. Lo pregunto, porque es



muy probable que otras instituciones también estén cometiendo este tipo de hechos.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Tiene la palabra el diputado René Manuel García.

El señor **GARCÍA** (don René Manuel).- Señora Presidenta, haré mi pregunta en abstracto, dado que la Contraloría General de la República no ha fiscalizado a la isapre Masvida. Pero aunque no haya fiscalizado, pero entiendo que es una persona muy informado, porque lee mucho, le quiero preguntar al contralor, cuáles serían, a su juicio, las irregularidades o los errores más graves que se han cometido. Por ejemplo, que algunos empleados todavía están esperando sus pagos. Pienso que esto sería una irregularidad. ¿Cuál es la opinión de la Contraloría?

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Señor contralor, el senador Alejandro Guillier realizó una solicitud, pero por lo que vimos en su presentación, es la Contraloría General de la República la que ordena a la Superintendencia de Salud...

El señor **CASTRO**.- Señora Presidenta, ¿qué solicitó el senador Guillier?

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- El senador Guillier y tres abogados solicitaron que la Superintendencia de Salud fiscalizara la integración vertical de tres isapres; sin embargo, recibió una respuesta negativa de parte de la Superintendencia, por lo que recurrieron a la Contraloría General de la República.

El señor **CASTRO**.- Señora Presidenta, ¿la Superintendencia de Salud no quiso investigar?

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- La Superintendencia señaló que no correspondía investigar.

El señor **GARCÍA** (don René Manuel).- Señora Presidenta, creo que el senador Guillier se debió informar un poco



más antes de hacer esa petición. Los senadores no son fiscalizadores, por lo que cualquier institución se hubiese podido negar a esa petición, a no ser que hubiese solicitado información.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- La Contraloría General de la República consideró que la denuncia del senador Guillier ameritaba una investigación más profunda de parte de la Superintendencia de Salud. Tanto es así que el contralor señaló hace un rato que no bastaba solo con revisar si los nombres se repetían en la isapre y en la empresa relacionada, etcétera.

Volviendo a la pregunta. Si no me equivoco, la Contraloría General de la República dictaminó que la Superintendencia de Salud debían ejercer las atribuciones que tiene y que, en su momento, no ejerció. ¿Es eso lo que determinó el dictamen?

Suponiendo que fuese así, quiero saber cuántas veces ha debido solicitar la Contraloría General de la República a una superintendencia que ejerza su labor. Lo pregunto, ya que uno esperaría que las superintendencias no tuvieran que ser empujadas por la Contraloría a ejercer sus actividades fiscalizadoras.

Por otra parte, de la presentación del contralor entendí que estaba limitado de recursos como para realizar una auditoría suficientemente profunda a los requerimientos que, por ejemplo, solicitó el diputado Jorge Ulloa. En el fondo, ¿cree que la Superintendencia de Salud, de acuerdo con el decreto con fuerza de ley N° 1, tiene atribuciones suficientes puede fiscalizar a las isapres?

En esta comisión el regulador planteó que, al parecer, tendría atribuciones insuficientes, cosa que ha sido rebatida por otros exsuperintendentes de Salud. Me gustaría saber si usted considera que hay atribuciones



insuficientes para que el regulador fiscalice a las isapres.

También quiero saber si existe alguna posibilidad de que la Contraloría General de la República ejerza la acción auditora antes de 2018. Hemos recibido antecedentes relevantes -lamentablemente a través de los medios de comunicación y no por información entregada por el superintendente- sobre las múltiples advertencias que se hicieron al superintendente, en cuanto a que no se debían liberar las garantías, acción que desencadenó los problemas que tuvieron los afiliados y que sigue manteniendo en problemas a trabajadores, prestadores y acreedores.

Señor Bermúdez, quiero saber si le interesa que entreguemos los antecedentes que hemos recopilado, tal vez resumidos en una presentación. Sabemos que está atareado y superado en cuanto a labores, pero tenemos mucha información que podría servir.

Tiene la palabra el diputado Sergio Ojeda.

El señor **OJEDA**.- Señora Presidenta, me llaman la atención los comentarios finales, amén del dato que aparece en la última página de por qué no fiscalizamos más. No puede ser que un organismo público no pueda completar sus funciones por falta de presupuesto, y en este caso la baja tremendamente apreciable. En la discusión del Presupuesto del año pasado, enfatizamos y peleamos para que el reajuste se elevara. Quiero que el contralor sepa que los parlamentarios hicimos todo lo posible para elevar el presupuesto, pero como no tenemos facultades en el gasto público, no pudimos hacer mucho más.

En segundo lugar, en los comentarios finales se señala que la Contraloría General de la República, en uso de sus facultades, ordenó a la Superintendencia de Salud ejercer correctamente sus atribuciones y fiscalizar la



integración vertical entre isapre y prestadores. No sé si lo habrán respondido, por lo que me gustaría saber cuál fue la reacción de la Superintendencia ante el imperativo de la Contraloría.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Tiene la palabra el contralor general de la República, señor Jorge Bermúdez.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señora Presidenta, trataré de dar respuesta en el mismo orden que se hicieron las preguntas.

Como partí explicando, como Contraloría General de la República no hemos realizado una fiscalización a la Superintendencia de Salud a través de una vía auditora o de una investigación más intensa. Lo que hemos hecho ha sido ejercer nuestra facultad dictaminadora; por eso la orden que se da a la Superintendencia de Salud para que ejerza correctamente su facultad e investigue a fondo la existencia de integración vertical y que no se quede con la respuesta que le dan las isapres.

Ahora, ¿por qué esta forma de actuación? Porque el diseño institucional está hecho así. Si uno hace una revisión de todos los reguladores; es decir, si uno pasa por las distintas superintendencias, se da cuenta de que tienen las mismas facultades de tipo normativo, ya que pueden instruir y establecer especificaciones a la normativa. Por tanto, esas instrucciones son obligatorias para el regulado, en este caso, para la Isapre.

Ellas pueden investigar, tienen facultades para requerir información; en algunos casos, tienen facultades un poco más intrusivas -no sé si será este el caso-, incluso para sancionar, lo que, evidentemente, es un poder muy fuerte porque las sanciones, normalmente, sobre todo en las superintendencias más nuevas, son bastante fuertes.



Por ejemplo, las facultades de sanción de la Superintendencia de Educación o de la Superintendencia de Medio Ambiente -y creo que en este caso también es así-, son bastante fuertes.

Entonces, la idea del diseño institucional en la ley es que no entre a conocer de estos temas la Contraloría porque, se puede decir, es un generalista, sino que entre a conocer aquel que tiene la facultad específica para controlar ese sector.

Ahora bien, considerando el Estado en su conjunto, el presupuesto que maneja una superintendencia es bastante bajo en comparación, por ejemplo, con un servicio de Salud. Es evidente que al poner eso en la matriz de riesgos que utiliza la Contraloría para establecer las prioridades en sus auditorías, las superintendencias quedan en una posición bastante baja en el *ranking*.

¿Cuándo suben en el *ranking*?

Cuando recibimos denuncias y requerimientos de parlamentarios. Por lo menos, en este año y ocho meses que llevo en el cargo, he tratado de que los requerimientos parlamentarios siempre den lugar a una acción. En el caso de la solicitud que hizo el diputado Ulloa, la verdad es que me costó firmar ese oficio de respuesta porque era ir en contra de una prioridad que nos señala la ley, que es dar prioritaria respuesta a las solicitudes y requerimientos de los parlamentarios. Pero, por su intermedio señora Presidenta, como ustedes también saben -como parlamentarios-, la Contraloría está en varios frentes en este momento que le demandan muchos recursos. De hecho, estamos demandados judicialmente y eso, por supuesto, también distrae muchos de nuestros recursos, que son escasos.

Por lo mismo, lamento no poder dar una respuesta concreta a la primera pregunta de si aquí hay delito o no, porque no puedo decirlo, no conozco los antecedentes.



No lo sé, no tenemos esas facultades y tampoco hemos estado ahí.

En realidad, aquí hay prevaricación, porque, de manera dolosa, la Superintendencia no ejerció sus facultades, o se aplicó la ley de una manera errónea, pero con una motivación que va más allá de una mera negligencia.

Por lo tanto, no puedo responder si existe o no una situación delictual porque, primero, no me correspondería, y segundo, porque si hubiésemos estado ahí y detectado una situación de este tipo, la habríamos derivado al Ministerio Público, que es lo que corresponde hacer en caso de cumplirse esta hipótesis.

Respecto del rol de la Contraloría General de la República en cuanto a fiscalizar el cumplimiento de esta prohibición de integración entre Isapres y prestadores, y si hemos detectado que se ha vulnerado o no la normativa, precisamente, es el rol que corresponde a la Superintendencia.

Eso sí, supongo que podrá tomarlo en cuenta la Comisión, cuando se estudia el sistema se advierte que, en el fondo, está basado en la competencia entre las Isapres, por eso se prohíbe la integración, lo que parece ser muy evidente.

Sin embargo, si se revisa el artículo 173, la única norma que prohíbe la integración es esa pequeña frase que está ahí. Entonces, es una disposición muy pequeña e insuficiente para regular una cuestión tan relevante como evitar que se produzca una integración.

Por ejemplo, hasta ahora -lo que me sorprende-, se entiende que es lícito que un mismo *holding* tenga Isapres y prestadores. Eso no se ve como algo negativo pero, en realidad, no es necesario ser muy suspicaz para pensar que, tal vez, basta con cruzar a la oficina de enfrente para darse cuenta que al otro lado del *holding* está el prestador o el gerente de la Isapre.



Es evidente que hay un problema en la regulación, cuya solución, quizá, no requiere que se modifique la ley sino que basta con utilizar los instrumentos normativos que están a nuestra disposición.

Respecto del Programa de Alimentación Complementaria, puedo decir que es una auditoría muy relevante que estamos realizando. Se trata de un programa de alimentación destinado a recién nacidos y a niños que necesitan ese complemento de alimentación y cuyas familias no pueden procurárselo. Hemos realizado hallazgos que son muy relevantes -aunque esto está un poco fuera del objeto de la Comisión-, y estamos a la espera de la respuesta del Ministerio. Cuando tengamos ese informe, me comprometo hacerlo llegar inmediatamente a la Comisión, y en particular al señor diputado, para que conozcan los resultados.

¿Pudo la Superintendencia advertir este manejo fraudulento en la Isapre, respecto de la aplicación del artículo 173?

¿Tenía la capacidad para hacerlo?

Entiendo que, en términos normativos, sí tiene la posibilidad de hacerlo, pero en términos prácticos es otra cosa. En este punto, no conozco cuál es la realidad de la Superintendencia, a lo mejor, es probable que sufra las mismas limitaciones que nos afectan. Me imagino que será así porque ocurre, normalmente, que ellos tienen su programa de fiscalización, una programación para ver a quién revisan y, tal vez, en este caso, ocurrió una coincidencia desafortunada.

Para poder determinar si esto se hizo o no deberíamos instruir un sumario, y eso todavía no está dispuesto.

Acerca de si hemos fiscalizado o no a Masvida y cuáles son las irregularidades más graves, la verdad es que no fiscalizamos a las Isapres pues, claramente, no es



nuestro giro. Solo podemos llegar hasta la Superintendencia.

Respecto de las preguntas que usted formuló, señora Presidenta. ¿Cuántas veces se nos ha solicitado ordenar a una Superintendencia que ejerza su labor?

La verdad es que eso ocurre cada vez más habitualmente. Por ejemplo, en este momento, está la situación con la Superintendencia de Educación, a propósito del caso de los profesores en San Fernando, que hasta ahora no tiene solución. En ese caso, lo que hicimos fue allanar el camino a la Superintendencia y al Ministerio para que dieran una solución legal a ese problema. En otros casos lo hemos hecho también, como en materia de medio ambiente, aunque en mi caso, por razones de mi actividad profesional anterior, debo abstenerme. En este momento, también estamos realizando una fiscalización que nos ha costado mucho llevar a cabo: terminamos una fiscalización en la Superintendencia de Pensiones, a propósito de lo mismo, y una fiscalización en la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que es inédita en nuestra historia porque, en 90 años, nunca se hizo una auditoría a esa Superintendencia, cosa que todavía no hemos podido siquiera iniciar porque, en ese caso, enfrentamos un problema de resistencia. Pasado mañana nos reuniremos con el superintendente para tratar de destrabar esa dificultad.

Entonces, la respuesta es sí, cada vez más nos requieren, y esto se debe al diseño institucional, porque quien debe efectuar el control del sector regulado no es la Contraloría, sino que el superintendente. Para eso se crearon las superintendencias.

Por otra parte, usted mencionó el caso del límite presupuestario que tiene la propia Contraloría, y si este límite podría afectar también al superintendente. Al respecto, no conozco la realidad de las superintendencias



-creo que ya lo respondí-, habría que ver si les alcanza o no para realizar sus propias fiscalizaciones.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que, y no es que quiera defender a las superintendencias sino que transmitir cómo se hace esto, normalmente, las fiscalizaciones no son procedimientos en que se diga: "ah, voy a fiscalizar tal cosa", sino que hay un proceso que tratamos sea lo más objetivo posible de acuerdo a ciertos parámetros, y los parámetros son los que ya señalé. Por ejemplo, los recursos públicos que están involucrados, el impacto que tiene en la comunidad, porque, tal vez, puede darse el caso de que se trate de una municipalidad muy pequeña, que no tiene muchos recursos, pero el impacto que generará será tremendo, por lo que ese es otro elemento que debemos considerar; las denuncias que recibimos de parlamentarios, en primer lugar, y de la ciudadanía en su conjunto, además de los resultados de las propias auditorías que se realizan.

Todos estos elementos son incorporados a esta ecuación para poder hacer una especie de programa de fiscalización.

Imagino que las superintendencias lo hacen también, al menos, las que conozco, y creo que la de Salud debe hacerlo.

¿Todavía hay una posibilidad de ejercer una labor de auditoría o de fiscalización en general durante este año y no para el 2018?

Hay una posibilidad de hacerlo; si tuviéramos más antecedentes, probablemente, lo podríamos hacer. Pero debo hacer presente -ojalá quede claro- que el día tiene 24 horas y son los mismos funcionarios; por lo tanto, cuando decimos: ¡vamos a fiscalizar esto! Significa que sacaremos de la lista otra cosa, o sea, cuando se coloca en el *ranking* a la Superintendencia de Salud, quiere decir que también sacaremos del *ranking* a una



municipalidad, por ejemplo, o sacamos del *ranking* de ese año a otro servicio público, porque los recursos son los que están. No es que esté pidiendo más recursos. Simplemente es una realidad, y aunque hubiese más recursos, siempre pasaría lo mismo, porque las necesidades son siempre infinitas.

Finalmente, respecto del presupuesto, el gráfico que está al final es para demostrar, con una imagen, cómo ha evolucionado el presupuesto de la Contraloría respecto de la evolución del presupuesto general de la nación.

O sea, si el año 2014 el presupuesto de la Contraloría correspondía a 0.176 por ciento, hoy corresponde al 0.157. Entonces, eso que parece un cambio un poquito marginal, en realidad no lo es. Por ejemplo, si uno tiene que fiscalizar los recursos de la gratuidad de la educación superior, o si tiene que fiscalizar la construcción de los hospitales del programa 20.20.20, esas dos materias tan diversas implican un tremendo esfuerzo de fiscalización para la Contraloría. Por eso, el reclamo no es tanto el monto, sino la estabilidad. La estabilidad presupuestaria le permitiría a la contraloría desprenderse de la "negociación" con sus fiscalizados, que es la Dipres y el Ministerio de Hacienda, y también poder planificar a más largo plazo sus actividades de fiscalización.

Eso es lo que puedo informar, señora Presidenta.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Muchas gracias señor contralor. Le agradecemos su presencia.

-El contralor general de la República se retira de la Sala.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Ofrezco la palabra el superintendente de Salud, señor Sebastián Pavlovic.



El señor **PAVLOVIC**.- Muchas gracias, señora Presidenta.

Mi presentación va a recorrer dos temas fundamentales. El primero tiene que ver con las innumerables y recurrentes consultas sobre la garantía legal de isapre Masvida y los procesos de autorización de pago de deudas garantizadas con los fondos que están en garantía; segundo, lo vinculado al interés de esta comisión por el avance de la llamada investigación sobre integración vertical a partir de la intervención de la Contraloría General de la República.

Como antecedentes preliminares, para los efectos de recordar algunas cosas, hoy estamos en un escenario de intervención extraordinaria de la Superintendencia de Salud para decretar medidas excepcionales de administración y la designación de un administrador provisional solo proceden en el evento que concurran las hipótesis de los artículos 221 y 222.

Hay que recordar que la antigua Ernest & Young, el 28 de febrero de este año, retiró su firma de los estados financieros auditados del año 2015, al tiempo que informaba que no iba a poder liberar su informe financiero respecto del 2016, que de alguna manera distorsionaba antecedentes directos e inmediatos en virtud de los cuales esta superintendencia tomó decisiones, por lo cual dejaron de tener valor y determinaron la intervención de la superintendencia al decretar medidas excepcionales, como el nombramiento de un administrador provisional.

En esa situación de incertidumbre, la prioridad en aquella época, y hasta el día de hoy, sigue siendo buscar una salida para la protección de las personas y sus derechos, y en especial, la continuidad de sus contratos previsionales de salud.

Ahora, específicamente sobre el procedimiento administrativo sobre la eventual infracción al artículo



173 del DFL N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, en el marco normativo aplicable hay un inciso del artículo 173, que específicamente establece que "Las Instituciones tendrán por objeto exclusivo el financiamiento de las prestaciones y beneficios de salud, así como las actividades que sean afines o complementarias de ese fin, las que en ningún caso podrán implicar la ejecución de dichas prestaciones y beneficios ni participar en la administración de prestadores".

Se debe destacar que respecto de los prestadores la Superintendencia de Salud, al menos en esta área, no tiene facultades de regulación, fiscalización ni sanción. Sin perjuicio de ello, se citó a los gerentes a efectos que comparecieran voluntariamente, y por otro lado, se les requirieron los antecedentes pertinentes a las isapres.

A propósito de lo que planteó el contralor hace algunos minutos, esta norma se origina en el marco de la discusión de las modificaciones a la llamada ley de Isapres, para la reforma del 2005, que no solamente quedó el sistema de garantías explícitas en salud, sino que además modificó la ley de autoridad sanitaria y, adicionalmente, el marco normativo de las isapres.

En el primer informe de la Comisión de Salud se dice: "en cuanto a la integración vertical, la mayoría de la comisión consideró que se trata de algo legítimo, en la medida que prestadores y aseguradores operen con independencia, persigan cada uno los objetivos que le son propios y cuenten con gerencia y contabilidad separadas, de manera de evitar subsidios ocultos o ahorro de costos cruzados. Se hizo presente que la figura de la integración es de carácter jurídica y su finalidad es prevenir el fraude tributario. Por otra parte, una norma legal que pretenda prohibirla puede ser fácilmente eludida por la vía contractual".



El segundo informe de la Comisión Salud señaló que "se aprueba el actual artículo 173, eliminando su frase final, que señalaba lo siguiente: "(...) sea directamente o a través del nombramiento de directores, gerentes, administradores, apoderados o representantes legales"."

Entonces, la superintendencia recién el 2014 impartió una instrucción vinculada justamente con hacer una suerte de separación de aguas entre las gerencias del prestador y la gerencia de las isapres o planas ejecutivas. Esa fue la instrucción que se fiscalizó.

En el marco de un requerimiento de abogados a la Superintendencia de Seguros, cuya preocupación básicamente tenía que ver con el fenómeno económico de la integración vertical y el hecho de que las isapres, al definir sus planes de salud y ofrecer dentro de sus planes prestadores preferentes, aquellos que estaban vinculados a través de holding, consideraban que esa era una expresión de este fenómeno de integración, y además asumían que este fenómeno estaba prohibido por ley.

La superintendencia, aplicando el criterio que hasta ese entonces imperaba, que había ejercido sus facultades hasta donde creía que era la interpretación de la norma correspondiente, entendió que no había antecedentes nuevos que permitieran iniciar una fiscalización.

La Contraloría, de alguna manera, extendió el espacio de actuación de la superintendencia, cuestión que nosotros vimos como una oportunidad, no solamente para ir por la vía de la fiscalización, sino también por la vía de la regulación respecto de esta materia en particular.

Por lo menos de lo que planteó el contralor y de lo que logro entender sobre lo que él planteó en su dictamen, la fiscalización está específicamente vinculada al hecho de que una isapre no intervenga en la administración de un prestador y cómo ciertos efectos de un modelo de



organización, a través de holding, podía prestarse para entender vulnerada una norma legal.

Para demostrar que por la vía de esta organización de holding se vulneraba la norma, se citó a declarar al directorio y a ejecutivos claves de tres isapres denunciadas, a fin de conocer y establecer, en base a estas declaraciones, la forma de operar de las isapres denunciadas con sus empresas controladoras y los prestadores de salud relacionados por medio de los mismos.

Adicionalmente, se hizo un análisis documental de las actas de directorio de cada isapre y de las empresas relacionadas, así como de los contratos de servicio, cuando los hubiera, con prestadores relacionados; también se hizo un análisis financiero de las principales partidas que constituyen saldos con entidades relacionadas y una revisión de estructura de cargos de los *holdings* controladores, entre otros antecedentes.

Como estamos en un proceso administrativo abierto, podemos comentar las causales que llevaron a formular cargos, pero comprenderán que no puedo emitir pronunciamientos definitivos, con la finalidad de evitar cualquier causal de inhabilidad al momento de pronunciarme eventualmente por los recursos a que hubiere lugar.

¿Cuáles son los resultados criminales que originaron esta formulación de cargos? Las tres isapres comparten similares formas de organización: una estructura societaria, en la que hay una controladora que invierte principalmente en los ámbitos de los seguros de salud, que son las isapres, y de los prestadores de salud, que son las clínicas.

Además, estos *holdings* han creado empresas informáticas, inmobiliarias, asesorías contables,



tributarias y de otro tipo, que les prestan servicio a todas las empresas del grupo al cual pertenecen.

Adicionalmente, se constató la participación de altos ejecutivos de los *holdings*, cuyos roles tienen injerencia en la administración de diversas empresas del grupo, que fue la hipótesis que ordenó investigar Contraloría.

Básicamente, lo que se detectó es que sin perjuicio de que se está cumpliendo con la instrucción de la Superintendencia de que no haya ejecutivos de la isapre y del prestador que estén cruzados, sí los hay "aguas arriba", a través de *holdings*.

Lo que ocurre es que esos ejecutivos no solamente se encuentran "aguas arriba" en otros directorios, sino que, además, hay ejecutivos del *holding* que desarrollan funciones clave en prestadores, los que de alguna manera también tienen determinada injerencia en la administración de la isapre.

En virtud de lo anterior, se formularon cargos a las referidas isapres, mediante varios oficios ordinarios, y hoy estamos en etapa de descargos.

A partir de las conclusiones o hallazgos de toda la etapa de instrucción de la investigación, se ha analizado no solamente la situación de los ejecutivos, sino otros aspectos vinculados a la integración, los que no siempre han estado sobre la mesa y tienen que ver básicamente con el uso de los recursos recaudados en isapres y cómo esos recursos son traspasados a empresas relacionadas y sirven como fuente de financiamiento para el desarrollo estratégico de una red de prestadores o de otro tipo de nivel de *holding*.

Entonces, ¿qué vamos a analizar sobre posibilidades de regulación futura? En cuanto a las transacciones entre las isapres y las empresas relacionadas, la Superintendencia ha conformado una comisión para regular el registro de tratamiento contable de las remesas de la



cuenta corriente mercantil en los estados financieros de las isapres e inversión de los excedentes de caja, a través de préstamos a empresas relacionadas, y su impacto en las partidas que influyen en la determinación de los indicadores legales de liquidez, garantía y patrimonio.

En palabras simples, los flujos de dinero entre una isapre y empresas relacionadas se dan muchas veces a través de cuentas corrientes mercantiles, las que permiten el flujo de recursos de ida y vuelta.

¿Qué es lo que ocurre? Básicamente, que son de ida. Y en algún sentido lo que ocurre es que la administración financiera de los recursos de la isapre queda separada de la institución misma, y queda en una entidad cuya *expertise* o único giro tiene que ver con el manejo financiero de sus recursos. Por el riesgo que puede significar para la isapre este traspaso de recursos sin garantías suficientes, sin registros suficientes, es que estamos analizando no solamente la posibilidad de fiscalizar, sino eventualmente de impartir instrucciones al respecto.

Esto es lo que puedo avanzar en cuanto a la integración vertical, debido a que estamos con un proceso abierto.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- ¿Algún diputado desea hacer consultas respecto de la integración vertical?

Entiendo que la Presidenta también invitó al superintendente para referirse al tema de las garantías.

Tiene la palabra el diputado Marcos Espinosa.

El señor **ESPINOSA** (don Marcos).- Señora Presidenta, la consulta a nuestro invitado es si dentro de las medidas que han adoptado -desde ya creo que son las adecuadas-, hacen la autocrítica en el sentido de la oportunidad, tal como lo planteaba un colega parlamentario.



Digo esto en razón de que ya había muchas señales que podían anticipar el desenlace que hoy estamos viviendo, en materia no solamente del esquema de funcionamiento de la isapre, sino también de la forma como se relacionaba con los prestadores y la integración vertical, que prácticamente queda explicitada por lo que ustedes mismos han pesquisado. Eso por un lado.

Por otra parte, me preocupa si esto a lo mejor algo más estructural. Porque si vemos la dinámica de funcionamiento del mercado y de las isapres en su conjunto, también podemos establecer ciertos parangones en la mecánica de funcionamiento, donde prestadores e isapres se confunden.

Entonces, me gustaría saber si ustedes tienen algún estudio o algún indicador que permita anticiparse a una situación como la que se está viviendo hoy en esta isapre.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Tiene la palabra el diputado Leopoldo Pérez.

El señor **PÉREZ** (don Leopoldo).- Señora Presidenta, junto con saludar al superintendente quiero hacer la misma consulta que le hice al contralor, quien esbozó en parte las potestades que podrían tener las superintendencias genéricamente, desde el punto de vista de que se trata de entes fiscalizadores, de acuerdo con la ley.

Ahora, respecto del caso que nos convoca, más allá de lo que están realizando con estas tres isapres integradas verticalmente, lo que me preocupa o me preocuparía es la capacidad de la Superintendencia de anticipar problemas, como los que estamos conociendo en Masvida.

Porque, más allá del tema de si se fiscalizó más tarde, de si hubo antecedentes, de si participó el Senado con tres abogados, lo que quiero saber es si hoy la Superintendencia de Salud, a la que entiendo se anexó la



antigua Superintendencia de Isapres, tiene la capacidad como para advertir problemas desde el punto de vista financiero.

Asimismo, cuando uno de los fiscalizados, entiéndase isapre, por distintos motivos falsea datos, ¿tiene ese nivel de capacidad? Me gustaría saberlo, porque creo que más allá de las responsabilidades es importante saber si las isapres tienen esa capacidad y los recursos necesarios desde el punto de vista no solo financiero, sino también del personal capacitado para advertir *ex ante* los problemas y no *ex post*, cuando ya la cosa explotó.

Eso es lo que quiero preguntar y que el superintendente me lo pueda aclarar, porque, en caso contrario, ya hay un problema, como decía el contralor, de la estructura del sistema.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Tiene la palabra el diputado Juan Luis Castro.

El señor **CASTRO**.- Señora Presidenta, en otro orden de cosas, quiero preguntar al superintendente, a raíz del artículo que salió ayer en El Mercurio, acerca de lo que opina el señor Enrique Hidalgo, encargado de la unidad de supervisión de riesgo de la Superintendencia de Salud, quien, en el marco del sumario hecho al exjefe de fiscalización, señaló que él habría advertido, hacía más de un año, los altísimos niveles de riesgo por la sobrevaloración de los activos que tenía la isapre, que dicha condición era de extrema gravedad y que si no se materializaba la venta de la institución, esta podría quebrar.

Según señala este señor: "hace más de un año la isapre estaba técnicamente quebrada", y dada la antigüedad de la deuda, "la Superintendencia" -dice él- "estaba facultada, a través de sus facultades legales, para tomar acciones



mucho antes de lo que lo hicimos". No obstante, aseguró que esto no era ámbito de su gestión. Y a renglón seguido dice: "yo era del criterio de que por ningún motivo del mundo se hubiese permitido una rebaja de garantía, dado que, a mi juicio, tenían activos sobrevalorados", y no es lo que correspondería, porque "desde el punto de vista de análisis de riesgo, a mi juicio" -lo reitera- "no correspondía".

Señora Presidenta, por su intermedio, consulto al superintendente qué comentario le merece la declaración hecha en el marco de un sumario respecto del nivel de prevención y advertencia que se pudo haber tenido en cuanto a la quiebra inminente que había de la isapre, mucho tiempo antes de que esto ocurriera.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- ¿Algún otro diputado quiere intervenir?

Si no es así, voy a aprovechar de hacer algunas consultas.

En primer lugar, saludo al superintendente y a su equipo.

Respecto de la integración vertical, en el entendido de que la Superintendencia expresa que es la Contraloría la que le expande sus atribuciones, quiero entender que lo que plantea la Superintendencia es que hasta ese momento no las tenía, para haber levantado los cargos que hoy levanta, y que es el órgano contralor el que le expande las atribuciones. Quiero saber si es eso lo que han transmitido y eso es lo creen; finalmente, eso es lo que van a defender. Y cuando, en primera instancia, rechazaron hacer una investigación más profunda, eso significaba que hasta ese momento entendían que no tenían atribuciones y que es la Contraloría la que les permite levantar los cargos que hoy están levantándole a las diferentes isapres.



Dicho lo anterior, quiero saber qué sanción arriesgan las isapres por ese levantamiento de cargos. No me diga que va a sancionar, pero uno sabe el rango en el cual, según los cargos, puede tener sanción. Entonces, quiero saber a qué se arriesgan las isapres, según los cargos que se han levantado. Cargos de los que nos enteramos a través de los medios de comunicación. Una vez más nos encontramos con la Superintendencia entregando preinformes y precargos en medios de comunicación.

Quiero solicitarle que se nos informe cuáles cargos, esto que salió hoy que dice que el superintendente entregó por transparencia, por lo tanto, no habrá ningún problema que nos diga aquí, en esta Comisión, lo mismo que le dijo a los medios de comunicación por transparencia. Que nos diga cuáles son los cargos y qué riesgo de sanciones tienen, sobre todo que Masvida, por lo que uno se pudo enterar por los medios de comunicación, tiene un cargo mínimo, una cosa muy menor, que llama la atención, dada toda la información que nosotros tenemos.

Por supuesto, me sumo a la pregunta del diputado Juan Luis Castro sobre el sumario, que son declaraciones juradas, obviamente escritas, firmadas por todos los funcionarios, en las que plantean, en una y otra oportunidad, *mails*, reuniones y una cantidad innumerables de advertencias, lo que no se condice con que no haya tenido la capacidad de fiscalizar, ni haya tenido, a mi parecer, la gente idónea, ni falta de personal no preparado para fiscalizar, que no estaba contemplado en la planificación de 2016. Es todo lo contrario lo que uno encuentra en este sumario. Aprovecho de preguntarle por qué no nos lo ha entregado; espero que lo haga llegar durante esta semana, como también espero que me entregue las respuestas a las preguntas que quedó de contestarme la sesión pasada y que todavía no me responde por



escrito, a pesar de que se comprometió a hacerlo. ¿Qué tiene que decir al respecto de este sumario en que el exjefe de Fiscalización, el señor Puebla, habla también de que el señor Ricci instó a fiscalizar; muy diferente a lo que usted planteó, superintendente, en una radio en algún momento? Usted dijo que el señor Ricci, por su conflicto de interés, había liberado las garantías y que él había sido el responsable. Eso fue en la radio ADN, todo el mundo lo puede escuchar. Sin embargo, el señor Puebla declara que tiene correos a través de los cuales el señor Ricci insta a fiscalizar y opina que hay que negar la solicitud de garantía.

También, el señor Hidalgo plantea una y otra vez que debió haberse negado. Entiendo que hay muchos informes de la Unidad de Riesgos que hablan de los problemas de Masvida y que toda la situación de Masvida va decayendo en vez de mejorar.

¿Qué tiene que decir el regulador, quien, luego de tener todos los antecedentes, todos los instrumentos, toda la organización de su Superintendencia diciéndole que la isapre está quebrada, que está a punto de quebrar, que por ningún motivo libere las garantías, y sin embargo toma la decisión de liberar 24.000 millones de garantías? ¿Qué pasó ahí?

Lo consulto, porque según lo que nos ha dicho en reuniones anteriores esto estaba en proceso de negociación y que había un interesado en la compra. Sí, pero usted se tiene que basar en las cosas seguras y lo único seguro que tenía eran los antecedentes de sus funcionarios y de las fiscalizaciones de su propia Superintendencia.

Lo que le diga su regulado de cómo le está yendo en la negociación, es completamente subjetivo. Entonces, ¿por qué usted no le hizo caso a su gente? ¿Por qué?



Tiene la palabra el superintendente de Salud, señor Sebastián Pavlovic.

El señor **PAVLOVIC**.- Señora Presidenta, respecto del problema de la integración vertical, que fue expuesto en la primera parte de la presentación, solo para volver al marco normativo, la ley explícitamente, de hecho hasta donde recuerdo, cuando entra en otras áreas, por ejemplo, a preocuparse por el tema de la integración vertical, básicamente lo que establece son ciertos límites para la integración vertical, no hay una prohibición, hasta donde yo recuerdo, una normativa que explícitamente se haya referido a eso.

Expresamente, en la historia de la ley correspondiente, se reconoce que no se prohíbe la integración vertical, sino que lo que se busca es que haya administraciones separadas. Y la integración a través de holding no es necesariamente una forma de eludir la ley, sino que es una forma de organización empresarial; es un fenómeno económico.

Los riesgos que existen, a propósito de la integración vertical, que sin duda están, que tienen que ver con una desalineación de incentivos, falta de transparencia en el proceso de negociación, en que las ganancias teóricas de eficiencia que puede tener la integración vertical, porque en el fondo la integración vertical, como fenómeno económico, busca aprovechar economías de escala, generar alineación de incentivos. Adicionalmente, tiene un efecto anticompetitivo, en algún sentido, y estas posibles ganancias de eficiencia, sino no están bien alineados los incentivos, se quedan a nivel de los dueños del holding, de la isapre, del prestador.

Además, hay otros riesgos que no siempre han estado en el debate y que tienen que ver, por ejemplo, con lo que sucedió en el caso de Masvida, que tienen que ver con el desfondamiento de la unidad económica que genera



recursos. Por lo tanto, es un riesgo que puede estar a nivel de un holding de salud, como los que existen hoy, como a nivel de un holding en el cual no solo hay integración vertical con prestadores, pero que sí la isapre cumple un rol fundamental para allegar recursos.

Sin duda ahí hay una reflexión jurídica o legislativa que hacer, que tiene que ver con tomar una opción de política pública, con todos los antecedentes que existan, puesto que la integración vertical puede, eventualmente, ser un fenómeno virtuoso, incluso en salud, no probablemente en el actual marco regulatorio, ni probablemente tampoco en el actual estado de la industria, con isapres muy concentradas, con prestadores muy concentrados, en Santiago por ejemplo. Pero hay fenómenos de integración vertical; de hecho en Chile existen en otras áreas. Existen a nivel de las mutuales, por ejemplo.

Las mutuales son un fenómeno de integración vertical, en el que el administrador del seguro también administra a los prestadores. Siempre se cita como ejemplo al sistema público como un esquema de integración vertical.

El señor **ESPINOSA** (don Marcos).- El sistema eléctrico.

El señor **PAVLOVIC**.- No, pero el sistema público de salud, en el sentido de que llega a tal extremo de eficiencia en que es el comprador el que define cuáles son los precios de transferencia de los prestadores, y el ejemplo que siempre se menciona en salud, es el fenómeno de la Kaiser Permanente, una organización estadounidense que funciona en un esquema más integrado.

¿Qué riesgo hay de que la situación de Masvida o de alguna otra de las isapres fiscalizadas presente algún riesgo al respecto? Bueno, efectivamente, como comentaba, hay fenómenos asociados a la integración vertical que sin duda representan un riesgo que hay que evaluar y controlar, y que tiene que ver con la falta de controles



internos, con el hecho de que el interés primordial de los afiliados o de la supervivencia financiera en isapres se vea colisionado con los intereses que tengan el holding para expandirse, por ejemplo, o para financiar otros prestadores u otros desarrollos del holding.

Por lo tanto, eso es algo que nosotros estamos mirando para ver cómo, por la vía regulatoria, hasta donde alcanzan nuestras facultades, podemos avanzar.

La Superintendencia recibió el dictamen de Contraloría como un espacio para reinterpretar sus facultades en esta materia. La Superintendencia entendía que había ejercido sus facultades con la dictación de esta instrucción, que es de 2014, y fiscalizando el cumplimiento de esa instrucción. El que Contraloría nos haya planteado que no era suficiente, que había que ir un poco más allá, nos pareció una buena noticia para ir más allá en la fiscalización, que es lo que hemos hecho.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- ¿Habría acuerdo Comisión para prorrogar la hora de término de la sesión?

Acordado.

¿Habría acuerdo para reiterar los oficios que están pendientes, bajo apercibimiento del artículo 10 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dada la demora de la respuesta?

Acordado.

Tiene la palabra el señor Marcos Espinosa.

El señor **ESPINOSA** (don Marcos).- Señora Presidenta, respecto de los invitados para la siguiente sesión, creo que hay que establecerlos claramente porque me da la impresión de que en los acuerdos que adoptamos en la sesión pasada quedó medio difuso.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Sí, lo que pasa es que los parlamentarios tuvimos una confusión, pues estaban citados el contralor y el



superintendente. Creo que hay que conversar con la presidenta porque el superintendente no va a terminar de exponer el tema de la garantía legal, por lo que es probable que ella quiera invitarlo nuevamente. Entonces, como se extendió por 30 días el plazo de funcionamiento de la comisión, invitemos para el martes 22 en primera instancia al superintendente y al senador Guillier, después veamos si la auditora de *Ernst & Young* quiere venir ese mismo día.

¿Habría acuerdo para ello?

Acordado.

Puede continuar, señor superintendente.

El señor **PAVLOVIC**.- Respecto de la sanción que arriesgan las isapres por esa formulación de cargos, la ley establece que puede alcanzar las 1.000 Unidades de Fomento, y en caso de reiteración puede cuadruplicarse.

Les enviaremos copia de la formulación de cargos en el oficio en que respondamos todo lo que se nos consultó.

En cuanto al sumario, como está vinculado a la liberación de garantía...

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Las preguntas del diputado Castro y las mías se refieren a un tema de marco general del sumario. No obstante, nos parece bien que para la sesión del 22 pueda traer mayores y más profundas respuestas, pero queremos su opinión general al respecto.

El señor **PAVLOVIC**.- El funcionario Enrique Hidalgo, en el marco de un sumario instruido por este superintendente en contra del exjefe de de fiscalización, declaró que, a su juicio -la isapre llevaba técnicamente un año quebrada-, no era partidario de liberar garantía. Eso lo dijo en el marco de un sumario que revisé a principios de este año. Por lo tanto, puedo opinar que, por lo menos hasta donde nos correspondió evaluar, la situación de



Masvida es consistente con lo que dijimos desde un principio.

Desde el segundo semestre de 2015 se comenzaron a encender las primeras alarmas respecto de isapre Masvida; se empezó a estrechar el rol de fiscalización sobre isapre Masvida, pidiendo informes complementarios a la entidad auditora; se estableció la prohibición de transferencia a empresas relacionadas en agosto del año pasado; fue la primera isapre que incluimos dentro del esquema de supervisión basada en riesgo, que era un proyecto que venía en maduración desde hace varios años, pero que lamentablemente no había podido cristalizar a tiempo y cuando estuvo en condiciones de lanzarse el proceso de supervisión basado en riesgo, que implicaba generar una matriz de riesgo sobre la isapre, la primera incluida fue justamente Masvida. El primer informe que emanó de este trabajo, desde agosto del año pasado, se me dio a conocer en septiembre de dicho año y las conclusiones de ese informe son que la isapre presenta una situación de vulnerabilidad muy importante, cuestión que planteamos en la primera sesión que estuvimos acá. Por lo tanto, eso es consistente con lo que hemos dicho.

Ahora bien, nos dimos cuenta de que estábamos en una situación muy delicada -ya lo percibíamos desde antes-, pero nos parecía que lo importante era tratar de encontrar una salida. Nosotros veíamos que la isapre seguía funcionando y cumpliendo con los indicadores legales. Cabe recordar que el incumplimiento de los indicadores legales es lo que nos faculta para intervenir. Atendido a que formalmente cumplieran con los indicadores legales, lo que hicimos fue monitorear. Efectivamente, por la vía de negar el uso de recursos en garantías para el pago de deudas, se podría haber generado o desatado un escenario del incumplimiento de indicadores, lo que, sin duda, habría afectado también a



los beneficiarios. Por eso había que evitar a toda costa que se interrumpiera la atención de los beneficiarios, información que se encuentra en la presentación que trajimos.

Si quieren lo dejamos hasta aquí y lo retomamos en la próxima sesión.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Tiene la palabra el diputado señor Juan Luis Castro.

El señor **CASTRO**.- Señor superintendente, ¿es compatible la afirmación que hizo el señor Hidalgo al advertir un inminente riesgo de quiebra? Entiendo que una cosa es una alarma de riesgo y otra cosa es constatar que a una cierta época o fecha la situación es insostenible. Consulto lo anterior porque entiendo que él era el jefe de la unidad o lo es. No lo sé.

El señor **PAVLOVIC**.- Lo ascendimos.

El señor **CASTRO**.- ¿Subió?

Es la unidad de supervisión de riesgos. Entonces, ¿qué fuerza tuvo esa opinión? ¿Cómo se materializó, no solo en un sumario *ex post*, sino en el tiempo en que venían constatándose esos hechos antes de producirse finalmente la quiebra? ¿Qué registros hay de esas opiniones dadas por esa autoridad interna?

El señor **PAVLOVIC**.- En septiembre del año pasado, en virtud de esta preocupación que ya a estas alturas era bastante evidente sobre la situación de riesgo a la cual estaba expuesta isapre Masvida, se le exigió un plan de normalización financiera que tenía por objeto evitar que se siguiera deteriorando la situación financiera de isapre Masvida.

En septiembre del año pasado isapre Masvida tenía alrededor de 500.000 beneficiarios, y nos parecía completamente crítico buscar la mejor alternativa para que la isapre siguiera funcionando y no arriesgar la atención de salud de esas más de 500.000 personas.



Por lo tanto, todas las medidas de fiscalización tuvieron un efecto concreto, que dice relación con una creciente intervención sobre la situación de Masvida, creciente intervención que se materializa cuando hay incumplimiento objetivo del indicador legal y reconocimiento de falseamiento u ocultamiento de información a la autoridad, y a partir de eso la superintendencia estaba habilitada para intervenir como lo hizo, con los antecedentes que tenía.

Respecto de la opinión personal del señor Hidalgo en cuanto a que él no habría liberado garantías fue una opinión que dio en el marco de un sumario administrativo varios meses después.

El señor **CASTRO**.- ¿Él no lo advirtió nunca?

El señor **PAVLOVIC**.- No, estuve con él en la reunión en que se me presentó el informe de riesgo en el cual lo que se decía era que la isapre presentaba una serie de indicadores que la hacían altamente vulnerable ante ciertas situaciones, que tenía un problema serio de control interno y que representaba una situación de riesgo bastante alto. Eso fue lo que se me informó formalmente.

Si la comisión lo estima, puedo enviar copia de ese informe que se nos presentó.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Hace mucho tiempo solicitamos todos los informes de riesgos desde 2014 a la fecha, y aún no los ha enviado.

El señor **CASTRO**.- Señora Presidenta, ¿está citado el señor Hidalgo?

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).- Acordamos citar al señor Hidalgo y a otras personas más de la superintendencia.

En el sumario hay que expresiones que imagino conversaremos en la sesión del martes 22, que se relacionan con varias reuniones e incluso mails que le



llegaron a usted, señor superintendente. Por ejemplo, hay uno del señor Ricci que dice lo siguiente: "ayer le di vueltas a lo de Masvida y ciertamente debemos negar la solicitud de liberación de garantías. Llamaré a Nydia y al Super en ese sentido" (Sic).

Lo mismo reconoce el señor Puebla, que dijo que el señor Ricci instó a fiscalizar, muy por el contrario a lo que había quedado en el ambiente, en cuanto a que el señor Ricci quería liberar las garantías porque era pariente del señor de Finanzas.

Señor superintendente, le voy a solicitar que para la próxima sesión traiga o tenga claridad absoluta de las veces que se reunió, que recibió mails, es decir, todas las informaciones que tiene porque solo contamos con la de los medios de comunicación, no tenemos más antecedentes al respecto. Esperamos que nos llegue el sumario esta semana, como dijimos, ya que en varias oportunidades salen las conversaciones con usted, y no solo a fines de agosto sino que mucho antes.

Entonces, le pido que tenga claridad absoluta de todos los días y oportunidades en que se reunió con cada uno de los involucrados en este sumario y hablaron del tema de la liberación de garantías.

El señor **PAVLOVIC**.- Ningún problema, señora Presidenta.

La señora **RUBILAR**, doña Karla (Presidenta accidental).-
¿Alguna otra cosa?

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 16.39 horas.

ALEJANDRO ZAMORA RODRÍGUEZ,

Redactor

Jefe Taquígrafos Comisiones.