

CAPITULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial **AL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE FÁRMACOS, MATERIAL QUIRÚRGICO E INSUMOS MÉDICOS EN EL HOSPITAL DE CHONE** del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se realizó en cumplimiento de la orden de trabajo 51000000.052.07 de 2007-09-28 suscrita por el Auditor Interno Jefe, y como imprevisto al Plan Operativo Integral Área de Control año 2007 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS, conforme a autorización del Subcontralor General del Estado (E) con oficio 039313-DCAI de 2007-08-06.

Objetivos del examen

- Determinar la legalidad, propiedad y registro de las adquisiciones realizadas por el entonces Comité de Adquisiciones, actual Comité de Selección, durante los procesos de compra de medicinas, material quirúrgico e insumos médicos.
- Sugerir acciones correctivas para mejorar el proceso de adquisiciones.

Alcance del examen

Cubrió el proceso de adquisición de fármacos, material quirúrgico e insumos médicos en el Hospital de Chone del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social durante el período comprendido entre el 2004-01-01 y el 2007-07-31.

Base legal

El IESS es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional.

dos

Con la finalidad de desconcentrar la creciente demanda de atención médica de los hospitales del IESS de Quito, Guayaquil y Cuenca, se evidenció la necesidad de disponer de unidades hospitalarias de referencia cantonal, responsables de la prevención y atención de enfermedades mediante cirugía, clínica, cuidado materno infantil, urgencias y auxiliares de diagnóstico.

Bajo este criterio fue construido el Hospital del IESS en Chone, clasificado como de nivel de complejidad I. No registra decreto o resolución de creación, siendo inaugurado en 2004-04-14, en sus instalaciones ubicadas en las calles Junín y Boyacá. Desde ese entonces, atiende a los pacientes, los 365 días del año, durante las 24 horas del día.

El proceso de adquisición, está regulado por:

- Constitución Política de la República del Ecuador.
- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público de 2003-09-25, R. O. 184 de 2003-10-06, y su Codificación.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de 2002-05-29, Suplemento del R. O. 595 de 2002-06-12.
- Ley de Seguridad Social de 2001-11-13, R. O. 465 de 2001-11-30.
- Codificación de la Ley de Producción, Importación, Comercialización y Expendio de Medicamentos Genéricos de Uso Humano.
- Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS (Resoluciones C. I. 056, 066, 086 y 099 de 2000-01-26, 2000-04-07, 2000-08-02 y 2000-10-05, C. I. 124 de 2001-11-19 y C. D. 114 de 2006-05-29).

Fres

- Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, Decreto Ejecutivo 2474 de 2005-01-12, Suplemento del R. O. 505 de 2005-01-17.
- Reglamento para la contratación directa de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico por parte de las unidades médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar y del Seguro Social Campesino, Decreto Ejecutivo 1884 de 2004-07-09, R. O. 383 de 2004-07-22.
- Reglamento de la Ley de Productos Genéricos, R. O. 084 de 2000-05-24.
- Estatuto Codificado del IESS y sus reformas (Resolución C. I. 002 de 1998-09-03; C. I. 008 de 1998-10-07; y, C. I. 100 de 2000-10-30).
- Normas de Control Interno de 2002-09-05, R. O. Edición Especial 6 2002-10-10.
- Instructivo al reglamento de contratación directa de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico por parte de las unidades médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar y del Seguro Social Campesino, Resolución C. D. 048 de 2004-10-21 y Resolución C. D. 151 de 2007-01-22.
- Instructivo para la provisión y abastecimiento mediante contratación directa de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico en el IESS, Resolución C. D. 016 de 2003-08-12, R. O. 170 de 2003-09-16.
- Instructivo control previo en el proceso de adquisiciones en las unidades médicas del IESS, emitido por el Director General en 2000-07-13.
- Presupuesto General del IESS (Resoluciones C. D. 031 y 032 de 2004-01-27, C. D. 065 de 2005-06-29, C. D. 115 de 2006-05-30 y C. D. 170 de 2007-07-12).

curator

Estructura orgánica

De acuerdo a la estructura, las Unidades Médicas del IESS se vinculan:

En el ámbito nacional con la Dirección General y la DSGSIF.

En el ámbito provincial con la Dirección Provincial y el Departamento Provincial de Salud Individual y Familiar.

Según el Reglamento General de Unidades Médicas del IESS, el Hospital de Chone está calificado como Hospital Nivel I, y está integrado así:

Órgano de Dirección	: Director (Gerente anterior denominación)
Apoyo a la Gerencia	: Unidad de Servicios al Asegurado, Unidad Financiera y Unidad de Servicios Generales
Gestión de Atención Médica	: La Dirección Técnica (Subgerencia Médica anterior Denominación) Comprende: Áreas de Especialidades Clínica, Cirugía, Cuidado Materno Infantil, Medicina Crítica, Área Especialidades de Auxiliares de Diagnóstico, Odontología, Rehabilitación y Centro Quirúrgico y Obstétrico
Apoyo Médico	: Unidad de Enfermería
Apoyo Administrativo	: Unidad de Asistencia Administrativa
Coordinación y Asesoría	: Comité de Historias Clínicas Comité de Farmacología Comité de Bio Ética Comité de Abastecimiento, actual Comité de Selección Comité Ejecutivo Comité de Educación Hospitalaria.

El proceso de compras contó con el Comité de Adquisiciones que desde el 2005-01-02, se sustituyó por el Comité de Selección.

cinco

Objetivos de la entidad

Brindar al afiliado, a sus hijos menores hasta los seis años de edad y al jubilado acciones integrales de fomento y promoción de la salud, medicina preventiva, asistencia médica integral y maternidad, y tratamiento de enfermedades crónicas degenerativas, conforme lo establece el Art. 103 de la Ley de Seguridad Social.

Anualmente el programa compras de medicinas, material quirúrgico e insumos médicos se los presenta a la DSGSIF para su aprobación y autorización del Director General, luego, el Comité de Selección resuelve adquirir desde el 25% hasta el 100% del presupuesto del hospital, según las necesidades y disponibilidad económica y conforme a las Disposiciones Generales del Presupuesto del IESS.

Monto de recursos examinados

El gasto en compras resueltas por el entonces Comité de Adquisiciones, ahora de Selección, durante el período examinado, ascendió a 1 363 347,28 USD, distribuido así:

PARTIDA PRESU- PUESTARIA	RUBROS	EN DÓLARES				
		AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007 (1)	TOTAL
530809010	Medicinas	289 873,27	298 000,00	301 350,22	181 396,52	1 070 620,01
530809020	Laboratorio	7 108,85	28 440,00	11 694,00	21 924,40	69 167,25
530809030	Rayos X	5 066,78	10 000,00	19 795,00	0,00	34 801,78
530809060	Curación	42 675,02	49 586,00	42 996,22	25 457,43	160 714,67
530809070	Odontológicos	6 553,97	5 645,00	9 976,00	5 868,60	28 043,57
	SUMAN: USD	351 217,89	391 671,00	385 811,44	234 646,95	1 363 347,28

1): Cortado al 2007-07-31.

FUENTE: Subgerencia Financiera del Hospital de Chone.

Funcionarios principales

Se detalla en Anexo 1.

Acés

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Adquisiciones planificadas mejoran la gestión

Comparados los valores de los presupuestos asignados y las compras realizadas de medicinas, material quirúrgico e insumos médicos durante el período de análisis que suman 1 754 295,40 USD y 1 363 347,28 USD, respectivamente, determinamos que porcentualmente las compras fueron menores, así: medicinas el 81,4%, materiales de laboratorio 63,9%, materiales de rayos X 48,9%, materiales de curación 72,8% y biomateriales odontológicos 72,7%; siendo el promedio general el 77,7%.

PARTIDA PRESUPUESTARIA	RUBROS	PRESUPUESTO AÑOS 2004 A 2007 (1)	COMPRAS AÑOS 2004 A 2007 (1)	PORCENTAJE COMPRADO EN EL PERÍODO
530809010	Medicinas	1 315 265,60	1 070 620,01	81,4
530809020	Laboratorio	108 184,68	69 167,25	63,9
530809030	Rayos X	71 173,68	34 801,78	48,9
530809060	Curación	220 813,44	160 714,67	72,8
530809070	Odontológicos	38 858,00	28 043,57	72,7
	SUMAN: USD	1 754 295,40	1 363 347,28	77,7

1): Cortado al 2007-07-31.

FUENTE: Subgerencia Financiera del Hospital de Chone.

Las programaciones anuales de la unidad médica fueron calculadas en unidades físicas considerando la programación procesada por el nivel central, las necesidades de los servicios hospitalarios, los saldos de bodega y las estadísticas de consumo, pero omitiendo instrumentos como la planificación estratégica, el plan operativo anual y el perfil epidemiológico de la zona.

Específicamente en las programaciones del Servicio de Enfermería durante el alcance del presente examen, existieron ítems que se mantuvieron en existencia desde años anteriores, como por ejemplo: Esponja hemostática 10 X 12 de fibra colágeno natural, gasa simple 100% de algodón hidrófilo, grapadora para piel de 12 grapas y shampoo


siete

quirúrgico de gluconato de clorhexidina al 4%, entre otros, que siendo cero su consumo, se programaron en años siguientes.

El Art. 3 de las resoluciones C. D. 031 de 2004-01-27, C. D. 065 de 2005-06-29, C. D. 115 de 2006-05-30 y el Art. 2 de la resolución C. D. 170 de 2007-07-12, señalaron las disposiciones generales y describían las autoridades del IESS responsables de la aplicación del presupuesto de los ejercicios económicos de 2004, 2005, 2006 y 2007.

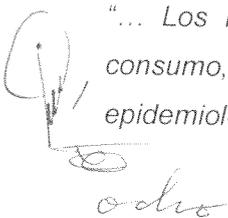
El Art. 3 de las resoluciones C. D. 048 de 2004-10-21 y C. D. 151 de 2007-01-22, en lo medular, dicen:

“... Los Directores y Directores Técnicos de las unidades médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar, deberán definir sus necesidades utilizando para el efecto la planificación estratégica y el plan operativo anual, los registros estadísticos de consumo, el perfil epidemiológico, cuadros básicos institucionales, equipamiento y cualquier otra herramienta que permita tener precisión en las necesidades de acuerdo al nivel de complejidad de la unidad médica”.

A este respecto expresaron:

El Director Técnico de la unidad médica, con oficios 326152211-106 y 3261522111-108 de 2007-12-05 y 2007-12-14, informó que las programaciones del hospital las elaboró en coordinación con los responsables de cada área y el instrumento envió al nivel central tanto por escrito como en medio magnético; y las razones por las que programó insumos en cantidades mayores a las constantes en la programación del nivel central, como fue el ítem 5539034 Shampoo quirúrgico de gluconato de clorhexidina + cetrimida y el ítem 5539048 Yodo povidona al 10% galón, ambos materiales de curación, fue que debió existir error, toda vez que el primer ítem no se adjudicó y el otro solo se adquirió la cantidad programada por el nivel central. Asimismo, con comunicación 326152211-007 de 2008-01-18, expresó que:

“... Los requerimientos han sido hechos en base a los registros estadísticos de consumo, en coordinación con el Servicio de Farmacia, considerando el perfil de epidemiología de la zona, y consultando el criterio de los médicos para el efecto, ya



odro

que a esa fecha no se habían elaborado la Planeación Estratégica y el Plan Operativo Anual de la institución...".

Al respecto, el Director Técnico de la unidad médica, manifestó que no elaboró ni la Planeación Estratégica y tampoco el Plan Operativo, situación que fue corroborada por la Responsable del Grupo de Trabajo de Estadística, con oficio 04 IESS CHONE A-E de 2007-12-05, quien señaló que hasta el 2006, la unidad médica, no tenía planificación estratégica, ni plan operativo anual y que la estadística hospitalaria era entregada a los Directores de la época.

La causa para que las compras sean menores al presupuesto, se debió a que las programaciones durante el período de análisis no se sustentaron en planes estratégicos y operativos de la unidad médica, ocasionando que en tres casos de materiales de curación se sobre estimen las partidas presupuestarias en los ítems mencionados y, en otros casos se minimizaron, inobservándose el Art 3 de las resoluciones C. D. 048 de 2004-10-21 y C. D. 151 de 2007-01-22.

Opinión del auditado

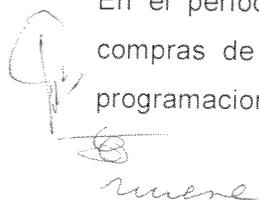
El Director Técnico de la unidad médica, con comunicación 326152211-16 de 2008-06-13, informó que los pequeños errores que existieron fueron más de forma que de fondo.

Criterio de auditoría

El equipo de auditoría, reitera que los hechos se debieron a que las programaciones fueron realizadas sin considerar las necesidades reales y los parámetros específicos.

Conclusión

En el período de análisis se ejecutó el 77,7% de los presupuestos asignados para compras de fármacos, material quirúrgico e insumos médicos, en razón de que las programaciones anuales no consideraron las necesidades reales, las estadísticas de



consumo y los saldos de bodega, generando en algunos casos escasez y en tres casos de materiales de curación se presente sobre existencia de ítems.

Recomendación

AL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL SEGURO GENERAL Y DE SALUD INDIVIDUAL Y FAMILIAR DEL IESS MANABI

1. Dispondrá al Director y Presidente del Comité de Selección del Hospital de Chone, ordene al Director Técnico de la unidad médica, que en el proceso de programación anual de medicinas, material quirúrgico e insumos médicos, considere prioritariamente los planes estratégicos y operativos anuales, las estadísticas de consumo, el perfil epidemiológico de la zona y otras herramientas administrativas o presupuestarias de la institución.

Actas suscritas por adquisiciones resueltas del Comité de Selección contienen errores y omisiones

De las actas elaboradas en el año 2004, se analizaron 25 del entonces Comité de Adquisiciones, presentando 12 actas numeradas desde la 30 a la 41, errores en las fechas, la hoja 3 de la acta 33 se repite dos veces, mientras que de la 30 a la 38 solo constan dos firmas de los cuatro miembros que integraron el referido cuerpo colegiado.

Durante nuestra intervención, la Secretaria actuante en ambos Comités, corrigió las 12 actas.

El Art. 7 del Instructivo para la provisión y abastecimiento mediante contratación directa de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico, en el IESS, resolución C. D. 016 de 2003-08-12, dice:

"... ACTAS.- Todo lo actuado por el Comité deberá constar en las respectivas actas aprobadas por él y certificadas por el Secretario".


diez

El Art. 7 del Instructivo al reglamento de contratación directa de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico por parte de las unidades médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar y del Seguro Social Campesino, resolución C. D. 048 de 2004-10-21, señala:

“... Las actuaciones del Comité constarán en actas que serán llevadas por el Secretario del Comité en orden cronológico, debidamente numeradas y suscritas por los miembros del Comité”.

El numeral 1 del Art. 117 de la resolución C. I. 056 de 2000-01-26, establece:

“... La Gerencia tendrá la responsabilidad de la organización y dirección del hospital y la supervisión de la ejecución de los planes, programas y actividades de cada uno de sus órganos y dependencias” (Subrayado es nuestro).

Solicitados informes, la administración respondió:

La Secretaria de los Comités, con oficio innumerado de 2007-12-04, expresó que cuando se emitió la acta 33 en 2004-03-22, ella estuvo ausente, sin embargo procedió a corregir la fecha de emisión y la secuencia de página, y de igual manera la primera página de la acta 38 emitida en 2004-09-22 e incorporó las firmas faltantes de dos miembros en las actas 31 a la 38.

El Presidente del Comité de Adquisiciones que laboró durante el 2004-01-01 hasta el 2005-03-06, con oficio innumerado de 2008-01-19 expresó que los errores son de forma y no de fondo; y, también informó:

“... Habiendo encontrado errores en las fechas y falta de dos firmas de los miembros del comité de adquisiciones en 12 actas numeradas de la 30 a la 41, durante el año 2004, debo indicar que tal inconveniente a mi modo de ver, es producto del sistema de adquisición de fármacos e insumos médicos que obliga a la emisión de tal cantidad de documentos y el transitar por los escritorios de muchas personas que deben llevar dichos registros, que es lógico que en alguna de esas partes se pueda cometer algún error de los que involuntariamente solemos cometer los seres humanos...”.

once

La causa de la generación de errores en la elaboración de las actas de adjudicación, fue porque la misma Secretaria que actuó en ambos Comités (Adquisiciones y de Selección), no procesó con la redacción de rigor, y la presidencia del citado organismo no realizó la supervisión continua a las actividades por ella desarrolladas; situación que generó que durante nuestra intervención se corrijan dichas actas. De la descripción señalada, colegimos que el Presidente y la Secretaria de ambos Comités, inobservaron el numeral 1 del Art. 117 de la resolución C. I. 056 de 2000-01-26 y el Art. 7 del Instructivo al reglamento de contratación directa de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico por parte de las unidades médicas del Seguro General de Salud Individual y Familiar y del Seguro Social Campesino, resolución C. D. 048 de 2004-10,21, respectivamente.

Opinión de la Secretaria de los Comités

La Secretaria de los Comités, con oficio innumerado de 2008-06-10, en lo referente a errores en actas año 2004, ratificó que cuando se emitió la acta 33 en 2004-03-22, ella estuvo ausente, sin embargo procedió a corregir la fecha de emisión y la secuencia de página, y de igual manera la primera página de la acta 38 emitida en 2004-09-22 e incorporó las firmas faltantes de dos miembros en las actas 30 a la 38.

Es de señalar, que el Presidente del Comité de Adquisiciones, posterior a la conferencia final, no remitió opinión alguna al respecto.

Criterio de auditoría

El equipo de auditoría, sostiene que se cometieron errores durante la emisión de las actas del año 2004.

Conclusión

Actas 30 a la 41 tienen errores en las fechas, de la 30 a la 38 solo tienen 2 firmas; originando que estos documentos se emitan sin las formalidades de rigor.





Recomendación

AL DIRECTOR Y PRESIDENTE DEL COMITÉ DE SELECCIÓN DEL HOSPITAL DEL IESS EN CHONE

2. Dispondrá a la Secretaría del Comité de Selección, el debido cuidado en la elaboración de las actas, para que brinde seguridad a las resoluciones del organismo.

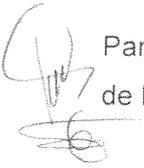
Oportunidad en la elaboración de los contratos de adquisiciones asegura la prestación de los servicios de salud

Entre el primero de enero de 2004 y el treinta y uno de julio de 2007, que corresponde al período analizado y sin considerar las órdenes de compras suscritas, recibidas y canceladas, se suscribieron en Chone 267 contratos de adquisiciones de medicinas, material quirúrgico e insumos médicos por el monto de 877 501,27 USD, desglosado así: 172 en el año 2004 por 145 815,88 USD; 33 en el 2005 por 243 787,46 USD; 38 en el 2006 por 241 855,84 USD; y, 24 hasta el 2007-07-31, por 246 042,09 USD.

Durante el período de análisis hubieron 3 gestores, pero el segundo que presidió el Comité de Adquisiciones desde el 2005-03-07 hasta el 2005-09-25, no suscribió ni un solo contrato.

Los contratos fueron elaborados por una servidora de Contabilidad de la unidad médica, en base a un formato en vigencia en dicho hospital; y, posteriormente revisados, rubricados y sellados por un Abogado de la Dirección Provincial de Manabí, previo a la firma de las partes.

Para la elaboración de tales contratos se empleó un promedio de 89 días desde la fecha de la adquisición, según el siguiente detalle en base a 7 casos:


Friede

Tiempo de demora para elaborar contratos

Cantidad	Nombre de ítem	Fecha de adjudicación	Fecha de suscripción	Tardanza en la suscripción
50 frascos de 500 ml.	Aminoácidos y electrolitos	2005-06-06	2005-11-01	145 días.
400 ampollas de 1 gr.	Ceftriazona	2004-11-29	2005-01-10	42 días.
1.000 tubos	Corticoide fluorado	2004-11-29	2004-12-22	23 días.
750 ampollas de 100 mg/5 ml.	Hierro parenteral	2004-11-22	2005-01-25	63 días
25 ampollas de 50 ml.	Lidocaína solución 20% epinefrina	2005-06-06	2005-11-01	145 días.
200 frascos de 240 ml.	Petrolato compuesto	2004-11-29	2005-01-18	49 días.
200 ampollas	Rocuronio Bromuro	2005-06-06	2005-11-09	154 días.
			PROMEDIO:	89 días.

FUENTE: Subgerencia Financiera del Hospital de Chone.

El numeral 1 del Art. 117 de la resolución C. I. 056 de 2000-01-26, establece:

“... La Gerencia tendrá la responsabilidad de la organización y dirección del hospital y la supervisión de la ejecución de los planes, programas y actividades de cada uno de sus órganos y dependencias” (Subrayado es nuestro).

El ex Gerente, con comunicación s/n de 2008-04-15, señaló:

“... que el proceso de adjudicación de Fármacos, Insumos Médicos y Material Quirúrgico se realizó apegado estrictamente a lo dispuesto por el Consejo Directivo de esa época y a sus resoluciones; que también hubo que solicitar asesoramiento a la Procuraduría Regional Manabí para poder elaborar los respectivos contratos...”.

El ex Director, con comunicación 326151101-309 de 2008-04-17, informó:

“... La elaboración de los contratos en el 2006 estuvo a cargo de la (...), Secretaria del Comité de Adquisición de Fármacos, Material Quirúrgico e Insumos Médicos, previamente revisados por el Dpto. de Procuraduría de la Provincia”.

catorce

El Abogado de la Dirección Provincial indicó:

“... no elaboré los contratos (...) Los contratos fueron elaborados en la unidad médica y yo los firmé en el margen izquierdo de las fojas como expresión de revisión, sustentando en la observación de documentos, especialmente las respectivas actas de adjudicación. Al requerir informe respecto a la elaboración de contrato por ítems, se me informó que el formato había sido enviado desde la Dirección Nacional Médico Social”.

Estos hechos se deben a que no se cuenta en las unidades médicas con Abogados ni personal dedicado exclusivamente a la elaboración de contratos, lo que provocó demoras en la preparación de los mismos, con riesgos de desabastecimientos que afecten la prestación de los servicios de salud, toda vez que ocasionó que la recepción de los fármacos, material quirúrgico e insumos médicos se realizara con atraso.

La falta de supervisión al proceso de adquisiciones de fármacos, material quirúrgico e insumos médicos y la no utilización de personal especializado en la elaboración de los contratos de adquisiciones, ocasionó la inobservancia del numeral 1 del Art. 117 de la resolución C. I. 056 de 2000-01-26.

Criterio de auditoría

El equipo de auditoría, sostiene que el proceso de adquisición de fármacos, material quirúrgico e insumos médicos se realizó con atrasos a la programación.

Conclusión

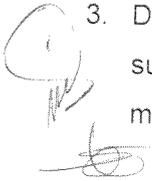
La elaboración y suscripción de los contratos de adquisición de medicinas, material quirúrgico e insumos médicos, desde la adjudicación, en 7 casos analizados registran demora de 89 días promedio, poniendo en riesgo la prestación de los servicios de la salud.

quince

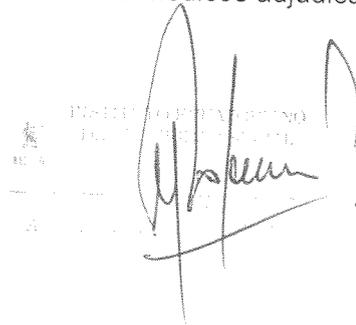
Recomendación

AL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL SEGURO GENERAL DE SALUD INDIVIDUAL Y FAMILIAR DEL IESS MANABÍ

3. Dispondrá al Director y Presidente del Comité de Selección del Hospital de Chone, supervise la oportuna elaboración y suscripción de los contratos de adquisición de medicinas, material quirúrgico e insumos médicos adjudicados en esa casa de salud.



dieciséis



Stamp: INSTITUTO VENEZOLANO DE SEGUROS SOCIALES
SECRETARÍA DE ASISTENCIA SOCIAL
MANABÍ