

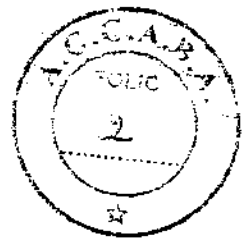


Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

INFORME FINAL DE AUDITORIA

3 04 0 00 COMPRAS DE BIENES 1998
PROGRAMA DE LA SECRETARIA DE SALUD
HOSPITALES
AUDITORIA LEGAL Y FINANCIERA

Buenos Aires, Septiembre de 2000



Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 piso 5º Capital Federal

Presidente

Dr. Mario Vicente Brusca

Auditores Generales

Dr. Jorge Argüello

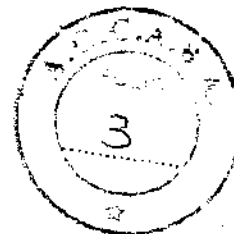
Dr. Nicolás Corradini

Dra. Noemí Fernández Cotonat

Dr. Daniel Rodríguez

Dra. Gabriela Serra

Dr. José María Pazos



CÓDIGO DEL PROYECTO 3 04 0 00

NOMBRE DEL PROYECTO Compras de bienes 1998. Programa de la Secretaría de Salud. Hospitales. Auditoría legal y financiera.

DURACIÓN DEL PROYECTO 8 de mayo al 28 de julio de 2000

PERIODO BAJO EXAMEN Año 1998

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME 20 de setiembre de 2000

OBJETIVOS Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de las contrataciones de bienes de consumo.



Departamento Actuaciones Corregidas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.



INFORME DE AUDITORÍA **PROYECTO N° 3.04.0.00**

PROYECTO 3 04 0 00 COMPRAS DE BIENES 1998. PROGRAMA DE LA SECRETARÍA DE SALUD. HOSPITALES. AUDITORÍA LEGAL Y FINANCIERA.

Sr. Secretario de Salud
Dr. Marcos Buchbinder
C. Pellegrini 313- piso 12
Ciudad de Buenos Aires

En uso de las facultades conferidas por los artículos 131, 132 y 136 de la Ley 70, y conforme a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, hemos procedido a efectuar un examen en el ámbito de la Secretaría de Salud, con el objeto detallado en el apartado A siguiente.

A) OBJETO DE LA AUDITORÍA

Compras de bienes de consumo realizadas por hospitales con Fondos de Emergencia, incluidas en los Programas 93 "Convenio Prestaciones Médico Asistenciales" y 94 "Cumplimiento Decreto 1772/92 PEN" (distribución del producido de la recaudación del juego denominado Loto-Bingo), correspondientes al año 1998. Auditoría legal y financiera.

Concepto	Total de Compras \$	Compras con Fondos de Emergencia	
		\$	%
Programa 93	14.251.279	10.906.695	
Programa 94	14.829.621	6.513.125	
Totales	29.080.900	17.419.820	59,9%

B) ALCANCE DEL EXAMEN

Nuestro examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, aprobadas por el artículo 6° del Anexo I de la Ley 325, habiendo practicado los siguientes procedimientos:

- 1) Relevamiento del sistema de control interno del circuito administrativo de compras mediante la realización de entrevistas y cuestionarios. El mismo

Departamento Actuaciones Colegiadas

INFORME FINAL

de la

Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Página 4 de 11

[Handwritten signatures and initials in a vertical column on the left margin.]



Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

comprendió desde la emisión del pedido en el sector pertinente del Hospital hasta la emisión de la Orden de pago en la D.G. de Contaduría General

- 2) Recopilación y análisis de la normativa aplicable.
- 3) Realización de pruebas y verificaciones sobre documentación seleccionada al efecto para evaluar la calidad del ambiente de control, controlar la legalidad de los actos administrativos y la correcta registración de las transacciones auditadas.
- 4) Las pruebas y verificaciones mencionadas en el punto anterior fueron realizadas sobre la base de una muestra seleccionada en forma aleatoria de operaciones afectadas al "financiamiento 6" (ver apartado C.2). Dicha muestra consistió en una rendición presentada por cada una de las 31 dependencias que utilizaron tal financiamiento en 1998, y ascendió a la suma de \$ 728.994, que representa el 4,2% del total de compras con fondos de emergencia imputado a los programas 93 y 94.

Las tareas propias del objeto de examen fueron desarrolladas entre el 8 de mayo y el 28 de julio de 2000.

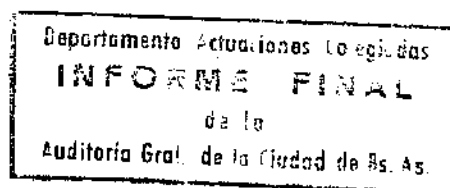
Consideramos que la auditoría realizada suministra una base razonable para las observaciones y comentarios formulados en el apartado D.

C) ACLARACIONES PREVIAS

- 1) El programa 93 descrito en el apartado A de este Informe está financiado con fondos recaudados por los Hospitales en concepto de prestaciones de servicios asistenciales a afiliados de Obras Sociales y Mutuales; y el programa 94 con fondos provenientes de la recaudación de las salas de Bingo.
- 2) Las rendiciones de fondos incluyen operaciones que son afectadas a dos tipos de financiamiento: "0" y "6". La Resolución 29/00 de la Secretaría de Hacienda y Finanzas (que ordenó en un solo texto las clasificaciones presupuestarias de recursos y gastos) define como:

2.a) "financiamiento 0" (Tesoro de la Ciudad), al que tiene origen en los recursos de rentas generales, caracterizados como de libre disponibilidad y sin cargo de devolución;

2.b) "financiamiento 6" (recurso afectado), al recurso destinado a financiar programas y actividades específicas de la administración central. Este tipo de financiamiento es el que corresponde a los programas 93 y 94, objeto de esta auditoría.



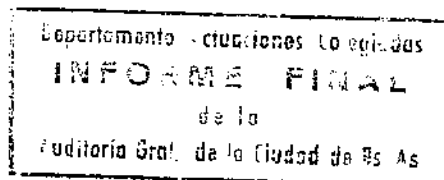
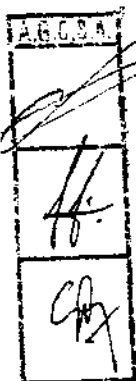


- 3) El régimen de Fondo de Emergencia para la Salud fue creado por el Decreto 7/98 del GCBA como consecuencia de la necesidad de instrumentar mecanismos que garantizaran en forma ágil la cobertura de todos aquellos hechos nuevos, no previsibles, y que implicaran riesgos para personas o bienes afectados al sistema básico de salud.
- 4) En línea con dicho Decreto la Subsecretaría de Gerenciamiento Estratégico de la Secretaría de Salud emitió el Memorandum 2626/98, en el cual estableció el procedimiento administrativo a seguir para las rendiciones de fondos.
- 5) Durante el año 1998, la implementación del Sistema de Cuenta Única del Tesoro -Ordenanza N° 52.236/97 y Decreto 1616/GCBA/97- ocasionó demoras en la cancelación de facturas por compras hechas en el marco del Decreto 7/98. Por tal motivo, la Secretaría de Salud propició el otorgamiento de fondos con carácter de excepción para solventar la coyuntura financiera planteada. La entrega de dichos fondos se concretó a través de los Decretos N° 1.565 del 13/8/98 y el N° 2.958 del 18/12/98.

D) COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

Referidos a aspectos generales

- 1) Las unidades asistenciales dependientes de la Secretaría de Salud no elaboran planes anuales de compras. Del relevamiento practicado surge que las necesidades de suministro se evalúan en la CRAIS (Comisión de Racionalización del Abastecimiento de Insumos y Servicios) de cada Hospital o las autoriza en forma directa el Director de cada uno de ellos.
En la totalidad de las rendiciones examinadas se observaron compras reiteradas en lapsos de 15 a 30 días, de insumos de uso frecuente en la actividad hospitalaria (guantes de látex, algodón, papel tissue, pañales descartables, jeringas descartables, etc.), situación que además de reflejar la falta de planificación apuntada, a priori no se ajustaría a las razones de emergencia que requieren las adquisiciones a ser realizadas en el marco del Decreto 7/98.
- 2) Las compras efectuadas con Fondos de Emergencia representan el 59,9% del total de las compras de bienes de consumo imputadas a los programas 93 y 94, lo cual evidencia que una herramienta de excepción —como es el Decreto 7/98— se utiliza como norma de uso corriente, desnaturalizando el régimen originariamente previsto. Recuérdesse que dicho Decreto define como "Emergencia" a hechos no previsibles, cuya demora en su cobertura implique riesgos a pacientes o bienes del sistema de salud (art. 1º).





Referidos a la normativa vigente

- 3) La definición de "emergencia" establecida por el Decreto 7/98, como puede inferirse de lo expresado en D.2, resulta ambigua y admite varias interpretaciones. Ello otorga a los funcionarios responsables un margen de actuación de amplia discrecionalidad.
- 4) En cuanto al Memorandum 2626/98 de la Subsecretaría de Gerenciamiento Estratégico de la Secretaría de Salud, corresponden los siguientes comentarios:

4.a) El acápite 1.1.1 indica que —si el monto lo permite— determinados suministros solicitados para una emergencia se deben pagar con los fondos de la Caja Chica (régimen que no exige fundamentación de los gastos ni la presentación de tres presupuestos alternativos) y solamente se utilizará el Fondo de Emergencia cuando no haya saldo en aquélla, con la fundamentación de la emergencia. De esta manera la "falta de saldo en la Caja Chica" se convierte en una justificación del uso del Fondo de Emergencia sin solicitar los 3 presupuestos.

Tal disposición excede lo establecido en el Decreto 7/98, Anexo I, punto 1, siendo inadecuado que una norma de menor jerarquía (Memorandum 2626/98) amplíe el alcance de una norma de mayor jerarquía (Decreto 7/98).

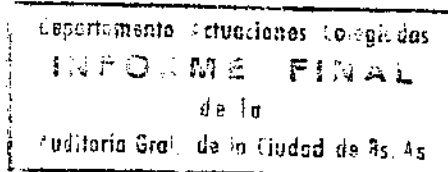
4.b) El acápite 1.1.2. dice: "El hospital debe *programar compras de emergencia quincenales o por semana* de manera tal de encarar las compras en bloque..." lo cual resulta contradictorio, reflejando además la ambigüedad con que se da tratamiento a las adquisiciones con fondos de emergencia, ya señalada en la observación D.3.

4.c) El acápite 1.1.4. indica los elementos que debe contener el legajo de cada compra. En su inc. c) referido a los tres presupuestos originales y firmados plantea que en "situaciones de excepción" que impidan cumplir con la norma, "deberá justificar tal situación". Sin embargo no se establecen taxativamente dichas situaciones.

Este acápite también posibilita aumentar el grado de discrecionalidad mencionado en la observación D.4 de este Informe, dificultando las posibilidades de control y verificación.

4.d) Según el acápite 1.1.5-e), la D.G. de Evaluación Económica Financiera efectúa la imputación preventiva y provisoria sin tener a la vista la documentación respaldatoria.

- 5) La normativa vigente no prevé archivar en el expediente la constancia de recepción de las solicitudes de cotización cursadas a los proveedores. De este modo, en aquellos casos en que no existe el mínimo obligatorio de 3 cotiza-





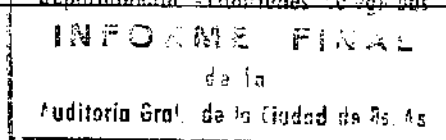
ciones, no puede comprobarse en forma fehaciente que el Hospital haya efectuado tal solicitud.

- 6) La normativa vigente no establece la obligación de exponer en las rendiciones la discriminación de los financiamientos 0 y 6; esta circunstancia dificulta la realización de controles posteriores.

Referidos a aspectos de control interno

- 7) Las rendiciones de Fondos de Emergencia se encuentran en el Departamento Gastos Varios de la Dirección de Liquidaciones (Contaduría General). La capacidad de los armarios con que cuenta el departamento está totalmente cubierta, motivo por el cual las rendiciones se van acumulando en cajas o directamente sobre el piso y en muchos casos se mezclan rendiciones correspondientes a distintos decretos, pertenecientes a 1998, 1999 y 2000. Esta situación, además de dificultar la búsqueda de los expedientes, atenta contra una adecuada conservación y resguardo de la documentación.
- 8) El resumen siguiente expone la cantidad de casos, expresada en porcentajes, en que ciertos requisitos exigidos por la normativa vigente no fueron cumplidos en la documentación examinada. Reiteramos que la muestra consistió en una rendición de cada una de las 31 unidades asistenciales que utilizaron financiamiento 6, totalizando 595 legajos de compras.

Concepto	% de la muestra
Inexistencia de Anexo A "Lista de control de documentación y cumplimiento de normas" (uno por rendición)	35,5
Falta del Pedido	16,6
Ausencia de fundamentación de la emergencia (*)	51,1
Falta de alguna de las 3 firmas en el Pedido exigidas por el Memorandum 2626/98	24,2
Inexistencia de 3 presupuestos originales (*)	51,6
Ausencia de fundamentación de la inexistencia de dichos presupuestos	89,3
Falta del Remito del proveedor	1,0
Remito sin conformar	4,0
Factura sin firma de autoridad del hospital	0,2
Factura sin constancia de Pagado	8,9
Inexistencia del formulario Ingreso de Registros	8,4





(*) Como puede apreciarse, estos 2 conceptos superan el 50% de la muestra examinada y son justamente los aspectos distintivos que establece el Decreto 7/98 para compras con Fondos de Emergencia.

- 9) La emisión de la orden de pago que habilita la renovación del Fondo de Emergencia se efectúa previo control aritmético de la misma por parte del departamento Gastos Varios de la Dirección de Liquidaciones. La revisión conceptual se efectúa con posterioridad.

Se detectaron 3 rendiciones con objeciones del departamento Gastos Varios, practicadas varios meses después de haberse recibido. El resumen es el siguiente:

HOSPITAL	Fecha y Nº de Rendición	Fecha informe Gastos Varios	Fecha aprobación del gasto
M. Curie	2/98	Julio 98	Julio 99
Instituto Pasteur	1/98	19-abril-1999	5-abril-2000
Dra. Tobar García	1/98	Mayo 98	8-nov-1999

- 10) Como parte del examen de la documentación seleccionada, hemos detectado en la rendición Nº 8/98 Decreto 7/98 del Hospital Pirovano un legajo de compra en el cual no se cumplieron las etapas administrativas habituales, según el siguiente detalle:

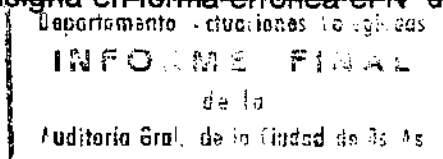
10.a) Por nota del 5-8-98 el Director del Hospital solicita al Director Gral. de Recursos Desconcentrados pedir presupuestos por una prótesis para un paciente —de quien no menciona documento de identidad ni diagnóstico— invocando una solicitud del Secretario de Salud, de la que no hay constancia en el legajo.

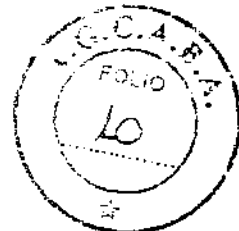
10.b) En el legajo de la compra constan 3 presupuestos fechados el 3-8-98 (anterior a la fecha de solicitud de presupuestos). Las dos ofertas más bajas son desechadas porque “no se ajusta a lo solicitado” sin más aclaraciones.

10.c) En nota del 6-8-98 el Secretario de Salud Dr. Lombardo informa al Director del Hospital que autoriza a una tercera persona a retirar el material solicitado que el Hospital ha comprado (no identifica el material). La firma estampada sobre el sello no guarda similitud con la obrante en otras copias de notas disponibles en nuestros archivos.

10.d) El remito del proveedor no está intervenido por algún funcionario responsable del Hospital; luce una firma ilegible con los datos del tercero mencionado en el punto c).

10.e) La factura emitida por el proveedor Distribuidora Científica Internacional S.A., por el monto de \$ 3.710, ~~consigna en forma errónea el Nº de inscripción~~





Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

en Convenio Multilateral (falta un dígito), y la expresión "Factura" en el lugar previsto para "Remito".

E) RECOMENDACIONES

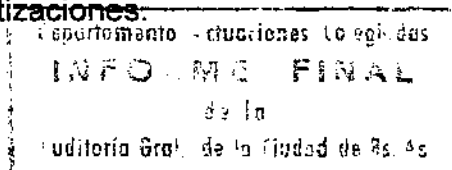
Teniendo en consideración los comentarios y observaciones explicitadas en el apartado D, formulamos las siguientes recomendaciones que están expuestas siguiendo el mismo orden correlativo de dichas observaciones.

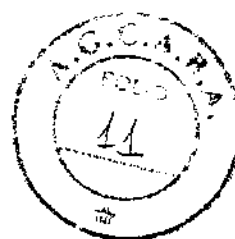
Referidas a aspectos generales

- 1) Elaborar un plan de compras anual por parte de cada una de las unidades asistenciales dependientes de la Secretaría de Salud a los efectos de asegurar un aprovisionamiento oportuno, obtener descuentos y bonificaciones por volumen de compras y evitar los costos administrativos asociados a la reiteración periódica de pedidos. Restringir el uso de Fondos de Emergencia a compras de elementos e insumos cuya falta o inexistencia efectivamente "implique riesgos a pacientes o bienes del sistema de salud".
- 2) Utilizar los Fondos de Emergencia como norma de excepción a fin de no desnaturalizar el régimen originariamente previsto.

Referidas a la normativa vigente

- 3) Siendo un sistema de excepción, el Decreto 7/98 debería prever muy ajustadamente los supuestos que encuadran en él.
- 4) a): Cuando por el monto de la operación la compra encuadre en la Caja Chica, el Decreto 7/98 debería eximir de solicitar 3 presupuestos y el fundamento de la emergencia, pudiendo utilizar tanto la Caja Chica como el Fondo de Emergencia.
b): Revisar el Memorandum 2626/98 a fin de resguardar la coherencia del régimen y del procedimiento a seguir.
c): Acotar las denominadas "situaciones de excepción" a través de una enumeración taxativa de las condiciones que las configuran.
d): Revisar el procedimiento de imputación preventivo y provisorio, a cargo de la D.G. de Evaluación Económica Financiera, para que el mismo se efectúe teniendo a la vista la documentación respaldatoria.
- 5) Establecer la obligación de archivar en los expedientes una constancia de recepción por parte de los proveedores, de las solicitudes de cotización emitidas. Este es un medio idóneo para comprobar que fue cumplida la exigencia de solicitar como mínimo 3 cotizaciones.





- 6) Establecer la obligación de que todas las rendiciones discriminen los financiamientos 0 y 6, individualizado por operación.

Referidas a aspectos de control interno

- 7) Adoptar las medidas tendientes a lograr que la documentación se archive de manera ordenada y en un lugar adecuado que garantice su resguardo.
- 8) Controlar estrictamente en los Hospitales que todos los legajos de compras incluidos en las rendiciones contengan la fundamentación de la emergencia y la existencia de 3 presupuestos.
Verificar en el Departamento Gastos Varios que todas las rendiciones contengan el Anexo A resumen ("Lista de control de documentación y cumplimiento de normas") exigido por dicho Memo.
- 9) Revisar el procedimiento de renovación de los Fondos de Emergencia de tal forma de ejercer el control conceptual y aritmético de los mismos en forma previa a la emisión de la orden de pago.
- 10) Evaluar la Rendición 8/98 Decreto 7/98 del Hospital Pirovano a fin de iniciar una investigación administrativa tendiente a deslindar las responsabilidades emergentes que se hubieren configurado durante la tramitación de aquélla.

Dra. MARCELA DURRIEU
DIRECTORA GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y SALUD
AUDITORIA GRAL. DE LA CIUDAD DE BS. AS.

