

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA



INFORME DE AUDITORÍA N° 14/2021

FEBRERO 2022

**“PROGRAMA 01 ACTIVIDADES CENTRALES”
ACTIVIDAD 03“DIRECCION DE COMPRAS Y CONTRATACIONES”
PERÍODO 2019**

MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN

INFORME EJECUTIVO

MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION

INFORME DE AUDITORÍA N° 14/2021 Programa 01 Actividades Centrales Actividad 03 "Dirección de compras y Contrataciones"

(PERIODO EJERCICIO 2019)

❖ OBJETO DE LA AUDITORIA

Evaluar el funcionamiento del sistema de control interno imperante en la gestión de compras y contrataciones presupuestaria llevadas a cabo por la jurisdicción y su adecuación a la normativa vigente, Decreto delegado N° 1023/2001, Decreto N° 1030/2016 y demás normas legales, reglamentarias e interpretativas aplicables.

❖ ALCANCE DE LAS TAREAS

Las tareas de auditoría se llevaron a cabo entre los meses de septiembre 2020 y septiembre de 2021, abarcando el período 01/01/2019 hasta el 31/12/2019 inclusive, para evaluar el cumplimiento normativo.

El alcance de las tareas abarcó las comprobaciones fijadas en la Resolución SIGEN N° 152/2002 (Normas de Auditoría Gubernamental) y los lineamientos fijados en el "Manual de Control Interno Gubernamental" aprobado por Resolución SIGEN N° 03/2011.

El presente informe corresponde a una auditoria programada según el Planeamiento Anual de Trabajo (PAT) Año 2021, aprobado por NO-2021-06685117-APN-SIGEN la cual expresa:

"En lo que concierne a las Compras y Contrataciones del ejercicio 2019,..., la UAI deberá cumplimentar durante el primer semestre del corriente año, esos proyectos ya iniciados durante el ejercicio anterior y que se encuentran pendientes.

Sin perjuicio de lo señalado, se deja constancia que las tareas de auditoría se han llevado adelante en el marco del aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional, evitando la concurrencia efectiva de los agentes al lugar de trabajo y efectuando el trabajo a distancia, por lo que solo se ha podido acceder a la documentación que se encontraba digitalizada y disponible en el citado contexto.

Se excluye de la presente auditoría todas aquellas contrataciones formalizadas a través de la Unidad de Financiamiento Internacional, abonadas con fondos internacionales.

❖ **LIMITACIONES AL ALCANCE**

- Dificultad en la recopilación de los expedientes debido a que durante el período auditado los mismos fueron caratulados con distintas extensiones, a saber:
 1. Compras y Contrataciones: DD#MS, DD#MSYDS, DCYC#MS y DCYC#MSYDS
 2. Pagos: DD#MS, DD#MSYDS, DTYC#MS y DTYC#MSYDS (en los últimos casos es la extensión de caratulación de los Trámites a Distancia – TAD para la presentación de las facturas por parte de los proveedores)
- Si bien el sistema COMPR.AR al ser una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones públicas no contempla el trámite/registro de las adquisiciones formalizadas a través de adelanto de fondos, fondo rotatorio, y las realizadas a organismos internacionales, (ej.: a la Organización Panamericana de la Salud – OPS, entre otros), como tampoco permite la registración de la recepción de los bienes adquiridos, lo que dificulta realizar el seguimiento de todo el proceso de compra al tener que rastrear todos los trámites realizados.
- Durante la auditoría se analizaron expedientes donde hubo renegociación de precios, no pudiéndose visualizar algunos documentos por tener carácter de reservados detallados en el **CUADRO A** del presente informe.

❖ **ACLARACIONES PREVIAS**

En virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) mediante el DECNU-2020-260-APN-PTE dispuso ampliar la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541 en relación con el Coronavirus COVID-19. Consecuentemente, por Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/2020 se dispuso el "aislamiento social, preventivo y obligatorio" (ASPO) de los ciudadanos, medida que fue sucesivamente prorrogada.

Por ello es que el personal se encontró realizando sus actividades en la modalidad de Trabajo Remoto (teletrabajo) hasta el mes de septiembre 2021, con ciertas limitaciones debido a que no todos los agentes cuentan con recursos (pc, notebooks, adecuadas conexiones de internet e infraestructura acorde para el desarrollo de las tareas en las posibilidades habitacionales), para poder llevar adelante las tareas.

❖ OBSERVACIONES / HALLAZGOS / RECOMENDACIONES

Observación N° 1: Expedientes incompletos por falta de incorporación de actuaciones en el expediente electrónico.

No se ha agregado al expediente electrónico actuaciones y/o documentación que se considera relevante conforme el Decreto N° 1759/1972, Art. 7° apartado b, reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativo T.O.2017 y Disposición ONC N° 62/2016, art. 1°.

Todo lo actuado, desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, deberá quedar vinculado al expediente electrónico que se genere para tramitar el procedimiento.

Impacto: Medio

Recomendación: Implementar mecanismos de control para evitar incumplimientos normativos (Art. 7, apartado d., del Decreto N° 1759/72 –T.O. 2017) que pueden derivar en eventuales nulidades y dilaciones. Asimismo, se recomienda que los expedientes electrónicos de pagos asociados al expediente de contratación, incorporen toda la documentación relacionada con la extinción del contrato.

Opinión del Área Auditada: *“Tal como se mencionó en el apartado precedente, al no existir actualmente forma electrónica de generar expedientes en el Sistema COMPR.AR con anterioridad a la emisión de la Solicitud de Contratación, es que la Dirección de Compras y Contrataciones al obtener la caratulación en dicho sistema, asocia todos los documentos que hagan el proceso y al posterior acto administrativo autosuficiente en cumplimiento con el artículo 7 de la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos.*

Se toma en cuenta lo observado para mejorar la autosuficiencia del expediente.”

Observación N° 2: Falta de crédito presupuestario o insuficiente para atender contrataciones aprobadas vigentes, al momento de la imputación del gasto. No obstante ello a posterior se imputaron los pagos a FF 11, sin justificar.

Impacto: Medio

Recomendación: Ajustarse a lo definido en las partidas presupuestarias y en caso de tener fondos insuficientes tramitar los mismos y agregar toda la documentación respaldatoria en el expediente.

Opinión del Área Auditada: *“No es competencia de esta DCYC.”*

Observación N° 3: Falta de procedimientos escritos, aprobados y formalizados en el organismo.

Impacto: Medio

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

Recomendación: establecer un procedimiento para la confección del inicio del trámite de compras con un flujograma/cursograma que indique áreas donde debe pasar y documentación a incorporar al mismo.

Opinión del Área Auditada: *"Tal como se mencionó, mediante la Disposición N° DI-2021-1-APN-SSGA#MS, se aprobó el "Instructivo para el procedimiento de adquisiciones", así como también Circuito Administrativo para Adquisiciones de Bienes y Servicios con su correspondiente flujograma el cual abarca desde el inicio del proceso de compra hasta su recepción por la Comisión de Recepción Definitiva, a los fines de mejorar y agilizar los circuitos internos. Asimismo, desde esta DCYC se han brindado capacitaciones con las áreas involucradas para optimizar los procesos y se encuentra en proceso de confección un Manual de Procedimientos para el área."*

Observación N° 4: Omisión de indicar la fuente de obtención del precio estimado. Error en la estimación del costo del bien o servicio. Conforme el art. 6 inc. H, Disposición ONC N° 62 - E/2016, el sector requirente omite indicar la fuente de obtención del precio estimado. Esta omisión impide analizar la razonabilidad de este.

Impacto: Alto

Recomendación: Determinar un mecanismo de estimación de precios que tenga en cuenta la variación de la moneda nacional en relación a que los bienes adquiridos por la Jurisdicción, que en general, cotizan en moneda extranjera.

Opinión del Área Auditada: *"Mediante la Resolución Ministerial N° 594/2021 se creó la Comisión Asesora de Precios de Compra de Medicamentos e Insumos Sanitarios, a los fines de brindar certeza en el criterio de obtención de los precios de referencia para los medicamentos. Se toma en cuenta lo observado para requerir los antecedentes en los casos que los mismos no estén incluidos en el expediente."*

Observación N° 5: Inconsistencia por error en la imputación del inciso por renegociación de precios, expuesta en el Punto 7.6 precedente.

Recomendación: Implementar mecanismos de control

Opinión del Área Auditada: *"No es competencia de esta DCYC."*

Observación N° 6: Incumplimiento normativo del Decreto N° 1030/2016, efectuándose pagos por "Legítimo Abono", no contando con procesos de contratación y la correspondiente emisión de órdenes de compras.

Recomendación: Hacer un seguimiento de todas las Solicitudes de Contratación (SCO) que se encuentren en curso, hasta la generación del proceso

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

de contratación (Decreto N° 1030/2016) a través del sistema COMPR.AR Dar instrucción al personal de las distintas áreas del Ministerio para dejar de efectuar contrataciones sin su correspondiente proceso de contratación y orden de compra.

Opinión del Área Auditada: *"No es competencia de esta DCYC. Sin perjuicio de ello, se destaca que tanto la SGA como la Dirección General de Administración han tomado medidas y se han regularizado servicios que se encontraban sin contrato."*

❖ OPINION DEL AUDITADO

Se remitió NO-2022-09524936-APN-UAI#MS el 31 de enero del corriente, a las áreas intervinientes, a efectos de que emitan opinión respecto de las observaciones formuladas en el presente informe.

La Dirección de Compras y Contrataciones procedió a dar respuesta a través de NO-2022-11462691-APN-DCYC#MS de fecha 6 de febrero de 2022 expresando que:

1. "Consideraciones Preliminares."

Conforme lo establecido en la Decisión Administrativa N° 384/2021 que aprobó la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo del MINISTERIO DE SALUD, actualmente le corresponde a la Dirección de Compras y Contrataciones (DCYC) -entre otras-, las siguientes acciones:

- *Elaborar, en coordinación con las áreas técnicas pertinentes, los procesos vinculados a la contratación de obras de infraestructura y de mantenimiento de los edificios de la Jurisdicción.*
- *Coordinar la elaboración de los pliegos de bases y condiciones a efectos de concretar llamados a licitación pública, privada y/o contratación directa para la adquisición de bienes, contratación de servicios o locaciones de obras de la Jurisdicción.*
- *Coordinar la instrumentación de los llamados a licitación de la Jurisdicción.*
- *Supervisar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas en los pliegos de bases y condiciones de las licitaciones y solicitar la aplicación de sanciones cuando así corresponda.*
- *Asistir a las Comisiones de Evaluación de Ofertas y Recepción de Bienes y Servicios de la Jurisdicción.*

Las unidades requirentes deben analizar la necesidad de cada bien o servicio que se vaya a adquirir por el Ministerio de Salud. Asimismo, y conforme surge del "Instructivo para el procedimiento de adquisiciones" aprobado mediante el Anexo I de la Disposición N° DI-2021-1-APN-SSGA#MS, en dicho pedido toma intervención la Secretaría de Gestión Administrativa (SGA) la que analizará la

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

disponibilidad presupuestaria, las razones de oportunidad y conveniencia de la adquisición solicitada y la modalidad de compra a seguir.

En esa instancia, la SGA caratula el expediente en el que incorpora los antecedentes del pedido y las intervenciones y las áreas requirentes efectúan la Solicitud de Contratación (SCO en el COMPR.AR),

Por lo tanto, esta DCYC toma intervención con posterioridad a lo descripto precedentemente, cuando se le remite el referido expediente caratulado por la SGA, generando el proceso en la Plataforma COMPR.AR y el expediente automáticamente en el GDE. En este punto, corresponde señalar que es esta repartición quien tiene las competencias y los permisos necesarios para generar los expedientes relativos a cada compra en dicho sistema.

Por lo tanto, el expediente propiamente de la contratación se genera por la Dirección de Compras y Contrataciones una vez que se ha cargado la Solicitud de Contratación (SCO), y ha intervenido la SGA. Al caratular el expediente se le asocian todos los documentos que hacen el proceso y que son los antecedentes del posterior acto administrativo por el cual se aprueba la convocatoria, autosuficiente en cumplimiento con el artículo 7 de la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos.

Respecto a las observaciones relativas a los pagos de facturas por Legítimos abono, cabe mencionar que esta DCYC solo tiene una intervención menor dado que no se encuentra entre sus competencias el seguimiento de las Órdenes de Compra emitidas. Es decir, no existe en esta repartición un área que esté a cargo del seguimiento de la ejecución de los contratos.

En cuanto a las observaciones efectuadas por imputaciones presupuestarias de las Órdenes de Pago, se hace saber que no es competencia de esta Dirección de Compras y Contrataciones la definición de los créditos presupuestarios vigentes al momento de iniciar cada compra ni durante el proceso de liquidación de facturas. Sin embargo, se pondrá en conocimiento de la Dirección General de Programación y Control Presupuestario el presente Informe.

En otro orden de idea, se pone en conocimiento de la Unidad de Auditoría Interna, que a través de la Disposición N° DI-2021-1-APN-SSGA#MS, se aprobó el "Instructivo para el procedimiento de adquisiciones", así como también Circuito Administrativo para Adquisiciones de Bienes y Servicios con su correspondiente flujograma el cual abarca desde el inicio del proceso de compra hasta su recepción por la Comisión de Recepción Definitiva. Asimismo, la Dirección de Compras y Contrataciones ha brindado capacitaciones y reuniones con las áreas involucradas a los fines de agilizar los procesos de compras y evitar dilaciones.

Finalmente, se destaca que los procesos auditados referidos a los servicios que se abonaron por legítimo abono, actualmente se encuentran cubiertos con Órdenes de Compra emitidas a través del Sistema COMPR.AR."

Asimismo, se agregaron los cometarios del área auditada, a continuación de cada observación en particular expuestas anteriormente.

❖ CONCLUSIÓN

Del relevamiento efectuado en el proceso de compras del organismo surge que es necesario arbitrar todos los medios necesarios para establecer un procedimiento de control de compras centralizado e integral, que asimismo en cada adquisición de bienes y servicios incluya todo el proceso (confección del expediente, desde la necesidad a satisfacer, proceso contractual, entrega, control de la recepción de mercadería efectuada y pago a los proveedores, con las aplicaciones de multas o bonificaciones de corresponder), donde se establezcan flujogramas/cursogramas que mencionan las áreas intervinientes, responsabilidades, tiempos previstos y la documentación a incorporar en el expediente, esto permitirá que el proceso en si sea más dinámico y que el expediente sea autosuficiente y le dé mayor transparencia.

Cabe destacar que se ha avanzado al utilizar el sistema COMPRAR en el organismo el cual ha permitido darle transparencia y mayor eficiencia a la oferta, selección y adjudicación de proveedores, como así también en integrar al PAC las diversas fuentes de financiamiento y las adquisiciones a través de OPS.

Sería deseable avanzar a efectuar una integración del circuito (proceso de adquisiciones) entre las órdenes de compras, las recepciones efectuadas y la cancelación de los pagos, aplicaciones de multas o bonificaciones de corresponder, lograr que todo pueda estar integrado en un único sistema para hacer más claro el cumplimiento de todo el circuito.

Sería conveniente, continuar como oportunidad de mejora integrar el seguimiento y control de la ejecución del PAC (Plan Anual de Contrataciones), estableciendo desvíos y adecuaciones para contribuir con el logro del cumplimiento y mejora de los objetivos de los programas de gobierno en materia sanitaria. Resaltando la mejora que realiza para alcanzar en parte las recomendaciones efectuadas lo dispuesto por la DI-2021-00351458-APN-SSGA#MS 8 de fecha 04-01-2021) – que Aprueba el Instructivo para el Procedimiento de Adquisiciones que forma parte integrante de la presente como Anexo I, registrado bajo IF-2020-91273192-APN-SSGA#MS, el que será aplicable a todos los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios que se requieran posteriormente al dictado de la presente medida.

CABA, 15 de febrero de 2022