

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 5 de Mayo de 2009.										
Código del Proyecto	3.08.14										
Denominación del Proyecto	Contratación del Operador Logístico para el Ministerio de Salud										
Período examinado	2007										
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de la contratación del Operador Logístico del Ministerio de Salud.										
Ejecución Presupuestaria	Para el año 2007 el presupuesto destinado a solventar los gastos del Operador Logístico fue el siguiente: <table border="1"> <tr> <td>Original de Sanción</td><td>\$ 3.300.000</td></tr> <tr> <td>Vigente</td><td>\$ 3.312.250</td></tr> <tr> <td>Definitivo</td><td>\$ 3.312.250</td></tr> <tr> <td>Devengado</td><td>\$ 2.491.859</td></tr> <tr> <td>Pagado</td><td>\$ 2.163.921</td></tr> </table> Jurisdicción 40 - Ministerio de Salud; Programa 06; Actividad 32; Descripción 351 - Transporte y Almacenamiento; Inciso 3; Partida Principal 5; Partida Parcial 1; Fuente de financiamiento 11 - Tesoro de la Ciudad. Cuadro de elaboración propia cuyos datos fueron suministrados por la Dirección General Administrativa y Contable del Ministerio de Salud GCBA.	Original de Sanción	\$ 3.300.000	Vigente	\$ 3.312.250	Definitivo	\$ 3.312.250	Devengado	\$ 2.491.859	Pagado	\$ 2.163.921
Original de Sanción	\$ 3.300.000										
Vigente	\$ 3.312.250										
Definitivo	\$ 3.312.250										
Devengado	\$ 2.491.859										
Pagado	\$ 2.163.921										
Alcance	Se realizó el examen de cumplimiento del contrato, las normas emergentes del pliego y toda otra normativa aplicable, análisis financiero y de gestión del sistema de control gubernamental. Para la realización de la tarea se llevaron a cabo los siguientes procedimientos de auditoría: 1. Entrevista protocolar con los funcionarios responsables y presentación del equipo designado. 2. Solicitud mediante nota de información previa relacionada con el objeto a: la Dirección General Adjunta de Compras y Contrataciones del Ministerio										

	de Salud, la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la Procuración General, la empresa adjudicataria del servicio UPS -United Parcel Service- Supply Chain Solutions SRL (UPS SCS SRL), el Ministerio de Salud de la Nación y a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). 3. Recopilación de la normativa aplicable al objeto. 4. Identificación de las áreas intervinientes en la tramitación de la contratación de operador logístico y su contralor posterior. 5. Análisis presupuestario. 6. Se seleccionó, en forma no aleatoria, una muestra estratificada de efectores que incorpora una proporción adecuada de hospitales de agudos, monovalentes y centros de salud, descartando los ya relevados en el informe final del Proyecto 3.7.12 (Proyecto ARG/02/019 "Nuevo sistema de gestión de insumos médicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"). De la selección realizada se auditaron los siguientes efectores: los hospitales general de agudos Juan A. Fernández, Carlos Durand y Abel Zubizarreta y los hospitales monovalentes Ricardo Gutiérrez (pediatría), Pedro Lagleyze (oftalmología) y el CESAC N° 11 dependiente del Hospital General de Agudos Ramos Mejía. 7. Análisis del contrato. Adecuación legal. 8. Verificación del cumplimiento del objeto del contrato. 9. Análisis de la normativa general y específica relacionada con el objeto. Verificación del grado de cumplimiento de las mismas. 10. Análisis del pliego de la Licitación Pública. Adecuación legal. 11. Verificación documental de las carpetas de pago efectuados a UPS (año 2007), a fin de determinar las observaciones pertinentes sobre las condiciones particulares de contratación especificadas en el pliego; precio; calidad; cantidad; condiciones de
--	--

	pago; entre otros. 12. Constatación del tiempo transcurrido entre la emisión del pedido y la entrega de insumos biomédicos en los efectores de salud auditados, correspondientes al año 2007. 13. Evaluar la confiabilidad del sistema de guarda y conservación de la documentación de respaldo de los pedidos efectuados por los efectores y las entregas de UPS. 14. Determinación del monto de los medicamentos vencidos, en poder de UPS SCS SRL, que al mes de diciembre de 2007 se encontraban en existencia.
Período de desarrollo de tareas de auditoria	Las tareas de campo se llevaron a cabo entre el 22 de abril de 2008 y el 19 de diciembre de 2008.
Aclaraciones Previas	LA CONTRATACIÓN: Antes de la contratación -objeto del presente informe- el servicio de almacenamiento y distribución de medicamentos, y productos biomédicos, funcionaba mediante dos sistemas de compras. Uno descentralizado (que se realizaba el efector de salud) y otro centralizado en el Ministerio de Salud, según los medicamentos e insumos de que se tratare. Los hospitales realizaban las compras tratando directamente con los proveedores, quienes entregaban el producto en el efector. Las mismas se hacían por compra directa, licitaciones públicas o privadas, por fondo de emergencia, entre otros. En los casos de compra centralizada, los hospitales debían requerir la realización de la operación a la Dirección de Abastecimiento Hospitalario del Ministerio de Salud, y una vez finalizada la tratativa por este organismo, el proveedor realizaba la entrega de los productos a la Droguería Central, quien realizaba la entrega final al efector. El requerimiento de la contratación del servicio de Operador Logístico se debió, según funcionarios de la ex Secretaría de Salud:

	<i>(...) la necesidad de la contratación surgió en el año 2004. Las farmacias hospitalarias son las administradoras del stock e insumos y productos, esto genera una importante carga administrativa que limita el desarrollo propio de su formación académica; se ocupan grandes espacios para depósitos de insumos que no permiten una buena operatividad del sistema de abastecimiento, del mismo modo que el almacenamiento de los productos que requieren cadena de frío que se observa en limitaciones de volumen y tecnología acorde a las necesidades actuales; hay una sobre utilización de los vehículos del SAME para el traslado entre hospitales por los faltantes transitorios de productos (...).</i> A tal efecto el 23/11/2004 se dicta el Decreto N° 2134/GCABA/04, publicado en BOCBA N° 2080 el 02/12/2004. Dicho decreto aprueba pliegos y autoriza el llamado a Licitación Pública de la contratación de un servicio de almacenamiento y distribución de medicamentos y productos biomédicos mediante operador logístico. La contratación se efectuó por medio del procedimiento de Licitación Pública con el fin de agilizar la prestación de un servicio público que abarcó las actividades de recepción, almacenamiento, preservación y distribución de insumos y medicamentos para el abastecimiento de la totalidad de los Hospitales y Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires. El adjudicatario resultó ser la empresa UPS SCS SRL por un plazo de 24 meses consecutivos e ininterrumpidos, con opción a prórroga por un solo período de 12 meses. Efectivizado el vencimiento del plazo de vigencia del contrato, la Administración no hizo uso de la cláusula de prórroga pero, a pesar de ello, tampoco dio por finalizado el contrato; por lo cual fue intimada en fecha 19/12/07, al retiro de los bienes y elementos existentes en los depósitos de la concesionaria. La firma UPS SCS (ARGENTINA) S.R.L., Legajo 052, sita en Cuyo 2870, Martínez, Provincia de Buenos Aires, se encuentra habilitada, ante la Administración Nacional como DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS, según surge del
--	---

	acto dispositivo 4024/06 de fecha 17/07/2006. El inc. j) del artículo 14 ANTECEDENTES del Pliego de Condiciones Particulares, contemplaba para la adjudicación del servicio el requisito de contar con antecedentes de servicio como Operador Logístico. LA SUBCONTRATACIÓN: El prestatario subcontrató las tareas operativas a la empresa M. Dodero CIA Gral. de Servicios S.A., sin contar con la autorización de la Administración. La competencia y la capacidad integran el elemento sujeto del contrato administrativo y ambos atañen a la validez del contrato. Como presupuesto del consentimiento se exige la capacidad jurídica del contratista que en este caso el Estado desconoce.
Observaciones Principales	1. Se adjudicó el servicio a la Empresa UPS SCS SRL, a pesar de no estar habilitada como Operador Logístico por el ANMAT, ni contar con los antecedentes exigidos por el art. 14, inc. j) del Pliego de Condiciones Particulares. 2. El prestatario subcontrató las prestaciones del servicio adjudicado a la empresa M. Dodero CIA Gral. de Servicios S.A., sin contar con el consentimiento del Ministerio de Salud. 3. La Unidad de Control de Gestión y Abastecimiento, incumplió con la Resolución N° 1297/MSGC/2007, que es la norma que dictó el Manual de sus Misiones y Funciones, estableció sus procesos administrativos y fijó sus cursogramas de procedimientos. 4. No se realizó planificación -por parte del Ministerio de Salud- respecto de la contratación de operador logístico, comprometiendo la continuidad del abastecimiento de medicamentos a los beneficiarios de los servicios de salud. 5. A pesar de los reportes mensuales enviados por la empresa adjudicataria al Ministerio de Salud, advirtiendo sobre las fechas de caducidad de los medicamentos, se vencieron partidas de

	medicamentos destinados a los efectores de salud. 6. El daño económico que se generó al erario público, se estima prima facie en \$467.633,92 (Pesos Cuatrocientos Sesenta y Siete Mil Seiscientos Treinta y Tres con Noventa y Dos Centavos). Dicha cifra es el resultado de la conciliación realizada entre los registros de medicamentos vencidos llevados por UPS SCS SRL y los confeccionados por la UCyGA. A la cifra expuesta en el párrafo anterior se le deben adicionar los valores no conciliados que ascienden a \$119.824,09 (Pesos Ciento Diecinueve Mil Ochocientos Veinticuatro con Nueve Centavos) que figuran como medicamentos vencidos para UPS SCS SRL y \$7.917,61 (Pesos Siete Mil Novecientos Diecisiete con Sesenta y Uno) para la UCyGA, por el mismo concepto. La estimación efectuada se realizó debido a la imposibilidad de hacer el recuento físico de los mismos (al 31 de diciembre de 2007) y a las inconsistencias entre los registros de información producidos por la UCyGA y UPS SCS SRL. En la estimación no se contempló el costo de tratamiento de los medicamentos vencidos. En resumen el perjuicio estimado asciende a \$595.375,62 (Quinientos Noventa y Cinco Mil Trescientos Setenta y Cinco con Sesenta y Dos centavos) 7. Hubo inconsistencias entre los registros de información sobre los medicamentos vencidos de la empresa adjudicataria y la UCyGA. Para la empresa adjudicataria el valor de los medicamentos vencidos es de \$587.458,02 (Pesos Quinientos Ochenta y Siete Mil Cuatrocientos Cincuenta y Ocho con Dos Centavos), y para la UCyGA el valor de los mismos asciende a \$475.551,53 (Pesos Cuatrocientos setenta y Cinco Mil Quinientos Cincuenta y Uno con Cincuenta y Tres Centavos). El informe 1/UAIMS/08 da cuenta de medicamentos vencidos por un valor de \$742.241,75 (Pesos Setecientos Cuarenta y Dos Mil Doscientos Cuarenta y Un con setenta y Cinco) 8. El personal de la UCyGA, con su escasa permanencia en las instalaciones de la adjudicataria, incumplió con su función de control sobre los insumos recibidos en los depósitos de UPS SCS SRL; faltando a la función
--	--

	impuesta por el art. 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas. 9. No se declaró la nulidad de los documentos (remitos del proveedor) que carecían de las firmas conjuntas de los representantes de UPS SCS SRL y UCyGA; incumpliendo con el art. 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas. 10. El incumplimiento del requisito impuesto en el art. 2º del Pliego de Especificaciones Técnicas, torna nulos todos los documentos suscriptos en la forma irregular verificada. 11. Se efectuaron pagos a UPS SCS SRL en base a documentación nula, según indica el art. 2 del Pliego. 12. Se delegó informalmente la función de control del servicio público en la empresa adjudicataria, responsabilidad de competencia del Ministerio de Salud. 13. Se omitió contemplar en el pliego el requisito de que el prestatario estuviese constituido como droguería y no sólo como distribuidora de medicamentos. Esto implica una carga en tiempos y costos de traslado, ya que a la hora de fraccionar los medicamentos para su distribución en los efectores –al estar UPS SCS SRL constituida solo como “Distribuidora de Medicamentos”- el trabajo es realizado en la Droguería Central y distribuidos con vehículos del Gobierno de la Ciudad.
Conclusión	La gestión desarrollada respecto de la contratación del servicio, que abarcó las actividades de recepción, almacenamiento, preservación y distribución de insumos y medicamentos, para el abastecimiento de la totalidad de los Hospitales y Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires resultó ineficaz, ineficiente y antieconómica para la Administración. El Ministerio de Salud incumplió con los objetivos de la Ley de Administración Financiera, que en su Artículo 7º establece <i>“como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción (...) la implantación y mantenimiento de un sistema contable adecuado a las necesidades de registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características</i>

	<i>operativas; un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna y procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad. Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se le asignen en el marco de esta Ley".</i> El control, el planeamiento, la organización y la comunicación, constituyen obligaciones básicas de las organizaciones de Gobierno, pero el control en sí mismo es un sistema de comunicación que debe realimentar (permanentemente) al sistema operativo mediante el aporte de intervenciones que posibiliten la rectificación oportuna de conductas o decisiones inadecuadas para la consecución de los objetivos propuestos. Es por ello que el control, para poder cumplir adecuadamente con su cometido, debe de satisfacer dos requisitos fundamentales: ser técnicamente "idóneo" y temporalmente "oportuno"; ya que sin el ejercicio conjunto de ambos, perdería su esencia y razón de ser, tornándose en deficiente y por lo tanto inefectivo. La dejadez respecto de la función de supervisión y control, ejercida por el órgano de control del Ministerio de Salud (UCyGA), de la contratación del servicio de operador logístico de medicamentos, dejó librado al arbitrio de una empresa, con fines netamente comerciales, la ejecución de un contrato de servicio público que afecta a la salud de todos los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires. La descentralización brinda, a los efectores de salud, la posibilidad de realizar el aprovisionamiento de insumos con mayor eficiencia y flexibilidad, adquiriéndose los elementos de características, cualidades y cantidades acordes a sus necesidades, según la especialidad y gestionando sus controles de stock, de calidad y punto de reposición. La descentralización administrativa de los efectores –tal como indica el art. 26 de la Ley N° 153– debe estar dirigida
--	---

	al incremento de sus competencias institucionales en la gestión operativa, administrativo-financiera y del personal. Con la contratación aludida, el Ministerio de Salud contravino el principio de descentralización en la gestión estatal de salud las cuales se hallan consagradas en el art. 21, inc. 9 de la CCBA e inc.j) art. 3º y art. 26 de la Ley Nº 153, principios estos que deben ser contemplados en los futuros sistemas de compras de medicamentos e insumos biomédicos, a fin de gestionar con eficacia y eficiencia las operaciones de abastecimiento hospitalario en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. En nuestra opinión, y de acuerdo a las observaciones contenidas en el presente informe, se sugiere evaluar la posibilidad de efectuar el deslinde de responsabilidades e iniciar las acciones administrativas que se estimen oportunas. Por lo que se decide que este informe sea remitido a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos que correspondan.
--	--