

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

AUDITORÍA INTERNA

EXAMEN ESPECIAL A LA CONTRATACIÓN Y PAGO A PRESTADORES DE SALUD A LOS AFILIADOS Y PENSIONISTAS DEL IESS EN LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MANABÍ, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE ENERO DE 2006 Y EL 31 DE MARZO DE 2010

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en la Dirección Provincial del IESS de Manabí se realizó en cumplimiento de la orden de trabajo 51000000.031.10, de 31 de agosto de 2010, con cargo al plan operativo de control de Auditoría Interna del IESS para el año 2010, aprobado por el Contralor General del Estado.

Objetivo del examen

Objetivo General

Examinar la legalidad, propiedad y corrección de la contratación y pago a prestadores privados por servicios de salud a los afiliados y pensionistas del IESS en la Dirección Provincial de Manabí.

No se incluyen objetivos específicos, en razón de que el objetivo general abarca los procesos analizados.

Alcance del examen

Se analizó la legalidad, propiedad y corrección en el pago a prestadores privados por servicios de salud a los afiliados y pensionistas del IESS en la Dirección Provincial de Manabí, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de marzo de 2010.

No se examinó la legalidad, propiedad y corrección en la contratación de prestadores privados por servicios de salud porque este proceso se realiza a nivel central en la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar y los contratos son suscritos por el Director General del IESS, por tanto no es responsabilidad de la Dirección Provincial del IESS en Manabí. Tampoco se analizaron los egresos producidos en el Hospital de Portoviejo por este concepto, durante los años 2006 y 2007, porque éstos fueron incluidos en el examen especial a las operaciones administrativas y financieras del Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Portoviejo, realizado por la Dirección Regional 5 Manabí de la Contraloría General del Estado, cuyo informe DR-5-024-2009 se encuentra en proceso de aprobación.

Base Legal

Con Decreto Supremo 9, publicado en el Registro Oficial 6, de 29 de junio de 1970 se suprimió el Instituto Nacional de Previsión, y con Decreto 40, de 2 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15, de 10 de julio de 1970 se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Estructura Orgánica

Para el cumplimiento de las funciones encomendadas por la Ley de Seguridad Social, el IESS contó con los siguientes niveles estructurales:

- a. Nivel de Gobierno y Dirección Superior
- b. Nivel de Dirección Ejecutiva y Especializada
- c. Nivel de Reclamación Administrativa
- d. Nivel Técnico Auxiliar
- e. Nivel de Control Interno; y
- f. Nivel de Asistencia Técnica y Administrativa

En el Nivel de Gobierno y Dirección Superior, se encuentran el Consejo Directivo, Dirección General y las Direcciones Provinciales del Instituto.

En el nivel de dirección especializada se ubican la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, la Dirección del Sistema de Pensiones, la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo; y, la Dirección del Seguro Social Campesino.

Son dependencias de apoyo de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar: (a) la Subdirección de Aseguramiento y Control de Prestaciones, (b) la

Subdirección de Contabilidad y Control Presupuestario; y, (c) las Unidades Provinciales de Salud Individual y Familiar Salud.

Por el grado de complejidad, de la Dirección Provincial del IESS en Manabí, la Unidad Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar, estuvo estructurada como Departamento; y depende jerárquicamente del Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar; y, administrativamente del Director Provincial del IESS en Manabí. Sus responsabilidades se encuentran descritas en el artículo 34 de la Resolución CD. 021.

El artículo 115 de la Ley de Seguridad Social dice que las unidades médico-asistenciales de propiedad del IESS serán empresas prestadoras de servicios de salud, dotadas de autonomía administrativa y financiera, integradas en sistemas regionales de atención médica organizados por nivel de complejidad, de conformidad con la reglamentación interna que, para este efecto, dictará el Consejo Directivo.

Por el grado de complejidad, los Hospitales de Portoviejo y Manta están categorizados como Hospitales Nivel II.

Objetivo de la entidad

El Seguro General de Salud Individual y Familiar protege al asegurado contra las contingencias de enfermedad y maternidad, dentro de los requisitos y condiciones señalados en la Ley.

Monto de recursos examinados

En el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de marzo de 2010, según los registros presupuestarios, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través del Hospital en Manta; y, del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar en Manabí, realizó los siguientes egresos:

AÑO	HOSPITAL DEL IESS MANTA		DPTO. PROV. SGSIYF MANABI		VALOR USD
	Servicio de Diálisis USD	Servicios Prestados por Particulares USD	Servicio de Diálisis USD	Servicios Prestados por Particulares USD	
2006	1 093 252,98	916 214,32	2 807 650,27	1 006 348,30	5 823 465,87
2007	564 537,25	73 667,62	3 540 279,71	894 554,55	5 073 039,13
2008			4 032 981,06	1 268 300,02	5 301 281,08

2009			3 144 401,64	3 026 728,73	6 171 130,37
2010- 03-31			903 760,00	376 417,46	1 280 177,46
Total	1 657 790,23	989 881,94	14 429 072,68	6 572 349,06	23 649 093,91

Servicio de Diálisis: 16 086 862,91 USD.

Servicios Prestados por Particulares: 7 562 231,00 USD.

No se incluyen los egresos producidos en el Hospital del IESS Portoviejo porque los correspondientes a los años 2006 y 2007, fueron analizados por la Dirección Regional 5 de la Contraloría General del Estado; y, a partir de 2008, los egresos fueron realizados en el Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar en Manabí.

Servidores Relacionados

Anexo 1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Cumplimiento de recomendaciones

Al 31 de agosto de 2010, fecha de emisión de la orden de trabajo para la realización del presente examen especial, se encontraba en proceso de aprobación el informe DR-5-024-2009 del examen especial a las operaciones administrativas y financieras del Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Portoviejo, realizado por la Dirección Regional 5 Manabí de la Contraloría General del Estado, razón por la cual no realizamos el seguimiento de recomendaciones. Este informe aún no ha sido aprobado por el señor Contralor General del Estado.

Historias Clínicas sin informes de resultados de prestadores privados

Del análisis realizado a una muestra de 45 boletines de egreso por pagos a los Prestadores Privados por servicios de Salud, que representaron el 23 % del total de boletines cancelados en el Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar en Manabí correspondientes al período sujeto a examen; y, 35 que fueron el 100 % de cancelados en el Hospital del IESS de Manta, durante el año 2007, se estableció que adjunto a las facturas se archivaron como documentación probatoria, los originales de resultados o informes de exámenes complementarios realizados a los afiliados transferidos desde los Hospitales de Portoviejo y Manta, por tanto, en las historias clínicas de estos pacientes, no se incluyó los resultados de los exámenes o tratamientos realizados, generalmente, los prestadores particulares entregaron directamente a los pacientes, una copia certificada de los resultados, los que una vez conocidos por el médico tratante, fueron devueltos a los pacientes.

Correspondía a los 3 Directores del Hospital del IESS en Portoviejo actuantes durante los períodos comprendidos entre el 23 de diciembre de 2005 y el 15 de agosto de 2006, 16 de agosto de 2006 y 25 de diciembre de 2007; y, 26 de diciembre de 2007 y 31 de marzo de 2010, fecha de alcance del examen, respectivamente; y a los 2 Directores del Hospital del IESS en Manta, actuantes en los períodos de 6 de abril de 2006 y 29 de diciembre de 2007; y, 29 de diciembre de 2007 al 31 de marzo de 2010, en su orden, observar las siguientes disposiciones vigentes:

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece en el numeral 1, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores la siguiente contenida en el literal a):

“... Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno...”.

Y en el numeral 2, literal a):

“... Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral anterior...”.

La Reforma del Marco Conceptual y de los Formularios Básicos de la Historia Clínica Única, aprobado en Directorio del Consejo Nacional de Salud el 25 de octubre de 2006 cuya publicación fue dispuesta en el Acuerdo 0000116 emitido por el Ministro de Salud Pública el 16 de marzo de 2007, conceptualiza a la Historia Clínica en los siguientes términos:

“... es un documento que registra la experiencia médica con el paciente y representa un instrumento imprescindible para el cuidado actual o futuro, que requiere de un sistema de metodología de registro y análisis que reúna la información para análisis posteriores dentro de un contexto médico legal...”.

Las Normas de Control Interno 210-04, Documentación de respaldo y su archivo vigente hasta el 13 de diciembre de 2009 y 405-04, Documentación de respaldo y su archivo que disponen:

“... Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones.- 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...”.

Con oficios 5100000-004-PPM, 045 PPM y 046 PPM de 12 de octubre, 8 y 13 de noviembre de 2010 se solicitó a los Directores del Hospital del IESS de Portoviejo actuantes durante los períodos comprendidos entre el 23 de diciembre de 2005 y el 15 de agosto de 2006, 16 de agosto de 2006 y 25 de diciembre de 2007; y, 26 de diciembre de 2007 y 31 de marzo de 2010, y al Director del Hospital de Manta, en funciones desde el 29 de diciembre de 2007, informen si los prestadores privados remitieron los resultados de los servicios prestados para el archivo en las Historias Clínicas de los pacientes, la Directora del Hospital del IESS en Portoviejo actuante en el período de 26 de diciembre de 2007 y 31 de marzo de 2010, en comunicación de 17 de octubre de 2010, señaló:

“... las aseguradoras no remiten los resultados de los exámenes o tratamientos que les proporcionan a los aseguradores, razón por la cual no constan en las historias clínicas que reposan en los archivos del hospital...”.

Lo manifestado por Directora del Hospital del IESS en Portoviejo, confirmó lo revelado por Auditoría.

El Director del Hospital de Portoviejo actuante en el período de agosto 2006 a diciembre 2007, mediante comunicación de 23 de diciembre de 2010, hizo referencia a como se manejaron los convenios con los prestadores externos de salud y otras consideraciones de tipos administrativo durante su período de gestión, pero no indicó nada con respecto a lo solicitado por auditoría.

El Director del Hospital del IESS de Portoviejo del período de 23 de diciembre 2005 al 15 de agosto 2006 y el Director del Hospital del IESS en Manta en funciones desde el 29 de diciembre de 2007, no dieron respuesta a lo solicitado por auditoría hasta el 28 de diciembre de 2010, fecha de comunicación de resultados.

A fin de establecer la factibilidad técnica de que las áreas de informática del IESS en los Hospitales de Portoviejo y Manta puedan emprender un proceso de implementación de redes que pueda recibir los informes y resultados de exámenes complementarios, se mantuvieron conversaciones con los encargados de las respectivas áreas informáticas, quienes manifestaron que la capacidad técnica para trabajar en el proceso de integración en red con este propósito, fue viable con lo cual, una vez recibida la información, se migraría a las áreas correspondientes de los Hospitales para su registro y archivo.

Los Directores del Hospital del IESS en Portoviejo actuantes durante los períodos comprendidos entre el 23 de diciembre de 2005 y el 15 de agosto de 2006, 16 de agosto de 2006 y 25 de diciembre de 2007; y, 26 de diciembre de 2007 y 31 de marzo de 2010, fecha de alcance del examen; y los Directores del Hospital del IESS en Manta, actuantes en los períodos de 6 de abril de 2006 y 29 de diciembre de 2007; y, 29 de diciembre de 2007 al 31 de marzo de 2010, no establecieron procedimientos para asegurar que los resultados de exámenes y tratamientos brindados a los pacientes en casas asistenciales contratadas, se incorporaran a los archivos de las unidades médicas, lo que tornó la Historia Clínica incompleta e impidió que en forma breve y resumida se conociera de manera cronológica todos los diagnósticos confirmados de un paciente y el tratamiento respectivo recibido, información muy útil

cuando el paciente es valorado luego de algún tiempo, por otros actores y/o en otros centros asistenciales.

Conclusión

Las Historias Clínicas de los pacientes transferidos a prestadores privados de servicios de salud estuvieron incompletas, pues los resultados de análisis y tratamientos no fueron archivados ni registrados en los Hospitales del IESS de Portoviejo y Manta, desde donde fueron inicialmente transferidos, lo que dificultó la valoración posterior del paciente y la evaluación de tratamientos, hecho causado por la falta de procedimientos que debieron ser establecidos por los Directores del Hospital del IESS en Portoviejo y los Directores del Hospital del IESS en Manta.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

1. Dispondrá al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, que en los futuros contratos de prestación de servicios de salud por unidades médicas particulares, incorpore la obligación de los contratados de transmitir los resultados de los tratamientos o exámenes auxiliares de diagnóstico realizados a los beneficiarios del IESS, a través de medios informáticos o correo electrónico, directamente a la Unidad Médica que ordenó la realización de dichos estudios.
2. Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional que en coordinación con el Jefe del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí, implementen un sistema informático que permita a los prestadores privados la transmisión de resultados de exámenes y tratamientos de pacientes a los registros de Servicio Social y Estadística de los Hospitales del IESS en Portoviejo y Manta; y a los servidores de estas Unidades Médicas su migración a las correspondientes Historias Clínicas de los pacientes atendidos.

Al Jefe del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí

3. Una vez implementado el sistema automático de transferencia de información oficiará a los representantes legales de los prestadores privados de salud, que

mantienen contratos vigentes, su obligación de remitir por medio magnético los resultados de los exámenes practicados y/o de los servicios médicos entregados a los afiliados del IESS, como requisito previo al pago de la facturación mensual.

Boletines de pago sin certificaciones de fondos

Del análisis realizado a una muestra de 45 boletines contables de egreso por pagos a los Prestadores Privados por servicios de Salud, que representaron el 23 % del total de boletines cancelados en el Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar en Manabí correspondientes al período sujeto a examen, se estableció que éstos no contaron con la certificación de disponibilidad de recursos previa a la autorización del gasto y del pago de valores por servicios de salud otorgados por los prestadores particulares. El registro presupuestario lo realizó la analista económica responsable del presupuesto del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar en Manabí con posterioridad al registro contable del pago, justificando este procedimiento por la emisión de la certificación global de disponibilidad de recursos, previa a la elaboración de los contratos con los prestadores privados de servicios de salud, por parte de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar y suscripción por parte del Director General del IESS.

Correspondía al Jefe del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar de Manabí, como autorizador de gasto de conformidad con las disposiciones contenidas en el Reglamento para los procesos de contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, los responsables de contabilidad de este Departamento, y a los Subdirectores de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS en Manabí, como autorizadores de pago en el ámbito de sus competencias, observar las siguientes disposiciones vigentes:

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, numeral 1, que entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores establece la siguiente contenida en el literal a):

“... Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno...”.

Y en el numeral 2, literal a):

“... Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral anterior...”.

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, artículo 58.- Requisitos para contraer compromisos y obligaciones, vigente hasta el 21 de octubre de 2010:

“... Ninguna entidad u organismo del sector público, ni funcionario o servidor de los mismos, contraerá compromisos, celebrará contratos, autorizará o contraerá obligaciones, respecto de recursos financieros, sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y sin que haya disponible un saldo suficiente para el pago completo de la obligación correspondiente...”.

Las Normas Técnicas de Presupuesto 2.4.2.3.1.1 Reserva de Compromiso:

“... En cuanto la autoridad competente disponga la realización de un gasto con cargo a la asignación del presupuesto, la unidad responsable de la ejecución presupuestaria procederá a efectuar una reserva de compromiso, por la totalidad o una parte de la asignación, en el equivalente del monto estimado del gasto a comprometer; para el efecto, emitirá la certificación correspondiente...”.

La Norma de Control Interno 220-02, Control Interno previo al compromiso, vigente hasta el 13 de diciembre de 2009 y la actual Norma de Control Interno 402-02 Control previo al compromiso, señalan:

“... En el control previo a la autorización para la ejecución de un gasto, las personas designadas verificarán previamente que:...Exista la partida presupuestaria con la disponibilidad suficiente de fondos no comprometidos a fin de evitar desviaciones financieras y presupuestarias...”.

La Norma de Control Interno 230-10 Control previo al pago, vigente hasta el 13 de diciembre de 2009 dispone:

“... Los funcionarios designados para ordenar un pago, suscribir comprobantes de egreso o cheques, entre otros, previamente verificarán que: La transacción disponga la documentación sustentatoria y autorización respectiva.- Exista la disponibilidad presupuestaria para cubrir la obligación.- Existan fondos disponibles para realizar el pago dentro del plazo convenido.- ... Que la transacción no ha variado respecto a la propiedad, legalidad y conformidad con el presupuesto...”.

La Norma de Control Interno 403-08 Control previo al pago, vigente desde el 14 de diciembre de 2009 cita:

“... Las servidoras y servidores de las instituciones del sector público designados para ordenar un pago, suscribir comprobantes de egreso o cheques, ... entre otros, previamente observarán las siguientes disposiciones: ...e) Que la transacción no haya variado respecto a la propiedad, legalidad y conformidad con el presupuesto.- Para estos efectos, se entenderá por documentos justificativos, los que determinan un compromiso presupuestario y por documentos comprobatorios, los que demuestren entrega de las obras, bienes o servicios contratados...”.

Mediante oficio circular 51000000-002c-PPM, de 20 de octubre de 2010, se solicitó a los Jefes del Departamento Provincial del Seguro de Salud individual y Familiar de Manabí, a los auxiliares de contabilidad, en funciones hasta el 30 de abril de 2009 y 15 de octubre de 2010, respectivamente; y, a la analista económica, actuante hasta el 22 de febrero de 2010, informen las razones por las cuales se elaboraron boletines de pago sin contar previamente con la certificación de fondos correspondiente; en comunicación de 12 de octubre de 2010, el Jefe del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar de Manabí, en funciones hasta el 4 de agosto de 2009 señaló:

“... los contratos de prestación de servicios de salud...en una de sus cláusulas claramente señala que existe la certificación de disponibilidad de fondos en la correspondiente partida...”.

El auxiliar de contabilidad actuante hasta el 30 de abril de 2009, en oficio 13121300-345 CAC 2010, responde en los mismos términos que el Jefe de Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar en Manabí de ese período.

La cláusula de antecedentes de los respectivos contratos con las Prestadoras Privadas cita:

“... la Analista Económico de la Jefatura Provincial de Salud Individual y Familiar de Manabí, con oficio...certifica la disponibilidad de fondos en la partida presupuestaria...”.

Sin embargo, cabe señalar que sí se emitió una certificación presupuestaria previa a la celebración de los contratos que fueron elaborados a nivel nacional por el Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS y suscritos por el Director General del IESS, ésta incluyó todos los valores asignados para los servicios de salud susceptibles de contratación a prestadores privados y no individualizó la suma disponible para cubrir valores facturados por cada uno de estos prestadores.

Por lo que con oficio 51000000.039, 040 y 041PPM, de 29 de noviembre de 2010 se solicitó a la Subdirectora de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS de Manabí, al responsable de contabilidad y a la Analista Económico, responsable de presupuestos del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar de Manabí, el documento de certificación de partida presupuestaria al que hace alusión el contrato, el mismo no ha fue entregado hasta el cierre de nuestro análisis por lo que se desconoce el monto de las partidas presupuestarias de servicios de diálisis y servicios a particulares comprometidos en cada uno de los contratos firmados con las Prestadoras Privadas de Salud.

Por lo expuesto, el Jefe del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar de Manabí autorizó el gasto y los responsables de la contabilidad de este Departamento Provincial de Salud en el período examinado elaboraron los boletines de egreso sin observar la normativa transcrita en párrafos anteriores.

Posterior a la conferencia final de resultados, el auxiliar de contabilidad que laboró en el Departamento Provincial de Salud Individual y Familiar en Manabí hasta el 30 de abril de 2009, mediante comunicación de 29 de diciembre de 2010, manifestó:

“... Como documento habilitante previo a la suscripción del contrato...desde el Departamento Provincial de Salud Individual y Familiar, se emitía la correspondiente partida presupuestaria,...como consta en el numeral 1.06 del contrato...”.

Lo transcrito recoge las expresiones contenidas en el comentario de auditoría y no aporta con evidencias adicionales, por lo tanto se ratifican los hechos señalados.

El Jefe del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar de Manabí actuante en el período comprendido entre el 15 de abril de 2005 y el 4 de agosto de 2009, los responsables de contabilidad de este Departamento en funciones durante los períodos de 1 de agosto de 2003 al 30 de abril de 2009, de 1 de mayo de 2009 al 15 de octubre de 2009 y de 29 de noviembre de 2009 al 31 de marzo de 2010, y la Subdirectora de Servicios Internos de la Dirección Provincial del IESS en Manabí durante el período de 1 de noviembre de 2000 hasta el 10 de marzo de 2010 en su orden, inobservaron la normativa existente para el efecto y autorizó el gasto, elaboraron boletines de pago y dispuso el pago de valores a los Prestadores Privados de Servicios de Salud en el ámbito de su competencia, sin contar previamente con las respectivas certificaciones de disponibilidad presupuestaria de recursos lo que ocasionó que los boletines contables no contaran con la documentación sustentatoria íntegra.

Conclusión

Durante el período bajo examen se autorizó el gasto, elaboraron los boletines de egreso y autorizó el pago basándose únicamente en la cláusula incluida en cada uno de los contratos vigentes que señala la disponibilidad de fondos en la partida presupuestaria comprometida, por lo que los boletines contables no cuentan con la documentación sustentatoria íntegra.

Recomendación

Al Director Provincial del IESS en Manabí

4. Dispondrá al Jefe del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar y al Subdirector Provincial de Servicios Internos del IESS en Manabí, que previamente a la elaboración de boletines de egreso y a la autorización del pago, requiera y verifique, respectivamente, al responsable del control presupuestario de la Unidad Provincial de este Seguro Especializado, la certificación que asegure la disponibilidad de recursos suficientes para comprometer el gasto con cargo a la asignación presupuestaria correspondiente.

Integración presupuestaria contable

De la comparación realizada entre los balances de comprobación, cuadros de los valores gastados por Servicio de Diálisis y Prestados y los balances presupuestarios obtenidos del Departamento Nacional de Presupuesto, pertenecientes a las operaciones del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar, se establecieron diferencias entre los valores registrados presupuestariamente como gasto acumulado y los egresos contabilizados. (Ver anexo 3)

Con oficio 51000000-005.PPM de 13 de octubre de 2010 se solicitó a la Contadora encargada del Seguro de Salud Individual y Familiar en Manabí, proporcione los estados financieros y los mayores auxiliares de las cuentas servicios de diálisis y prestadores particulares, del período examinado, quien con oficio 95-C.SIF de 18 de noviembre de 2010, entregó los balances de comprobación y cuadros de los valores gastados por Diálisis y Servicios prestados bajados del archivo del sistema informático, señalando además que los estados financieros con sus auxiliares y boletines de egresos desde el año 2006 a octubre de 2009 no le fueron entregados a ella por parte de los responsables contables anteriores, motivo por el cual no puede entregar lo requerido.

Correspondía a los auxiliares de contabilidad actuantes en los períodos de 1 de agosto de 2003 al 30 de abril de 2009, de 1 de mayo de 2009 al 15 de octubre de 2009 y de 1 de noviembre de 2009 al 31 de marzo de 2010; y, a la analista económica, responsable del proceso de presupuesto, en el período de 1 de enero de 2006 al 22 de

febrero de 2010, en el ámbito de sus competencias, aplicar la Ley y normativa que se detalla a continuación:

El artículo 77 numeral 3, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, al referirse a las autoridades de la Unidad Financiera y servidores, establece su obligación de:

“... a) Organizar, dirigir, coordinar y controlar todas las actividades de administración financiera de la entidad, organismo o empresa del sector público.- b) Vigilar la incorporación de los procesos específicos de control interno, dentro del sistema financiero;...”

La Normativa de Contabilidad Gubernamental, dictada por el Ministro de Economía y Finanzas mediante Acuerdo 447 de 29 de diciembre de 2007, en el numeral 3.3.2.2, respecto de la Asociación Contable Presupuestaria dispone:

“... El Catálogo General de Cuentas estará asociado al Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos.- Los flujos de débitos y créditos de las cuentas, solamente tendrán asociación a un concepto del clasificador presupuestario;...”

El numeral 3.4.2.6 Estado de Ejecución Presupuestaria, de la misma Normativa señala:

“... Sus totales deberán ser conciliados con los flujos acumulados deudores y acreedores de las Cuentas por Cobrar y de las Cuentas por Pagar asociadas a la naturaleza del ingreso o del gasto...”

En concordancia, la Norma de Control Interno 405-03 Integración contable de las operaciones financieras, en el tercer párrafo determina:

“... En cada unidad de contabilidad se reflejará la integración contable y presupuestaria de sus operaciones respecto del movimiento de fondos, bienes y otros...”

Los numerales 2 y 6 del artículo 33 de la Resolución CD 021 del IESS, citan entre las responsabilidades de la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar:

“... La organización del proceso presupuestario... el control de la ejecución y la liquidación anual del presupuesto del Seguro General de Salud Individual y Familiar, con sujeción a las normas....-La exactitud, confiabilidad y oportunidad de los registros de las operaciones contable presupuestarias, en concordancia con los principios y normas de administración presupuestaria y de contabilidad generalmente aceptados...”

Mediante oficios 51000000.037 y 038 PPM, de 29 de noviembre de 2010, se solicitó a los auxiliares de contabilidad responsables del sistema contable en el período de 1 de enero de 2006 al 15 de octubre 2009 los libros mayores auxiliares contables.

Los auxiliares de contabilidad, respondieron al pedido, con oficio 13121300-395CAC-2010 de 29 de noviembre de 2010 y comunicación de 29 de noviembre de 2010, respectivamente, sin adjuntar los auxiliares solicitados, sino únicamente un listado de la numeración de los boletines emitidos a favor de las prestadoras privadas de servicios de salud, tomados del registro extracontable denominado “libro de control numérico” que mantenían para revisar la secuencia de boletines elaborados.

Con oficios 51000000.027, 028, 029, 030, Y 036 PPM de 23 y 24 de noviembre de 2010, se comunicaron las diferencias establecidas entre los registros contables y presupuestarios (Anexo 3) a la Contadora, auxiliares de contabilidad y encargada de presupuestos del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar en Manabí respectivamente, solicitándoles también informen si durante el período de su gestión se realizaron conciliaciones entre estas dos áreas y los motivos por los cuales se produjeron las diferencias señaladas.

Las respuestas de los auxiliares de contabilidad del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar en Manabí, contenidas en oficio 13121300-392-CAC-2010 y comunicación de 29 de noviembre de 2010, no demostraron el cumplimiento del procedimiento de conciliación a fin de establecer saldos reales de los gastos, y en lo que se relaciona a las diferencias citadas manifestaron:

“... los motivos por los cuales existen diferencias los desconozco...”.

La analista económica, encargada de Presupuesto del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar en Manabí, en el período de 1 de enero de 2006 y 22 de febrero de 2010, mediante oficio 048 de 2 de diciembre de 2010, presentó un cuadro de los valores establecidos en los balances presupuestarios los mismos que auditoría había considerado para establecer sus diferencias, pero respecto al procedimiento de conciliación presupuestaria solicitado por auditoría no hizo ninguna referencia.

Los hechos comentados demostraron que los servidores responsables de la contabilidad, actuantes en los períodos de 1 de agosto de 2003 al 30 de abril de 2009, de 1 de mayo de 2009 al 15 de octubre de 2009 y de 1 de noviembre de 2009 al 31 de marzo de 2010; y, la analista económica, responsable del proceso de presupuesto, en funciones durante el período de 1 de enero de 2006 al 22 de febrero de 2010 del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar en

Manabí, no realizaron conciliaciones contables – presupuestarias al final de cada período, lo que generó diferencias entre lo registrado en contabilidad y los gastos del balance presupuestario final, desconociéndose el gasto real acumulado en los registros presupuestarios de las cuentas de diálisis y pagos por servicios de particulares durante el período examinado, (Anexo 3), ocasionando que la información presupuestaria no sea confiable.

Luego de la conferencia final de resultados, el ex responsable de la contabilidad en el Departamento Provincial de Salud Individual y Familiar en Manabí remitió su comunicación de 29 de diciembre de 2010, mismo que contiene una transcripción del hallazgo revelado en el informe de auditoría, sin aportar elementos nuevos o adicionales, por tanto se ratifican los hechos comentados.

Conclusión

Durante el período examinado, no realizaron conciliaciones entre los registros presupuestarios y contables, por lo que existen diferencias entre los balances presupuestarios y las cuentas contables correspondientes a Servicios de Diálisis y Prestadores Particulares que no fueron detectadas ni depuradas, por tanto la información presupuestaria no es confiable.

Recomendación

Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS

5. Dispondrá al Jefe del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar en Manabí, que adjunto a los balances presupuestarios y boletines contables mensuales remitidos a la Dirección de este Seguro Especializado, envíe la conciliación de registros presupuestarios y contables demostrando su concordancia o justificando documentadamente las diferencias establecidas en este procedimiento.

Funciones y atribuciones del personal contable y presupuestario

El personal del Departamento Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar en Manabí, encargado de los controles contable y presupuestario, fue incorporado por cambios administrativos, sin que simultáneamente se le asigne

funciones y responsabilidades escritas por parte de los Jefes del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar en Manabí, lo que impidió la identificación de responsabilidades, especialmente en lo relativo a la generación y conservación de información y registros, dificultando el ejercicio del control posterior de las operaciones realizadas en esta unidad provincial.

Los Jefes del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar en Manabí, en funciones durante los períodos de 15 de abril de 2005 y 4 de agosto de 2009; y, de 11 de febrero de 2010 al 31 de marzo de 2010, no asignaron funciones y responsabilidades al personal de contabilidad y presupuesto inobservando las siguientes disposiciones legales y normativas:

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece en el numeral 1, entre otras atribuciones y obligaciones de las Máximas autoridades, titulares y responsables, la siguiente contenida en el literal a):

“... Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno...”.

La Norma de Control Interno 140-01 Determinación de responsabilidades y organización, vigente hasta el 13 de diciembre de 2009 dispone:

“... La máxima autoridad de cada entidad u organismo ... comunicará a los servidores respecto de sus deberes, grado de autoridad, responsabilidad, ... y, aplicará sistemas de seguimiento e información para verificar si se cumplen estas disposiciones, a base de lo cual tomará las medidas correctivas que exijan las circunstancias...”.

La actual Norma de Control Interno 200-05 Delegación de autoridad, establece:

“... La delegación de funciones o tareas debe conllevar, no sólo la exigencia de la responsabilidad por el cumplimiento de los procesos y actividades correspondientes, sino también la asignación de la autoridad necesaria...”.

En razón de la falta de disponibilidad de información y registros contables y presupuestarios generados en el período de 1 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2009, con oficio 51000000.026cPPM, de 22 de noviembre de 2010, se requirió a los auxiliares de contabilidad y analista económica, encargados de estos procesos, la asignación de funciones otorgada por parte del titular de este Departamento.

Con oficio 13121300-393-CAC el auxiliar de contabilidad, en funciones durante el período de 1 de agosto de 2003 al 30 de abril de 2009, adjuntó el oficio 4106201-534-2002 del Subdirector de prestaciones de Salud (e) con el cual solicitó al Director

Provincial del IESS en Manabí, el traslado del servidor pero no señala las funciones y las responsabilidades asignadas; la auxiliar de contabilidad que actuó entre el 1 de mayo y el 15 de octubre de 2009, en su comunicación de 30 de noviembre de 2010, indicó que si ha recibido sus funciones por escrito pero no adjuntó los documentos probatorios.

Mediante oficios 51000000.025c, 042, 043, 044 de 22 y 30 de noviembre de 2010, se solicitó a los Jefes del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí, actuantes en los períodos de 15 de abril de 2005 hasta el 4 de agosto de 2009; y, en funciones a partir del 11 de febrero de 2010, respectivamente, informen si entregaron funciones y responsabilidades por escrito al personal a su cargo, el actual Jefe del Departamento Provincial de Salud, adjuntó a su oficio 21011300-2026-2010 de 26 de noviembre de 2010, el oficio 21011300-1640-2010 de 5 de octubre de 2010 en el cual informó al Director Provincial los cambios realizados por esa jefatura para dar atención en las ventanillas del IESS, pero no anexó ningún documento que pruebe la asignación funciones y responsabilidades a los empleados del Seguro de Salud Individual y Familiar en Manabí.

El Jefe del Departamento Provincial de Salud Individual y Familiar del IESS en Manabí, que actuó desde el 15 de abril de 2005 hasta el 4 de agosto de 2009, en comunicación de 30 de noviembre de 2010, indicó:

“... las responsabilidades, ...en este caso específico el área de salud , están debidamente establecidas en la Resolución CD 021 , que es de obligatorio cumplimiento de todos los funcionarios y empleados...Durante el ejercicio de mis funciones, siempre fui cumplidor de todas mis responsabilidades dentro del departamento a mi cargo, así como de las normas internas, LOSSCA y demás normativa vigente...”.

Lo manifestado, no responde a lo solicitado por auditoría ya que la Resolución CD 21 estableció las responsabilidades de la Unidad Provincial del Seguro General de Salud Individual y Familiar, cuyo titular es el Subdirector o Jefe de Departamento, dependiendo de la complejidad de la Dirección Provincial en la cual se encuentra, mas no para los servidores que integran esta Unidad, por lo tanto no presenta ningún documento que pruebe la asignación escrita de funciones y responsabilidades al personal de su dependencia.

De manera similar con oficios 51000000.026c, de 22 de noviembre de 2010, se solicitó los responsables de contabilidad de este seguro especializado en la provincia,

presenten las funciones asignadas a cada uno de ellos, el responsable de este proceso durante el período de 1 de agosto de 2003 hasta el 30 de abril de 2009, adjuntó a su oficio 13121300.393.CAC-2010 de 29 de noviembre de 2010, el oficio 4106201-534-2002 de 30 de junio de 2002, en el cual le notificaron su traslado al área contable de las unidades médicas de la regional, documento que no especificó las funciones ni responsabilidades a su cargo.

La responsable de contabilidad, actuante entre el 1 de mayo de 2009 y 15 de octubre de 2009, adjuntó a su oficio 99C.SIF, de 26 de noviembre de 2010, el oficio 13001300.1834.2009DPM, de 23 de octubre de 2010, suscrito por el Director Provincial del IEES Manabí, con el cual dispuso su traslado y colaboración en el Seguro General de Salud Individual y Familiar, pero tampoco demostró la asignación de funciones y responsabilidades.

En el período examinado, los Jefes del Departamento Provincial del Seguro de Salud Individual y Familiar en Manabí, actuantes en los períodos de 15 de abril de 2005 y 4 de agosto de 2009, y del 11 de febrero de 2010 hasta el 31 de marzo de 2010, solicitaron el traslado administrativo de personal para los procesos contable y presupuestario, sin asignarles funciones ni obligaciones, hecho que no permitió la identificación de responsabilidades, especialmente en lo relativo a la generación y conservación de información y registros, y dificultó el ejercicio del control posterior de las operaciones realizadas en esta unidad provincial.

Conclusión

El traslado administrativo de personal para los procesos contable y presupuestario, sin asignarles funciones ni obligaciones, no permitió la identificación de responsabilidades, especialmente en lo relativo a la generación y conservación de información y registros, y dificultó el ejercicio del control posterior de las operaciones realizadas en esta unidad provincial.

Recomendación

Al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar del IEES

6. Dispondrá al Jefe del Departamento del Seguro General de Salud Individual y Familiar en Manabí, identifique y disponga por escrito las funciones y

responsabilidades, que de conformidad con las obligaciones asignadas a la Unidad Provincial a su cargo, deben cumplir los servidores de su dependencia.