

■
INFORME DE AUDITORÍA
N° 10/2018

Unidad de Auditoría Interna

Compras y Contrataciones 2017

20
18 |

INFORME DE AUDITORÍA N° 10/18

Compras y Contrataciones 2017

INFORME EJECUTIVO	1
INFORME ANALÍTICO	4
Objeto	5
Alcance	5
Limitaciones al alcance	6
Aclaraciones previas	6
Marco de Referencia	7
Marco Normativo	8
Hallazgos, opinión del auditado, comentario a la opinión del auditado y recomendaciones.	9
Conclusión	41

INFORME EJECUTIVO

INFORME EJECUTIVO

El presente informe tiene por objeto exponer una síntesis de los principales hallazgos detectados como resultado de la labor de auditoría realizada con relación al proceso de compras y contrataciones llevado a cabo por la Subgerencia de Compras y Contrataciones del IOSFA.

La labor de auditoría fue realizada siguiendo los lineamientos de las Normas de Auditoría Interna Gubernamental (Resolución N° 152/02 SGN) y el Manual de Control Interno Gubernamental (Resolución N° 03/11 SGN).

Las tareas de campo fueron realizadas durante los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2018.

Entre los principales hallazgos detectados, se encuentran los siguientes:

- El sistema informático utilizado para la gestión de las compras presenta deficiencias técnicas que impiden obtener información suficiente y oportuna.
- Falta de publicidad de las contrataciones efectuadas.
- Diversas irregularidades en el procedimiento de contratación del sistema E-SIGA.
- Desdoblamientos con el fin de eludir los montos máximos para encuadrar un procedimiento y/o autorizar una contratación.
- Utilización de procedimientos de excepción como regla general.
- Ausencia y/o deficiencias en los actos administrativos que autorizan los procedimientos y la adjudicación.
- Deficiencias en el proceso de recepción de los bienes y servicios.

CONCLUSIÓN

La tarea cumplimentada con motivo del presente informe permitió efectuar una evaluación de los distintos mecanismos y/o procedimientos utilizados por la Subgerencia de Compras y Contrataciones del IOSFA, en materia de contratación de bienes y servicios, procurando de tal modo evaluar el grado de cumplimiento de los extremos que forman parte del objeto de la presente auditoría.

El proceso de gestión de las contrataciones debe permitir obtener los bienes y servicios que necesita el organismo para alcanzar sus fines, en tiempo oportuno, cantidad y calidad adecuada, y precio conveniente, observando las normas y procedimientos que aseguren la transparencia del proceso.

La puesta en funcionamiento de la normativa de compras y contrataciones realizada durante el año 2017 presenta diversas irregularidades, las que fueron expuestas en el presente informe, que hacen necesaria una revisión de la misma, o en su defecto

IF-2018-65195521-APN-UAI#IOSFA2

de su aplicación y puesta en práctica, a fin de que los procedimientos de contratación llevados a cabo se realicen dando cumplimiento a la normativa vigente, y a la vez permitan cumplir con los objetivos del Instituto en un marco de eficiencia, eficacia y economía, teniendo en cuenta las particularidades de las actividades desarrolladas por el IOSFA.

El uso de procedimientos de excepción como regla general constituye una importante debilidad en el sistema de control interno que aumenta el riesgo de acciones erróneas y/o fraudulentas, dado que los mismos presentan una disminución en los controles insertos y una aplicación relativa de los principios de publicidad, concurrencia de oferentes y transparencia, los cuales solamente son admisibles en circunstancias de urgencia o emergencia con el objetivo de no afectar el correcto funcionamiento de la Institución.

En ese sentido, resulta prioritaria la formulación y utilización como herramienta de gestión de un plan de compras que abarque a toda la organización, mejorar los sistemas de información y registración a efectos de contar con información integral e integrada, revisar y perfeccionar los procedimientos formales con sus controles incluidos y los actos administrativos, y cumplir con la normativa vigente.

Finalmente, ante las características de ciertos hallazgos, por ejemplo, los pagos realizados contraviniendo lo establecido en los pliegos, los desdoblamientos producidos, el presunto direccionamiento evidenciado ante la concentración de compras en pocos oferentes, la situación particular de la contratación del sistema E-SIGA, se recomienda iniciar las acciones de deslinde de responsabilidades correspondientes.

INFORME ANALÍTICO

OBJETO

Evaluar la aplicación de la normativa de compras y contrataciones en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, verificando la eficacia, eficiencia y economía de los controles internos insertos en los procesos respectivos.

ALCANCE

La labor de auditoría fue realizada siguiendo los lineamientos de las Normas de Auditoría Interna Gubernamental (Resolución SIGEN N° 152/2002) y el Manual de Control Interno Gubernamental (Resolución SIGEN N° 03/2011), aplicándose algunos de los procedimientos allí enumerados y otros que se consideraron necesarios para el cumplimiento de la auditoría.

Las tareas de campo se desarrollaron durante los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2018.

El equipo de trabajo estuvo conformado por: Dra Patricia Buituron, Cr. Leandro Gonzalez, Cr. Alexis Ferreyra y Luis Ojanguren.

A efectos de llevar a cabo las tareas, se aplicaron, entre otros, los siguientes procedimientos:

- Recopilación, análisis y verificación del cumplimiento de la normativa de compras y contrataciones aplicable.
- Relevamiento del universo de órdenes de compra emitidas entre el 01/04/2017 y el 31/12/2017.
- Selección de una muestra de contrataciones en base al relevamiento mencionado, teniendo en cuenta la significatividad económica y los procedimientos de contratación utilizados.
- Análisis de las actuaciones, aplicando a tal fin el programa de verificación establecido en el Instructivo de Trabajo 4/14 de la Circular SIGEN N° 2/2014. Corresponde aclarar que, si bien dicha circular no resulta aplicable al IOSFA por estar incluido en el régimen del inciso c) del artículo 8 de la Ley 24.156, se tuvo en consideración, a los efectos de analizar las contrataciones efectuadas mediante el Procedimiento General, dadas las similitudes que presenta con el régimen aplicable a la Administración Nacional.
- Evaluación del grado de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y concurrencia de oferentes en los procedimientos analizados.
- Verificación de la documentación relativa a la recepción de los bienes y servicios.

El presente informe se encuentra referido a los hallazgos sobre el objeto especificado, hasta la fecha precedentemente indicada y no contempla la eventual ocurrencia de hechos posteriores que puedan modificar su contenido.

Finalmente, se informa que el presente, fue puesto a consideración de la Gerencia de Administración y Finanzas a través del ME-2018-58027625-APN-UAI#IOSFA de fecha 12 de noviembre de 2018, el cual fue respondido por ME-2018-61425705-APN-SCC#IOSFA de fecha 27 de noviembre de 2018 por el Subgerente de Compras y Contrataciones.

LIMITACIONES AL ALCANCE

Las tareas efectuadas a fin de determinar el universo de órdenes de compra, emitidas en el periodo que abarca desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2017, se vieron limitadas por una serie de factores que impidieron determinar con un grado de certeza aceptable y en tiempo razonable dicho universo.

Entre los factores mencionados se pueden destacar los siguientes:

- Demora significativa en la provisión de información y/o documentación por parte del área auditada.
- La totalidad de las compras del Instituto no son registradas en el “Sistema Integrado de Administración de Compras y Contrataciones (SIACC)” que administra la Subgerencia de Compras y Contrataciones.
- La dispersión geográfica en que se desarrollan las actividades del Instituto.
- La diversidad de procedimientos vigentes.
- El grado de avance de la unificación de las Obras Sociales Residuales.
- El Instituto no cuenta con Plan Anual de Contrataciones (PAC) para el periodo 2017. Cabe aclarar que el Procedimiento de Compras entro en vigencia a partir del 1 de abril de 2017, por lo tanto, el primer PAC bajo normas IOSFA es el del año 2018.

Por lo expuesto, se tomó la decisión de limitar el alcance de la presente auditoría, a aquellos procedimientos realizados por la Subgerencia de Compras y Contrataciones y registrados en el SIACC, previendo la inclusión en el planeamiento del año siguiente, de una auditoría referida a las contrataciones efectuadas por las Farmacias y Delegaciones. En cuanto a los Hoteles, se encuentra en etapa de ejecución, una auditoría de gestión administrativa financiera que incluye una revisión de las contrataciones efectuadas por las Unidades Turísticas y de Recreación.

ACLARACIONES PREVIAS

Se efectuará a continuación una cronología de la aprobación y puesta en funcionamiento del Régimen de Compras y Contrataciones del IOSFA:

Con fecha 5 de enero de 2017, se aprobó, a través de la Resolución N° 1/17, el Régimen de Compras y Contrataciones del Instituto de Obra Social de las Fuerzas

IF-2018-65195521-APN-UAI#IOSFA⁶

Armadas y de Seguridad, con vigencia a partir del 1 de abril de 2017.

El citado Régimen se conforma con los siguientes procedimientos:

- Procedimiento General de compras y contrataciones y su Reglamento.
- Procedimiento de contratación de prestadores de salud.
- Procedimiento de compras y contrataciones para farmacias propias.
- Procedimiento de contratación para prestadores de farmacia.
- Procedimiento de compras no programadas para farmacias propias.
- Procedimiento de compras no programadas para hoteles y centros recreativos.

El 30 de marzo de 2017 se incorporaron los siguientes procedimientos, mediante la Resolución N° 4/17:

- Procedimiento de compras no programadas para IOSFA central.
- Procedimiento de compras no programadas para Delegaciones.

Con fecha 16 de noviembre de 2017 y con vigencia hasta el 31 de marzo de 2018, se aprobó, a través de la Resolución N° 37/17:

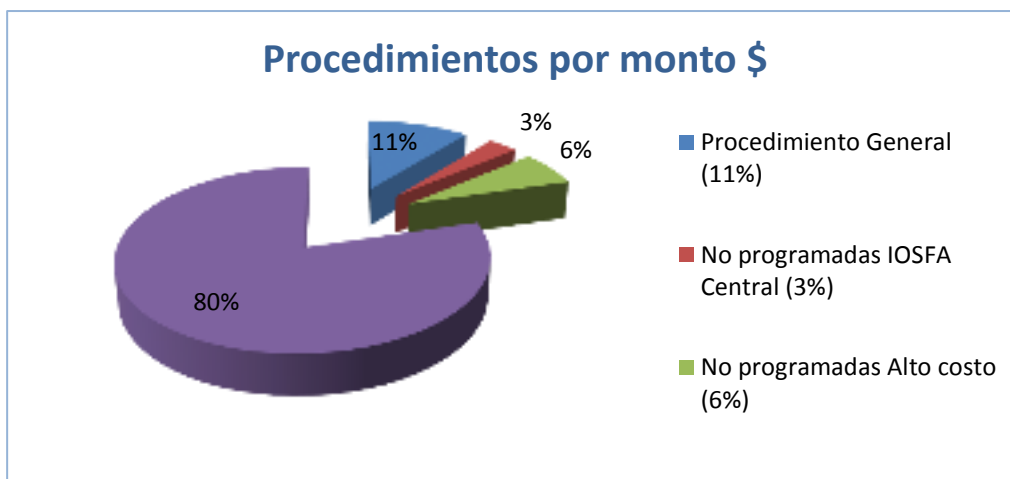
- Procedimiento de compras no programadas medicamentos de alto costo.

MARCO DE REFERENCIA

Durante el período bajo análisis, la Subgerencia de Compras y Contrataciones informó un total de 9642 órdenes de compra, componiéndose de la siguiente forma:

Procedimiento	Cantidad de OC	Monto \$
Proc. General (CD, L. Priv, L. Pub)	9	55.365.166,18
Proc. General (art. 24 del Reglamento*)	7814	407.537.255,10
No programadas IOSFA Central	585	16.050.767,66
No programadas Alto costo	1234	33.254.922,66
TOTAL	9642	512.208.111,60

*Material Médico - Art. 24 del Reglamento del Procedimiento General– Urgencia o emergencia médica.



A continuación, se detalla la fecha de la primera orden de compra informada para cada procedimiento:

- Procedimiento General (Contratación Directa, Licitación Privada, Licitación Pública): 15/08/2017.
- Procedimiento General (Art. 24 del Reglamento – Urgencia o emergencia médica): 12/04/2017.
- No programadas IOSFA Central: 19/06/2017.
- No programadas medicamentos alto costo: 21/11/2017.

MARCO NORMATIVO

- Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su Decreto Reglamentario N°1344/2007.
- Decreto N° 637/13 de creación del IOSFA y su Decreto Reglamentario 2271/13.
- Resolución IOSFA N° 1/17 “Régimen Compras y Contrataciones”.
- Resolución IOSFA N° 4/17 “Procedimiento compras no programadas. delegaciones y IOSFA central”.
- Resolución IOSFA N° 37/17 “Procedimiento compras no programadas. medicamentos alto costo”.

HALLAZGOS, OPINIÓN DEL AUDITADO, COMENTARIO A LA OPINIÓN DEL AUDITADO Y RECOMENDACIONES.

De carácter general

1. El sistema informático utilizado para la gestión de las compras y contrataciones (SIACC) posee limitaciones técnicas que impiden emitir información de gestión suficiente y oportuna.

a) Las Órdenes de Compra emitidas por el sistema no se numeran en forma correlativa comenzando por el número 1, independientemente del procedimiento de selección al que pertenezcan. En su lugar el sistema trabaja con rangos de numeración, lo que dificulta efectuar controles de corte, conocer el número de documentos emitidos, verificar anulaciones, o controles de integridad.

b) El SIACC presenta limitaciones a la hora de obtener información estadística. Si bien, permite en un rango de fechas listar las compras realizadas, presenta restricciones a la hora de seleccionar los datos a partir de los cuales se arman los listados. Por ejemplo, no puede emitirse en forma inmediata un listado de órdenes de compra referidas a material protésico, o elaborar una estadística de la cantidad de compras realizadas por tipo de material.

Esta situación se vio reflejada en los listados provistos por la Subgerencia de Compras y Contrataciones, los cuales indicaban el objeto de la contratación en forma general y no específica. Por ejemplo, en los listados de compras de material médico, se indicaba como objeto “elementos médicos” en lugar del tipo de material (prótesis de cadera, sistemas de columna, stents, etc.).

Opinión del auditado.

La totalidad de las Ordenes de Compra se registran en el sistema de Compras y Contrataciones, no obstante, cada organización dependiente del IOSFA, posee clave de acceso al sistema y tiene acceso a las ordenes de compras y los listados.

Oportunamente, mediante ME-2018-34457638-APN-GAYF#IOSFA, se informó a la UAI cuáles eran dichas organizaciones, a los efectos de que sean consultadas, pudiendo coleccionar la información efectuada por cada una.

La información estadística que suministra el sistema, fue establecida oportunamente por la entonces presidente del IOSFA durante el año 2017, no permitiendo bajo ningún concepto, modificar las estructuras básicas de diseño informático, hasta tanto estuviera implementado el Sistema E-SIGA, adquirido en el mismo año, customizado y finalizado en agosto del año 2018.

Con relación al objeto concreto de las contrataciones, cabe señalarse, que en la página Web del IOSFA, se detalla claramente el objeto de cada licitación. No obstante, detallar cada droga y mono droga adquiridas por éste Instituto, llevaría a datos excesivos, cuando el clasificador de gastos de la Administración Pública establece la palabra "medicamentos" en forma genérica.

Asimismo, dentro de cada adquisición se encuentra detallado qué medicamento, o en su caso qué prótesis o elemento médico, se adquiere.

Comentario a la opinión del auditado.

Lo expuesto por el sector auditado no amerita efectuar modificaciones al presente hallazgo.

Recomendación.

La generación de información relevante y de calidad para la gestión es un requisito esencial de todo sistema de control interno.

La información debe ser accesible, sencilla de obtener; suficiente, presentando el nivel de detalle necesario considerando los requerimientos de información relevante; y oportuna, estando disponible en los momentos que sea requerida.

La información de la gestión de compras resulta imprescindible para poder realizar una correcta planificación de las necesidades de los afiliados, y de la organización, tendiente a optimizar los procesos administrativos y reducir los costos de adquisición.

Por lo expuesto, se deberán realizar las adecuaciones necesarias al sistema a fin de que la información que produzca cumpla los requisitos expuestos, como así también deberá contar con medios de control suficientes, procurando la transparencia de la información.

Con respecto a las órdenes de compra, las mismas deberán numerarse correlativamente comenzando por el número 1, reiniciando la numeración en cada ejercicio.

2. No se publican en la página web del Instituto (www.iosfa.gob.ar) la totalidad de los procedimientos de contratación efectuados.

Del relevamiento efectuado en la página web del IOSFA, se constató que, sólo se da publicidad a los procedimientos efectuados mediante Contratación Directa (a excepción de las realizadas mediante el procedimiento de urgencia médica), Licitación Privada y Licitación Pública.

No se publica información relativa a las contrataciones efectuadas mediante los restantes procedimientos vigentes en el Instituto.

Al respecto, el Artículo N° 32 del Procedimiento General de Compras y Contrataciones establece que: “...Con el fin de cumplir el principio de transparencia, se difundirán por internet, en el sitio del IOSFA, las convocatorias, los proyectos de pliegos correspondientes a contrataciones que la autoridad competente someta a consideración pública, los pliegos de bases y condiciones, el acta de apertura, las adjudicaciones, las órdenes de compra y toda otra información que el Reglamento determina”.

A su vez el Artículo N° 47 del Reglamento del Procedimiento General de Compras y Contrataciones, establece específicamente que información se debe publicar en la web, aclarando que: “La información de las etapas consignadas en este Artículo deberá difundirse cualquiera fuera el procedimiento de selección elegido, salvo que expresamente se dispusiera lo contrario en el Procedimiento General de Compras y Contrataciones del IOSFA o en el presente reglamento”.

Opinión del auditado.

En lo que respecta a la publicación de los procedimientos de Urgencia Médica, cabe destacar que los "datos médicos" o "datos relativos a la salud" como los identifica la ley 25.326, forman parte de los datos personales "sensibles", no pudiendo ser difundidos. Además de las previsiones de esta ley, se encuentran regulados por la ley 26.529, de Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales o Instituciones de la Salud.

Tanto el secreto profesional médico regulado en normas específicas (leyes 17.132, de Ejercicio de la Medicina y 23.798, de Lucha contra el SIDA, entre otras), como el deber de confidencialidad que requieren tanto la normativa de protección de datos personales como la que regula los datos del paciente, derivan del respeto a la intimidad y dignidad del titular del dato. Por su parte, la ley 26.529, al regular los derechos del paciente, que sería un titular de datos personales relativos a la salud, define sus derechos como tal, reconociéndole aquellos que apuntan, fundamentalmente, al respeto de la autonomía de su voluntad, la confidencialidad en el tratamiento de sus datos médicos y la no discriminación, todos los que encuentran total conexión con los contenidos en la ley 25.326.

Por lo expuesto, en lo que respecta a la publicación de los procedimientos de compra efectuados por la Subgerencia, las compras médicas y de elementos de prótesis que se adquieren individualizados por afiliados, son de carácter sensible. Su difusión no podría realizarse, en razón de ser información RESERVADA de cada afiliado que constituye ésta Obra Social.

Asimismo, las compras no programadas no son difundidas en la página Web por considerarse en el Régimen, compras de menor incidencia presupuestaria y no ser la finalidad, conllevando una mayor carga administrativa, cuando ya se cargan en el GDE.

Es menester destacar que el concepto de NO PROGRAMADO, no hace alusión en función de la programación de ellas, sino que la finalidad de dichas compras se basa en la baja significación económica de las adquisiciones que se realizan, a los efectos de evitar cargas administrativas innecesarias, adquirir en la zona geográfica de cada dependencia funcional del IOSFA, permitiendo la eficiencia y eficacia en las adquisiciones, además de considerar la Ley de PYMES y evitar concentración innecesaria de proveedores por tipo.

Comentario a la opinión del auditado.

La publicidad que se debe dar a las contrataciones no tiene que ver con la publicación de datos personales de los afiliados ni de sus historias clínicas, sino con la transparencia en el uso de los recursos y la debida rendición de cuentas a los afiliados. Por lo expuesto se mantiene el hallazgo.

Recomendación.

Difundir la totalidad de las contrataciones efectuadas, en la página web del Instituto a fin de cumplir con los principios de publicidad y transparencia, con el debido resguardo de los datos personales de los afiliados, de acuerdo lo establecido en el artículo 32 del Procedimiento General de Compras y Contrataciones y en el artículo 47 del Reglamento.

3. El Procedimiento Operativo Normal (PON) de la Subgerencia de Compras y Contrataciones presenta diversas irregularidades.

La Subgerencia de Compras y Contrataciones aprobó un PON, el cual constituye un manual de procedimientos, sin la opinión previa favorable de esta UAI, de acuerdo con lo establecido en el Artículo N° 101 del Decreto N° 1344/07 reglamentario de la Ley 24.156.

Además, presenta diversas falencias, las cuales se detallan a continuación:

- No se establece la fecha de aprobación ni su puesta en vigencia.
- Incorpora cuestiones reglamentarias que se contraponen con lo establecido en la normativa de compras y contrataciones. A modo de ejemplo en el punto 4.d, se establece que las compras médicas (insumos y elementos para cirugía ortopédica, cardiovascular, implantes cocleares, audífonos y servicio de oxígeno) se realizarán teniendo en cuenta el Procedimiento de Compras para medicamentos de alto costo.
- El punto 4 hace referencia a la estructura organizativa de la Subgerencia, estableciendo responsabilidades y acciones, facultad que le corresponde al Directorio del IOSFA, de acuerdo con el Artículo 20 inciso 2 del Decreto 637/2013.
- En varios puntos del procedimiento se establece la obligatoriedad de tramitar los expedientes en formato papel y GDE, lo que genera duplicación de tareas y contraviene lo establecido por el Ministerio de Modernización en materia de documentación electrónica.

Opinión del auditado.

El Procedimiento Operativo Normal (PON) es un documento interno de la Subgerencia de Bienes Patrimoniales, Compras y Contrataciones, donde se detalla el funcionamiento de la Subgerencia. El mismo tiene la función de ser un instructivo de aplicación al Régimen General de Compras y Contrataciones oportunamente aprobado por el Directorio del IOSFA, el cual se realizó de forma similar a como se realiza en el Ejército Argentino.

El mismo puede ser adaptado y modificado a criterio y necesidad de la Subgerencia. Razón por la cual no posee fecha de creación o vigencia alguna.

En razón del análisis efectuado por la UAI, ésta Subgerencia asume el error en la utilización del título "Procedimiento" o "Manual", correspondiendo la modificación del mismo.

Respecto a lo establecido en el último acápite, al momento de la confección del PON, no se encontraba en pleno funcionamiento el GDE, habiendo personal sin usuarios, ni capacitación al respecto. No obstante, durante el transcurso del año 2018, el área competente al respecto, inició las gestiones en el Instituto, tendientes a lograr la correcta y concreta implementación del GDE, además de impartir directivas inclinadas a minimizar el uso de papel y regularizar la situación del IOSFA en atención a la normativa impuesta por el Ministerio de Modernización.

Comentario a la opinión del auditado.

Más allá de título que se le pretenda dar a dicho documento, el mismo constituye un manual de procedimientos, por lo que debe seguirse para su aprobación los lineamientos que correspondan de acuerdo a la Ley 24.156 y al Decreto 637/13.

Por lo tanto, no se efectúan modificaciones al hallazgo.

Recomendación

Formular y aprobar a través del Directorio del Instituto, un Manual de Procedimientos a fin de presentar de forma ordenada, secuencial y detallada, las operaciones que se realizan en el interior de cada unidad administrativa, estableciendo de manera formal, los métodos y técnicas de trabajo a aplicarse, precisando las responsabilidades de los distintos órganos que intervienen en la ejecución, control y evaluación del proceso de compras y contrataciones.

4. Los expedientes no documentan la totalidad del proceso.

Los expedientes de las contrataciones observados no contienen toda la documentación inherente al proceso de compras, el cual comienza con la solicitud del bien o servicio y finaliza con su recepción.

Al respecto se advirtió que, los expedientes culminan con la emisión de la orden de compra. No consta en ellos la documentación relativa a la ejecución del contrato y/o recepción de los bienes, dado que la misma se incluye solamente en el legajo de pagos.

Esta situación dificulta realizar las verificaciones necesarias a efectos de controlar el correcto ingreso de los bienes y/o la efectiva prestación de los servicios.

Opinión del auditado

Conforme la Resolución de Directorio N° 7 de fecha 19 de abril del 2017, la responsabilidad primaria de la Subgerencia de Compras y Contrataciones es la de "Intervenir en el proceso de compra de bienes y servicios del organismo".

Referente a la ejecución de los contratos, corresponde su verificación en el área requirente, no siendo una función inherente a la Subgerencia de Bienes Patrimoniales, Compras y Contrataciones el control de los bienes y/o la efectiva prestación de los servicios.

Comentario a la opinión del auditado.

Lo manifestado no amerita realizar cambios al hallazgo, por lo que se mantiene.

Recomendación

En los expedientes por los que tramiten procedimientos de selección se deberá dejar constancia de todo lo actuado desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato.

En tal sentido se deberán agregar todos los documentos, actuaciones administrativas, informes, dictámenes y todo otro dato o antecedente relacionado con la cuestión tratada, originados a solicitud de parte interesada o de oficio y ordenados cronológicamente.

Al momento de confeccionarse el manual de procedimientos mencionado en las recomendaciones al hallazgo precedente, deberá incluirse un apartado donde se especifique la documentación que debe encontrarse en el expediente.

5. Se cumple en forma parcial con la normativa vigente en materia de Gestión de Documentación Electrónica (GDE).

a) Solo en los procedimientos llevados a cabo mediante el Procedimiento General (a excepción de los realizados mediante el procedimiento de urgencia médica) se pudo visualizar la caratulación como Expediente Electrónico. A pesar de ello, gran parte de la documentación vinculada fue tramitada en papel y posteriormente escaneada generando duplicación de tareas y exceso de carga administrativa.

b) En los procedimientos de compras no programadas y los tramitados por Compra Directa por urgencia o emergencia médica no se visualizó la caratulación respectiva, y todo el proceso es llevado a cabo en formato papel.

Opinión del auditado.

Respecto al punto en cuestión, lo mismo fue una orden impartida por el Presidente del IOSFA y del Gerente de Administración y Finanzas.

Todos los actos contractuales están debidamente caratulados y cargados en la modalidad GEDO establecida. Al respecto, la UAI puede cotejar lo mismo, siendo coherente realizar una nueva verificación al respecto e interpretar la implementación del GDE en IOSFA se inició en el año 2017 con un programa de acción que no es determinado por esta Subgerencia

Comentario a la opinión del auditado.

Lo manifestado por el auditado no es coincidente con lo relevado durante las tareas de campo, por lo que se mantiene el hallazgo.

Se verificará en auditorías posteriores el cumplimiento de la normativa en cuestión.

Recomendación.

Se recuerda que mediante Resolución del Ministerio de Modernización N° 400/16 se estableció la obligatoriedad del uso del expediente electrónico en el IOSFA a partir del 1 de noviembre de 2016, y que por Resolución 44/17 se ordenó el cierre de la caratulación de expedientes en papel a partir del 3 de julio de 2017.

Además, mediante el Decreto 733/18 se estableció que a partir del 1 de enero de 2019 la totalidad de los documentos, comunicaciones, expedientes, actuaciones, legajos, notificaciones, actos administrativos y procedimientos en general, deberán instrumentarse en el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, permitiendo su acceso y tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea, a la vez que establece que ningún organismo debe exigir la presentación de documentación en soporte papel.

Por lo expuesto se deberán arbitrar las medidas necesarias a fin de dar cumplimiento a la normativa citada.

6. Órdenes de compra a nombre del IOSFA con la CUIT del Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE) y pagos efectuados desde la cuenta de este último.

Si bien la totalidad de las órdenes de compra visualizadas son firmadas por personal IOSFA, gran parte de estas se emiten con la CUIT de IOSE, a pesar de que se incluye la leyenda “Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad” en el membrete.

Asimismo, se verificaron pagos efectuados a través de la cuenta del IOSE residual y la documentación respaldatoria de los mismos es firmada por el jefe del Departamento Administración Financiera IOSE y la jefe de Liquidaciones y Retenciones IOSE.

Cabe aclarar que la tramitación de los pagos a través del IOSE residual se hace con independencia de la obra social residual de origen del afiliado (DIBA, DIBPFA o IOSE).

La situación descripta resulta contraria al proceso de unificación de las Obras Sociales, y a la vez dificulta y retrasa el proceso de control, dado que la documentación se encuentra en administraciones diferentes.

Opinión del auditado

Durante el año 2017, desde la Unidad de Relaciones Institucionales, se ordenó de parte de la en su momento Presidenta del IOSFA, que todos los documentos que se emitiera en la órbita del Instituto, debían salir con el logo de IOSFA.

No obstante, el sistema vigente entonces, no permitía el diseño de dos logos distintos, no pudiendo diferenciarse la documentación que saliera por IOSFA o IOSE.

En lo atinente a la emisión de las órdenes de compra con CUIT IOSE, las mismas se realizaron conforme lo establecido en las distintas resoluciones de compra a las obras sociales residuales, y en virtud de no encontrarse las autorizaciones impositivas a nivel país, y las aperturas de cuentas bancarias correspondientes a nombre y con CUIT IOSFA.

En la actualidad todas las órdenes de compra se realizan con CUIT IOSFA, y no se reciben facturas en ésta Subgerencia, con un CUIT distinto al del Instituto.

Comentario a la opinión del auditado.

Lo expuesto no merece efectuar modificaciones al hallazgo. Se verificará en auditorias posteriores si la situación fue subsanada.

Recomendación.

Las órdenes de compra emitidas deberán realizarse bajo la CUIT del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas, y todos los pagos que se efectúen desde la Administración Central deberán hacerse a través de las cuentas bancarias a nombre de IOSFA.

De carácter particular

7. Contratación Directa N° 5/2017 “Contratación del servicio de mantenimiento del sistema informático de administración E-Siga”.

7. 1 Exclusividad justificada de forma insuficiente.

La Contratación Directa por exclusividad, se encuentra regulada en el Artículo N° 25 inciso d) punto 3, del Procedimiento General de Compras y Contrataciones.

El mismo establece que se podrá utilizar el procedimiento citado para: *“La contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica, siempre y cuando no hubiere sustitutos convenientes. Cuando la contratación se fundamente en esta disposición deberá quedar documentada en las actuaciones la constancia de tal exclusividad mediante el informe técnico correspondiente que así lo acredite. Para el caso de bienes, el fabricante exclusivo deberá presentar la documentación que compruebe el privilegio de la venta del bien que elabora”.*

El informe técnico por el cual se fundamenta la exclusividad, destaca que “...la capacidad de brindar el servicio de customización, adecuación y mantenimiento del sistema e-siga la posee sus hacedores, es decir la empresa ECONSULTING S.R.L. que lo ha desarrollado, implementado, adecuado, generando nuevas funcionalidades y mantenido desde su creación en el año 2011, no existiendo otra que posea el conocimiento de su estructura y diseño para poder, en los plazos buscados y deseados por el IOSFA, customizarlo y mantenerlo.”

De lo expuesto y de la documentación obrante en el expediente, no surgen elementos objetivos que permitan establecer que la firma ECONSULTING S.R.L. posea la exclusividad para realizar las tareas de customización requeridas.

A su vez, el argumento basado en que la mencionada firma es la única capaz de cumplir con las tareas en los plazos deseados, si bien no constituye un elemento objetivo que pudiera fundamentar la exclusividad, resultado refutado dado que los tiempos previstos se vieron retrasados significativamente, tal como se expone en el hallazgo 7.3.

Opinión del auditado.

En lo que respecta a la justificación de exclusividad de la Contratación del Sistema E-SIGA, la misma corresponde únicamente a la Gerencia de Sistemas.

Asimismo, la Gerencia de Asuntos Jurídicos realizó el dictamen previo a la aprobación por parte del Directorio, no habiendo objeción respecto a lo mismo.

No teniendo ésta Subgerencia injerencia al respecto, ya que no corresponde efectuar un análisis técnico de los elementos objetivos que justifiquen la exclusividad de las contrataciones, mas aún con dictamen de la ONTI.

Comentario a la opinión del auditado.

Teniendo en cuenta que el informe preliminar fue enviado para su descargo al Gerente de Administración y Finanzas, quien no efectuó observaciones al hallazgo, se considera aceptado, por lo que no corresponde efectuar modificaciones al mismo.

De todas formas, es importante aclarar que la Gerencia de Administración (actual Gerencia de Administración y Finanzas) de quien depende la Subgerencia de Compras y Contrataciones, es el órgano rector del sistema de contrataciones en virtud del artículo 23 del Procedimiento General de Compras y Contrataciones y del artículo 115 del Reglamento, y por lo tanto, tiene la responsabilidad de promover el estricto cumplimiento de los principios generales a los que debe ajustarse la gestión de las contrataciones, por lo que no puede desconocer su responsabilidad sobre todo el proceso de compras.

Recomendación.

Arbitrar las medidas necesarias tendientes a que el encuadramiento de las contrataciones bajo un procedimiento de excepción se realice estrictamente como lo establece la normativa, basándose únicamente en circunstancias objetivas, claras, comprobables y debidamente justificadas a través de la documentación que corresponda.

7.2 No se describen las tareas a realizar para la customización.

En la Resolución IOSFA N° 22/17 se consigna que: *“...conforme lo informado por la Gerencia de Sistemas del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas, el sistema tal cual lo utiliza actualmente el INTA, cubre aproximadamente entre un 75% a un 80% de las necesidades del IOSFA y que para cubrir el 100% de esas necesidades, resulta menester adecuar dicho sistema”*.

De lo expuesto surge que, las tareas de customización a realizar consisten en adecuar entre el 20% y 25% restante del sistema en cuestión.

En el Anexo 6 al Pliego de Bases y Condiciones Particulares (Especificaciones Técnicas), no se describen las tareas a realizar por la empresa para la adaptación del sistema a fin de cubrir el 100% de las necesidades del IOSFA, por lo que no está determinado con precisión el alcance de dicha customización y las condiciones de la recepción definitiva.

Es decir, no se detallan que características se deben incorporar o suprimir del sistema o cuáles son las particularidades de los procesos del Instituto que hacen que el sistema no pueda ser usado en las condiciones en las que fue provisto por el INTA.

Cabe aclarar que, de acuerdo con lo manifestado por la Subgerencia de Compras y Contrataciones y la Subgerencia de Sistemas, no se firmó, con posterioridad a la adjudicación, un contrato donde pudiera constar el detalle de las tareas a realizar. Esta situación impide la correcta verificación del cumplimiento de las tareas de customización.

Opinión del auditado.

Respecto a la customización, se ha observado un error de interpretación por parte de la UAI, al establecer que la misma es función de la Subgerencia de Compras y Contrataciones, cuando en realidad, la responsabilidad primaria corresponde a la Gerencia de Sistemas, en el año 2017, según lo estipulado por la Presidenta del IOSFA oportunamente.

En cuanto a las Especificaciones Técnicas, las mismas fueron desarrolladas en su totalidad por la Gerencia de Sistemas, con el aval de la Oficina Nacional de Tecnología e Informática incluyendo las ETAPS correspondientes, siendo aprobadas por ésta última, y por el Directorio de éste Instituto, órgano máximo de ésta Obra Social.

Comentario a la opinión del auditado.

Se reitera el comentario expuesto en el comentario anterior, por lo que se mantiene sin cambios el hallazgo.

Recomendación.

Los pliegos de las contrataciones deben contener las especificaciones técnicas completas sobre el bien o servicio a contratar, que le permita al proveedor realizar su tarea siguiendo los lineamientos establecidos y al Instituto efectuar los controles necesarios a efectos de otorgar la recepción definitiva y evaluar el cumplimiento de la tarea efectuada.

7.3 Pagos efectuados en contraposición con el Pliego Único de Bases y Condiciones Particulares.

La contratación consta de dos ítems, el primero corresponde al *“Mantenimiento preventivo y correctivo del sistema E- Siga con procesamiento más guarda de información y esquema de contingencia, ambos en la nube, más servicio de soporte de ayuda, según especificaciones técnicas”* y el segundo *“Servicio de consultoría para el sistema E- Siga y servicio de implementación, ampliación y/o modificación de las funcionalidades”*.

El Artículo N° 21 del Pliego de bases y condiciones particulares establece la forma de pago para ambos ítems.

Respecto al ítem 1 establece que *“...el pago se efectivizará previa conformación de la garantía de adjudicación, a partir de cumplida la customización solicitada en el renglón 2, en forma mensual”*.

De la documentación analizada surge que el día 8 de agosto de 2018 se firmó el acta de recepción definitiva de la customización, por lo que el pago del mantenimiento mensual debía realizarse a partir de esa fecha.

Sin embargo, se efectuaron pagos a la empresa E-CONSULTING, por mantenimiento del sistema, antes de entregada la conformidad de recepción, según se detalla a continuación:

CONCEPTO	FACTURA	FECHA FC	FECHA DE PAGO	IMPORTE
SERV. DE HOSTING Y MANTENIMIENTO (MES 1)	0001-00000095	14/05/18	15/05/18	220.000,00
SERV. DE HOSTING Y MANTENIMIENTO (MES 2)	0001-00000096	05/07/18	10/07/18	222.640,00
SERV. DE HOSTING Y MANTENIMIENTO (MES 3)	0001-00000097	06/08/18	07/08/18	222.640,00
TOTAL				665.280,00

Opinión del auditado.

Con relación a lo atinente a los pagos de la contratación en cuestión, es menester hacer saber que no corresponde a la Subgerencia de Bienes Patrimoniales, Compras y Contrataciones, lo detallado al respecto, debiendo analizar la documentación en la Subgerencia de Sistemas, en la de Contabilidad, y en la de Tesorería.

Esta Subgerencia sólo interviene en lo atinente al procedimiento de contratación, y no así a la ejecución y/o pago del servicio.

Comentario a la opinión del auditado.

Teniendo en cuenta que el informe preliminar fue enviado para su descargo al Gerente de Administración y Finanzas, quien no efectuó observaciones al hallazgo, se considera aceptado, por lo que no corresponde efectuar modificaciones al mismo.

Recomendación.

Determinar las razones por las cuales se realizaron pagos en contraposición a las cláusulas de la Licitación.

7.4 Se excedió el plazo previsto en el Pliego para la finalización de las tareas.

El Artículo N° 21 del Pliego de bases y condiciones particulares (forma de pago), en el último párrafo correspondiente al “cuarto pago”, detalla que el plazo estimado de finalización de las tareas de customización y la recepción definitiva será de cuatro meses.

El Anexo 6 al pliego, en el punto c. iii), establece que la implementación del sistema será en 640 horas hábiles, lo que, a razón de 8 horas diarias durante 20 días hábiles al mes, totaliza el estimado de cuatro meses mencionado.

Tomando como fecha de inicio de la customización el día 3 de octubre de 2017, fecha en la cual se realizó el primer pago, y como fecha de finalización la declarada en el acta de recepción definitiva (8 de agosto de 2018), se observa que el tiempo para la realización de las tareas de customización fue de 10 meses, lo que representa un atraso de 6 meses, no visualizándose en el expediente, la aplicación de multas por el retraso mencionado, las cuales están previstas en el apartado “xiii. Penalidades” del Anexo 6 al Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

Corresponde aclarar que, siendo el E-SIGA un sistema de gestión administrativa, presupuestaria, financiera y contable, el retraso en su implementación impacta negativamente en el proceso de unificación de las OOSS.

Opinión del auditado.

Respecto a la demora en la implementación del Sistema E-SIGA, sería conveniente que la Unidad de Auditoría Interna se informe de las causas que la generaron, con el Gerente General, Sr. Tomás Chavich, en razón de esta Subgerencia, no tener injerencia al respecto.

Comentario a la opinión del auditado.

Se reitera el comentario efectuado a la opinión correspondiente al hallazgo 7.1.

7.5 Imposibilidad de determinar la efectiva implementación del sistema.

En el acta de fecha 8 de agosto de 2018 elaborada con motivo de otorgar conformidad a la tarea, se afirmó que se llevó a cabo la implementación y recepción definitiva de la customización del sistema E-SIGA.

Con el fin de visualizar el sistema E-SIGA, se solicitó, en el mes de octubre del corriente, el acceso al mismo, obteniéndose una respuesta negativa debido a que no se encontraba completamente implementado.

Dicha afirmación entra en contradicción con el acta mencionada en el párrafo precedente.

En virtud de lo expuesto y lo mencionado en el hallazgo 7.2, no se pudo constatar la efectiva implementación total del sistema.

Cabe aclarar, que la finalización de la customización implicó un pago de \$ 1.029.710,00 por el Ítem 2 (customización), que se realizó el día 10 de agosto de 2018.

Opinión del auditado

En éste caso corresponde diferenciar entre la implementación del sistema en sí, la cual se encuentra finalizada, y la implementación de la utilización del mismo en las distintas dependencias del Instituto.

La totalidad de los módulos del sistema no se encuentran en implementación, por parte de los distintos niveles del IOSFA en el país, al no encontrarse unificada la utilización del sistema.

Recién en el mes de junio del corriente se comenzó con la centralización de la utilización del sistema, no habiendo finalizado la capacitación al personal, del mismo.

En lo que respecta a la asignación de usuarios a los efectos de tener acceso al sistema, la misma es una potestad pura y exclusiva del Presidente del IOSFA. En su oportunidad la Gerencia de Administración y Finanzas canalizó dicha situación, no habiendo recibido orden alguna al respecto.

Comentario a la opinión del auditado.

El auditado reconoce que la totalidad de los módulos del sistema no se encuentran en implementación, por lo que se mantiene el hallazgo.

Recomendación

Resulta conveniente que la Gerencia de Asuntos Estratégicos y la Gerencia de Administración y Finanzas emitan un informe acerca de la implementación del sistema E-SIGA, las causas de la demora en su implementación y un cronograma con las tareas a efectuar tendientes a la implementación total del mismo en el IOSFA, indicando la fecha en la que se deberá producir dicha implementación.

8. Licitación Pública N° 1/17 “Adquisición de alimentos para la elaboración del racionamiento del personal”.

8.1 Incorrecta difusión y publicidad del procedimiento.

Se enviaron invitaciones a participar de la referida Licitación a cadenas de retail de consumo masivo, las cuales difícilmente se presenten a una contratación de estas características.

Las invitaciones fueron enviadas a casillas de mail utilizadas por estas empresas como nexo con sus clientes para hacer consultas y reclamos, ajenas a los sectores que tienen injerencia en una licitación pública.

Las solicitudes fueron remitidas a: atención_clientes@contactocarrefour.com.ar, sugerencias@jumbo.com.ar, ayuda_cotodigital@cotodigital.com.ar.

Opinión del auditado.

Respecto a la difusión y publicidad de la Licitación Pública N° 1/17, cabe destacar que se publicó en el Boletín Oficial los días 29 y 30 de junio, siendo la apertura el 26 de julio del 2017, cumplimentando con el plazo mínimo establecido.

Asimismo, se cursaron invitaciones a Mercados Transparentes y a la Unión Argentina de Proveedores del Estado, la cual involucra a todos los proveedores inscriptos del Estado y de cualquier ramo; además de enviarse invitaciones a varias firmas del ramo, en razón de no contar al momento de efectuar las mismas, con proveedores inscriptos en el Registro de Proveedores del IOSFA.

No obstante, la difusión se realizó con los suficientes días de antelación a la fecha de apertura, conforme lo establecido en el artículo 40 del Reglamento del Procedimiento General de Compras y Contrataciones del IOSFA, y publicación en la pagina web.

Comentario a la opinión del auditado.

La opinión del auditado no aporta elementos que puedan dar lugar al levantamiento del hallazgo, dado que no se refiere a lo expuesto en el mismo.

Recomendación.

Al momento de efectuar la difusión y publicidad de los procedimientos de contratación se deberá tener especial cuidado en seleccionar aquellos oferentes que estén en condiciones de cumplir con lo solicitado, como así también que las comunicaciones sean efectuadas por medios eficientes.

8.2 Débil planificación al momento de consignar las cantidades mínimas y máximas a adquirir.

No surge si la determinación de las cantidades de bienes a solicitar proviene de consumos históricos, puntos críticos de stock u otras formas de determinar con una certeza razonable la cantidad de víveres a consumir en el periodo contratado.

Dicha falta de planificación se ve reflejada en las cantidades mínimas y máximas consignadas en el pedido de cotización, las cuales presentan una significativa amplitud.

Esto podría dificultar al potencial proveedor efectuar los cálculos necesarios a fin de poder cotizar un precio competitivo, situación que, sumada a la descrita en el hallazgo 8.1, puede redundar en desinterés en participar de la contratación, explicando en parte que se haya recibido una única oferta.

Opinión del auditado.

En lo que respecta a la mención que se hace de la "débil planificación", es menester destacar que se realizó un menú de tres pasos (primer plato, segundo plato y postre), debidamente dosificado por persona.

Además de tenerse en cuenta una planificación del menú por los cinco días de la semana (lunes a viernes), y por los eventos que pudieran desarrollarse.

Al respecto, se adjuntan las Planillas correspondientes a la Consolidación y Agrupamiento Final Anual, que incluye la Planificación de Necesidades para la Licitación de Víveres.

Comentario a la opinión del auditado.

Lo expuesto por el auditado no se ve reflejado en las cantidades solicitadas, las cuales presentan las características ya expuestas, por lo que se mantiene el hallazgo.

Recomendación.

Las cantidades de bienes o servicios a contratar deben surgir de una tarea previa de planificación que, mediante el análisis de consumos históricos, puntos críticos de stock u otras formas de determinación, permitan establecer con un nivel de certeza razonable los bienes o servicios a adquirir.

Se deben brindar a los potenciales oferentes la mayor cantidad de información disponible a fin de que puedan efectuar sus ofertas y adecuar sus precios a lo solicitado.

8.3 No fue conformada la Comisión de Recepción.

El Artículo N° 22 del Pliego Único de Bases y Condiciones Particulares consigna que, se designará una Comisión de Recepción, encargada del control y recepción de los víveres, de acuerdo con lo establecido en los artículos 84, 85, 86 y 88 del Reglamento del Procedimiento General de Compras y Contrataciones IOSFA.

- a) La referida Comisión de Recepción no fue designada, siendo los víveres recibidos por un empleado del Sector Cocina, otorgándose en el mismo acto de recepción la conformidad definitiva.
- b) No existe separación de funciones, recayendo sobre un mismo sector la solicitud, recepción, custodia, y manipulación de los bienes, aumentando el riesgo de acciones erróneas y/o fraudulentas.

Opinión del auditado.

La conformación e implementación de la Comisión de Recepción es potestad normativa del Directorio, conforme lo establecido en los artículos N° 84 y 85 del Reglamento del Procedimiento General de Compras y Contrataciones del IOSFA. Asimismo, la designación de la misma corresponde a cada área respectiva a nivel país.

Esta Subgerencia, solicitó al Gerente de Administración mediante CE Nro 10211748125/6 de fecha 11 de mayo de 2017, se tramite la designación de la Comisión de Recepción, siendo reiterada dicha solicitud por Notas N° 1758-1769-1200/17 de fecha 08 de junio de 2017, N° 1758-1769-1956/17 de fecha 25 de septiembre del mismo año y N° 1758-1769-2132/2017 de fecha 23 de octubre de 2017, la cual fue finalmente establecida y aprobado el "Procedimiento de Funcionamiento de la Comisión de Recepción", por Resolución IOSFA N° 39 del 07 de diciembre del 2017.

Comentario a la opinión del auditado.

Lo expuesto no amerita realizar modificaciones al hallazgo. Se reitera la responsabilidad de la Gerencia de Administración y Finanzas como órgano rector del sistema de compras.

Recomendación.

Conformación inmediata de la comisión de recepción para la Licitación de referencia según lo establece el Reglamento del Procedimiento General de Compras y Contrataciones IOSFA, en el caso de que aún se encuentre en vigencia. Se deberán arbitrar las medidas necesarias a fin de que cada procedimiento de contratación que lo prevea cuente con la designación de la Comisión de Recepción en tiempo oportuno.

9. Contratación Directa N° 1/17 “Provisión de Insulinas, Tiras Reactivas y lancetas a los Afiliados de IOSFA, por un periodo de seis (6) meses”.

9.1 Falta de planificación hace necesario el uso de un procedimiento de excepción a fin de no discontinuar la atención a los afiliados.

La Contratación Directa por “urgencia médica”, se encuentra regulada en el Artículo N°24 del Reglamento del Procedimiento General de Compras y Contrataciones IOSFA.

Dicho artículo establece que para poder utilizar el procedimiento citado deberá probarse la existencia de circunstancias objetivas, que impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, para satisfacer una necesidad de un afiliado.

En la contratación bajo análisis se advierte que, se fundamenta el referido procedimiento de excepción: *“En virtud del proceso de unificación de las OOS en el IOSFA y a fin de no interrumpir la provisión de insulinas y tiras reactivas a los afiliados solicita realizar la adquisición en cuestión bajo la modalidad de contratación Directa”*

En tal sentido, la Subgerencia de Técnica Científica y Farmacia y Bioquímica destaca que la Orden de Compra que proveía a los afiliados de DIBA le resta solo 2 meses y la de IOSE se encuentra finalizada.

De lo expuesto y de la documentación obrante en el expediente, surge que la situación de urgencia, en realidad no deviene de circunstancias objetivas y apremiantes, sino que es producto de la falta de planificación y debilidades en el control de stock pendiente de consumir a los fines de establecer la necesidad de la realización de una nueva licitación por agotamiento de stock, con la anticipación suficiente.

Opinión del auditado

Con relación a la falta de planificación, es de resaltar que el IOSFA como tal, comienza a funcionar a partir del primero de abril del 2017, no contando él mismo con una estadística de consumo promedio histórico, ya que previamente las compras eran realizadas por cada obra social residual, para los afiliados de cada una de ellas.

Esta situación, sumada a que el Instituto no se encontraba funcional ni físicamente unificada, hicieron imposible que se realizara una provisión de los consumos de los pacientes con diabetes, previo al inicio real de actividades del IOSFA.

Por cuanto sería conveniente evitar expresiones tales como “falta de planificación”, cuando el requerimiento por parte de la Gerencia de Prestaciones se realizó mediante Solicitud de Compra N° 1/16 de fecha 04 de mayo del 2017 y la justificación de necesidad en la urgencia de la solicitud excede las funciones de ésta Subgerencia.

Asimismo, no hay que perder de vista la función principal de ésta una Obra Social, que es asegurar a sus afiliados la provisión de medicamentos e insumos necesarios, pudiendo incurrir en caso contrario, en el delito de abandono de persona establecido en el artículo N° 106 del Código Penal.

Comentario a la opinión del auditado.

La opinión del auditado no aporta elementos suficientes que permitan modificar el contenido del hallazgo.

Corresponde realizar una aclaración respecto del funcionamiento del IOSFA, el cual no comienza a funcionar a partir del 1 de abril de 2017, como expone erróneamente el auditado, sino que el Instituto cuenta con estructura aprobada y cargos designados desde noviembre de 2015.

Recomendación.

Formular acciones tendientes a contar con la información necesaria, a los efectos de realizar una adecuada planificación de las necesidades de los afiliados, con el objetivo de que las contrataciones se efectúen asegurando los principios de transparencia, publicidad, concurrencia de oferentes, al menor costo posible y que la entrega se realice en el momento oportuno.

10. Compras de material médico (Art. 24 del Reglamento del Procedimiento General – Urgencia Médica).

10.1 Utilización de un procedimiento de excepción como regla general, realizándose compras individuales por afiliado.

La Contratación Directa está regulada por el Artículo N° 25 inciso d) del Procedimiento General de Compras y Contrataciones, el que en su punto 5, establece la posibilidad de usar dicho procedimiento cuando probadas razones de urgencia o emergencia, que respondan a situaciones objetivas, impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser aprobado por la Gerencia de Administración.

A su vez el Artículo N° 24 del Reglamento del citado Procedimiento, establece que, serán razones de urgencia médica las necesidades apremiantes y objetivas que comprometan el normal y oportuno cumplimiento de las actividades de salud del IOSFA respecto a un afiliado.

De la información aportada por la Subgerencia de Compras y Contrataciones surge que se realizaron, entre los meses de abril y diciembre de 2017, 7814 órdenes de compra de material médico por un total de \$ 407.537.255,10, todas por Contratación Directa por Urgencia Médica, y efectuándose un procedimiento de contratación ante cada requerimiento de material de un afiliado.

- a) En los 22 casos que conformaron la muestra analizada se detectó la ausencia de la justificación objetiva por la cual se utilizó dicho procedimiento de excepción, como así tampoco contaban con la autorización del Gerente de Administración de acuerdo con lo establecido por las normas citadas.

- b) Si bien se trata de compras destinadas a la atención médica de los afiliados del Instituto, las cuales deben ser realizadas en tiempo oportuno sin demoras que pudieran afectar la salud de estos, también resulta claro que no toda intervención médica constituye una urgencia o emergencia.

Clasificar la totalidad de los requerimientos de material médico como urgencia o emergencia, realizando compras individuales por afiliado, provoca que los procedimientos llevados a cabo generen un exceso de carga administrativa, lo cual redundaría en una laxitud en los controles efectuados (aspecto desarrollado en el hallazgo 10.3) y un desaprovechamiento de la posición que ocupa la Obra Social en el ámbito nacional en cantidad de afiliados privándose de obtener mejores precios y condiciones por cantidad.

En tal sentido, el análisis de los remitos y certificados de implantes evidenció que, de acuerdo con el tiempo transcurrido entre la fecha de la orden de compra y la cirugía, en determinados casos la elección del procedimiento de urgencia no se encontraba justificada, según el siguiente detalle:

Orden de Compra	Fecha OC	Fecha de Entrega
35559	31/05/2017	03/05/2018
16396	10/07/2017	29/11/2017
38737	28/11/2017	09/01/2018
38847	04/12/2017	11/01/2018
18822	14/12/2017	28/02/2018

Asimismo, en tres de los casos analizados se pudo constatar que la cirugía no fue realizada, por lo que las órdenes de compra fueron anuladas. Cabe mencionar que en esos casos la empresa adjudicataria informó vía correo electrónico que el afiliado no utilizó el material, sin expresar la causa, como así tampoco consta en el expediente el desistimiento de la solicitud del material por parte del médico tratante y/o la conformidad del afiliado.

Opinión del auditado

Respecto a la justificación objetiva que requiere la UAI, sería conveniente solicitar la misma a la Gerencia de Prestaciones- Subgerencia de Auditoría Médica, recibida por cada una de las Delegación que conforman el IOSFA, donde se establecen las necesidades médicas de cada afiliado, entendiendo siempre la reserva médica de cada uno, razón por la cual, en caso de ser necesario la verificación mencionada, deberá realizarse in situ en dicha Subgerencia, y ante los auditores oportunamente designados por el IOSFA.

En cuanto a la "carga administrativa" a la que hace alusión, la finalidad del IOSFA es la de adquirir los elementos médicos en oportunidad, calidad y necesidad cierta por cada afiliado, permitiendo así participar a la mayor cantidad de empresas en cada caso, considerando la ubicación geográfica del requerimiento.

Al adquirir las prótesis y elementos de urgencia en la zona (ciudad, localidad o provincia) en la que se encuentran ubicados los afiliados del IOSFA, se logran menores tiempos de entrega y mayor participación de proveedores.

Referente a las cantidades de insumos a ser adquiridos, la Gerencia de Prestaciones del IOSFA realizó durante el transcurso del 2017, un relevamiento en todo el país, y en particular en los Hospitales Militares, conjuntamente con los profesionales que realizan las operaciones y requerimientos médicos, a los efectos de establecer un listado de efectos necesarios a adquirir, debidamente consensuados.

Esta tarea, la Gerencia de Prestaciones la finalizó en diciembre del año 2017. Al comienzo del año en curso, el Presidente del IOSFA, estableció como premisa inmodificable, que se realicen las adquisiciones por cada afiliado, por presupuesto y por la característica médica, teniendo especial en cuenta la patología y edad de cada paciente, entendiendo que el análisis de la auditoría médica es diferente para cada una de las situaciones, no siendo conveniente interpretar las compras por elemento genérico cuando hay una diversidad de factores médicos que hacen diferir cada adquisición.

En cuanto a los precios de los insumos, los mismos no varían por adquirirse en cantidades, considerando el período de una contratación como mínimo de doce meses. Teniendo en cuenta las variaciones inflacionarias de las monedas de los productos extranjeros que se importan, se podrá ver en un análisis serio, contable y económico, que los importes que se obtienen a diario son más convenientes a los que se podrán conseguir al efectuar una contratación a doce meses, cuando la previsión a tomar por una empresa para el pago del primer producto del primer mes, al último producto del último mes, se estaría realizando de forma uniforme.

Dada la situación económica actual del país, se hubieran generado incumplimientos reiterados y revocaciones de órdenes de compra, por las variaciones inflacionarias de público conocimiento y pagos de hasta un 10 por ciento superior al valor de la adquisición.

Comentario a la opinión del auditado.

La justificación objetiva de la utilización de un procedimiento de urgencia, independientemente del área que sea responsable de su confección, debe constar indefectiblemente en el expediente de contratación.

Por tal motivo se mantiene el hallazgo.

10.2 No existe el acto administrativo que autorice la convocatoria y elección del procedimiento.

En la totalidad de los casos analizados no se visualizó el acto administrativo por el cual se autoriza la convocatoria y elección del procedimiento.

Las autoridades competentes para dictar los actos administrativos que autoricen la convocatoria y elección del procedimiento, y la adjudicación, están establecidas en el Anexo 1 al Artículo N° 9 del Reglamento del Procedimiento General de Compras y Contrataciones.

Para las compras efectuadas por un monto de hasta 3000 módulos (\$ 3.000.000,00), el funcionario con competencia para aprobar la convocatoria y elección del procedimiento es el Subgerente de Compras y Contrataciones.

Opinión del auditado.

Respecto al Acto Administrativo que autoriza la convocatoria, la solicitud de compra médica y los antecedentes médicos son actos administrativos suficientes, los que determinan las adquisiciones para cada afiliado.

Las resoluciones a las que se hace mención, son la aprobación de la mejor propuesta en calidad y precio establecida, efectuadas previamente por cada auditor médico. Cabe destacar, que la aprobación de cada adquisición es el resultante de la auditoría médica de cada caso en particular.

Referente a la existencia de errores y/o fraudes, mencionados en el último párrafo del acápite en cuestión, es menester aclarar que se utilizaron los procedimientos aprobados por las obras sociales residuales y por la Gerencia oportunamente designada.

Asimismo, no ha habido inconvenientes en la totalidad de las provisiones de elementos médicos, efectuadas en todo el país.

Comentario a la opinión del auditado.

Los actos administrativos y el funcionario competente para su firma están expresamente contemplados en el Anexo 1 al Artículo N° 9 del Reglamento del Procedimiento General de Compras y Contrataciones IOSFA, no pudiendo ser reemplazado por ningún otro documento, debiéndose respetar, en lo que a requisitos del acto administrativo respecta, lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos 19.549.

Por lo expuesto no se realizan modificaciones al hallazgo.

10.3 El documento que autoriza la emisión de la orden de compra es firmado por funcionarios sin competencia.

- a) Con respecto a la aprobación de la contratación, de los 22 casos analizados, 16 son firmados por el Subgerente de Compras y Contrataciones, 4 por el jefe de la División Coordinación Operativa –Prestaciones Salud IOSE y 2 por el Subgerente de Auditoría y Liquidación de Prestaciones IOSFA.

Ninguno de los funcionarios mencionados posee competencia para adjudicar las contrataciones referidas, la cual le pertenece al Gerente de Administración de acuerdo con el Anexo 1 al Artículo 9° del Reglamento del Procedimiento General.

- b) En el caso del Subgerente de Compras y Contrataciones se configura una importante debilidad en el control interno, por la ausencia de separación de funciones y controles por oposición, dado que todo el proceso de compras es llevado a cabo en el mismo sector, aumentando la probabilidad de existencia de errores y/o fraudes.

Opinión del auditado.

Respecto a la competencia de firma, en lo atinente a las Compras Médicas se realiza una autorización de compra, diferente a la de adjudicación que figura en el Anexo mencionado.

En lo atinente al punto b), se detalla lo siguiente.

La necesidad es realizada (cargada en el sistema) por una Delegación del país.

La verificación previa es efectuada por la Gerencia de Prestación, Subgerencia de Auditoría Médica.

De ser necesario que se adquiriera el producto en la Subgerencia de Compras y Contrataciones, la misma efectúa vía web, según la ubicación geográfica del que solicitó la necesidad, la selección de proveedores por tipo de bio insumo, estableciendo un horario de inicio y cierre (similitud al Sistema COMPR.AR).

Una vez recibidas las ofertas, son elevadas con el cuadro comparativo, las especificaciones técnicas, observaciones, y demás cuestiones médicas, a la Subgerencia de Auditoría Médica, única responsable de la adquisición en función de la necesidad del paciente, y no desde el punto de vista sólo económico.

A partir de la decisión de la auditoría médica, la Subgerencia de Compras, materializa en

una Orden de Entrega y una Orden de Compra, la adquisición resuelta por dicha área.

Por lo expuesto, no se observa un error en el contralor.

Además, una vez realizadas las operaciones médicas a nivel país, son verificados los protocolos quirúrgicos, stickers y toda otra documentación necesaria, por los Centros de Auditorías Regionales, y por la Gerencia de Prestaciones, la cual mantienen un archivo en forma permanente, siendo asimismo obligatorio su guarda en los Hospitales y Nosocomios correspondientes, pudiendo verificar en determinados casos, hasta por radiografías la numeración de las prótesis y otros componentes colocados a cada afiliado.

Comentario a la opinión del auditado.

La opinión vertida no guarda relación con los desvíos expuestos en el hallazgo y se refiere a un procedimiento que no es el aprobado, por lo que se mantiene el mismo sin cambios.

10.4 Debilidades en los controles internos insertos en el proceso.

Se detectaron una serie de situaciones que evidencian laxitud en el control interno en el proceso, las cuales se enumeran a continuación:

- 10.4.1** No se solicita documentación técnica que permita establecer si las firmas cotizantes y los productos que ofrecen se encuentran habilitados por las Autoridades Sanitarias Nacionales y Provinciales correspondientes.

Opinión del auditado.

La totalidad de las empresas deben ofrecer elementos debidamente autorizados por la ANMAT.

La documentación técnica y la de los productos, son debidamente consideradas en razón de sus características científicas y médicas por la Auditoría Médica, especialistas que tiene una experiencia mayor a cinco años en su tarea.

Esta Subgerencia recomienda realizar las consultas que considere oportunas a esa Subgerencia, especialista en la materia en cuestión.

Comentario a la opinión del auditado.

La opinión vertida no agrega elementos que permitan modificar el hallazgo, por lo que se considera aceptado.

- 10.4.2** Las contrataciones no se acompañan del Pliego General donde constan los derechos y obligaciones de los cocontratantes, como por ejemplo multas en caso de incumplimientos.

Opinión del auditado.

Los incumplimientos no se establecen en un pliego general, en razón de ser compras médicas de elementos, que en caso de no producirse la provisión del mismo, se efectúa el rechazo médico que corresponda. En caso de producirse algún incumplimiento, se lo sanciona con la no invitación en otras oportunidades, no habiéndose producido situación similar a la fecha.

Comentario a la opinión del auditado.

La opinión expuesta no amerita realizar modificaciones al hallazgo.

10.4.3 En la compra correspondiente a la OC 18.822 se recibieron cuatro ofertas por importes de \$ 345.800,00, \$ 676.000,00, \$1.123.500,00, y \$1.410.000,00, siendo adjudicada la de mayor valor, no constando en el expediente visualizado la justificación de dicha elección.

Opinión del auditado.

Respecto a la OC 18822, se trata de un caso de amputación transfemoral izquierda, siendo conveniente efectuar las averiguaciones respecto al por qué de la calidad del elemento adquirido, en razón de las particularidades del afiliado que requiere el elemento. Además, por norma, el auditor médico no debe dejar expresado en el expediente elevado oportunamente, las razones que motivan su elección.

Comentario a la opinión del auditado.

Las razones de la elección de una oferta de mayor valor deben constar en el expediente, en virtud de la transparencia que debe tener todo procedimiento de contratación. Por tal motivo se mantiene el hallazgo.

10.4.4 En la compra correspondiente a la OC 18.163 se recibieron tres ofertas por importes de \$ 770.000,00, \$ 890.000,00 y \$ 998.000,00, siendo adjudicada la de mayor valor, no constando en el expediente visualizado la justificación de dicha elección.

Opinión del auditado

Surge la misma situación que en la OC 18822

Comentario a la opinión del auditado

Se reitera el comentario anterior.

10.4.5 En las compras correspondientes a las OC 38.244, 38.267, 38.270, 38.272, 38.273, 38.753, 38.849, el asesoramiento técnico con la recomendación de adjudicación fue recibido a través de correo electrónico desde una cuenta no oficial (@gmail).

Opinión del auditado

En lo que respecta a la utilización de una cuenta de e-mail no oficial por parte de los asesores técnicos, al momento de efectuarse las órdenes de compra detalladas, no se contaba con casillas de correo IOSFA asignadas a los médicos auditores, por no haber estado adjudicada la licitación correspondiente.

Comentario a la opinión del auditado.

El auditado reconoce el hallazgo por lo que se mantiene el mismo.

- 10.4.6** En las compras correspondientes a las OC 38.847 y 18.249, el presupuesto de las ofertas adjudicadas posee fecha anterior a la que se efectuó la solicitud de presupuestos.

Opinión del auditado.

En los casos planteados en las OC 38847 y 18249, donde el presupuesto es de fecha anterior a la solicitud del mismo, hay que tener presente el procedimiento que se realizaba en su momento.

Las delegaciones, al momento de enviar los requerimientos, presentan presupuestos solicitados con anterioridad. Recibido el pedido, la Subgerencia realiza nuevamente solicitudes de cotización a los distintos proveedores, los cuales suelen enviar el mismo presupuesto presentado oportunamente a la Delegación.

Dicha situación suele generar diferencias en las fechas de presentación de los presupuestos, salvándose hoy en día por la fecha en que se recibió el mail.

Comentario a la opinión del auditado.

Dado que las fechas de recepción del citado mail no constan en los expedientes analizados se mantiene el hallazgo sin cambios.

- 10.4.7** En la compra correspondiente a la OC 38.782 se adjudica la oferta por \$ 517.865,65 y se emite la Orden de Compra por \$ 807.865,65. Corresponde aclarar, que finalmente la cirugía no fue realizada, por lo que no fue pagada.

Opinión del auditado.

En el caso planteado, respecto a la OC 38782, las diferencias entre el presupuesto y la orden de compra realizada, surgen debido a que el requerimiento efectuado oportunamente fue de TREINTA (30) dosis de sustitutos óseos en gránulos, mientras que en el presupuesto enviado por la firma adjudicataria, sólo figuran DIEZ (10) dosis de sustitutos óseos.

Al momento de confeccionarse la orden de compra se tuvo en cuenta lo establecido en la solicitud de compra N° 2508 enviada oportunamente, proveniente de la DIBA Residual.

Comentario a la opinión del auditado.

Lo manifestado no amerita realizar cambios al hallazgo.

- 10.4.8** En 16 de los 22 casos analizados solo fue recibida una sola cotización. En ese sentido se puede observar que 10 empresas concentran el 46% del monto total adjudicado y 3 firmas el 29%, según el siguiente cuadro:

PROVEEDOR	MONTO
CROSMED S.A.	49.271.315,17
CIRUGÍA ALEMANA INSUMOS MÉDICOS S.A.	35.772.550,61
BIOTRADE ARGENTINA S.R.L.	34.823.260,00
MB CONNECTION	13.476.700,00
TRUST MED GROUP S.A.	11.459.445,99
ARTROTEK S.R.L.	10.965.842,62
SCM S.A	9.898.238,00
ORL MEDIC S.A.	8.266.988,00
TECNOSALUD S.A.	8.011.392,68
M.H.G. IMPLANTES S.R.L.	7.445.110,00

Opinión del auditado.

Con relación al análisis realizado por la UAI, respecto a los casos presentados, se deberían verificar las empresas aludidas, dado que son en su mayoría empresas líderes de mercado, realizando entregas para el Hospital Italiano, Swiss Medical Group, OSDE, etc.

Asimismo, en determinados insumos, dichas empresas son proveedores oficiales en el país, no pudiendo ser posible la adquisición de dichos elementos por otras firmas.

Referente a los casos con una sola oferta recibida, corresponde tratarlo con la Subgerencia de Auditoría Médica, en razón de las particularidades de los materiales que se solicitaron.

Comentario a la opinión del auditado.

Lo manifestado no aporta elementos que permitan modificar el hallazgo.

Corresponde recordar que la concurrencia de oferentes es uno de los principios básicos que debe regir en toda contratación pública.

Recomendación.

La utilización de los procedimientos de excepción debe realizarse con carácter restrictivo, teniendo presente que la regla general establecida por la normativa vigente es la Licitación Pública. En los casos en que se utilicen procedimientos de excepción, deberá constar en el expediente, las razones objetivas por las cuales no se pudo realizar el procedimiento bajo el régimen general.

Asimismo, los actos administrativos que autoricen el procedimiento y la adjudicación deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente.

Se sugiere evaluar el uso de la modalidad de orden de compra abierta, realizar convenios con fabricantes/importadores, consolidación de requerimientos de afiliados, o cualquier otra modalidad que permita efectuar las compras en tiempo oportuno y reducir la carga administrativa favoreciendo la eficiencia en el uso de los recursos.

Respecto de las habilitaciones de las autoridades sanitarias nacionales y/o

provinciales, las mismas deberán constar en el expediente de contratación o en su defecto encontrarse en el legajo del proveedor.

Se deben tomar las medidas necesarias a fin de que el Pliego General y todas las condiciones que rijan la contratación sean notificadas a los oferentes.

11. Compras no programadas medicamentos alto costo

11.1 Utilización de un procedimiento de excepción sin la debida justificación.

No se justifica la razón por la que la compra no fue prevista de modo programado y de las razones de urgencia que no permitan tramitar la compra por el Procedimiento General de Compras y Contrataciones IOSFA, de acuerdo con lo establecido en el punto 3 inciso b) del citado procedimiento.

En tal sentido se verifica que el procedimiento de excepción fue utilizado como regla general, registrándose desde el día 16 de noviembre de 2017, fecha en la cual se puso en vigencia el citado procedimiento hasta el 29 de diciembre de 2017, más de 1200órdenes de compra por un importe total de \$ 33.254.922,66, concentrándose en solo tres empresas, de acuerdo con el siguiente detalle:

PROVEEDOR	IMPORTE \$
MEDIFARM S.A.	26.176.870,27
DROGUERÍA MONUMENTO SUCESIÓN DE FRANCISCO CÁSCALES	4.046.614,66
REDFARM S.A.	3.031.437,73

Opinión del auditado.

Encontrándose el IOSFA en pleno estado de transición y unificación, era de imposible elaboración una compra de modo programado, para cubrir las necesidades de las tres obras sociales residuales.

Recién el 01 de abril del 2017 comenzó a regir en el ámbito del IOSFA, el Reglamento del Procedimiento General de Compras y Contrataciones del IOSFA, aprobado por Resolución IOSFA N° 01/17, por el cual se establecieron los nuevos procedimientos de Compras y Contrataciones.

No obstante, por Resolución de Directorio de IOSFA N° 03/17, se otorgó a los tres (03) titulares de las Obras Sociales Residuales (IOSE-DIBA-DIBPFA), cuando las necesidades prestacionales del IOSFA lo requieran, facultades para utilizar los regimenes de compras hasta la suma equivalente a TRES MIL (3.000) MÓDULOS por compra, con vigencia hasta el 31 de agosto del 2017. Asimismo, por Resolución IOSFA N° 33/17, hasta el 31 de diciembre del 2017 se prorrogaron a los tres (03) titulares de las Obras Sociales Residuales (IOSE-DIBA-DIBPFA), las facultades establecidas en Resolución IOSFA N° 03/17, hasta la suma equivalente a QUINIENTOS (500) MÓDULOS por cada compra.

Estas resoluciones tuvieron su razón de ser, a los efectos de no escindir de la provisión de los medicamentos a los afiliados de cada obra social residual.

No obstante, es necesario señalar, que las órdenes de compra concentradas en sólo tres proveedores a las que se hace mención, corresponden a las tres firmas adjudicadas en los tres órdenes de mérito, de la Prórroga a la Licitación Pública N° 48/2015 "Obtención de descuentos sobre Precio de Venta al Público para la Adquisición de Medicamentos de Alta Especificidad para los Afiliados del Instituto de Obra Social del Ejército, por un período de DOCE (12) meses, con opción a prórroga por DOCE (12) meses más" mediante Acto Administrativo de Adjudicación sin número de diciembre del 2015.

Comentario a la opinión del auditado.

El auditado hace un repaso de la normativa en materia de contrataciones que no guarda relación con el hallazgo en cuestión.

Con respecto a la mención que realiza sobre una Licitación Pública del año 2015 realizada por el IOSE, la misma no fue analizada por esta UAI y el hallazgo en cuestión se refiere, tal como se expone en el apartado 11, a compras efectuadas mediante el "Procedimiento de compras no programadas de alto costo IOSFA".

Por lo expuesto se mantiene el hallazgo.

11.2 Solicitud de compra efectuada por funcionarios sin competencia para iniciar el procedimiento.

El procedimiento en su punto 3 inciso c) establece que, la solicitud de compra debe estar firmada por el Gerente de Prestaciones o el Subgerente de Técnica Científica y Farmacia Y Bioquímica.

Los mencionados funcionarios no participan de la solicitud de la compra, las mismas son firmadas por la jefe de la División Coordinación Operativa - Prestaciones de Salud IOSE.

Opinión del auditado.

Respecto a las firmas que se encontraban en la solicitud de compra, cabe mencionar que la Subgerente de Técnica Científica y Farmacia y Bioquímica cumpla doble función en IOSE y IOSFA, respecto a dicha actividad.

Asimismo, se debe señalar que durante el año 2017, se estableció por Resolución de Directorio N° 37 de fecha 16 de noviembre de 2017, la autorización de la compra de los medicamentos de Alto Costo, a las Obras Sociales Residuales, iniciándose recién en noviembre las autorizaciones con DIBA, y en febrero de 2018 con DIBPFA.

Comentario a la opinión del auditado.

Lo manifestado por el auditado no guarda relación con el hallazgo en cuestión, por lo que se mantiene el mismo sin cambios.

11.3 No consta el acto administrativo que autoriza el gasto.

El punto 5 del procedimiento establece que el responsable del Departamento Farmacia DIBA/DIBPFA residual / CGI IOSE residual firmará la autorización de compra conforme el modelo que integra el procedimiento como Anexo 1.

Dicho Anexo 1 no se visualizó incorporado en los expedientes bajo análisis.

El único documento previo a la emisión de la Orden de Compra es una “Orden de provisión de medicamento” con membrete de la Subgerencia de Compras y Contrataciones, sin firmar, que indica la empresa adjudicada, el monto, y las condiciones de entrega.

Opinión del auditado.

A los efectos de verificar al acto de inicio de los requerimientos, sería conveniente solicitarlos en cada una de las auditorías médicas de alto costo de las obras sociales residuales.

Con relación a la orden de provisión, éste es el documento previo que se envía a las Delegaciones, Droguerías, Farmacias y al afiliado, y posteriormente, dentro de las 24 hs., se genera la orden de compra, que es el documento final que corresponde.

Comentario a la opinión del auditado.

La opinión del auditado no hace referencia al hallazgo en cuestión, por lo que no se realizan cambios al mismo.

Recomendación.

Se reitera la recomendación efectuada en el punto 10.

12. Compras no programadas IOSFA Central

12.1 Utilización de un procedimiento de excepción sin la debida justificación.

No se justifica la razón por la que las compras no fueron previstas de modo programado y de las razones de urgencia que no permitan tramitar la compra por el Procedimiento General de Compras y Contrataciones IOSFA, de acuerdo con lo establecido en el punto 4 inciso b) del procedimiento en cuestión.

En tal sentido se verifica que el procedimiento de excepción fue utilizado como regla general, registrándose desde el día 19 de junio de 2017 hasta el 29 de diciembre de 2017, 585 órdenes de compra por \$16.050.767,00.

A continuación, se exponen las 8 empresas con mayor cantidad de gasto asignado y sobre las cuales se seleccionó la muestra de expedientes bajo análisis:

Proveedor	Monto
CHIALVO VALERIA VIVIANA	1.101.915,00
TORREGROSA FÉLIX OSCAR	942.501,00
FOTOCOPIADORAS ACCESS S.R.L	672.475,00
SUPER MORGAN DE RODRÍGUEZ MÓNICA GRACIELA	618.350,00
METALÚRGICA LARRAUDE S.A.	489.257,00
FAYTIM S.A.	474.314,00
VICNET S.R.L	392.213,54
VIVOT NAHUEL ROMÁN	383.200,00

Opinión del auditado.

La normativa de Compras y Contrataciones del IOSFA, tiene por objeto la centralización normativa y la descentralización administrativa, en lo que respecta a las adquisiciones por parte de Delegaciones, farmacias, hoteles, Gerencias, Subgerencias y Unidades, separadas cada una de ellas por centros de costo.

Respecto a la provisión de las compras, es menester señalar nuevamente que durante el año 2017, el IOSFA se encontraba en plena etapa de integración y unificación de funciones en las distintas áreas de compras, teniendo aprobado el Régimen de Compras y Contrataciones recién en abril de ese año, sin las estructuras organizativas en las distintas residuales, que permitan la correcta aplicación del mismo. Esto, acompañado a que no se contaba con un Plan Anual de Contrataciones unificado, hizo muy difícil la posibilidad de planificar las compras tendientes a satisfacer las necesidades de todos los afiliados de la Obra Social, y de los distintos organismos que lo integran.

En cuanto a las empresas con mayor gasto, se detalla lo siguiente.

- CHIALVO VALERIA VIVIANA: se le adquirió el mobiliario para la inauguración de las Delegaciones IOSFA de La Rioja, Catamarca, San Luis y Santiago del Estero, con las solicitudes efectuadas por cada delegación por separado, con el objeto de lograr unificar las mismas en el tiempo establecido por la Presidente del IOSFA de entonces.
- TORREGROSA FELIZ OSCAR: era el adjudicatario de la Licitación Pública N° 56/16 de IOSE, por el alquiler de fotocopadoras. Se procedió a alquilarles las no previstas oportunamente para IOSFA Central, y las Delegaciones antes mencionadas.
- SUPER MORGAN de RODRÍGUEZ MÓNICA GRACIELA: efectuó la provisión del mobiliario al personal que se incorporó al edificio de IOSFA Central durante el año 2017, y el mobiliario que no había sido contemplado por la Subgerencia de Servicios Generales para el sector de afiliaciones y Cao's, debidamente fundamentadas por el por entonces Gerente de Administración, Marcelo BUCKLEY.
- METALÚRGICA LARRAUDE: la presente empresa realizó la provisión y recarga de la totalidad de los matafuegos que se encontraban en las dependencias IOSFA de CABA y alrededores, según las solicitudes de compras elevadas por las distintas dependencias de compras.
- FAYTIM S.A.: se les requirió las computadoras nuevas tendientes a cubrir las necesidades del personal integrante de las cuatro delegaciones unificadas, y del personal que se recibió en el edificio Paso, de IOSFA Central.
- VICNET S.R.L.: se adquirieron en las distintas organizaciones, cámaras y elementos de seguridad. Asimismo dicha empresa, fue la adjudicataria, durante el 2017, de la Licitación Pública N° 50/16 de IOSE, por la Adquisición de Cámaras de Seguridad.
- VIVOT NAHUEL ROMÁN: proveyeron las camas para el Hospital Paraná, aprobadas por el entonces Presidente del IOSFA y el General Corvalán, adquiridas en cuatro etapas, por la necesidad en la imposibilidad de brindar una correcta y completa atención a los afiliados del IOSFA.

Comentario a la opinión del auditado.

El auditado no hace referencia a los motivos por los cuales se utilizó un procedimiento de excepción sin la debida justificación, por lo que se considera aceptado el hallazgo.

12.2 Compras en forma directa sin la debida justificación.

El punto 5 del citado procedimiento establece que, se deben solicitar un mínimo de tres ofertas, salvo que en el expediente se justifique que solo existe un proveedor por razón de marca o que no existen tres proveedores en plaza o que existiere otra circunstancia limitativa.

En 14 de los 18 expedientes que formaron parte de la muestra analizada se pudo constatar que se utilizó la modalidad de “compra directa” a un proveedor sin que existan razones objetivas que impidan realizar la compulsa de precios.

Asimismo, la justificación expuesta para realizar las compras por la modalidad mencionada resulta carente de sustento y de ningún modo acredita la imposibilidad de solicitar más ofertas.

A modo de ejemplo se cita la justificación expuesta en dos de las compras realizadas a las firmas CHIALVO VALERIA y TORREGOSA FÉLIX, quienes concentran compras por un total de \$ 1.101.915,00 y \$ 942.501,00 respectivamente:

En el primer caso se expone que: *“Resulta conveniente la adquisición de los escritorios con la empresa CHIALVO VALERIA VIVIANA por contar con fábrica de muebles y escritorios estandarizados por parte de la Unidad Institucional del IOSFA”.*

En el segundo caso, de alquiler de fotocopadoras, se expone que: *“Resulta conveniente continuar con el servicio prestado por la empresa TORREGOSA FÉLIX OSCAR, actual empresa que brinda el servicio mencionado con buen desempeño, evitando la discontinuidad en las tareas normales de las oficinas, como así también dilaciones innecesarias en la atención a los afiliados”.*

De acuerdo con lo expuesto y a lo visualizado en los expedientes surge que, en gran parte de las compras efectuadas bajo este procedimiento, la selección del proveedor fue realizada de forma discrecional sin la debida compulsa de precios, lo que constituye una importante debilidad en el control interno que afecta la transparencia que debe tener toda contratación pública.

Opinión del auditado.

Con relación a la justificación de los muebles, fue lo determinado por el Gerente de Administración, el cual tenía la potestad para tomar dicha determinación, además de la urgencia en inaugurar la Delegaciones IOSFA unificadas.

Comentario a la opinión del auditado.

El auditado no hace referencia a lo mencionado en el hallazgo por lo que se mantiene el mismo.

12.3 Desdoblamientos eludiendo la aplicación de los montos máximos para encuadrar un procedimiento y/o autorizar una contratación.

El punto 2 del procedimiento establece que, el Procedimiento General de Contrataciones del IOSFA será de aplicación subsidiaria en todo lo que no se encuentre regulado en él. A su vez el Artículo 30 del Reglamento del Procedimiento General de Contrataciones establece que no se podrá fraccionar un procedimiento de selección con la finalidad de eludir la aplicación de los montos máximos fijados para encuadrarlos o de las competencias para autorizar o aprobar los procedimientos de selección; estableciendo que se podrá presumir que existe desdoblamiento, del que serán responsables los funcionarios que hubiesen autorizado y aprobado los respectivos procedimientos de selección, cuando dentro de un lapso de tres meses contados a partir del primer día de una convocatoria, se realice otra o varias para adquirir los mismo bienes o servicios, sin que previamente se documenten las razones que lo justifiquen.

En 16 de los 18 casos que componen la muestra se detectó que se fraccionaron procedimientos.

En tal sentido corresponde advertir que el procedimiento de excepción bajo análisis tiene como monto máximo de compra la suma de \$100.000,00, debiendo ser autorizada por el Gerente de Administración hasta \$ 70.000,00 y por el Gerente General hasta \$ 100.000,00, más allá de que además se deben cumplir las circunstancias objetivas detalladas en el hallazgo 12.1.

A modo de ejemplo se detallan las siguientes compras:

Orden de compra	Fecha FC	Proveedor	Objeto	Monto
100446	09/11/17	CHIALVO VALERIA	SILLAS	65.660,00
100453	09/11/17	CHIALVO VALERIA	SILLAS	65.660,00
Total				131.320,00
100288	04/10/17	RODRÍGUEZ MÓNICA	SILLAS	69.100,00
100452	09/11/17	RODRÍGUEZ MÓNICA	ESCRITORIOS	67.050,00
100511	21/11/17	RODRÍGUEZ MÓNICA	SILLÓN	67.260,00
Total				203.410,00

Opinión del auditado.

Con relación a los casos planteados por la UAI, es necesario destacar que las compras fueron realizadas por distintas dependencias del IOSFA, hasta el monto máximo autorizado por el Anexo I al Artículo 9 del Reglamento al Procedimiento General de Compras y Contrataciones.

Comentario a la opinión del auditado.

La opinión del auditado no refleja lo relevado durante las tareas de campo.

Las compras mencionadas fueron autorizadas por el mismo funcionario. El hecho de que los bienes fueran requeridos por distintas dependencias no modifica el hallazgo en cuestión.

12.4 Ausencia de remitos que certifiquen la entrega de los bienes.

En 15 de los 18 casos analizados no se identificó el remito en el expediente de pago, por lo que fueron abonados sin la correspondiente constatación documental y la efectiva recepción.

Asimismo, en los casos en que se encontraban los remitos, resulta dificultoso identificar al firmante dado que, si bien aclara su firma, la misma resulta poco legible y no se aclara el cargo o función que desempeña en el Instituto ni a qué sector pertenece.

Opinión del auditado.

Las órdenes de compra, en su parte superior izquierda, establecen claramente el sector al cual se efectuó la adquisición. La totalidad de las facturas, que actualmente actúan como remitos en la mayoría de las firmas, se encuentran debidamente firmadas por los responsables de cada uno de dichos sectores.

Comentario a la opinión del auditado.

Corresponde destacar que las facturas y remitos son documentos diferentes no reemplazables entre sí. La firma del responsable en una factura no implica otorgar conformidad a la recepción, la que, sí se considera otorgada mediante la firma del remito, o en su defecto de un acta de recepción definitiva, tal como lo establece la normativa vigente.

Por lo expuesto se mantiene el hallazgo.

Recomendación.

Se reitera la recomendación efectuada en el punto 10.

Asimismo, se deberán extremar las medidas de control a fin de corroborar la efectiva recepción de los bienes, mediante la documentación correspondiente, previo a efectuar el pago. En tal sentido, los remitos deberán formar parte del expediente de contratación.

CONCLUSIÓN

La tarea cumplimentada con motivo del presente informe permitió efectuar una evaluación de los distintos mecanismos y/o procedimientos utilizados por la Subgerencia de Compras y Contrataciones del IOSFA, en materia de contratación de bienes y servicios, procurando de tal modo evaluar el grado de cumplimiento de los extremos que forman parte del objeto de la presente auditoría.

El proceso de gestión de las contrataciones debe permitir obtener los bienes y servicios que necesita el organismo para alcanzar sus fines, en tiempo oportuno, cantidad y calidad adecuada, y precio conveniente, observando las normas y procedimientos que aseguren la transparencia del proceso.

La puesta en funcionamiento de la normativa de compras y contrataciones realizada durante el año 2017 presenta diversas irregularidades, las que fueron expuestas en el presente informe, que hacen necesaria una revisión de la misma, o en su defecto de su aplicación y puesta en práctica, a fin de que los procedimientos de contratación llevados a cabo se realicen dando cumplimiento a la normativa vigente, y a la vez permitan cumplir con los objetivos del Instituto en un marco de eficiencia, eficacia y economía, teniendo en cuenta las particularidades de las actividades desarrolladas por el IOSFA.

El uso de procedimientos de excepción como regla general constituye una importante debilidad en el sistema de control interno que aumenta el riesgo de acciones erróneas y/o fraudulentas, dado que los mismos presentan una disminución en los controles insertos y una aplicación relativa de los principios de publicidad, concurrencia de oferentes y transparencia, los cuales solamente son admisibles en circunstancias de urgencia o emergencia con el objetivo de no afectar el correcto funcionamiento de la Institución.

En ese sentido, resulta prioritaria la formulación y utilización como herramienta de gestión de un plan de compras que abarque a toda la organización, mejorar los sistemas de información y registración a efectos de contar con información integral e integrada, revisar y perfeccionar los procedimientos formales con sus controles incluidos y los actos administrativos, y cumplir con la normativa vigente.

Finalmente, ante las características de ciertos hallazgos, por ejemplo, los pagos realizados contraviniendo lo establecido en los pliegos, los desdoblamientos producidos, el presunto direccionamiento evidenciado ante la concentración de compras en pocos oferentes, la situación particular de la contratación del sistema E-SIGA, se recomienda iniciar las acciones de deslinde de responsabilidades correspondientes.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12 de diciembre de 2018.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número: IF-2018-65195521-APN-UAI#IOSFA

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Jueves 13 de Diciembre de 2018

Referencia: Informe de auditoria N° 10/18

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 44 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2018.12.13 11:31:30 -03'00'

Pablo Leandro Lestingi
Auditor Interno
Unidad de Auditoría Interna
Instituto de Obras Sociales de las Fuerzas Armadas

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2018.12.13 11:33:20 -03'00'