ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

02 de marzo de 2015

Hon. Ángel R. Rosa Rodríguez
Presidente
Comisión de Gobierno, Eficiencia Gubernamental
e Innovación Económica
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto del Senado Número 1224**, que propone enmendar las Secciones 7 y 8 del Artículo 4 de la Ley 72-1993, según enmendada, conocida como "Ley de la Administración de Seguros de Salud", a los fines de facultar al/la Presidente/a de la Junta de Directores de la Administración, a establecer un Comité de Cumplimiento compuesto por cinco (5) de los miembros de la relacionada Junta, que fiscalizará la observancia de los parámetros del contrato de administración de los servicios de salud mental y la calidad en el ofrecimiento de aquéllos, según pactados por la ASES; y para otros fines relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, una investigación realizada por el Senado de Puerto Rico concluyó que la privatización de los servicios de salud mental, sujeta a un contrato entre la Administración de Seguros de Puerto Rico (ASES) y la APS Healthcare, Inc., (en adelante, APS), ha causado múltiples violaciones de ley en la prestación y administración de los servicios de salud mental en Puerto Rico. Además, dicha investigación concluyó que los servicios de salud mental que se ofrecen a la población que utiliza los planes médicos Mi Salud y Medicare Advantage, no cumplen con las métricas de calidad de cuidado ni con las expectativas del contrato entre la APS y la ASES. Por ende, la Asamblea Legislativa entiende que las entidades gubernamentales y privadas encargadas de proveer los servicios de salud mental, entiéndase la APS, la ASES y la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA), no cumplen con los contratos ni obligaciones de Ley que les corresponde. Ante lo cual, la Asamblea Legislativa arguye que el acceso a los servicios de salud mental en Puerto Rico, están limitados por un claro conflicto de intereses entre la APS y su red de proveedores.

Asimismo, se señala en la medida que la continuidad de estos servicios, así como la integración de los servicios de salud mental y física, se ven afectados por la administración de la cubierta de beneficios y el modelo actual de prestación de servicios de salud. Así pues, se explica que lo anterior surge a causa de que el contrato existente para la administración de los servicios de salud mental que tiene ASES con APS, no ha sido monitoreado de forma adecuada ni por la ASES ni por la ASSMCA, que son las agencias con injerencia sobre el asunto.

Por tal razón, la Asamblea Legislativa propone enmendar la Ley 72 – 1993, a modo de crear, dentro de los miembros de la Junta de Directores de la ASES, un Comité de Cumplimento de Salud Mental encargado de validar la fiel observancia de la administración de los proveedores de servicios de salud

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.725.3521
www.ogp.pr.gov

mental, según fuera pactada. Se propone, además, que el Comité a crearse se asegure que la compañía administradora de los servicios de salud mental cumpla con lo establecido en el contrato y con las obligaciones instituidas en la Ley 72, *supra.* Lo anterior, con el propósito de ofrecer servicios de salud mental de la manera más eficiente al pueblo de Puerto Rico.

Expuesto el propósito y contenido del **Proyecto del Senado Número 1224**, procedemos a ofrecer nuestros comentarios legales sobre el mismo. Veamos.

En primer lugar, desde un punto de vista gerencial, debemos explicar las responsabilidades de las entidades públicas envueltas en lo propuesto en esta medida. De un lado, la ASSMCA, creada por la Ley 67-1993, según enmendada, tiene la responsabilidad de establecer y coordinar los servicios de orientación, programas y servicios relacionados con la salud mental, la adicción a drogas y el alcoholismo. Además, la ASSMCA es responsable de licenciar todos los Programas que ofrecen servicios de salud mental y contra la adicción.

Por su parte, la ASES fue creada mediante la Ley 72, *supra*, como un ente jurídico y administrativo que disfruta de plena autonomía operacional y fiscal. La misma tiene la responsabilidad de establecer un sistema de seguros de salud que le brinde a todos los residentes de la Isla acceso a cuidados médico-hospitalarios de calidad, independientemente de su condición económica y capacidad de pago. Entre sus funciones, la ASES se encarga de contratar las compañías encargadas de administrar servicios de salud mental en Puerto Rico. La APS Healthcare, Inc. de Puerto Rico es una compañía privada, contratada por la ASES para administrar los servicios de Salud Mental y Abuso de Sustancias a los suscriptores del Seguro de Salud del Gobierno de Puerto Rico de las regiones Este, Metro Norte, Norte, Noreste y San Juan.[1]

Como notarán, si bien es cierto que la ASSMCA es la entidad pública encargada de ofrecer a la ciudadanía servicios de salud mental y contra la adicción, según nos informa la ASES, se contrató a la compañía privada APS debido a requerimientos federales informados a la ASSMCA por la Administración de Servicios para el Abuso de Sustancias y Salud Mental de los Estados Unidos de América (SAMHSA, por sus siglas en inglés), relacionados al uso de fondos federales que recibe el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Nótese que, según nos informa la ASSMCA, la misma opera con fondos federales ascendentes a 34.8 millones de dólares, de los cuales 29 millones están dirigidos a la rehabilitación de usuarios de sustancias controladas y los restantes 5.8, a servicios de salud mental. Asimismo, el Plan de Salud Gubernamental en Puerto Rico recibe fondos federales que requieren ser utilizados en observancia a las regulaciones aplicables.

Así pues, la ASSMCA nos indica que el 22 de noviembre de 2013, la SAMHSA le remitió una comunicación escrita en la que le explicó el gasto permisible de los fondos federales asignados a los pacientes de salud mental y adicción a sustancias controladas. Según la SAMHSA, existen dos prohibiciones en relación a la utilización de estos fondos federales. La primera es la duplicidad de fondos o "double dipping". Esto es que no se pueden utilizar fondos federales para prestar servicios que a su vez son pagados con otros fondos federales. La segunda prohibición es en relación a la prohibición de la sustitución o "supplantation", que significa que no pueden utilizarse fondos federales para

[1] Información obtenida el 24 de febrero de 2015, del portal cibernético:
http://www2.pr.gov/agencias/ASES/Aseguradoras/Pages/Compa%C3%B1ia-de-Salud-Mental.aspx

sustituir programas o gastos que ya se pagan con otros fondos estatales o federales. La ASSMCA nos señala que el seguimiento de la referida agencia federal para asegurar el cabal cumplimiento con estos requisitos se intensificó a partir del Año Fiscal 2011-2012. Según la SAMHSA, ASSMCA tiene que enfocarse en servir la población no asegurada y en brindar servicios que no sean ofrecidos por Mi Salud o por los planes privados, además de ejecutar programas preventivos.

Ante estas observaciones por parte de la agencia federal SAMHSA, la ASES se vio en la obligación de contratar una compañía privada que administrara los servicios de salud mental a los pacientes usuarios del Programa Mi Salud en Puerto Rico, de manera que no se violentaran las prohibiciones existentes en cuanto al uso de los fondos federales que recibe la ASSMCA y el Programa Mi Salud. Así pues, la ASES entendió pertinente contratar la compañía APS, para la administración de los servicios de salud mental en Puerto Rico. El 28 de junio de 2013, se formalizó el Contrato Núm. 2014-000050, el cual regula todo lo relacionado a la administración de los servicios de salud mental que la aseguradora debe ofrecer a los participantes del Programa Mi Salud. Dicho contrato tiene una vigencia hasta el próximo 31 de marzo de 2015 y requiere de la entidad gubernamental un sistema de monitoreo de cumplimiento con las cláusulas establecidas en el contrato.

Conforme a ello y a tenor con su deber ministerial, la ASES implementó un Plan de Fiscalización que resultó en la emisión de intenciones de sanción contra la APS, así como otras aseguradoras médicas, por incumplir con parámetros de calidad de servicios.[2] El Plan de Fiscalización cubre todos los aspectos operacionales y de servicios del plan de salud del gobierno, según contenidos en los contratos de los diferentes proveedores. *Id.* Por ende, en su mayoría, los hallazgos que dieron paso a la emisión de sanciones son relacionados a la operación diaria del plan de salud a través de los proveedores. *Id.* Entre éstos: credencialización, adecuacidad de la red de proveedores, servicios de farmacia, colocación (salud mental), servicio al cliente, sistema de referidos, adopción de récord médico electrónico, programas de educación al paciente, asuntos administrativos como manejo de portales cibernéticos, pagos, sistemas de información, fraude y abuso, facturación, procedimientos de querellas y apelaciones, así como el manejo de las enfermedades. *Id.*

No obstante, resulta importante resaltar que el año pasado la ASES comenzó un proceso de negociación de propuestas con nuevos proveedores de servicios. Ello con varios objetivos, entre los cuales se encuentran integrar los servicios de salud mental y física en el sistema de acuerdo a las disposiciones de la reforma de salud federal, fortalecer los mecanismos de fiscalización y velar por la mejor distribución y uso de los fondos. Así pues, la ASES confirmó que las entidades seleccionadas para administrar las regiones de Mi Salud, a partir de abril de 2015, son Triple-S Salud, MMM Multi Health, Inc., Molina Healthcare of Puerto Rico; First Medical Health Plan; y PMC Medicare Choice. La distribución de los servicios por proveedor será de la siguiente manera:

REGIÓN	POBLACIÓN	ENTIDAD ADMINISTRADORA
San Juan	102,152	First Medical Health Plan, Inc. (FMHP)

[2] Eva Laureano, ASES propone $1.125 millones en multas contra aseguradoras, Noticel, publicado el 25 de enero de 2015, accedido el 23 de febrero de 2015 a través del portal cibernético: http://noticel.com/noticia/171436/ases-propone-1125-millones-en-multas-contra-aseguradoras.html.

Metro Norte	202,401	Triple S Salud (Triple S)
Norte	202,689	First Medical Health Plan, Inc. (FMHP)
Oeste	226,878	Triple S Salud (Triple S)
Suroeste	142,221	Molina Healthcare of Puerto Rico, Inc. (MHPR)
Sureste	163,549	PMC Medicare Choice, LLC (PMC)
Este	214,618	Molina Healthcare of Puerto Rico, Inc. (MHPR)
Noreste	134,273	MMM Multi Health, LLC (MMM)

Según informara la ASES, mediante comunicado de prensa, los contratos con estas entidades se otorgan bajo un nuevo modelo de Organización de Manejo de Cuidado de Salud (MCO, por sus siglas en inglés), donde se integra la cubierta física con la mental. Si bien, actualmente, la cubierta de salud mental de Mi Salud está en manos de la empresa APS, ésta podría ser subcontratada por las empresas seleccionadas para administrar las regiones de Mi Salud. Sin embargo, las entidades seleccionadas también podrían optar por subcontratar a grupos médicos o entidades como el Instituto Psicoterapéutico de Puerto Rico (INSPIRA). De igual forma, estos servicios van a ser fiscalizados por entes terciarios que serán anunciados por la ASES próximamente.[3]

Ahora bien, la medida ante nuestra consideración propone crear un Comité de Cumplimiento de Salud Mental, compuesto por algunos de los mismos miembros pertenecientes a la Junta de Directores de la ASES. No obstante, la Junta de Directores de la ASES tiene entre las funciones y facultades que le han sido delegadas por ley, el establecer en los contratos que suscriban con aseguradoras o proveedores participantes, y organizaciones de servicios de salud, "los mecanismos de evaluación y de cualquier otra naturaleza que garanticen todos los aspectos que afecten, directa o indirectamente, la accesibilidad, calidad, control de costos y de utilización de los servicios, así como la protección de los derechos de los beneficiarios y proveedores participantes."[4] Además, la ASES puede ordenar a los proveedores a suministrar la información que estime necesaria para "darle seguimiento al firme cumplimiento" con la Ley 72.

Ante ello, entendemos que la Junta tiene el deber inherente de fiscalizar y dar seguimiento al cumplimiento, por parte de las aseguradoras y proveedores, de los parámetros establecidos en los contratos y en la mencionada Ley 72. A esos efectos, el nuevo Comité podría usurpar tareas que le corresponden a la Junta, o realizar un trámite duplicativo. Ante ello, sugerimos se evalúe la posibilidad de canalizar lo propuesto en esta medida a través de la propia Junta de Directores, sin necesariamente crear un nuevo cuerpo conformado por los propios miembros de la Junta de Directores.

---

[3] Ely Acevedo Denis, *Elegidas cinco compañías para administrar regiones de Mi Salud*, Noticel, publicado el 15 de octubre de 2014, accedido el 25 de febrero de 2015 a través del portal cibernético: http://www.noticel.com/noticia/167413/elegidas-cinco-companias-para-administrar-regiones-de-mi-salud.html.

[4] Subinciso 2, Inciso (n), Sección 2, Artículo IV, Ley Núm. 72 de 7 de septiembre de 1993, según enmendada, conocida como "Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico".

En términos presupuestarios, es importante destacar que los miembros de la Junta de ASES no reciben remuneración por el desempeño de sus funciones. Sin embargo, la medida menciona que el Comité podrá contratar servicios profesionales en el ámbito de salud mental para que sirvan como consejeros analistas o asesores en relacione al ofrecimiento del servicio que se ofrecerá. La tarifa a ser pagada a estos contratistas no excederá de $75 la hora.

En cuanto a ello, se debe considerar que la Junta está autorizada a negociar y otorgar contratos, además de establecer normas para la contratación de personal. A esos efectos, nos remitimos a los comentarios anteriores en cuanto a la posibilidad de que la creación de este nuevo ente cree duplicidad en los procesos de la ASES.

Cabe señalar además que la Junta en su pleno debe ser la que toma determinaciones en cuanto al uso y manejo de fondos de la ASES. No cabe duda de que la contratación de profesionales de la salud para servir de consultores sobre los contratos del Plan Mi Salud, puede tener un impacto sustancial en la ASES, por lo que no debe ser una determinación dejada a un reducido grupo de la Junta. Particularmente tomando en consideración la delicada situación fiscal que atraviesa ASES. Nótese que, el presupuesto del sistema de plan de salud para el año 2015 asciende a $2,647 billones, lo cual representa un aumento de $152 millones en comparación con el año 2014 ($2,495 billones). De este presupuesto, $888 millones corresponden a asignaciones del Fondo General y $1.5 billones en fondos federales.

Sin embargo, la ASES ha acumulado un déficit operacional al 30 de junio de 2013 de aproximadamente $171,000,000, según los estados financieros auditados por la firma de contadores públicos autorizado FPV & Galindez. Además, debe considerarse que la ASES enfrenta grandes retos adicionales de cara al futuro. Por ejemplo, a corto plazo, el costo de las primas sostendrá un aumento de aproximadamente 10% a partir de abril de 2015, lo que representa un impacto adicional de $62,000,000. Este aumento es el resultado de una expansión en la cubierta, según requiere la legislación federal *United State Patient and Affordable Care Act*; el cambio de modelo de cuidado coordinado; y a un aumento en el costo de la prestación de los servicios. Por lo que, se espera que el déficit anual aumente de $53,000,000 a $115,000,000. A largo plazo, debe considerarse una posible reducción en la aportación en fondos federales bajo la legislación federal, lo cual requeriría mayores aportaciones de fondos estatales.

En el contexto anterior, debe evaluarse con sumo cuidado cualquier impacto adicional que pueda implicar la legislación que nos ocupa. No obstante, recomendamos que se consulte con la ASES, con la ASSMCA y con las agencias concernientes, para una evaluación completa y responsable acerca de la presente pieza legislativa.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad en la evaluación del **Proyecto del Senado Número 1224**.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista