



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

Como parte del examen especial A la determinación de necesidades de recursos humanos y al proceso de selección, contratación y cumplimiento de contratos de empresas intermediadoras de recursos humanos en el Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo, por el período de 2005-01-02 al 2007-01-31, se realizó con cargo al Plan de Control de Auditoría del año 2007 y en cumplimiento de la orden de trabajo 51000000.069.07 de 2007-12-18, emitida por el Auditor Interno Jefe.

Objetivos del examen

General: Determinar la necesidad de personal, su contratación y cumplimiento de las empresas intermediadoras y el personal contratado del Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo.

Específico: Establecer la necesidad de contratar personal a través de empresas intermediadoras para el Hospital Dr. T.M.C.

Determinar la adecuada selección, contratación y cumplimiento de las empresas intermediadoras de Recursos Humanos en el Hospital Dr. T.M.C.

Determinar si se cumplió con el objeto del contrato de personal intermediado en las diversas Áreas del Hospital Dr. T.M.C.

Alcance del examen

Comprendió el análisis de los procedimientos utilizados para la determinación de necesidades de recursos humanos y proceso de selección, contratación y cumplimiento para la contratación de empresas intermediadoras en el Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo, por el período de 2005-01-02 al 2007-01-31.

Base legal

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

A medida que fue creciendo la demanda de atención médica, el IESS tuvo la necesidad de construir hospitales bajo un criterio de regionalización y atención de referencia al más alto nivel.

Bajo ese criterio se construyó hospitales en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, habiéndose inaugurado el Hospital "Dr. TEODORO MALDONADO CARBO" 1970-10-07.

La normativa vigente que regula los procedimientos utilizados para la determinación de necesidades de recursos humanos y proceso de selección y contratación, es:

- Constitución Política de la República del Ecuador, 98-08-11.
- Mandato Constituyente de 2008-04-30.- Eliminación y Prohibición de Intermediación Laboral.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de 2002-06-12 y su Reglamento de 2003-07-07.

- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de la Remuneraciones del Sector Público de 2003-07-07 y su Codificación de 2005-05-12.
- Ley de Seguridad Social de 2001-11-30.
- Ley Reformatoria al Código de Trabajo Mediante la cual se regula la Actividad de Intermediación Laboral y Tercerización de Servicios Complementarios, vigente desde 2006-06-16.
- Ley Reformatoria al Código de Trabajo, Que regula la Actividad de Intermediación Laboral y Tercerización de Servicios Complementarios, 2006-10-04.
- Decreto Ejecutivo 2166; R.O. 442 de 2004-10-14; Normas que deben observarse para la intermediación laboral.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de la Remuneraciones del Sector Público, vigente desde el 2005-05-17.
- Reglamento Orgánico Funcional del IESS, Resolución C.D. 021 de 2003-10-13 del Consejo Directivo del IESS.
- Reglamento General de las Unidades Médicas del IESS, Resolución C.I. 056 de 2000-01-26.
- Resolución C.D. 114 de 2006-01-29.
- Normas de Control Interno, de 2002-10-10.

Estructura Orgánica

Según el Orgánico Funcional del IESS:

- En el ámbito nacional:
 - Director General
 - Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar

- En el ámbito provincial
 - Director Provincial del Guayas
 - Subdirector Provincial Seguro General de Salud, Individual y Familiar

Según el Reglamento General de Unidades Médicas el Hospital de 3er nivel con la siguiente estructura orgánica:

- Directivo:
 - Dirección (Gerencia)

- Ejecutivo:
 - El Comité de Historias Clínicas
 - El Comité de Farmacología
 - El Comité de Bio-Ética
 - El Comité de Abastecimiento
 - El Comité Ejecutivo

- Técnico:
 - Gerencia de Hospitalización y Ambulatorio
 - Gerencia de Medicina Crítica
 - Gerencia de Auxiliares de Diagnóstico y Tratamiento y
 - Gerencia de Investigación y Docencia

- Apoyo:

- Departamento de Servicio al Asegurado
- Departamento Financiero: Unidad de Presupuesto y Contabilidad
Facturación y Consolidación de Costos
Recaudación y Pagos
- Departamento de Servicios Generales: Dietética y Nutrición
Esterilización
Lavandería
Ambulancia y Transporte
Limpieza y Mantenimiento de Edificios
Seguridad y Guardianía

Objetivos del Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo

Mantenerse como un centro de salud médica de tercer nivel y de referencia para la red de servicios de salud de la región Litoral Sur; así como formador de recursos humanos en especialidades médicas en colaboración con universidades, y como generador de conocimiento mediante la investigación a efecto de impulsar el avance de la medicina, además de proporcionar atención médica de alta especialidad en prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades de la población afiliada al IESS de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de la Ley de la Seguridad Social.

Montos de recursos examinados

El monto que representó durante el período de análisis la compra de servicios de recursos humanos a empresas intermediadoras en el Hospital Dr. T.M.C. asciende a 665 305,11 USD.

Funcionarios principales

Constan en anexo 1.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

La Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros dentro del comentario 2.2.2 Recursos Humanos como resultado de su inspección de Levantamiento de Información, Evaluación de Control Interno y Gobierno Corporativo del Seguro General de Salud Individual y Familiar en la Dirección Provincial de Guayas, dirigió al Director General del IESS con oficio INSS-2006-1137 de 2006-12-29 para su aplicación disposiciones inherentes materia de nuestro análisis a dicha autoridad y al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, lo siguiente:

“...Disponer el análisis de cargas laborales y la redistribución del personal de acuerdo al perfil de profesionalidad en la Subdirección Provincial de Salud y aplicación de la Norma de Control Interno 300-01 “Descripción y Análisis de Cargos...”.

“...Disponer la elaboración de diagrama de procesos, manuales de procedimientos operativos estandarizados de acuerdo a cada estructura de servicio de las Unidades Médicas y de las Subdirecciones Provinciales de Salud...”.

La Ley de Seguridad Social, en su artículo 306 establece que la Superintendencia de Bancos y Seguros también es Órgano de Control Externo Posterior del IESS.

Nuestro examen estableció que a la fecha de emisión de las recomendaciones antes mencionadas la administración se encontraba en proceso de cumplimiento de otra recomendación de Auditoría Interna de contenido similar.

Por lo que, con oficio 21000000-939 de 2008-06-04 la Directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar (E) respecto al cumplimiento de la recomendación emitida por la Superintendencia de Bancos y Seguros dice:

“...Respecto al análisis de cargas laborales y la redistribución del personal de acuerdo al perfil en la Subdirección Provincial de Salud Individual y Familiar del Guayas, debo manifestar que a esa fecha la Subdirección de Recursos Humanos se encontraba realizando dicho estudios tanto en esta dependencia como en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo, según consta en oficio 62100000-2578-PI de 08-05-2007...”.

Con oficios 51000000.RH.150 y 51000000.151 de 2008-05-22 requerimos información al Director General y Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones, requerimiento que la autoridad nominadora no contestó.

Opinión de Auditados

Con oficio 12000000-1493 de 2008-06-27 el Director General encargado detalla varios oficios que tratan sobre el levantamiento de cargas de trabajo realizados por Analistas de Recursos Humanos en el Hospital Dr. T.M.C. con lo que considera haber cumplido la recomendación de la Superintendencia de Bancos y Seguros dirigidos al Presidente del Consejo Directivo, Director de Desarrollo Institucional, Subdirectora de Recursos Humanos y Directora del Hospital Dr. T.M.C.

Con oficio 62100000-5182 PI de 2008-06-19 el Subdirector de Recursos Humanos indicó que:

“...la elaboración del Manual de Funciones y Perfiles, se encuentra en la etapa final, luego de lo cual pondrá a conocimiento del señor Director General para su aval y por su intermedio para aprobación del Máximo Organismo...”.

Criterio de Auditoría

Consideramos que se cumplió la primera recomendación, y la segunda se encuentra desarrollada en un 90%.

La Subdirección de Recursos Humanos cumplió la recomendación emitida por la Superintendencia de Bancos y Seguros al Director General, no obstante su preparación no permitió determinar las reales necesidades de recursos humanos en el Hospital Dr. T.M.C. y la elaboración de los manuales de funciones y perfiles se encuentran en proceso de cumplimiento.

Por la falta de un adecuado análisis de cargas de laborales, manuales de procedimientos y diagramas de procesos recomendados por organismos de control, el Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo tiene un deficiente sistema de administración de personal.

Conclusión

El levantamiento de cargas de trabajo realizada por la Subdirección de Recursos Humanos estuvo mal realizada.

Recomendación

AL DIRECTOR DEL HOSPITAL DR. TEODORO MALDONADO CARBO DEL IESS

1. Agilizar la aplicación de la recomendación de la Superintendencia de Bancos y Seguros del examen especial al Levantamiento de Información, Evaluación de Control Interno y Gobierno Corporativo del Seguro General de Salud Individual y Familiar en la Dirección Provincial de Guayas, para fortalecer los procesos que realiza el Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo en la administración de recursos humanos.

Separaciones adecuadas de funciones garantiza la transparencia de los procesos de contratación

Durante nuestro análisis se observó que el Jefe del Departamento Financiero intervino en estos procesos, receptando ofertas y propuestas de Intermediación Laboral, de conformidad con el Artículo 9 de la Resolución C.I. 056 no le corresponde ejercer estas funciones y que es incompatible con su calidad de autorizador de pagos, de estas mismas empresas, así se evidencia en el oficio s/n de 2006-06-13 que recibió una propuesta de la intermediadora Admipesa S.A. que indica:

“...Propuesta de Tercerización para 8 AUXILIARES DE OFICINA PARA LA UNIDAD DE ESTADISTICA Y ARCHIVO...”.

La Norma de Control Interno 140-02.- Separaciones de Funciones Incompatibles.- en su inciso primero dice:

“...La máxima autoridad de cada entidad tendrá cuidado al definir la tareas de las unidades y de sus servidores, de manera que exista independencia y separación de funciones, ejecución, registro, custodia de fondos, valores y bienes, y control de las operaciones de los recursos financieros; esto permitirá y facilitará una revisión y verificación oportuna evitando el cometimiento de errores o actos fraudulentos...”.

El ex - Jefe de Departamento Financiero con oficio WMT-A-F-No. 001 de 2008-03-20 nos informó que:

“...se remitió a la Dirección del Hospital ofertas recibidas de este proceso para la acción correspondiente, del comité respectivo...”.

La falta de definición de tareas de las unidades y de sus servidores dentro de su ámbito de competencia, permitió ejercer funciones incompatibles dentro del proceso de contratación de empresas intermediadoras. El ejercicio de funciones incompatibles debilitó el control del proceso de selección, contratación y cumplimiento de las empresas intermediadoras, por lo que inobservó la Norma de Control Interno antes indicada.

Opinión de Auditados

Con oficio WMT.A.F.006/008 de 2008-06-27 el Analista Financiero, Ex – Jefe del Departamento Financiero señaló:

“..., jamás se realizó en este Departamento ninguna acción de las atribuidas al Comité de Menor Cuantía y/o Concurso de Precios, coligiéndose que hubo transparencia de acciones al no detectarse haberse puntualizado por parte de la Auditoría cosa contraria que haya causado...”.

Criterio de Auditoría

Los antecedentes remitidos con comunicación del auditado y los obtenidos durante el desarrollo del examen denotan la intervención del Jefe del Departamento Financiero la recepción de ofertas para la contratación de empresas intermediadoras, debiendo ser estas receptadas directamente en sobre cerrado en la Dirección o en el Comité de menor cuantía según el trámite.

Conclusión

El Jefe del Departamento Financiero del Hospital Dr. T.M.C. intervino en el proceso de selección de empresas intermediadoras de prestación de servicio de personal no siendo esas sus funciones, situación que restó transparencia al proceso de contratación.

Recomendación

AL DIRECTOR DEL HOSPITAL DR. TEODORO MALDONADO CARBO DEL IESS

2. Dispondrá al Jefe de Departamento Financiero, abstenerse de participar en los procesos de contratación, a fin de evitar funciones que son incompatibles con el control previo financiero.

Instrucciones escritas de parte de la superioridad administrativa fortalece la gestión de recursos humanos

El proceso de contratación de personal intermediado no contó durante el período analizado con instructivos de trabajo y responsabilidades que orienten a este proceso en todas sus fases y sobre la base jurídica que la regula.

Se observó falta de disposiciones por escrito de parte de las autoridades del nivel central y local para la realización del proceso de contratación de personal en el hospital Dr. T.M.C.

La Ley Orgánica de Contraloría General del Estado en su artículo 77.- Máximas autoridades, titulares y responsables.- entre las atribuciones y obligaciones específicas señala en su literal a):

“... Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos...”.

La Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de la Remuneraciones del Sector Público, los literales i) del artículo 58.- De las unidades de administración de recursos humanos.- dice:

“Planear y administrar el sistema de evaluación del desempeño de la entidad, mediante metodologías objetivas y principalmente cuantificables...”.

Y el literal m) del mismo cuerpo legal:

“...Establecer prácticas adecuadas de gestión de personal, supervisión sistemas de sugerencias, salubridad y seguridad, evaluación de rendimiento, psicología laboral, motivación, condiciones adecuadas de trabajo y otras, dentro de la entidad...”.

En la misma Ley citada en su artículo 63.- De la planificación institucional de recursos humanos, dice:

“...Las unidades de administración de recursos humanos estructuran planes de desarrollo administrativo; y, los recursos humanos que se requerirán, en función de los planes, programas, proyectos y procesos a ser ejecutados...”

La Norma de Control Interno 110-08.- Actitud hacia el control interno.-tercer párrafo dice:

“La máxima autoridad de cada entidad pública establecerá en forma clara y por escrito las líneas de conducta y las medidas de control para alcanzar los objetivos de la institución...”

La Norma de Control Interno 140-01.- Determinación de responsabilidades y organización.- en su inciso segundo, dice:

“La máxima autoridad de cada entidad u organismo establecerá por escrito las políticas que promuevan la responsabilidad en los funcionarios o empleados”.

“...Además, la máxima autoridad, conjuntamente con los empleados que desempeñan funciones de jerarquía, son los encargados de vigilar el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores, con la finalidad de aplicar las acciones correctivas que fueren necesarias...”

La Norma de Control Interno 300-01.-Descripción y análisis de cargos.-tercer párrafo señala:

“...La entidad contará con un manual de procedimientos que contenga la descripción de los requisitos mínimos de todos y cada uno de los cargos que soportan su estructura administrativa. Este documento será actualizado periódicamente, constituyéndose en un instrumento valioso para los procesos de reclutamiento, selección y evaluación de persona...”

La Resolución C.D. 021.- Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.- en su artículo 83.- Responsabilidades de la Subdirección de Recursos Humanos, dice:

“...La Subdirección de Recursos Humanos aplicará, de manera descentralizada, el sistema de administración del recurso humano del instituto, de sus Unidades Médicas y de cada seguro especializado...”

Con oficios 51000000.RH.49, 51000000.RH.51 de 2007-12-19 y 51000000.RH.146 de 2008-03-26 se pidió información sobre las políticas dispuestas a Recursos Humanos

del Hospital para regular el proceso de contratación a través del método de intermediación laboral, toda vez que la Ley que regula esta actividad estaba vigente desde 2004-10-14.

Con oficio s/n de 2008-01-14 el ex – Subdirector de Recursos Humanos en atención a nuestro pedido indicó que:

“...en ningún momento mientras me desempeñe como Subdirector de Recursos Humanos, se puso en mi conocimiento o se solicitó emita criterio alguno para contratar personal para el Hospital “Teodoro Maldonado Carbo a través de empresas intermediadoras...”.

Además hace referencia al oficio 62000000-007 de 2004-01-07 suscrito por el Director de Servicios Corporativos donde se destaca que el ex – Director General del IESS, mediante sumilla al margen del oficio 2000121-2829 AN. de 2002-09-12, acogió el criterio emitido por el Director de Recursos Humanos a esa fecha, sobre la contratación con empresas especializadas en actividades de tercerización, y que la finalidad era reforzar el personal de planta en la que consideraban que los niveles a ocuparse y remuneración a percibirse serían equiparadas a las escalas del IESS, con los beneficios de Ley.

Respecto a lo requerido, la ex - Subdirectora de Recursos Humanos, mediante oficio s/n de 2008-04-04 señaló:

“...Mi encargo fue del 20 de junio al 14 de julio del 2005, no se impartió instrucciones que modifiquen o contradiga la normatividad reglamentaria hasta el momento vigente, con respecto a la Contratación de personal a empresas intermediadoras a esa Casa de Salud...”.

La condición comentada se dio porque el Área de Recursos Humanos del Hospital Dr. T.M.C. no recibió instrucciones por escrito de parte de los Subdirectores de Recursos Humanos que estuvieron durante el período analizado, que no emitieron lineamientos para los procedimientos de contratación de personal intermediado que obedezca a un programa de necesidades, sustentado en cifras claras del trabajo a realizar, ni tampoco una guía para la contratación de personal a empresas intermediadoras. Lo expuesto llevó a la administración a la contratación casi continua de personal intermediado sobre un mismo objetivo sin procedimientos claros y definidos, inobservándose:

Los artículos 58 y 63.- Responsabilidades de la Subdirección de Recursos Humanos.- de la Codificación de la Ley de Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, literales i) y m), las Normas de Control Interno 110-08, 140-01 y 300-01 y artículo 83 de la Resolución C.D. 021.- Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Opinión de Auditados

Con oficio s/n de 2008-06-30 los ex – Directores del Hospital Dr. T.M.C. indicaron que:

“...El Artículo 20 de la Resolución CI 056, en su numeral 14, se contrapone con lo que señala la Ley de Seguridad Social, y la disposición de la Comisión Intervención del IESS, de que los reglamentos solo pueden ser emitidos por el máximo organismo institucional. (Literal f) Artículo. 27 de la Ley de Seguridad Social. Las políticas, normas y procedimientos aprobados por la Dirección General del IESS, no se encuentran emitidas para el manejo de recursos humanos. Por lo tanto, no caben inobservancias”.

“...Como Directores del Hospital Dr. Teodoro Maldonado C., sí emitimos lineamientos para la contratación de personal intermediado; así se hizo para el área de Facturación, Inventario, Centro de Diálisis, Contabilidad. Con sendos estudios hechos por el área de Recursos Humanos y las áreas demandantes, se plantearon las necesidades permanentes de recursos humanos para el centro de Diálisis. Así mismo, con oficio 12202-1101-0066 de enero del 2006 (Anexo 2), se dieron disposiciones claras al respecto por parte de la Dirección del Hospital Dr. T.M.C., en base a lo cual, parte del procedimiento para la contratación de recursos humanos era contar con los informes correspondientes de las áreas de Personal y Financiero, por lo que se cumplieron estas disposiciones (Anexo 3) que son confrontadas con informe contenido en oficio 12202-2204-0846 de septiembre 18 del 2006, suscrito por el Jefe Financiero del Hospital Dr. TMC (Anexo 4)...”.

“...Debemos de destacar que la institución tiene vigente un manual de puestos de hace más de 20 años que no ha sido revisado en los niveles competentes...”.

Con oficio s/n de 2008-07-07 el ex - Subdirector de Recursos Humanos se ratifica en lo expresado en comunicación 2008-01-14 que en esencia manifiesta que la administración del Hospital Dr. T.M.C. nunca pidió criterio para la contratación de personal a través de empresas intermediadoras.

Además manifiesta que:

“...impartió instrucciones a los señores Directores Provinciales, Analistas de la Subdirección de Recursos Humanos, Coordinadores de las Secciones de Recursos Humanos, Directores de Hospitales Nivel 3, Gerentes de Hospital Niveles 2 y 1, Gerente de Centros y Unidades de Atención Ambulatoria sobre la necesidad de incorporar textos Ocasionales, así como la implementación de observaciones que deben ser efectuadas previo de requerir la contratación de personal, a través de la extensión de los Contratos bajo la figura de Servicios Ocasionales permitidos por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público...”.

Criterio de Auditoria

Los documentos que citan como anexos los ex - Directores del Hospital Dr. T.M.C. encargados de la administración durante nuestro período de análisis, no fueron proporcionados durante el desarrollo del examen cuando se requirió la información; no obstante, los vinculados proporcionados por los ex funcionarios demuestran que emitieron ciertos lineamientos que orientaban a mejorar el proceso de contratación, selección y cumplimiento de empresas intermediadoras con dicho centro médico.

Con respecto a lo manifestado por el ex – Subdirector de Recursos Humanos consideramos que su responsabilidad era de aplicar de manera descentralizada el sistema de administración del recurso humano del instituto donde incluya en conocimiento a la necesidad de personal políticas que hayan orientado al manejo de este recurso en el caso de contratos con empresas intermediadoras.

Conclusión

Faltó instrucciones escritas por el nivel central en el proceso de contratación de personal intermediado; afectando que este se lo impulse adecuadamente.

Recomendación

AL DIRECTOR DE SERVICIOS CORPORATIVOS DEL IESS

3. Dispondrá al Subdirector de Recursos Humanos formular políticas, normas y procedimientos para la administración de Recursos Humanos en el Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo, a fin de estandarizar las tareas de control de personal a nivel nacional.

AL SUBDIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS DEL IESS

4. Realizará en coordinación con el Director y Responsable de Recursos Humanos del Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo, un manual de funciones y perfiles, que permita levantar cargas de trabajo afines a los perfiles y necesidades del Área, lo que se pondrá a conocimiento de la Autoridad competente para su aprobación, y su aplicación de manera inmediata.

Adecuado archivo y registro asegura información y control oportuno

Durante la visita a la Unidad de Contratación de Bienes y Servicios del Hospital Dr. T.M.C., observamos que:

- El archivo que mantiene no permite la ubicación rápida de la información, por ser manual y obsoleto.
- No mantiene un sistema automatizado de información (software) que le permita manejar los contratos y emitir reportes inmediatos de las instancias del proceso de contratación.

El responsable manifestó que ha solicitado a la Dirección del Hospital Dr. T.M.C., los archivadores para una mejor custodia, e instalación del sistema automatizado, pero no nos proporcionó copia de la documentación relacionada a tal gestión.

El archivo que mantiene la Analista Económico del Departamento Financiero quien cumple además las funciones de Administradora de Contratos, no mantiene los archivos de estos procesos en secuencia lógica y ordenada, dificultando la ubicación rápida de los documentos de soporte previo al pago de facturas a las empresas intermediadoras como son los roles de pago, firmados por los intermediados y los comprobantes de pagos de aportes, los cuales no se encuentran en el mismo expediente.

La Norma de Control Interno 210-04.- Documentación de respaldo y su archivo, en su inciso tercero señala:

“...La documentación sobre operaciones, contratos y otros actos de gestión importantes debe ser íntegra, confiable y exacta, lo que permitirá su seguimiento y verificación, antes durante o después de su realización por los auditores internos o externos”.

En su inciso cuarto dice:

“...Corresponde a la administración financiera de cada entidad establecer los procedimientos que aseguren la existencia de un archivo adecuado para la conservación y custodia de la documentación sustentatoria tales como ingresos de caja, comprobante de pago, facturas, roles, contratos, entre otros, los que deben ser archivados en orden cronológico y secuencial y se mantendrán durante el tiempo que fijen las disposiciones legales vigentes”.

La Administradora de Contratos nos manifestó de manera verbal que en el año 2005 no siempre recibía todas las fotocopias de los trámite de contratación de la Sección Jurídica, así como de las empresas las facturas con roles firmados y comprobante de pago de aportes, lo que por la falta de una fotocopidora en ocasiones los remitía en originales a Contabilidad y no quedaba constancia de estos respaldos en el archivo, los comprobantes de pago de aportes se mantiene en archivo independiente y a partir del 2006.

La desagregación de documentos de soporte de los contratos celebrados entre el Hospital Dr. T.M.C., y las empresas intermediadoras de personal se debió a la forma de custodia del archivo, lo que durante nuestro período de análisis no permitió su ubicación inmediata, y revela un proceso poco confiable, propensos a su desagregación y pérdida, inobservando la NCI 210-04; Documentación de respaldo y archivo, incisos tercero y cuarto.

Opinión de Auditados

Con respecto al archivo de los documentos soporte del proceso de contratación y cumplimiento de empresas intermediadoras con oficio 481.MMV de 2008-06-27 la Analista Económico indicó que:

“...Las diversas labores asignadas las desempeñé sin el concurso de una Auxiliar de Oficina o Secretaria para que me ayude en tareas de archivo por lo menos...”.

“...Por lo tanto las carpetas que reposan en la Administración de Contratos las considero un referente para ir monitoreando el cumplimiento de las diversas cláusulas contractuales, como son partidas presupuestarias, períodos de vigencia del contrato, vigencia de garantías, precios, y otros aspectos para acciones como: perurgir renovaciones de pólizas; entregas de equipos; obras dentro de los plazos que se den los actos de entregas recepciones dentro de los plazos que estipula la Ley de Contratación Pública; y otros problemas que se presentan durante la ejecución de contratos...”

Criterio de Auditoría

Referente a lo manifestado por la Analista Económico consideramos que sus funciones fueron distraídas por actividades que corresponden a otras instancias como son los casos del control de las pólizas de fiel cumplimiento, que debió llevarlo la Tesorería, la custodia de los documentos originales de soportes de los pagos, el área Contable y las entregas recepciones el área de Inventario, el exceso de actividades no le permitió llevar un archivo adecuado.

Conclusión

Los archivos de los documentos contractuales están en lugares inapropiados, desorganizados e incompletos, propensos a su desagregación y deterioro.

Recomendación

AL DIRECTOR DEL HOSPITAL DR. TEODORO MALDONADO CARBO DEL IESS

5. Dispondrá al Responsable del Área de Informática defina las necesidades de automatizar procedimientos que actualmente se realizan en la Unidad de Contratación de Bienes y Servicios del Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo de manera manual, a fin de optimizar los procesos de contratación.
6. Dotará de una adecuada Área para archivo y custodia de contratos de bienes y servicios, a fin de facilitar su proceso de control posterior, conservación y ubicación rápida de los mismos.

Adecuada determinación de necesidades de recursos humanos, evitaría recargo de personal.

Nuestro examen estableció que a varias dependencias que se les dotó de personal intermediado, parte de este recurso fue puesto a servicio en otras áreas, así:

DEPARTAMENTO	PERSONAL REQUERIDO	UTILIZADO	CONTRATADOS	DIFERENCIAS	LABORA EN:
Estadísticas	8	7	8	1	Área Financiera
Cuentas x Cobrar	12	11	12	1	Subdirección Provincial de Salud
Inventarios	6	5	6	1	Secretaría de Neurología

En base a una verificación preliminar realizada por la Auditoría Interna del IESS, el Director General dispuso con oficio 12000000-2859 de 2006-08-26; anterior a la recomendación de la Superintendencia de Bancos y Seguros el levantamiento de cargas de trabajo en el Hospital Dr. T.M.C. por dos analistas de la Subdirección de Recursos Humanos, actividad complementada por la responsable de Recursos Humanos del Hospital Dr. T.M.C.

El informe (reporte) presentado como resultado de la gestión de la Subdirección de Recursos Humanos y Área de Personal del centro de salud no revela información suficiente que permita determinar las necesidades de personal de las áreas evaluadas. Ante nuestro requerimiento el Subdirector de Recursos Humanos mediante oficio 62100000-0265-08PI de 2008-01-11 expuso que en base a la recomendación de la Auditoría Interna como resultado de una verificación preliminar dispuso el levantamiento de cargas de trabajo a fin de establecer las necesidades reales para, con fundamento, iniciar un proceso de contratación técnicamente justificado y sometido a las normas vigentes.

Los listados del personal intermediado que mantiene el Área de Recursos Humanos del Hospital Dr. T.M.C. incluye al personal tercerizado por servicios complementarios, lo que no permitió agilidad en la identificación de estos dos grupos y que la Ley Reformatoria al Código de Trabajo los conceptúa por separado, sin embargo logramos establecer que durante el período de examen se ha contratado a 103 intermediados con 254 prestaciones.

Durante nuestro análisis se vislumbró varios métodos de emplear personal siendo a través de contratos, contratación directa y en base a órdenes de trabajo, según manifestó la Secretaria del Comité de Menor Cuantía su formato obedecía a la cuantía de conveniencia, no obstante que este sistema se dio hasta 2006-10-24 en donde la Directora del Hospital Dr. T.M.C. dispuso que todo ingreso se lo haga mediante contrato.

Observamos que el objeto de los pedidos para contratar personal intermediado para las Áreas de Estadísticas, Facturación y Costos (Cuentas por Cobrar), Presupuesto y Contabilidad e Inventario, fue evacuar las tareas represadas y atrasadas, que según sus responsables se dio a consecuencia de la supresión masiva de cargos y partidas en el Hospital Dr. T.M.C. en el año 2001, a excepción del área de inventarios, las otras áreas cumplieron el objetivo.

Con oficio 12202-2204-S.E 0015 de 2008-02-14 la Responsable de Inventarios manifestó:

“... esta Área está conformada por 3 personas de planta; desde mayo del 2005 se contrató a 12 personas en equipo de 6 para el proceso de toma y actualización de inventarios quienes se mantuvieron hasta octubre del 2006, a la fecha continúan 6 contratados en el Área,...”.

Cabe señalar que actualmente solo laboran 5 de los requeridos para esa Área ya que uno de ellos cumple funciones de secretaría en Neurología.

No se observó que para los requerimientos de los recursos humanos dotados al área de inventarios haya existido un programa de trabajo a ejecutarse; con cronograma que permita medir el cumplimiento de objetivos trazados en un tiempo definido, y se justifique la necesidad de personal, la que no se ve revelada en su gestión toda vez que se tiene un inventario cortado a diciembre del 2005 y no actualizado a la fecha.

Durante nuestro período de análisis no ha existido creación de puestos de trabajo, teniendo como costumbre que los responsables de las diferentes áreas requirieran personal intermediado, sin embargo sus pedidos no sustentan fehacientemente las necesidades de contratar personal; en cantidad y tiempo a cumplir una tarea específica, únicamente consideran que la necesidad surge luego de la supresión masiva de personal en el año 2001 a excepción del Centro de Diálisis que ha tenido el mayor número de personas intermediadas y que si lo justifica con estudios pormenorizados a las autoridades superiores.

La Ley Orgánica de Contraloría General del Estado en su artículo 77.- Máximas autoridades, titulares y responsables.- entre las atribuciones y obligaciones específicas señala en su literal a):

“... Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos”.

La Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público en su artículo 58.- De las unidades de administración de recursos humanos, entre sus funciones la señalada en el literal m) manifiesta:

“...Establecer prácticas adecuadas de gestión de personal, supervisión, sistemas de sugerencias, salubridad y seguridad, evaluación de rendimiento, psicología laboral, motivación, condiciones adecuadas de trabajo y otras, dentro de la entidad”.

El Artículo 63.- De la planificación institucional de recursos humanos.- dice:

“...La unidades de administración de recursos humanos, estructuran planes de desarrollo administrativo; y, los recursos humanos que se requerirán, en función de los planes, programas, proyectos y procesos”.

La falta de determinación de necesidades de personal, de planes y programas de Recursos Humanos en el Hospital Dr. T.M.C., que incluyan levantamiento y actualización de cargas de trabajo, permitió que las áreas pidan y se contrate personal que en su totalidad no laboraron en las mismas dependencias sino eran destinados a otras, agravado por la ausencia de supervisión permanente de los puestos de trabajo, lo que provocó se continúe con la intermediación laboral como una medida de solución para el acometimiento de funciones y tareas que no tuvieron metas claras, inobservándose:

El literal a) del artículo 77.- Máximas autoridades, titulares y responsables de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y el literal m) del artículo 58 y el 63.- Responsabilidades de la Subdirección de Recursos Humanos de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

Opinión de Auditados

Con oficio WMT.A.F.006/008 de 2008-06-27 el Analista Financiero, Ex – Jefe del Departamento Financiero del Hospital Dr. T.M.C. expresó respecto a los inventarios que:

“...En lo que tiene que ver a que el Grupo de Trabajo denominado SRU-ECAF, esté ligado a la Unidad de Presupuesto – Contabilidad, le indicó que el Instructivo para el Control de Activos Fijos, vigentes en las Unidades Médicas, no indica tal situación. Sin embargo, por cuanto el Grupo SRU-ECAF genera información de todos los bienes muebles de esta Casa de Salud, la cual debe contabilizarse, a fin de que aparezcan en los Estados Financieros administrativamente la hemos ligado al área Financiera, manteniendo actualmente los inventarios al día.”

“...En lo que tiene que ver con personal contratado, mediante empresas intermediadoras, a otras áreas, en forma específica del Grupo de Trabajo SRU/ECAF, (ex - Inventarios), esta novedad fue participada a la Dirección del Hospital, quien conoció de dicho traslado, en razón de la petición de la necesidad urgente de recurso humano que tenía el servicio de Neurología...”

Con oficio s/n de 2008-06-30 los ex – Directores del Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo, expresaron:

“...Con relación a que el proceso de inventario se encuentra cortado a diciembre del 2005 y no actualizado a la fecha, el inventario esta actualizado, más, el proceso de verificación física no se ha dado. Con Anexos 10, 11 y 12, acompaño los informe de labores mensuales en inventarios; en Anexos 13 se señala que en el proceso de inventarios se ha hecho la toma de 33.360 ítems/activos fijos”.

En el mismo oficio los funcionarios señalaron:

“...que personal intermediado requerido para una determinada área, fueron destinados a otras funciones. Así, en Cuenta por Cobrar se requirieron doce personas y una de ellas pasó a colaborar en la Subdirección Provincial de Salud del Guayas. Es del caso aclarar, que una persona de la Subdirección de Salud pasó a laborar en el área de Facturación, como mecanismo de compensación; (...) del área de estadísticas se aportó con una persona para el área Financiera, con la finalidad de manejar la documentación que se recibe, se analiza y se almacena en los procesos de autorización de pago; el área de estadística recibió una persona proveniente de Cuentas por Cobrar, la Sra. (...), a fin de que a ese nivel se iniciara el proceso de responsabilidades patronales. En todo caso, necesidades imprescindibles de personal fueron cubiertas con el traslado de este personal. Con relación a la Secretaria de Neurocirugía, el acto se cumplió durante la administración del Dr. (...).”

Criterio de Auditoria

Consideramos que la administración tenía como rutina transferir un contratado de una Área a otra compensando con otro el espacio dejado, a fin de cumplir con el objeto del contrato.

Conclusión

El Área de Recursos Humanos en el Hospital Dr. T.M.C. no determinó adecuadamente la necesidad de recursos humanos con una programación eficiente y evaluación efectiva para contratar personal intermediado.

Recomendación

AL DIRECTOR DEL HOSPITAL DR. TEODORO MALDONADO CARBO

7. Ordenará al Responsable del Área de Recursos Humanos la realización de un levantamiento de cargas de trabajo por Áreas donde se incluya el objetivo principal de cada una de las dependencias del Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo, un análisis del perfil de los servidores de planta y necesarios para ejecutar las tareas en dichas dependencias; información que debe actualizarse periódicamente a fin de permitir una adecuada gestión de Recursos Humanos y toma de decisiones pertinentes.
8. Dispondrá al Responsable del Área de Recursos Humanos mantener actualizada la nómina de personal contratado por cualquier modalidad de ingreso, a fin de que esta Área maneje y controle a todo el personal del Hospital Dr. Teodoro Maldonado Carbo, ya sea temporal o permanente y pueda tomar correctivos que requieran.

Definición clara de objetivos de contratación de la intermediación laboral, asegura cumplimiento.

Los contratos celebrados para el ingreso de recurso humano a través de las empresas intermediadoras a las diferentes unidades del Hospital Dr. T.M.C., para cumplir con los atrasos administrativos de los diferentes procesos como: Inventarios, Responsabilidad Patronal, Contabilidad entre otros, se hicieron con aplicación a la Ley de Contratación Pública, y no conforme a las normas contenidas en el Decreto Ejecutivo 2166-R.O. 442 de 2004-10-14 que regulaban la contratación de prestación de servicios de intermediación laboral que indicaba que deben ser por escrito y de carácter civil o mercantil.

No obstante en el esquema jurídico utilizado, las cláusulas contractuales diseñadas indicaron lo siguiente:

La Cláusula Cuarta.- Objeto del Contrato:

“4.0.1. Con los antecedentes expuestos, cuyos documentos pasan a formar parte integrante e inseparable del presente contrato, incluidos los términos de referencia elaborados por el IESS, el CONTRATISTA, se obliga para con el Instituto a prestar sus servicios lícitos y personales para realizar el siguiente trabajo”.

La Cláusula décima: Entrega Recepción Única.- dice:

“10.0.1. La entrega de recepción del objeto del contrato, se sujetará a lo dispuesto en el Reglamento de Bienes del Sector Público, el Instructivo de los procedimientos para entrega de recepción de bienes adquiridos y obras contratadas por el IESS y demás normas que regulan los procedimientos de esta diligencia”.

Nuestro examen estableció que las cláusulas contractuales de los contratos firmados entre las empresas intermediadoras y el Hospital Dr. T.M.C.; cuarta y décima; objeto y entrega recepción única no especificaban el detalle de la carga de trabajo que debió evacuarse, recibirse y pagarse como resultado de la gestión y ni existía en los requerimientos, parámetros que permitiría evaluar el cumplimiento del contrato, sin embargo se detectó informes de cumplimiento de trabajo por parte de los jefes de las respectivas área, como elemento habilitante del pago.

Por otro lado, observamos que el marco jurídico de la contratación mercantil o civil con respecto a la garantía que se establecía para este tipo de contrataciones era de suficiencia que asegure el fiel cumplimiento de las obligaciones laborales y no el 5% como se asentaba dentro de los contratos revisados y firmados dentro del período de análisis.

Lo expuesto se debió a que en la Unidad de Contratación de Bienes y Servicios en el Hospital Dr. T.M.C. no realizó el análisis suficiente que permita clasificar y catalogar la forma jurídica aplicable a la gestión de contratación de empresa de intermediación laboral.

Las cláusulas estipuladas en los Contratos de prestación de servicios y la falta de especificaciones de cargas de trabajo de parte de las Áreas del citado centro de salud

no orientaron una gestión que permita medir el cumplimiento del objetivo, sin embargo se constató que el personal contratado cumplía con el trabajo asignado por los responsables de Áreas emitiendo sendos informes de trabajo, no obstante y pese a la dotación de personal intermediado al Área de Inventario la Responsable encargada mediante oficio 12202-2204-S.E 0035 de 2008-03-10 manifestó que sus registros se encuentran a 2005-12.

Opinión de Auditados

Con oficio s/n de 2008-06-30 los ex – Directores del Hospital Dr. T.M.C. dicen:

“...respecto a que el proceso de inventario se encuentra cortado a diciembre del 2005 y no actualizado a la fecha, a diciembre del 2005 se encuentra realizado el inventario con verificación física; a la fecha, el inventario esta actualizado, más, el proceso de verificación física no se ha dado...”

Criterio de Auditoria

La exposición de los ex – Directores del Hospital Dr. T.M.C. es contradictoria, toda vez que dice:

“...el inventario con verificación física” es lo mismo que el *“proceso de verificación física”*, y que indican que uno esta actualizado y el otro no se ha dado.

Conclusión

No obstante que se cumplió con el objeto del contrato la falta de claridad en su redacción no permitió el control interno adecuado, mediante acciones de seguimiento al avance de los trabajos recibidos de los intermediados.

Recomendación

AL DIRECTOR DEL HOSPITAL DR. TEODORO MALDONADO CARBO

9. Dispondrá al Responsable de la Unidad de Contratación de Bienes y Servicios que previo a la confección de contratos con las cláusulas legales que lo fundamentan

sean elaboradas en base a especificaciones y ajustarlas a las leyes que regulan dicha actividad contractual, a fin de que permita el cumplimiento de objetivos.

Adecuado proceso de selección de empresas intermediadoras asegura eficiente proceso de contratación

Durante el período de análisis se celebraron 25 contratos de prestación de servicios con 4 empresas intermediadoras conforme reposan en los archivos de la Unidad de Contratación de Bienes y Servicios, y en los archivos de la Administradora de Contratos ubicados en el Departamento Financiero del Hospital Dr. T.M.C., tales empresas fueron:

1. COMPUFUTURE.
2. WORSOURCE S.A.
3. ADMIPESA S.A. Y,
4. ECUALABOR S.A.

Conforme la certificación recibida del Ministerio de Trabajo y Empleo a través de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos de la Unidad de Colocaciones y Migraciones Laborales, con oficio 043-ACML-G-08 2008-02-25 solo las tres últimas empresas tuvieron autorización para desarrollar las actividades de Intermediación Laboral, durante el lapso que duraron sus contratos, las empresas fueron seleccionadas en base al registro de proveedores remitidos por la Dirección Provincial del Guayas.

Con respecto a la empresa COMPUFUTURE S.A. para la compra de servicios de personal, el Comité de Concursos de Precios en 2005-02-11 adjudicó a una persona natural; sin embargo en el contrato 207-05 elaborado en 2005-03-09 se lo hace como persona jurídica COMPUFUTURE.

La persona seleccionada manifestó en su oficio s/n de 2008-01-22 que:

“...Cabe recalcar que a los procesos que se me invitó y por los cuales participé sobre Recursos Humanos fueron en modalidad de “COMPRA DE SERVICIOS”, no de Intermediación o Tercerización de Servicios Complementarios”, así mismo con oficio s/n de 2008-03-17 indicó que:

“...El nombre comercial de conformidad a la Ley es un nombre de fantasía de tal forma que la calificación que se me otorgó por el Departamento de Servicios Generales es a (Persona Natural)...”.

De tal situación fue advertido al Director del Hospital Dr. T.M.C., de parte de Administradora de Contratos conforme se observa en oficio, 011-MMV de 2005-01-12.

El Decreto Ejecutivo 2166 - RO. 442 de 2004-10-14 expide las Normas que deben observarse en la prestación de servicios de Intermediación Laboral conocida como Tercerización que dice:

El artículo 2.- Objeto Exclusivo.-

“Los servicios de tercerización deben ser prestados por sociedades que tengan como objeto exclusivo la prestación de estos servicios. Se exceptúa los servicios de tercerización que se puedan prestar en el sector agrícola rural que podrán ser dados por personas naturales.

La sociedad o persona natural intermediaria laboral no estará vinculada de manera alguna a la empresa usuaria y deberá cumplir el registro exigido en este decreto ejecutivo.

Para efectos de estas normas, empresa usuaria es la persona natural o jurídica que utilice los servicios de las sociedades de provisión de servicios de intermediación laboral o tercerización”.

Con oficio U.C.B.S-0104 de 2008-03-12 el Abogado Responsable de la Unidad de Contratación de Bienes y Servicios nos indicó que:

“...COMPUFUTURE es una denominación de hecho y no de Derecho, y esa la razón por lo que se considera ese aspecto e indicando al Sr....como propietario de Compufuture”.

La falta de un criterio legal adecuado para la elaboración del contrato 207-05 ocasionó que la suscripción del mismo se lo realice con una persona jurídica inexistente, y no con la persona natural adjudicada.

No obstante que el monto económico de la contratación fue de poca significación en cuanto al volumen de los recursos que se erogaron en estas modalidades, cumplieron con el objeto del contrato, sin embargo la gestión desarrollada debilitó el control interno poniendo en riesgo la operación.

Conclusión

El proceso de selección de empresa de intermediación laboral no fue confiable.

Recomendación

AL DIRECTOR DEL HOSPITAL DR. TEODORO MALDONADO CARBO

10. Dispondrá al Comité de Menor Cuantía que previo a la selección de empresas para la elaboración de contratos se observe las disposiciones legales que orientan y fundamentan la actividad a convenir, y prevenir con la documentación pertinente una adecuada selección de sociedades.

ERC/TMA