



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPITULO I

ENFOQUE DE LA AUDITORIA

MOTIVO DE LA AUDITORIA

La Auditoria de Gestión “A las adquisiciones realizadas por la Dirección de Servicios Corporativos”, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de mayo de 2006, se realizó en atención al pedido efectuado por el Presidente del Consejo Directivo del IESS, constante en oficio N° 11000000-665 de 21 de abril de 2006; la autorización del Subcontralor General del Estado (e) constante en oficio N° 028342-DCAI de 23 de junio de 2006; a la Orden de Trabajo N° 51000000-065.06, del 29 de diciembre de 2006, y al alcance de 24 de abril de 2007 suscritos por el Auditor Interno Jefe con cargo a Imprevistos del Plan Anual de Control del año 2006.

OBJETIVOS

- Verificar el grado de cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a las adquisiciones realizadas por la Dirección de Servicios Corporativos.
- Determinar el grado de eficiencia, economía y eficacia en la utilización de los recursos dentro de los procesos de adquisiciones realizadas por la Dirección de Servicios Corporativos.
- Verificar la aplicación de indicadores de gestión en la evaluación del proceso de adquisiciones.

ALCANCE

Analizamos las adquisiciones de bienes, materiales, servicios y equipos, realizadas por la Dirección de Servicios Corporativos y Subdirección de Bienes y Servicios Generales, durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de mayo de 2006.

ENFOQUE

Medir el grado de eficiencia, efectividad, economía, la utilización de indicadores y el cumplimiento de la normativa vigente en los procedimientos aplicados en las adquisiciones realizadas por la Dirección de Servicios Corporativos.

COMPONENTES AUDITADOS

Para la Auditoría de Gestión se utilizó un enfoque constructivo, valorando la gestión de los estamentos involucrados en el proceso de adquisiciones.

Los componentes seleccionados y auditados son los siguientes:

Programación de adquisiciones
Proceso de selección y contratación
Entrega - Recepción de bienes y pago
Garantías

CAPITULO II

INFORMACIÓN DE LA ENTIDAD

MISIÓN

La Dirección de Servicios Corporativos tiene como misión *“Apoyar de manera permanente y en todo el territorio nacional a la administración general del IESS y a los seguros especializados, dotándoles de recursos humanos competentes a fin de que mejore y fortalezca una cultura institucional basada en el alto desempeño, bienes muebles e inmuebles, equipos y todos los recursos necesarios para la eficaz atención al usuario la funcionalidad de los ambientes de trabajo y el mejoramiento de la imagen corporativa”*.

VISIÓN

La Dirección de Servicios Corporativos tiene como visión *“Hasta el año 2008 ser una Dirección que logre una sólida cultura organizacional y una reconocida y respetada imagen corporativa a través del reconocimiento de la sociedad, por contar con recursos humanos de alto desempeño, competentes y cálidos, reconocida y admirada también por su tecnología y ambientes físicos modernos, confortables, funcionales y ergonómicos donde los usuarios y los empleados se sientan satisfechos y orgullosos de pertenecer al IESS”*.

BASE LEGAL

Constitución Política de la República del Ecuador.

Reglamento General de Bienes del Sector Público, publicado en R.O. 258 del 27 de agosto de 1985.

Codificación de la Ley de Contratación, publicada en el R.O. 272 de 22 de febrero del 2001.

Ley de Seguridad Social publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, publicada con R.O. 595 del 12 de junio del 2002.

Normas de Control Interno, R.O. Edición Especial de 10 de octubre de 2002.

Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, contenido en la Resolución N° CD 021 de 13 de octubre de 2003.

Reglamento para los Procesos de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, contenido en la Resolución N° CD 026 de 20 de noviembre de 2003.

Reglamento para los Procesos de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, contenido en la Resolución CD N° 035 de 4 de febrero de 2004.

ESTRUCTURA ORGÁNICA

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para la ejecución de las actividades sujetas a la auditoría, cuenta con la siguiente estructura:

- a) Dirección General del IESS
 - Dirección de Servicios Corporativos
 - Subdirección de Recursos Humanos
 - Subdirección de Bienes y Servicios Generales

- b) Dirección de Desarrollo Institucional

- c) Dirección Económico Financiera
- Subdirección de Administración Financiera
 - Subdirección de Administración de Inversiones y Fondos de Terceros

Según Resolución N° C.D. 106 de 10 de abril de 2006, se realizaron reformas a la Resolución N° C.D. 021 de 13 de octubre de 2003, para conformar la Dirección de Inversiones dentro de la estructura orgánica del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo que se dispone que:

Las Unidades de la Dirección de Inversiones, constituyen: a) La de Inversiones Privativas; b) La de Inversiones No Privativas; y, c) La de Inversiones Inmobiliarias.

A partir de esta fecha el Responsable Nacional de Crédito Hipotecario depende de la Unidad de Inversiones Privativas.

A la Dirección de Servicios Corporativos, órgano dependiente de la Dirección General le corresponde, a nivel nacional, el apoyo administrativo a las unidades y dependencias del IESS, mediante la gestión de los sistemas de: a) recursos humanos, b) bienes muebles, inmuebles y servicios; y c) imagen institucional.

Son dependencias de la Dirección de Servicios Corporativos a) la Subdirección de Recursos Humanos; y, b) la Subdirección de Bienes y Servicios Generales.

La Subdirección de Bienes y Servicios Generales es la responsable de planificar, ejecutar y supervisar los procedimientos y acciones para proveer en forma oportuna los recursos materiales, equipos, bienes muebles e inmuebles, y servicios básicos; administrar las actividades relacionadas con la construcción y adecuación de obras civiles; y, demás servicios necesarios para el funcionamiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El Comité de Concurso de Precios está conformado así:

- a) El Director de Servicios Corporativos, quien lo presidirá,
- b) El Procurador General o su delegado; y,
- c) Un Vocal Técnico designado por el Presidente del Comité de entre los funcionarios o servidores del IESS.

OBJETIVOS

La Dirección de Servicios Corporativos tiene como objetivos:

- Contar con un sistema integral e integrado de normas y procedimientos relativos a la administración, adquisición, mantenimiento y custodia de bienes institucionales.
- Contar con equipos de alto desempeño en el 60% de la organización hasta el año 2008.
- Impulsar la planificación institucional con el propósito de vincular los requerimientos de bienes y servicios generales para que concuerden con la programación.

FINANCIAMIENTO

El IESS financia y administra sus operaciones y actividades en la forma de prevista en la Ley de Seguridad Social.

Las adquisiciones realizadas por la Dirección de Servicios Corporativos y sujetas a la auditoría, ascendieron al valor de US \$ 1.262.004,66, según el siguiente detalle:

AÑO	US \$ VALOR
2004	392.643,24
2005	521.308,57
2006*	348.052,85
SUMAN	1'262.004,66

* Mayo de 2006

FUNCIONARIOS PRINCIPALES

Ver detalle en Anexo 1

CAPITULO III

RESULTADOS GENERALES

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

En el informe de examen especial N° DA.4 003-2005 “A la contratación para la Adquisición de Bienes y Servicios, realizada por la Dirección General del IESS, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2003”, emitido por la Contraloría General del Estado el 24 de junio de 2005, se formularon 16 recomendaciones, cuya aplicación fue dispuesta a los funcionarios responsables por el Director General del IESS- Subrogante con oficios N° 12000000.1670 y 12000000-1671 de 30 de junio de 2005, al tenor de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

De las 16 recomendaciones constantes en dicho informe, solamente 6 le correspondía cumplir a la Dirección de Servicios Corporativos, esto es las N°s. 1, 2, 7, 8, 9 y 13.

De la evaluación a su cumplimiento, encontramos que:

RECOMENDACIONES PARCIALMENTE CUMPLIDAS:

N° 1. Dirigida al Director General del IESS: *“Dispondrá a los directores, jefaturas departamentales y especialmente a la jefatura de Servicios Generales, que hasta el mes de mayo de cada año, se prepare y presente el plan de adquisiciones institucional, a base de las necesidades de cada una de las unidades administrativas y técnicas de la entidad.*

El plan de adquisiciones deberá contener entre otros datos, los siguientes:

- Nombre del Director o Jefe Departamental;
- Nombre del Departamento o Jefatura
- Período al que corresponde;
- Razones o justificativos de las necesidades planteadas;
- Tipo de bienes o equipos requeridos;
- Características y especificaciones técnicas;
- Cantidad y número de unidades requeridas;
- Plazos y Referencia de disposición de presupuesto;
- Cuando se trate de equipos informáticos, el informe técnico del Departamento de Informática.

El plan anual, debidamente aprobado por la Dirección General, deberá ser aplicado y ejecutado por la Comisión de Menor Cuantía y por el Comité de Licitaciones, de acuerdo a los montos señalados en los Reglamentos y Ley de Presupuestos vigente”.

N° 2. Dirigida al Director General del IESS: *“Dispondrá al Director de Servicios Corporativos, a través de sus dependencias, prepare una planificación y programación de adquisiciones para proveer en forma oportuna de los recursos materiales, equipos, bienes muebles y servicios básicos para el normal funcionamiento del IESS. La provisión y control de activos relacionados con los recursos informáticos, se realizará con sujeción a los procedimientos establecidos por la Subdirección de Servicios Informáticos.”*

Estas recomendaciones han sido parcialmente cumplidas, y la presentación del plan de adquisiciones correspondiente a 2006, se lo hace de manera incompleta y sin la debida oportunidad, conforme se evidencia de las comunicaciones remitidas por los servidores responsables del proceso y que lo comentamos con más amplitud en el hallazgo relacionado con la planificación de las adquisiciones.

RECOMENDACIONES INCUMPLIDAS

Nº 7. Dirigida al Director General del IESS: *“Dispondrá a los presidentes de los Comités de Mayor o Menor Cuantía, que mantengan un archivo adecuado, ordenado y numerado, con toda la documentación de soporte suficiente y pertinente de los procesos precontractuales y contractuales, que permita la identificación de la transacción ejecutada y facilite su verificación, comprobación y análisis”.*

Nº 8. Dirigida al Director General del IESS: *“Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional, que a través de la Subdirección de Servicios Informáticos y en coordinación con el Director de Servicios Corporativos, que previa a la elaboración de la pro forma presupuestaria consolidada de los servicios informáticos, realicen un estudio de las necesidades reales de las dependencias del IESS, para que su adquisición se ajuste a los requerimientos de los usuarios y el servicio que prestan.”*

Nº 9. Dirigida al Director General del IESS: *“Dispondrá al Director de Servicios Corporativos y a los presidentes de los Comités de Mayor y Menor Cuantía del IESS, que cuando conformen las comisiones de entrega – recepción, instruyan a los comisionados para que observen el cumplimiento de las cláusulas contractuales, como plazos y multas por retraso en el cumplimiento de entrega de los bienes objeto de los contratos, que deberán hacer constar en las actas de entrega – recepción.”*

Nº 13. Dirigida al Director General del IESS: *“Dispondrá al Director de Servicios Corporativos y a los presidentes de los Comités de Mayor o Menor Cuantía del IESS, que cuando conformen las comisiones de entrega – recepción, instruyan a los delegados para que observen el cumplimiento de las cláusulas contractuales, como plazos y multas por retraso, que deberán hacer constar en las actas de entrega – recepción y que serán verificadas por contabilidad, como parte del control previo a la elaboración del boletín de pago, los valores por multas en caso de existir. Además, fijarán los controles a aplicarse para fines de seguimiento de multas en contratos suscritos y en especial de aquellos que por efecto del incumplimiento por parte del contratista, estén pendientes”.*

El oficio N° 12000000-1670 de 30 de junio de 2005 suscrito por el Director General en el que se dispone el cumplimiento de las recomendaciones del informe del examen referido, fue recibido en la Dirección de Servicios Corporativos el 6 de julio de 2005. El Director de Servicios Corporativos, encargado, el 7 de julio de 2005, inserta la siguiente apostilla en dicho oficio: *“SBG, S RR HH P/F 10 lo pertinente a cada uno de sus área y mantener informado a esta Dirección”*

Analizamos el cumplimiento de las recomendaciones referidas y verificamos que el Director de Servicios Corporativos (E) una vez recibida la disposición del Director General, se limitó a sumillar al Subdirector de Bienes y Servicios Generales y a la Subdirectora de Recursos Humanos, para su cumplimiento, sin que este funcionario haya dispuesto al Secretario del Comité que conozca y aplique las recomendaciones. Además por el cese casi inmediato del funcionario y la alta rotación de los directivos de Servicios Corporativos no fue posible conocer y aplicar las recomendaciones.

CONCLUSION

De las 6 recomendaciones que le correspondía cumplir al Director de Servicios Corporativos, dos se cumplieron parcialmente y 4 no se ejecutaron debido a la alta rotación de los directivos de Servicios Corporativos, lo cual ha permitido que se mantengan las falencias detectadas en el examen especial referido.

RECOMENDACIÓN

AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

1. Dispondrá al Director de Servicios Corporativos el cumplimiento y monitoreo de su aplicación de las recomendaciones N°s. 7, 8, 9 y 13 que fueron emitidas en el informe de examen especial N° DA.4 003-2005 *“A la contratación para la Adquisición de Bienes y Servicios, realizada por la Dirección General del IESS, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2003”*, de la Contraloría General del Estado.

PLAN ESTRATÉGICO Y PLANES OPERATIVOS ANUALES

En la Dirección de Servicios Corporativos no existe un Plan Estratégico debidamente aprobado, ni se dispone de un modelo estructurado de gestión de adquisiciones.

Sus Directores de turno, una vez que asumieron sus cargos el 13 de octubre de 2003 y el 15 de noviembre de 2004, respectivamente, no presentaron al Consejo Directivo, a través de la Dirección General, para su aprobación, el Plan Estratégico del período 2004 al 2008 de la Dirección de Servicios Corporativos. Tampoco se han diseñado los planes operativos anuales para 2004, 2005 y 2006.

La Dirección de Servicios Corporativos tiene estructurado como borrador el marco referencial con la Misión, Visión y Objetivos de la Institución, sin que se hayan definido sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para completar el Plan Estratégico.

El artículo 81, numeral 1 del Reglamento Orgánico Funcional establece como responsabilidad de la Dirección de Servicios Corporativos: *“La presentación del Plan Estratégico de Servicios Corporativos del IESS, para aprobación del Consejo Directivo, a través del Director General”*.

El artículo 86, numeral 1 del mismo Reglamento señala como responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Institucional: *“La formulación del Plan Estratégico Institucional, en coordinación con los órganos y dependencias de la Institución, y la presentación al Director General, para su aprobación por el Consejo Directivo”*.

La disposición quinta, de las disposiciones generales del Reglamento para los Procesos de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social establece que las adquisiciones se realizarán con base en el Plan Operativo Anual de cada Unidad.

La falta de un Plan Estratégico debidamente aprobado para el período 2004 – 2008, no permitió la evaluación de sus objetivos ni las metas a corto plazo.

La ausencia de planes operativos incide en la preparación de un programa de adquisiciones ajustado a las reales necesidades de las áreas bajo su responsabilidad.

Esta situación, constituye una de las causas para que las adquisiciones se hayan realizado únicamente de acuerdo a los requerimientos coyunturales de las dependencias del Nivel Central, con la correspondiente dispersión de tiempo y esfuerzos.

CONCLUSION

La falta de un Plan Estratégico debidamente aprobado para el período 2004 – 2008; y, de los planes operativos anuales de 2004, 2005 y 2006, dificulta la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y metas a corto plazo alcanzados por la Dirección de Servicios Corporativos, en el período motivo de la presente auditoría.

RECOMENDACIONES

AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

2. Dispondrá al Director de Servicios Corporativos en coordinación con el Director de Desarrollo Institucional, preparen el Plan Estratégico de la Dirección de Servicios Corporativos y lo remitirá a la Dirección General para su revisión y trámite al Consejo Directivo. Una vez aprobados enviará una copia a la Dirección de Servicios Corporativos para su posterior seguimiento y evaluación.
3. Dispondrá al Director de Servicios Corporativos la elaboración de los planes operativos anuales y la evaluación de los cumplimientos. De los resultados reportará periódicamente a la Dirección General.

REPORTES PRESUPUESTARIOS

La coordinación y el cumplimiento del proceso presupuestario del Nivel Central de la Actividad: A100 Políticas y Administración General del Instituto, están a cargo del Departamento de Presupuesto.

Verificamos que el Departamento de Presupuesto no tiene información de la ejecución presupuestaria de la Dirección de Servicios Corporativos que le permita la toma de decisiones y correctivos.

La Norma de Control Interno 220-01 *“Responsabilidad del Control”* establece que: *“La programación de la ejecución presupuestaria del gasto, consiste en seleccionar y ordenar las asignaciones de fondos para cada uno de los proyectos, programas y actividades que serán ejecutados en el período inmediato, a fin de optimizar el uso de los recursos disponibles”*.

El numeral 3 del Art. 74 del Reglamento Orgánico Funcional establece como responsabilidad del Departamento de Presupuesto: *“La preparación de normas, políticas y procedimientos relacionados con el proceso presupuestario, de conformidad con la Ley de Seguridad Social”*.

Lo comentado se origina en el hecho de que los registros auxiliares que se manejan en el Departamento de Presupuesto, corresponden al nivel central en forma generalizada, lo que impide comparar el valor de las adquisiciones de bienes y servicios realizados con lo presupuestado, dificultando el seguimiento, evaluación y proposición de correctivos necesarios para el área bajo examen.

CONCLUSIÓN

No se cuenta con reportes de la ejecución presupuestaria relacionados con las adquisiciones requeridas por la Dirección de Servicios Corporativos lo que no permite disponer de la información necesaria para la toma de decisiones oportunas.

RECOMENDACIÓN

A LA DIRECTORA ECONOMICO FINANCIERA DEL IESS

4. Dispondrá al Jefe Nacional de Presupuesto llevar un auxiliar específico para las adquisiciones que realice la Dirección de Servicios Corporativos para las dependencias del Nivel Central por partidas presupuestarias y que remita a la Dirección de Servicios Corporativos reportes mensuales de tales operaciones, los que contribuirán a la adecuada toma de decisiones.

DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN

El indicador es una herramienta que permite medir el alcance de una meta. En la Dirección de Servicios Corporativos no se han establecidos indicadores que permitan evaluar la gestión de compras de bienes y servicios requeridos por las distintas unidades administrativas del nivel central.

El artículo 77, numeral 2), literal b) de la LOCGE determina que las Autoridades de las unidades administrativas y servidores, deben: *“Establecer y utilizar los indicadores de gestión, medidas de desempeño u otros factores para evaluar la gestión de la pertinente unidad y el rendimiento de los servidores y mantener actualizada la información”*.

La Norma de Control Interno 110-04 INDICADORES DE GESTIÓN en la parte pertinente señala que: *“La planificación estratégica y la planificación operativa anual de cualquier entidad pública se evaluará mediante la aplicación de indicadores en términos cualitativos y cuantitativos...”*

La ausencia de indicadores no permite efectuar un seguimiento, control y monitoreo de los procesos de adquisición para medir el alcance de las metas y realizar una evaluación sistemática de la calidad y oportunidad de la provisión de bienes y servicios al nivel central.

CONCLUSION

No existen indicadores de gestión en la Dirección de Servicios Corporativos lo que limita la evaluación de los procesos de adquisiciones y el establecimiento del grado de eficiencia de su gestión, durante el período de la auditoría.

RECOMENDACIÓN:

AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

5. Dispondrá al Director de Servicios Corporativos la elaboración y aplicación de indicadores como herramientas de gestión en el proceso de compras de bienes y servicios, así como el monitoreo y evaluación en forma periódica del grado de eficiencia y eficacia de tal proceso.

REGISTRO DE PROVEEDORES, HERRAMIENTA BÁSICA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS

El registro de proveedores se elabora en la Subdirección de Bienes y Servicios Generales y es actualizado cada año, sobre la base de una calificación realizada por su Subdirector. No existe un instructivo que regule la actualización y la calificación de los proveedores con base en la calidad de los productos y la solvencia económica de la empresa. En el actual proceso de registro no participan profesionales especializados.

El registro de proveedores existente no es archivado en orden lógico y de fácil acceso, pues contiene información sin ninguna clasificación, así por ejemplo: para conocer el número de empresas que ofrecen equipos de computación se debe revisar el registro total de proveedores, con la consiguiente pérdida de tiempo.

El numeral 7 del Art. 84 del Reglamento Orgánico Funcional establece que el Subdirector de Bienes y Servicios Generales tiene la responsabilidad de: *“La clasificación y registro actualizado de proveedores de bienes y servicios; calificados de acuerdo a los criterios y procedimientos adoptados por la Dirección de Servicios Corporativos”* y la Norma de Control Interno 250-01 ADQUISICION en la parte pertinente señala que: *“Mantendrá un registro actualizado de proveedores y cotizaciones para asegurar un debido control, calidad y precios de los productos”*.

La inadecuada estructura del Registro de Proveedores no permite que sea un instrumento de gestión en el proceso de adquisiciones y sirve únicamente para dar cumplimiento con uno de los requisitos de tal proceso.

No existe una norma específica en la que se indique que las adquisiciones se realicen tomando en consideración a las empresas que constan en el registro de proveedores por lo que alguna de las adquisiciones entre ellas de productos exclusivos se han realizado sin regirse a esta herramienta.

PUNTO DE VISTA DE LOS FUNCIONARIOS

Con oficio N° 61000000-00547 de 28 de septiembre de 2007, el ex Subdirector de Bienes y Servicios Generales señala: *“...el registro de proveedores se clasifica en personas naturales y jurídicas, el sistema informático asigna un número secuencial al momento de clasificarse, con el cual se identifica a cada proveedor, dicho sistema contiene una base de datos de UNIX, que fue diseñada por funcionarios de la subdirección al crearse la misma en el año 2003. En consecuencia, la consulta en dicho sistema se la debe hacer en función del número asignado a ese proveedor”*. Lo expuesto no modifica nuestro comentario.

CONCLUSIÓN

No existe un instructivo para el registro de proveedores que norme su estructura, su contenido, establezca parámetros para su calificación, y garantice que las operaciones de compras sean adjudicadas a la mejor oferta. Además, el archivo del actual registro es inadecuado, pues no facilita la localización inmediata de los proveedores, situación que conlleva el riesgo de seleccionar a proveedores que no garanticen a la entidad relaciones con personas naturales o jurídicas legalmente reconocidas, capaces de contratar y ser contratadas.

RECOMENDACIONES

AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

6. Dispondrá al Director de Servicios Corporativos que en coordinación con el Subdirector de Bienes y Servicios Generales y el Director de Desarrollo Institucional elaboren y le presenten para su aprobación un Proyecto de Instructivo para el establecimiento de un registro automatizado de proveedores del IESS en el que se incluya una disposición que obligue a las unidades administrativas, usuarias de los bienes adquiridos, a reportar periódicamente las novedades sobre su experiencia respecto a la utilidad y eficacia del producto y al cumplimiento de las

responsabilidades de los proveedores, a fin de considerarlos en la revisión periódica del registro.

7. Dispondrá a las unidades responsables de los procesos de adquisiciones que soliciten cotizaciones a personas naturales o jurídicas que se encuentran inscritas en el Registro de Proveedores. En el caso de que no existieren proveedores de un determinado producto, se obtendrán cotizaciones de las empresas que no se encuentran inscritas en dicho registro, dejando constancia por escrito de tal procedimiento.

CAPITULO IV

RESULTADOS ESPECÍFICOS POR COMPONENTE

PROGRAMACION DE ADQUISICIONES

PROGRAMACIÓN OPORTUNA DE ADQUISICIONES GARANTIZA LA PROVISIÓN DE BIENES A LA ENTIDAD

Las adquisiciones para el nivel central del IESS en general se realizan con base en los requerimientos del momento de las diferentes unidades y no están sustentadas en una planificación anual adecuada.

Verificamos que: para el año 2004, el Subdirector de Bienes y Servicios Generales en su gestión, mediante oficio N° 62200000-0362 de 29 de abril de 2004 elaboró y presentó al Director de Servicios Corporativos el Plan de Adquisiciones para la provisión de suministros y bienes de las dependencias del Nivel Central, plan que no fue remitido al Director General para su aprobación.

Ante nuestro requerimiento, el ex Director de Servicios Corporativos en oficio de 18 de abril de 2007 nos indicó que: *“En función de la información que a esa fecha fue proporcionada a la Dirección de Servicios Corporativos se procedió a elaborar y presentar al Director General del IESS la programación anual de adquisiciones...”*.

Para el año 2005 el Subdirector de Bienes y Servicios Generales elaboró 3 programaciones para el primero y segundo trimestre y una para el segundo semestre para la adquisición de materiales aseo y suministros de oficina. Las adquisiciones de formularios, insumos y repuestos de computación se efectuaron en base a la programación enviada por el Subdirector de Servicios Informáticos a pesar de que con oficio N° 61110000-0078 de 27 de enero de 2005 el Jefe del Departamento de Presupuesto solicitó al Subdirector de Bienes y Servicios se remita el programa de adquisiciones para atender las dependencias del nivel central.

A nuestro requerimiento el ex Subdirector de Bienes y Servicios Generales en oficio N° 61000000-00511 de 29 de agosto de 2007 nos indicó que: *“La Subdirección de Bienes y Servicios Generales no realizó planificación de este ítem, ya que las diferentes dependencias del Nivel Central, presentaban directamente su requerimiento y los recursos presupuestarios respectivos a la Dirección General, siendo autorizados y remitidos a la Subdirección a mi cargo para la respectiva adquisición”. En lo referente a la prestación de Servicios Básicos, de Conserjería, Impresos y ejecución de Obras manifestó que: “En lo referente a estos ítems debo recalcar que el registro de proveedores de bienes y servicios existente en la Subdirección fue siempre limitado, debido a que la mayor parte de empresas preferían no trabajar con el IESS por los trámites engorrosos en el proceso de pago y debido a que el Instituto solicitaba frecuentes ofertas sin adjudicarse a esas empresas. Por lo tanto, no se realizó planificación al respecto, ya que el Instituto podría estar sujeto a incumplimientos por parte de los proveedores y por que los costos en muchos casos superaban los montos establecidos como Ordenador de Gasto”. “Las tres programaciones de suministros de oficina y materiales de aseo fueron realizadas por la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, se llevó a cabo de conformidad a lo dispuesto en el Resolución CD 035, que me faculta de acuerdo al monto ser Ordenador de Gasto, sin necesidad de solicitar autorización a la Dirección General”*.

En lo que respecta a lo solicitado por el Jefe de Presupuesto en oficio N° 61110000-0078 de 27 de enero de 2005 para que se remita el programa de adquisiciones para atender las dependencias del Nivel Central, indica que: *“Con oficio N° 62200000-0112 de 1 de febrero de 2005, solicité recursos presupuestarios para atender oportunamente los requerimientos de las áreas del Nivel Central a través de un Programa de Adquisiciones para un trimestre, basado en el consumo promedio. Puntualizando además que, la demora en la entrega de los recursos presupuestarios ha ocasionado que no se cumpla con lo planificado en esa programación”*.

En lo referente a la Programación para el año 2006 como aplicación de la recomendación de la Contraloría General del Estado indicó que: *“Siendo la Subdirección de Bienes y Servicios Generales una dependencia nueva creada en octubre del 2003 y al no contar a la fecha con estadísticas reales, consideré necesario disponer se realice las primeras estadísticas que contemplaba el período junio 2004 – mayo de 2005, a fin de que sean consideradas estas cifras en la Proforma del Presupuesto Institucional 2006”*.

Para el año 2006 se elaboró la programación de adquisiciones como consecuencia del requerimiento realizado por el Director General del IESS constante en oficio N° 12000000-1671 de 30 de junio de 2005, quien dispuso al Director de Servicios Corporativos que en cumplimiento a la recomendación N° 1 del informe del Examen Especial practicado por la Contraloría General del Estado a la contratación para la adquisición de Bienes y Servicios por parte de la Dirección General del IESS, durante el período del 1 de enero del 2001 al 31 de diciembre del 2003, se prepare y presente hasta el mes de mayo de cada año el plan de adquisiciones institucional, a base de las necesidades de cada una de las unidades administrativas y técnicas de la entidad. El Director de Servicios Corporativos, Encargado, presentó el 22 de agosto de 2005 con oficio N° 62200000-892 al Director General el Plan de Adquisiciones por el período de junio de 2004 a mayo de 2005, dicho período no corresponde a lo dispuesto, ya que debió haber presentado el plan para el año 2006. En relación a dicho oficio, el Director General en nota inserta el 25 de agosto de 2005 dispone al Director de Servicios Corporativos *“favor informar”*.

Ante este requerimiento, luego de 15 días laborables, el 15 de septiembre de 2005 mediante oficio N° 62000000-394 el Director de Servicios Corporativos comunica a la analista económica, que: *“...en razón de que está presentando un resumen de las adquisiciones efectuadas por cada una de las áreas del nivel central, de julio 2004 a Mayo 2005, y no un Plan de Adquisiciones propio; puesto que, como es de su conocimiento, éste debe ser una proyección elaborada en base a: resumen de las adquisiciones anteriores, número de empleados por cada unidad, actividades a realizar, incrementos de precios y otras variables que se consideran para realizar este tipo de proyecciones; mismas que abarcan un año fiscal”*. *“...por lo que sugiero que a partir de la presente fecha realice la recopilación de la información necesaria en las dependencias pertinentes, a fin de cumplir con lo señalado en el Resolución C.D. 021, en la fecha establecida”*.

Con oficio N° 61110000-0068 de 20 de enero de 2006 el Jefe de Presupuesto solicita al Director de Servicios Corporativos remita la programación de adquisiciones de bienes y servicios para el 2006.

El 6 de febrero de 2006 con oficio N° 62200000-081 el Subdirector de Bienes y Servicios Generales comunicó al Director de Servicios Corporativos que el Plan de Adquisiciones remitido al Director General el 22 de agosto de 2005 con oficio N° 62200000-892 debería ser considerado para el Presupuesto Institucional del año 2006.

El 2 de marzo de 2006 con oficio N° 62000000-240, el Director de Servicios Corporativos informa al Director General, luego de transcurridos 6 meses que: *“Mediante sumilla constante en margen derecho de oficio N° 6200000-892 de 22 de agosto de 2005 solicita se informe la actividad relacionada con el plan de adquisiciones institucional, en base de las necesidades de cada una de las unidades administrativas y técnicas de la entidad, con el contenido de varios datos requeridos, misma que debe presentarse hasta el mes de mayo de cada año”* y *“Al respecto y con el propósito de atender este requerimiento esta dependencia se encuentra recopilando la información en base a los requerimientos de: Suministros Informáticos, Equipos Informáticos, Equipo especializado, Otros de Uso y Consumo, Muebles de oficina; insumos con los que se atiende a las áreas del nivel central, y constituirá el Plan de Adquisiciones para el año 2006, que será puesto en su consideración los próximos días”*. El 8 de marzo de 2006, el Director General mediante sumilla dispone al Director de Servicios Corporativos *“Remitir Plan de Adquisiciones 2006 y Preparar y remitir plan de adquisiciones de 2007”*.

Mediante oficio N° 62200000-358 de 3 de mayo de 2006 el Director de Servicios Corporativos remitió al Director General el Plan de Adquisiciones para el 2006 y dispuso que para el Plan de adquisiciones del año 2007 se tome como base el plan de adquisiciones de 2006 y a su costo se agregue una inflación anual del 2.5%. El 4 de mayo de 2006 el Director General mediante nota dispone al Director de Servicios Corporativos *“Favor elaborar cuadro resumen que permita conocer a cuanto asciende todo el programa”*. El Director de Servicios Corporativos el 7 de mayo de 2006, sumilló al Subdirector de Bienes y Servicios Generales *“Por favor atender”*. Mediante oficio N° 62200000-424 de 19 de mayo de 2006 el Subdirector de Bienes y Servicios Generales remitió al Director General lo solicitado.

El 14 de junio de 2006 con oficio N° 12000000-1890, el Director General del IESS aprobó el Plan de Adquisiciones del 2006, el mismo que ha sido conocido por la Dirección Económico Financiera, mediante oficio N° 6111-0611 de 2006.06.07.

El 9 de enero de 2007, con oficio N° 51000000-ADSC-02, se solicitó a la Directora de Servicios Corporativos, el detalle de las adquisiciones de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras efectuadas durante los años 2004, 2005 y de enero a mayo de 2006. El listado de las adquisiciones realizadas por el Comité de Concurso de Precios fue presentado luego de 17 días laborables, el 1 de febrero de 2007; el de las adquisiciones a través de selección de ofertas se entregó luego de 25 días laborables, el 14 de febrero de 2007.

Las adquisiciones de menor cuantía clasificadas por montos de autorización del período de análisis, se detallan a continuación:

El Comité de Concurso de Precios adjudicó 6 adquisiciones por US \$ 401.362,33:

AÑO	DETALLE	NUMERO	VALOR TOTAL US \$
2004	Contrato de adquisición software, material y equipos informáticos	1	93.777,77
2005	Contratos de adquisición de equipos informáticos, vehículos y servicio de fotocopiado	3	191.784,56
2006	Adquisición de equipo informático y material	2	115.800,00
	TOTAL US \$	6	401.362,33

Se realizaron 22 adquisiciones mediante selección de ofertas por un valor total de US \$ 307.105,69.

AÑO	DETALLE	NUMERO	VALOR TOTAL US \$
2004	Adquisición de equipo informáticos y otros	5	85.869,22
2005	Adquisición de equipo informático y otros	8	101.517,07
2006	Adquisición de equipo informático y otros	9	119.779,00
	TOTAL	22	307.105,29

Se realizaron 615 adquisiciones mediante contratación directa y órdenes de trabajo por US \$ 553.476,85.

AÑO	DETALLE	CANTIDAD	VALOR TOTAL US \$
2004	Compras y Ordenes de trabajo	237	212.996,25
2005	Compras y Ordenes de trabajo	254	228.006,94
2006	Compras y Ordenes de trabajo	124	112.473,66
	TOTAL	615	553.476,85

Durante el período bajo examen, se realizaron 6 procesos de concurso de precios que representa el 0.93% del total de adquisiciones; 22 de selección de ofertas que equivale al 3,42% y 615 de compras directas u órdenes de trabajo que equivale al 95,65%.

El numeral 2 del artículo 84 de la Resolución N° C.D. 021, de las responsabilidades de la Subdirección de Bienes y Servicios Generales establece: *“La planificación, dirección, coordinación y evaluación de las actividades de adquisición de bienes muebles e inmuebles, prestación de servicios básicos, de transporte, conserjería, impresos y ejecución de obras necesarias para el normal desenvolvimiento de la Institución, en aplicación de las leyes y reglamentos vigentes en esta materia”.*

La Norma de Control Interno N° 110-10 Control Interno Concurrente, establece que los niveles de jefatura aplicarán mecanismos y procedimientos de supervisión permanente con el objeto de asegurar la ejecución eficiente y económica de las funciones encomendadas.

La Norma de Control Interno N° 140-03 *“Autorización de Operaciones”* en la parte pertinente señala: *“La autorización es la forma de asegurar que sólo se efectúen operaciones y actos administrativos válidos y de acuerdo con lo previsto por la máxima autoridad; estará documentada y será comunicada, por escrito, directamente a los funcionarios y empleados involucrados, incluyendo los términos y condiciones bajo las cuales se concede la autorización”* y *“En general, todas las operaciones sean administrativas o financieras se efectuarán previa la respectiva autorización del nivel superior designado para tal función”.*

Las causas que originaron las desviaciones expuestas se deben a que:

- El Subdirector de Bienes y Servicios envió al Director de Servicios Corporativos el Plan de Adquisiciones para el año 2004, el que no fue remitido al Director General para su aprobación, lo que originó que durante ese año las adquisiciones se realicen de acuerdo a necesidades de coyuntura.

- El Subdirector de Bienes y Servicios Generales no elaboró el plan de adquisiciones de bienes de muebles e inmuebles, prestación de servicios básicos, de transporte, conserjería, impresos y ejecución de obras necesarias para el normal desenvolvimiento de la Institución para el 2005, a excepción de las tres programaciones de suministros de oficina y materiales de aseo que no fueron aprobadas por el Director General.
- Respecto del plan de adquisiciones del 2006, la aprobación por parte del Director General se retrasó en 8 meses, por cuanto el Director de Servicios Corporativos en lugar de devolver el plan de adquisiciones al Subdirector de Bienes y Servicios Generales para que realice las correspondientes rectificaciones, dispuso a una servidora que elabore nuevamente dicho plan.
- La falta de coordinación entre la Dirección de Servicios Corporativos y la Subdirección Bienes y Servicios Generales; el proceso de transformación institucional; la alta rotación de los Directores de Servicios Corporativos y de los Subdirectores de Bienes y Servicios Generales y la falta de oportunidad en la preparación y ejecución de los planes de adquisiciones, provocó que las compras se realicen en su mayoría de acuerdo a los requerimientos que presentaron las unidades administrativas.

PUNTO DE VISTA DE LOS FUNCIONARIOS

Con oficio N° 61000000-00547 de 28 de septiembre de 2007, el ex Subdirector de Bienes y Servicios Generales manifiesta: *“a) Las tres programaciones de suministros de oficina y materiales de aseo que fueron realizadas por la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, se llevó acabo de conformidad a lo dispuesto en la Resolución CD 035, que me faculta de acuerdo al monto ser Ordenador de Gasto, sin necesidad de solicitar autorización a la Dirección General; b) Los procesos de adquisición de bienes y servicios están sujetos a: disponibilidad en el mercado, precios y costos del bien, recursos presupuestarios, alta rotación de funcionarios designados como Autorizadores de Gasto, etc. Por lo tanto, cada proceso es distinto uno de otro. c) La programación de suministros informáticos lo realizaba la Subdirección de Servicios Informáticos..., programación que era remitida a la Subdirección de Bienes y Servicios Generales para que realice el trámite pertinente de adquisición de conformidad con la normativa vigente. Realizada la adquisición se procedía a la entrega recepción a la Subdirección de Servicios Informáticos, dependencia responsable de manejo y distribución de estos suministros... A su vez, la adquisición de equipos informáticos para el Nivel Central requería contar con las especificaciones técnicas de la Subdirección de Servicios Informáticos, avaladas por la dirección de Desarrollo Institucional. Por lo tanto, si existió la coordinación respectiva”*. Lo expuesto por dicho funcionario no varía nuestro comentario.

CONCLUSION

La falta de oportunidad en la presentación de planes anuales de adquisiciones por la Dirección de Servicios Corporativos y de la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, ha dado lugar a que las compras de bienes, materiales, servicios y equipos, se realicen con base en las necesidades del momento y con el consiguiente desperdicio de recursos humanos que intervienen en la gestión operativa.

RECOMENDACIÓN

AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

8. Dispondrá al Director de Servicios Corporativos prepare y presente el Plan Anual de Adquisiciones del Nivel Central del IESS hasta el mes de mayo de cada año, con base en las necesidades de cada una de las unidades administrativas de la Entidad, considerando los objetivos a corto, mediano y largo plazo, políticas, procedimientos, estándares o métodos de evaluación, encaminados a lograr que la eficiencia en las compras garantice la mejor calidad de los bienes y servicios.

PROCESO DE SELECCIÓN Y CONTRATACION

DEBIDO ANÁLISIS DE COTIZACIONES DE PROVEEDORES GARANTIZA MEJOR SELECCIÓN DE OFERTAS

En el período examinado, se realizaron adquisiciones mediante compra directa sin contar con el número de cotizaciones estipuladas en la normativa vigente, así por ejemplo:

CANT	NOMBRE DE BIENES	FECHA ORD. COMPRA	VALOR TOTAL	NUMERO COTIZACIONES	Nº COTIZ SEGÚN REGLAMENTO
1	JUEGO DE SALA	2005.03.17	1.498,00	1	2
1	CENTRALILLA TELEFONICA	2005.11.07	4.962,80	1	3

A nuestro requerimiento, los responsables de autorizar el inicio de estas adquisiciones y los Ordenadores de Gasto, respectivamente, explicaron estos hechos:

La servidora que realizó el proceso de adquisición del juego de sala en oficio de 16 de abril de 2007 manifiesta: *“Como personal operativo realizaba varias cotizaciones mínimo con tres empresas las cuales fueron presentadas al respectivo Ordenador de Gasto”*.

El Director de Servicios Corporativos, en oficio de 9 de abril de 2007 manifiesta que: *“Se invitó a participar a la mayoría, sino a todas las empresas legalmente registradas en la base de datos de proveedores calificados a esa fecha, esta era la política adoptada por la Dirección a mi cargo para cada proceso” y “Por tratarse de bienes que iban directamente a la Vocalía del representante de los empleadores, se le puso a consideración ...los modelos cotizados por las diferentes empresas, quién seleccionó, “el mejor modelo”, dejando a un lado todo el proceso efectuado y ordenando su inmediata adquisición recayendo en la empresa FADEL como la mejor opción para el interés institucional”*.

En cuanto a la adquisición de la centralilla telefónica para la Dirección General, la servidora que realizó el proceso de adquisición, en oficio de 2 de abril de 2007 manifestó: 1. *“En todos los casos se solicitó más de una cotización, comunicando a las empresas que debían acudir a la Dependencia requeriente, para esa manera conocer cuántas extensiones telefónicas necesitarían, puntos de conexión, etc.”*. 2. *“De las empresas a las que solicitó la cotización, solo la empresa EQUIPIEM presentó la oferta del requerimiento de la Dirección General (URGENTEMENTE)”*, Además indica. *“Debo comunicar además que las otras empresas telefónicamente comunicaron que no tenían en stock la centralilla que necesitaba la Dirección General y debido a la urgencia de la misma, no estaban en condiciones de cumplir con el plazo que pedía la Dirección General” y que “Algunas empresas muchas veces no enviaban cotizaciones muy a pesar*

de las insistencias y comunicaban que la Institución demora mucho tiempo en realizar el pago y de esa forma no podrían trabajar con el IESS”.

El Ex Director de Servicios Corporativos, que actuó como autorizador de gasto manifiesta en oficio de 9 de abril de 2007: *“Se lo efectuó ciñéndose a lo establecido en el mencionado reglamento, es decir se invitó a participar en este proceso a todas las empresas legalmente registradas en la base de datos de proveedores calificados a esa fecha, de los cuales solo la empresa EQUIPIEM presentó su cotización la misma que reunía los parámetros de calidad, precio y especialmente las condiciones técnicas indispensables de convergencia de equipos con los existentes en el despacho del señor Director General a quien se le informó del particular disponiendo de manera inmediata su adquisición en razón de la urgencia de satisfacer esta necesidad, anteponiendo el interés institucional a cualquier trámite burocrático que iba a obstruir obtener este bien indispensable para el desarrollo normal de actividades dentro del despacho de una de la instituciones mas grandes del país”.*

Los pedidos de cotizaciones se realizaron telefónicamente. No existe evidencia de las solicitudes de las proformas y los expedientes no se encuentran foliados.

En el Reglamento para los procesos de contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el Art. 44, dispone:

En el literal b) *“Cuando la cuantía de la adquisición sea mayor al monto equivalente al uno por ciento (1%) de la base establecida para el concurso público de ofertas y menor al dos por ciento (2%) de la mencionada base, se realizará mediante orden de trabajo u orden de compra, bajo la responsabilidad del respectivo Ordenador de Gasto, considerando el análisis comparativo de dos cotizaciones”.*

En el literal c) *“Cuando la cuantía de la adquisición sea mayor al monto equivalente al dos por ciento (2%) de la base establecida para el concurso público de ofertas y menor al cuatro por ciento (4%) de la mencionada base, se realizará mediante orden de trabajo u orden de compra, bajo la responsabilidad del respectivo Ordenador de Gasto, considerando el análisis comparativo de tres cotizaciones”.*

La inadecuada práctica de solicitar telefónicamente las cotizaciones sin dejar evidencia de ese procedimiento, permitió que se recepte una sola oferta, a la que a la postre se le adjudicaba. De la documentación sustentatoria del proceso de selección y adjudicación se desprende que en las dos compras realizadas con la presentación de una sola oferta no se efectuó un estudio de mercado que permita la comparación del precio, calidades, tiempos de entrega etc., a fin de seleccionar la oferta con mejores condiciones para los intereses del IESS, lo que dificulta evaluar si los bienes adquiridos se realizaron bajo los criterios de eficiencia, efectividad y economía.

PUNTO DE VISTA DE LOS FUNCIONARIOS

Con oficio N° 61000000-00547 de 28 de septiembre de 2007, el ex Subdirector de Bienes y Servicios Generales señala: *“..el análisis debe partir en función del monto del Concurso Público de Ofertas para el ejercicio económico analizado y de los porcentajes establecido en el Resolución CD 035, Art. 44, para una, dos y tres ofertas respectivamente, lo que faculta al Ordenador de Gasto proceder con la adjudicación”.* Lo expuesto por dicho funcionario no varía nuestro comentario.

En comunicación innumerada de 1 de octubre de 2007, la oficinista encargada del proceso de adquisición de la Centralilla telefónica para la Dirección General expone: *“Para la adquisición de la centralilla telefónica para la Dirección General en octubre de*

2005, solicité telefónicamente cotizaciones a 3 empresa: EQUIPIEM, SCALA Y LA COMPETENCIA, no sin antes comunicarle que debían acudir a la mencionada Dirección para que realicen la respectiva inspección. Fueran o no adjudicadas, estas empresas siempre colaboraban con la Institución enviando sus cotizaciones y trabajando sin problemas para la misma. Es muy importante informar y como lo he señalado anteriormente que, en todos los casos de adquisiciones, solicitábamos más de 1 cotización y pedíamos a todas las empresas oferentes que acudan a la Dependencia requeriente para tener una mejor coordinación y de esa manera evitar futuros inconvenientes, todo esto con el conocimiento del Subdirector de Bienes y Servicios Generales ó Director de Servicios Corporativo, los mismos que daban su visto bueno”. Lo expuesto por dicho funcionario no varía nuestro comentario.

Con oficio sin numero de 4 de octubre de 2007, la ex Asistente Administrativa, que realizó el proceso de adquisición del juego de sala señala: “Realice varias diligencias para conseguir copia de las cotizaciones que entregue en secretaría para archivo pero la empresa Colineal me informó que no tenían copia de las mismas ya que cuando no se concreta la compra solo se lleva archivo de hasta seis meses y la cotización en referencia es del 2005”. Lo expresado por la ex funcionaria no cambia nuestro comentario.

CONCLUSION

En las adquisiciones de contratación directa, se adjudicaron y compraron ciertos ítems sin cumplir con el requisito del análisis comparativo de más de dos y tres ofertas según el caso, sino solo de una, en contraposición a la normativa vigente.

RECOMENDACIONES

AL DIRECTOR DE SERVICIOS CORPORATIVOS DEL IESS

9. Dispondrá al personal responsable obtener el número de cotizaciones exigido por la normativa institucional para las adquisiciones por contratación directa.
10. Implantará un formulario: “PEDIDO DE COTIZACIONES”, que será utilizado por los servidores que realizan el proceso de adquisiciones de bienes y servicios y que contendrá los siguientes datos:
 - Número del formulario
 - Fecha de solicitud de la cotización
 - Número de oficio con el que solicita
 - Nombre de la empresa a la cual se solicita la cotización
 - Detalle de los bienes solicitados
 - Validez de la oferta
 - Garantía técnica mínima
 - Tiempo de entrega
 - Forma de pago
 - Marca y Procedencia
 - Carta de exclusividad (si lo tuviera)
 - Adjuntar el certificado de proveedor calificado por el IESS, por fuera del sobre de la oferta propuesta por su empresa.
11. Dispondrá a los servidores que realizan los procesos de adquisiciones que cuando culmine el trámite, el expediente sea debidamente foliado previo a la entrega en secretaria para su archivo.

PROCESOS DE ADQUISICIONES POR CONTRATACIONES DIRECTAS

Del análisis y estudio de la documentación sobre el proceso de adquisiciones, para la adquisición de bienes y servicios, realizados tanto por la Dirección de Servicios Corporativos como por la Subdirección de Bienes y Servicios Generales, se comprobó que varios de los trámites de contratación directa, desde la solicitud que inicia el proceso hasta la del pago, tuvieron una duración de hasta 108 días laborables.

De una muestra analizada se estableció que los procesos de adquisición de compras directas se han demorado entre 18 y 108 días laborables, debido al cambio de los responsables de realizar los procesos de adquisiciones; demora en la presentación de informes técnicos; actualización de autorizaciones de compra y de certificaciones presupuestarias; autorizaciones de pago, y, también porque no hay un instructivo para los procesos y la determinación de plazos que deberían observarse en cada fase del proceso de contratación directa.

Sobre las situaciones comentadas, se citan como ejemplos los siguientes procesos:

La adquisición directa de 4 computadoras, 1 impresora y 1 scanner para la Vocalía de los Empleadores del Consejo Directivo demoró 105 días laborables. El trámite se inició el 17 de diciembre de 2004 y culminó el 13 de mayo de 2005, con la elaboración del boletín de egreso, por un valor de US \$ 5.620,24, debido a que se solicitó dos veces las características técnicas a la Subdirección de Servicios Informáticos y a la Dirección de Desarrollo Institucional; se actualizaron en dos ocasiones las certificaciones presupuestarias; y en dicho proceso intervinieron 3 responsables del proceso, que laboraban a contrato, concluido el cual, quedaba suspendido el trámite afectando a la continuidad y oportunidad de la compra.

El trámite de adquisición y colocación de cortinas horizontales enrollables para la Subdirección General del IESS demoró 101 días laborables. Se inició el 9 de agosto de 2005, la entrega recepción se realizó el 21 de septiembre, culminando el proceso el 28 de diciembre del 2005 con la elaboración del boletín de egreso. En este caso la autorización del gasto se dio el 15 de diciembre de 2005 debido a que no se designó oportunamente al autorizador del gasto.

En la adquisición de la pizarra electrónica para la Vocalía de los Empleadores del Consejo Directivo, el trámite inicio el 17 de diciembre de 2004, la entrega recepción se lo hizo el 4 de abril de 2005 y culminó el proceso el 13 de mayo de 2005 con la emisión del boletín de egreso por un valor de US \$ 3.314,46, debido a que en el trámite actuaron 2 servidores contratados que no tenían la experiencia deseada. Este proceso se paralizó debido a que el Director General, autorizador de pago renunció a su cargo y el Consejo Directivo demoró en la designación del titular.

La falta de un instructivo no permite establecer los tiempos máximos de demora para cada una de las etapas del proceso y precisen los responsables de cada una de ellas, a fin de evitar el desperdicio de recursos.

La demora en el trámite de adquisiciones ha originado que muchos de los proveedores no quieran presentar sus ofertas, lo que ocasiona que se deje los procesos iniciados sin concluirlos.

CONCLUSIÓN

La demora en los trámites de los procesos de adquisición mediante compras directas de hasta 108 días laborables ha dado lugar a que las dependencias no puedan contar con los bienes solicitados oportunamente.

RECOMENDACIÓN

AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

12. Dispondrá al Director de Servicios Corporativos elabore y presente para su aprobación un Proyecto de Manual de Adquisiciones en donde consten los procedimientos que se deben seguir en la compra de bienes muebles, materiales de oficina, equipo informático, prestación de servicios, plazos, etc.

ENTREGA – RECEPCION DE BIENES Y PAGO

SEGUIMIENTO OPORTUNO AL CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE SERVICIOS COADYUVARÁ A LA INSTITUCIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

Con base en la necesidad de contar con una aplicación informática que mejore la gestión en la administración de la cartera hipotecaria en el IESS, el Director General, en mayo del 2004, atendiendo la solicitud del Director Nacional Económico Financiero, autorizó la contratación y/o implementación de un paquete informático.

Luego del concurso de precios respectivo, el 29 de diciembre del 2004, se suscribe el contrato 64000000-2426-C, entre el Director General del IESS y el Gerente de POWERSOFT CIA. LTDA, por un valor de US \$ 93.777,77 que no incluye IVA, para la provisión e instalación del: *“Sistema de Administración, Registro y Control de la Cartera Hipotecaria del IESS, de conformidad a las especificaciones técnicas detalladas en la oferta de 5 de noviembre de 2004, adjudicada por el Comité de Concurso de Precios del IESS el 24 de noviembre de 2004”*, según consta en la cláusula cuarta, Objeto del Contrato.

En las cláusulas sexta y séptima, se establece que la empresa se obliga a la entrega de los bienes objeto del contrato en la Dirección de Desarrollo Institucional en 5 entregas, por las cuales la Institución debía hacer 5 pagos, debiendo hacerse el 100% de la entrega en 196 días calendario; esto es, hasta el 13 de julio del 2005. Hasta la fecha de petición para que se efectúe la entrega – recepción del sistema, el Instituto tiene pagadas en 4 cuotas de US \$ 18.755,55, la cantidad de US \$ 75.020,20 es decir, el 80% del valor pactado, evidenciándose que las solicitudes de las entregas parciales se hizo en los plazos previstos en el contrato.

Nuestro examen revela que:

1. El 3 de enero del 2005, ante pedido de la empresa adjudicataria del contrato el Director Nacional Económico Financiero designó a un funcionario de esa área como Líder del Proyecto, para que actúe como contraparte del IESS, ante POWERSOFT CIA. LTDA.
2. Entre el 3 de enero del 2005 y el 11 de julio del mismo año, el Proveedor solicitó al Líder del Proyecto la recepción del sistema, la que se realizó en las dependencias de la Dirección Nacional Económica Financiera, inobservando las cláusulas séptima y octava del contrato que obligaba a la Empresa a notificar al Director General las entregas parciales y que éstas se realicen en la Dirección de Desarrollo Institucional.

3. En ninguna de las oportunidades en las que el Líder del Proyecto recibió el pedido para las recepciones parciales, informó al Proveedor y a las autoridades institucionales que el procedimiento que estaba siguiendo la Empresa Contratista, no era el establecido en las cláusulas séptima y octava del contrato.
4. En tres entregas parciales solicitadas por la Empresa, una comisión integrada por el Subdirector de Administración de Inversiones y Fondos de Terceros, el Líder del Proyecto, un funcionario de la Dirección Económica Financiera y el Representante de la Empresa, presentaron, los informes de avance de implementación del sistema, en el que concluyen que los productos fueron recibidos a satisfacción y que no existe mora en las entregas, sin considerar la cláusula séptima del contrato que establece que la entrega debía hacerse en la Dirección de Desarrollo Institucional, lo que impidió la presentación de los informes técnicos pertinentes que avalen que la empresa contratista estaba entregando el sistema de las características contratadas.
5. Los informes presentados por la comisión a la que nos referimos en el numeral precedente, fueron tramitados para el pago por el Director Económico Financiero y el Subdirector de Bienes y Servicios Generales, sin que ninguno de los dos haya observado que el procedimiento no se ajustaba al señalado en las cláusulas séptima y octava del contrato.

Con fecha 11 de julio del 2005, la Empresa Contratista, solicitó al Líder del Proyecto la entrega recepción definitiva del sistema, pedido que fue trasladado a la Dirección de Desarrollo Institucional el que mereció por parte del Titular de esa Dirección un informe en el que se concluye que el sistema entregado por el Proveedor no guarda conformidad con los requerimientos técnicos descritos en el contrato.

A partir de esta fecha se realizaron varias actividades entre la Institución y la Empresa Proveedora tendientes a solucionar las discrepancias de orden técnico que se detallan en anexo 3, pese a lo cual hasta la fecha de comunicación de resultados, no se efectuaba la entrega recepción definitiva.

En nuestra opinión, lo anterior se genera por cuanto en el contrato no se incluyó una cláusula que determine a los funcionarios de la Institución que serán responsables de vigilar el cumplimiento del Contrato, porque los servidores de la Dirección Nacional Económica Financiera que intervinieron en el proceso, no observaron los procedimientos previstos en el contrato para la entrega recepción y pagos del sistema, ni establecieron mecanismos de control interno que asegure el cumplimiento del contrato así como la legalidad y veracidad de los pagos; y, por cuanto el Director de Servicios Corporativos, responsable de la administración de los contratos conforme lo dispuesto en el artículo 38 de Reglamento para los Procesos de contratación de IESS, expedido en la Resolución C.D. 035 de 4 de febrero del 2004, no realizó acciones para evaluar el cumplimiento del contrato.

Estos hechos, en conjunto, no permitieron la toma de decisiones oportunas que tiendan a corregir las falencias del proceso de instalación, implementación y funcionamiento del sistema dando lugar a que no se haya realizado la entrega recepción solicitada por la empresa en la fecha prevista en el contrato.

PUNTO DE VISTA DE LOS FUNCIONARIOS

Con oficio N° 61000000-00547 de 28 de septiembre de 2007, el ex Subdirector de Bienes y Servicios Generales señala: *“Solicitó al Departamento de Contabilidad*

Provincial la elaboración de los boletines de egreso mediante oficios N° 62200000-0435 y 62200000-0686 de 25 de abril y 22 de junio de 2005, respectivamente, con toda la documentación de respaldo, a fin de dar cumplimiento al contrato suscrito entre la Empresa POWERSOFT y el IESS. Sin embargo, considero que la acción de solicitar la elaboración de los boletines de egreso no requiere decir que autorizó el pago, ya que de acuerdo a la Resolución CD 035, fui Ordenador de Gasto. Por lo tanto, es responsabilidad del Departamento de Contabilidad Provincial aceptar o rechazar lo solicitado”. Lo expuesto por dicho funcionario no modifica nuestro comentario, debido a que como parte del control interno debió verificar los avances del proyecto de acuerdo a lo estipulado en el contrato.

Con oficio N° 13211700-C-0441 de 2 de octubre de 2007, la Contadora Provincial de Pichincha expone que: *“En el párrafo en el que Señor subdirector de Bienes y Servicios, afirma que al remitir los trámites para que el Proceso de Contabilidad Provincial de Pichincha, solicitando la elaboración del Boletines de pago, mediante oficios 62200000-0435 del 25 de abril de 2005 y 62200000-0686 del 22 de junio de 2005, no significa autorización de pago; no comparto con ese criterio, ya que al ostentar un cargo dentro del que se establecen funciones a desempeñar, como el caso que nos concierne, respecto a las autorizaciones de pago, no se puede eludir responsabilidades, que se encuentran debidamente descritas en los oficios referidos”.*

Lo expuesto por la referida funcionaria respalda nuestro comentario.

Mediante oficio N° 612000000-10348 de 4 de octubre de 2007, el Economista Nivel 4, como Responsable Nacional de Crédito Hipotecario y en funciones de Líder del Proyecto, quién actuó como contraparte del IESS, manifiesta *“... al respecto debo indicar que siempre existió los avances al desarrollo del sistema en conjunto practicados por la DDI, la empresa proveedora y mi persona, como se demuestra en las reuniones de trabajo antes mencionadas y pedidas por el señor director de la DDI respectivamente; siempre cumplí con las cláusulas sexta y séptima del contrato y en virtud de eso se realizaron los informes respectivos de avance por mi persona, mismos que fueron derivados a Servicios Corporativos para el pago respectivo. Aquí se demuestra una vez más la falta de designación de un líder por parte de la DDI, lo que produjo una alta rotación de directores, funcionarios, técnicos que derivaron en la no oportuna asistencia técnica al desarrollo del sistema”.* Las aseveraciones formuladas por el ex Líder del proyecto, son desvirtuadas por la Consultora del PNUD que presta los servicios en el DDI, quién mediante oficio s/n de 6 de agosto de 2007 ante nuestro requerimiento, certifica que no participó en ningún proceso de entrega – recepción del sistema. De hecho, en la evidencia documental obtenida en nuestro estudio en ninguno de oficios con los que se informan las entregas recepciones parciales no consta ningún representante de la DDI.

A través de la comunicación innumerada de 4 de octubre de 2007, el Administrador Nivel 4, ex funcionario de la Dirección Económico Financiera señala: *“Las cláusulas sexta y séptima del contrato a los que hace referencia el informe de auditoría, en ningún momento mencionan que deba existir un aval escrito de la Dirección de Desarrollo Institucional a fin de proceder como si lo estipulan dichas cláusulas con la solicitud de pago que debería realizar el Instituto a la empresa contratista y de los plazos de entrega que debía cumplir está última. “...mi participación en el proceso mencionado se limitó a que los términos económicos financieros sean los correctos, enmarcados en las leyes y en el contrato suscrito, por lo tanto y para precautelar los intereses del IESS, una vez que se presentó el requerimiento por parte de la empresa contratista conjuntamente con el guión de pruebas y el CD que contenía el sistema contratado evidenciando el avance del 50% del desarrollo del mismo, procedí según lo estipulado en la cláusula sexta “Precio y forma de pago numeral 6.02 literal b) veinte por ciento (20%) cuando se haya cumplido el 50% de la implantación del sistema en dos capas, a entera satisfacción del*

IESS” a suscribir conjuntamente con el responsable Nacional de Crédito Hipotecario y con el Subdirector de Inversiones y Fondos de Terceros la solicitud al ordenador del gasto correspondiente autorice el pago según lo estipulado en el contrato. Evitando de esta forma cualquier tipo de retraso o incumplimiento por parte del IESS al contrato suscrito”. La opinión expuesta por el ex funcionario no altera nuestro comentario por cuanto solicitó se proceda al pago de la factura sin que la notificación y entrega – recepción se haya realizado en la forma y en el lugar dispuesto en las cláusulas séptima y octava del contrato.

Con oficio N° LGBR-040-2007 de 16 de octubre de 2007, el ex Subdirector de Administración de Inversiones y de Fondos de Terceros manifiesta: *“En el lapso comprendido entre el 29 de diciembre de 2004, fecha de suscripción del contrato signado con el número 64000000-2426-C, hasta el 16 de marzo de 2005, fecha hasta la que cumplí el encargo de Subdirector de Administración de Inversiones y Fondos de Terceros, supervise el cumplimiento del 50% de la implantación del sistema de la Administración de la Cartera Hipotecaria en dos capas, desarrollado por la Empresa POWER SOFT CIA. LTDA.... avalé el cumplimiento del 50% en mi calidad de Subdirector Encargado. Y por último indica que “El 50% restante de cumplimiento del contrato en la implantación del sistema en N capas, no se ha cumplido, ya que desde el punto de técnico, de la Dirección de Desarrollo Institucional, así como de la Dirección de Riesgos, establecen que los módulos de Administración y Control de Riesgo, Administración y Control de Activos Financieros y Contabilidad que representan un valor agregado que se encuentran desarrollado en el ambiente cliente servidor y no en N capas”.* Lo expuesto no amerita para que se cambie este comentario, por cuanto como parte del control interno debió haber verificado desde el inicio del proyecto el cumplimiento de las cláusulas del contrato para evitar que surjan las falencias al final del mismo.

CONCLUSIÓN

No se observaron los procedimientos previstos en el contrato suscrito entre el IESS y la Empresa POWER SOFT CIA. LTDA., debido a que el Responsable Nacional de Crédito Hipotecario, Líder del Proyecto, no solicitó en cada etapa, la recepción de los avances del sistema a la Dirección de Desarrollo Institucional, lo que posteriormente generó problemas de orden técnico que impidió se realice la entrega recepción definitiva, lo que dio origen que a hasta la fecha de comunicación de resultados, el sistema no pueda ser utilizado al 100% de sus aplicaciones, imposibilitando al IESS disponer de una herramienta que le permita mejorar la gestión de su cartera hipotecaria.

RECOMENDACIONES

AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

13. Dispondrá al Director de Servicios Corporativos la conformación de la Comisión de Entrega – Recepción integrada por el Director de Desarrollo Institucional, Director de Inversiones, Procurador General del IESS, el Líder del Proyecto, Responsable Nacional de Crédito Hipotecario y el Representante Legal de la Empresa Contratista, para que proceda a la verificación y prueba del sistema. Si el funcionamiento del objeto del contrato es satisfactorio la comisión elaborará el acta de entrega recepción definitiva, caso contrario le presentará un informe sugiriendo las acciones administrativas y legales que correspondan, entre las que se considerará, la terminación unilateral del contrato que incluya la liquidación económica y de plazos.

14. Dispondrá al Procurador General del IESS que en los contratos con proveedores de bienes y servicios se incluya una cláusula que precise en forma expresa a los funcionarios que serán responsables del control y monitoreo de los contratos en los aspectos administrativos y técnicos, de acuerdo al tipo de bienes o servicio que se adquiriera si fuere del caso. Constará también la obligación de presentar informes periódicos de evaluación de estos contratos, que incluyan recomendaciones de acciones correctivas para evitar retrasos en el cumplimiento del objeto del contrato.

GARANTÍAS

RENOVACIÓN OPORTUNA DE PÓLIZAS PRECAUTELA INTERESES INSTITUCIONALES

Para garantizar el cumplimiento del contrato N° 64000000-2426-C suscrito el 29 de diciembre de 2004 entre el IESS y el contratista de POWERSOFT CÍA LTDA., para proveer e instalar el sistema de Administración, Registro y Control de la Cartera Hipotecaria del IESS, el contratista presentó dos Pólizas de Seguro de Fianzas firmadas el 30 de noviembre de 2004, con vigencia desde el 1 de diciembre de 2004 hasta 14 de junio de 2005 y signadas con los números N° 40849 por US \$ 18.756,00 para el buen uso del anticipo y la N° 55501 por US \$ 4.689,00 por fiel cumplimiento del contrato.

De nuestro análisis se desprende:

No se han renovado las garantías hasta la fecha de la comunicación de resultados, conforme lo dispone el numeral 9.01 del contrato y el Art. 73 de la Codificación de la Ley de Contratación Pública, esto es con cinco días de anticipación a su vencimiento, el mismo que se cumplió el 14 de junio de 2005.

Esta situación demuestra la falta de preocupación por parte de la custodia y responsable de la vigencia de las garantías, en el cuidado de los intereses institucionales, considerando además que el contrato al que respaldaban hasta la fecha señalada, aún no ha sido liquidado, lo que obligaba a mantener vigente las garantías. No encontramos evidencia de que se haya tomado acción alguna al respecto por parte de la responsable de la administración de las garantías, lo cual permitió además el incumplimiento por parte de la firma contratada tanto del Art. 76 de la Codificación de la Ley de Contratación Pública referido a la vigencia de las garantías, que establece: *“Los contratistas tienen la obligación de mantener en vigencia las garantías otorgadas, de acuerdo con su naturaleza y términos del contrato. La renovación de las garantías se efectuará con por lo menos cinco días de anticipación a su vencimiento; caso contrario la entidad las hará efectivas”*; cuanto de la cláusula novena, numeral 9.02 del contrato que establece: *“Es obligación de LA CONTRATISTA, mantener vigente estas garantías, hasta el cumplimiento total del contrato, debiendo renovarlas con 5 días de anticipación a su vencimiento, caso contrario, EL INSTITUTO las hará efectivas sin mediar trámite o requisito alguno”*.

Sobre este particular, mediante oficio 51000000.ADSC-032 de 11 de mayo de 2.007, solicitamos información a la servidora responsable de la custodia de las garantías, quien a través de comunicación s/n de 28 de junio de 2.007, manifiesta: *“Al respecto debo informar que el sistema fue entregado al IESS por POWERSOFT, firma que se encuentran en espera de una fecha que señale el Instituto para capacitar al personal que manejará este sistema; y para suscribir luego el Acta de Entrega Recepción pendiente. Además el ... abogado de POWERSOFT en conversación realizada en la Dirección de Servicios Corporativos indicó que se debe a su empresa una última cuota de pago*

equivalente al 20% del monto establecido en el contrato y que se acercará a la Compañía de Seguros a autorizar la renovación de las garantías que según se le indicó fueron solicitadas a través de oficio N° 652000000-340 de mayo 22 de 2.007, firmadas por la ... Directora General del IESS a esa fecha, cuya copia acompaño. Con estos antecedentes dejo constancia que nos encontramos gestionando con la firma POWERSOFT la finalización correcta del contrato suscrito ya que en este convenio esta pendiente la última cuota de pago y se podrá llevar a efecto con las garantías renovadas”, lo cual no modifica el criterio de Auditoría.

La Tercera Disposición General de la Resolución C.D. 035 de 4 de febrero del 2.004, establece que: *“Las garantías que se presenten en razón de los contratos, serán custodiadas y administradas por los funcionarios mencionados en el Art. 38 de este Reglamento, quienes serán responsables de exigir su renovación con la anticipación establecida en la Ley de Contratación Pública Codificada, o hacerlas efectivas conforme a la Ley...”*. Por su parte el Art. 38 de la citada Resolución relativo a la Administración de Contratos determina que; *“Los contratos deberán administrarse a Nivel Nacional, por la Dirección de Servicios Corporativos o en cada Dirección del Seguro Especializado que generó el requerimiento. A nivel provincial en la Direcciones Provinciales o en las dependencias de los Seguros Especializados. A nivel de las Unidades Médicas en la dependencias de cada una de ellas. Esta obligación constará expresamente en el contrato, para lo cual la Secretaría del Comité notificará del particular al funcionario determinado en este artículo, según corresponda”*.

En consecuencia, la responsable de la administración de las garantías presentadas, no requirió la renovación o efectivización de las pólizas N° 40849 por US \$ 18.756,00 para el buen uso del anticipo y 55501 por US \$ 4.689,00 por fiel cumplimiento del contrato, para garantizar la provisión e instalación del Sistema de Administración, Registro y Control de la Cartera Hipotecaria del IESS, quedando la Institución desprotegida en caso de incumplimiento de la empresa contratista.

Por lo expuesto, se incumplió el Art. 76 de la Codificación de la Ley de Contratación Pública, el numeral 9.02 del contrato.

ACCION TOMADA POR LA ENTIDAD

La Directora General del IESS mediante oficio N° 62000000-340 de 22 de mayo de 2007 solicitó al Gerente de la Compañía de Seguros Equinoccial la renovación de las respectivas garantías, sin que hasta la fecha de comunicación de resultados se haya ejecutado tal acción.

PUNTOS DE VISTA DE LOS FUNCIONARIOS

Luego de la comunicación de resultados, a través del oficio N° 62000000.-651 de 8 de octubre de 2007, la Analista Económica, responsable de la custodia de las pólizas, nos manifiesta que: *“... con oficio N° 62000000-510 de mayo 30 el señor Director de Servicios Corporativos a esa fecha informa al... Asesor de la Dirección General, que ha designado a esa fecha a quién suscribe como responsable de la custodia de las garantías por contratos suscritos con la Institución por adquisición de bienes y servicios para el nivel central de 2006. Por consiguiente el vencimiento y la renovación de las garantías de la firma POWERSOFT el 14 de junio de 2005, no están en nuestro compromiso, para respaldo de esta aseveración adjunto se servirá encontrar copia del oficio antes mencionado”*.

Lo expresado por la funcionaria, no amerita que se cambie lo comentado, debido a que las pólizas indicadas, las recibió para su custodia el 10 de enero de 2005.

CONCLUSION

La renovación de las pólizas de seguro de fianzas, N° 40849 por US \$ 18.756,00 para el buen uso del anticipo y 55501 por US \$ 4.689,00 por fiel cumplimiento del contrato, que garantizaba la provisión e instalación del Sistema, no se la ha renovado dejando desprotegida a la Institución en caso de incumplimiento de la empresa contratista.

RECOMENDACIONES

AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

15. Solicitará al Contratista la renovación de las garantías de buen uso del anticipo y de fiel cumplimiento del contrato; si no fueron renovadas iniciará las acciones legales pertinentes para recuperar los valores invertidos.

AL DIRECTOR DE SERVICIOS CORPORATIVOS DEL IESS

16. Circularizará a los responsables de la custodia de pólizas de garantía de cumplimiento de contratos con el IESS, sobre la obligación que tienen de exigir la renovación de tales garantías ajustándose a los plazos previstos en los respectivos contratos, a fin de que los intereses institucionales no queden desprotegidos.