



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Dirección Nacional de Sanidad de las
Fuerzas Armadas (D.N.S.FF.AA.)

Informe de Auditoría

Abril de 2023

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar las actividades de control implementadas en el proceso de contratación, registro y pago de estudios médicos, procedimientos y servicios extrahospitalarios en la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas (D.N.S.FF.AA.).

El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período 01/01/2021-31/10/2022.

CRITERIOS DE AUDITORÍA Y METODOLOGÍA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

CONCLUSIÓN

De la evaluación realizada sobre las actividades de control implementadas en el proceso de contratación, registro y pago de estudios médicos, procedimientos y servicios extrahospitalarios de la DNSFFAA, se concluye que, si bien el diseño del proceso contempla actividades de control se constataron debilidades en la División Comercial que afectan su efectividad, tales como: i) falta de integridad y confiabilidad de la información, ii) controles insuficientes para el pago de estudios realizados a usuarios en el interior del país y iii) falta de oposición de intereses entre tareas incompatibles.

Por lo anteriormente expuesto y dado el gasto en estos servicios supera el 20% del total del presupuesto de la DNSFFAA, se recomienda, realizar una evaluación integral de los registros, e implementar los cambios necesarios para minimizar errores, omisiones, la manipulación de los datos, y que se realicen pagos por servicios que no correspondan o pagos duplicados, con el fin asegurar la salvaguarda de los recursos y disponibilidad, integridad, oportunidad y confiabilidad de la información.

INFORME DETALLADO

I. MARCO DE REFERENCIA

Generalidades

Se consideran estudios, procedimientos o servicios extrahospitalarios todos aquellos, que debiendo ser otorgados por la DNSFFAA a los usuarios, no se realizan dentro de las instalaciones del Hospital Central de las Fuerzas Armadas (HCFFAA), ni en cualquier otra dependencia de la DNSFFAA, contratando proveedores externos o celebrando convenios con entidades públicas, así como aquellos que aun utilizando equipos propios requieren la contratación de personal externo para su uso.

Los servicios y prestaciones que deben proporcionar todas las entidades públicas y privadas integradas en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) están establecidas en el Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS). Es un catálogo de prestaciones aprobado por el Ministerio de Salud Pública, con el fin de asegurar la atención sanitaria en igualdad de condiciones de los usuarios.

Dentro de la DNSFFAA se encuentra la División Comercial, que tiene como misión: Mejorar la calidad de atención al usuario de la DNSFFAA ampliando el acceso a otros servicios públicos o privados en el país, sustitutivos, complementarios o ampliatorios. Participa en todo el proceso de contratación de estudios, procedimientos o servicios extrahospitalarios de la DNSFFAA.

Dentro de las funciones generales de la División se encuentran:

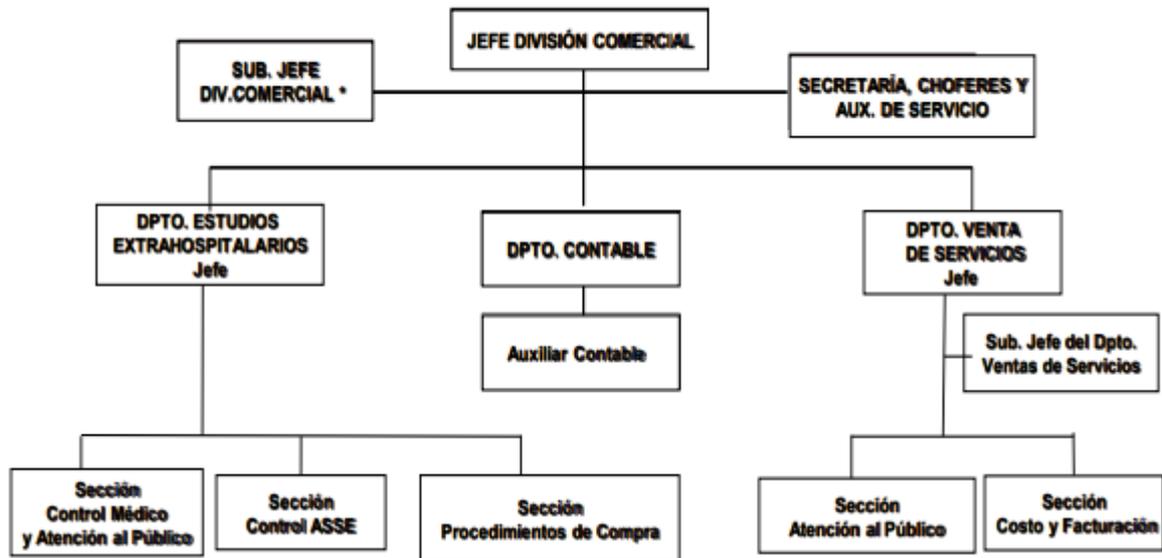
- Gestionar eficientemente los procedimientos de compra establecidos, para la obtención de insumos y materiales varios mediante el empleo adecuado de los recursos financieros asignados en cumplimiento de lo establecido por el TOCAF y demás normas al respecto.
- Supervisar, controlar y conciliar contablemente los datos aportados por el Departamento de estudios y procedimientos extrahospitalarios.
- Establecer los planes, estrategias y objetivos de la División y supervisar su ejecución en consonancia con los Objetivos Estratégicos de la DNSFFAA.

Información financiera

Según lo informado por la División planeamiento y presupuesto (DPP) para el ejercicio 2021, los recursos asignados para procedimientos o servicios extrahospitalarios representan un 21,6% (\$370.000.000) del total de gastos de funcionamiento (\$1.714.805.996). De los cuales al 31/12/2021 se ejecutaron \$338.020.661 que corresponden al 91% del total del gasto asignado.

Estructura organizativa de la División Comercial:

De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones la estructura organizativa de la División Comercial es la siguiente:



La División Comercial está compuesta por 14 personas distribuidas en las siguientes áreas que intervienen directamente en el proceso, entre las que se encuentran personal médicos y contable:

Depto. Estudios extrahospitalarios:

- Conformar las solicitudes de estudios y/o procedimientos extrahospitalarios una vez efectuado el control y coordinación.
- Recepción clasificación y autorización de los formularios de solicitudes de estudios extrahospitalarios.
- Control, registro y archivo documental de los formularios de solicitud de estudios y/o procedimientos extrahospitalarios no entregados y/o retirados por usuarios.
- Notificación diaria a los usuarios de la autorización de estudios a fin de ser retirados para su coordinación.
- Control y registro de estudios autorizados, pagados y entregados a los usuarios.

Depto. Contable:

- Recepción, control, análisis, consolidación y elevación de las previsiones anuales de estudios extrahospitalarios efectuados por los diferentes sectores del HCFFAA.
- Registro y seguimiento de cada estudio y control de precios y facturación de proveedores previo al pago.

- Realiza diversos análisis contables y estadísticas del consumo extrahospitalarios.

Sección Procedimientos de compra:

- Recepción, control, consolidación y elevación de las previsiones anuales de estudios y procedimientos extrahospitalarios del HCFFAA a la División Planeamiento y Presupuesto (DPP).
- En ausencia del jefe de Sección Control Médico autoriza los estudios y/o procedimientos extrahospitalarios solicitados.
- Control de los procedimientos de compras en sus diferentes etapas. Opinión técnica para la adjudicación de proveedores.
- Realiza diversos análisis contables y estadísticas del consumo extrahospitalarios.

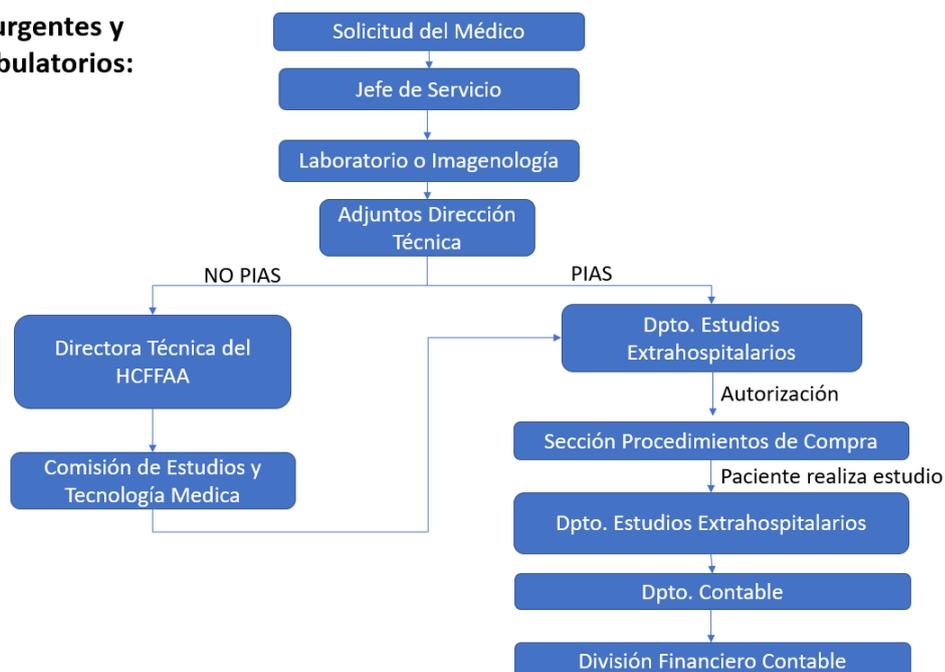
Sección control ASSE:

- Control de la facturación y su correspondiente detalle de todos los centros de Salud dependientes de ASSE en el interior del País, donde usuarios de la DNSFFAA hayan recibido atención sanitaria.
- Enlace para solucionar problemas administrativos o de atención para los usuarios del interior del país.

Proceso de estudios médicos extrahospitalarios

El siguiente esquema resume el diseño del proceso desde la solicitud del estudio hasta el pago:

Estudios no urgentes y urgentes ambulatorios:



La solicitud del médico tratante es realizada en forma manual, indicando si el estudio se encuentra o no dentro del PIAS. Los estudios no PIAS requieren consentimiento adicional del paciente y el pago de una orden especial.

Previo a la revisión de los Adjuntos se verifica con el departamento que realiza el estudio, dentro del HCFFAA (imagenología, laboratorio, etc.), si el mismo puede ser realizado. En caso de que las condiciones no estén dadas, por ejemplo, falta de reactivo, equipos fuera de uso, etc., se debe realizar un estudio Extrahospitalario.

Los Adjuntos envían los formularios de los estudios que se encuentran fuera del PIAS, la Dirección Técnica y la Comisión de evaluación de Tecnología Médica (CETM) quienes evalúan y autorizan dichos estudios.

En la División Comercial, sector extrahospitalarios y procedimientos de compras se analiza si existe un procedimiento de compra vigente o si debe realizarse uno nuevo.

Los proveedores envían la factura con un detalle que incluye la copia de los resultados de los estudios realizados, los cuales una vez verificados son enviados al Departamento Financiero Contable para su pago.

Para los pacientes en el interior del país, cuando el servicio no es brindado directamente por lo centros de asistencia de ASSE, se deberá consultar a División Comercial quien determina si el mismo puede ser realizado en el HCFFAA, lo que requiere traslado del paciente, u otorgar la autorización para la tercerización del estudio.

Convenios

La DNSFFAA tiene convenios con organismos públicos; y personas públicas no estatales, a través de los que adquiere entre otros servicios y estudios extrahospitalarios a precios más convenientes que en el mercado.

El siguiente cuadro muestra las adjudicaciones vigentes por compras directas por excepción de todos los convenios, a excepción del Hospital de Ojos el cual se realiza por intercambio de servicios.

| Convenios Vigentes/Año | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------|-----------|------------|
| Convenio ASSE - Fondos de Terceros | | | 33.097.402 |
| Convenio ASSE - Rentas Generales | | | 3.521.105 |
| Convenio CUDIM – Fondos de Terceros | 11.052.020 | | |
| Convenio FNR – Fondos de Terceros | | | 95.000.000 |
| Convenio Dirección Nacional de Asuntos Sociales (Hospital Policial) – Fondos de Terceros | | 6.300.000 | 1.000.000 |

Fuente: Resoluciones de Adjudicación sitio web de Compras Estatales

Convenio con ASSE: De acuerdo con el Decreto 607/988 los Hospitales Departamentales y Centros Asistenciales de ASSE en el interior del país deben brindar los servicios médico-odontológicos con los que cuente a los usuarios de Sanidad Militar. Entendiendo por médico-odontológico consultas en policlínica y emergencia, procedimientos quirúrgicos de coordinación y urgencia, imagenología, exámenes de laboratorio, internación, despacho de medicación de crónicos y agudos, estudios de valoración (ECG, EEG, ergometría, etc.)

El convenio establece que la DNSFFAA debe pagar por los servicios prestados en ASSE un arancel de “Servicios Asistenciales” establecido en el art 8 del Decreto 179/2002 reglamentario del art 408 de la Ley 16170 de 1990, cuyo valor varía entre un 20% y un 40% del arancel diferenciando si es personal subalterno o superior.

Existe un protocolo de asistencia a Usuarios de Sanidad en el Interior del País, en el que se establecen las condiciones y formatos que deben cumplir los centros de ASSE para hacer efectivo el cobro de los servicios que presta.

Convenio Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM) - MDN DNSFFAA: en el cual dentro de las obligaciones se menciona entre otros, la realización de estudios de PET Y TAC por parte del CUDIM. El monto de la contraprestación de servicios, lo acordaran entre las partes. Incluyen intercambio de documentos científicos y publicaciones y desarrollo de cursos seminarios en imagenología.

Convenio FNR – MDN DNSFFAA: El FNR brinda cobertura de distintos actos médicos al MDN. La DNSFFAA abonara al FNR el importe correspondiente de los actos médicos realizados y gastos administrativos.

Convenio Dirección Nacional de Asuntos Sociales (Hospital Policial) – MDN DNSFFAA: Los dos organismos podrán realizar todos los estudios, análisis, internación, prestación de servicios y recursos materiales que recíprocamente fueran solicitados por una u otra de las instituciones nombradas. El pago por las prestaciones asistenciales enunciadas, ambos servicios se remitirán mutuamente.

Convenio Hospital Especializado de Ojos José Martí: trata de un intercambio de prestaciones, por el cual ASSE se obliga a prestar atención en todo lo relativo a afecciones oftalmológicas en la modalidad preventivo y tratamiento posterior (ej. cirugías de cataratas, glaucomas etc.) y el MDN se compromete a brindar diferentes servicios proporcionando alojamiento pre y postoperatorio al paciente.

Soporte informático:

La información referente a estudios médicos, procedimientos y servicios extrahospitalarios es gestionada por la División Comercial en planillas de Excel. Las más utilizadas son las siguientes:

- 1) Planilla Extrahospitalaria: se registran todos los datos relativos a los estudios extrahospitalarios solicitados, autorizados y pagados. La misma se lleva en forma trimestral dado el volumen de información que se detalla. Los estudios pagados con fondo rotatorio se registran en otra planilla denominada “Contados”.
- 2) Planillas de compras vigentes: se registran todos los procedimientos de compra vigentes por archivo, detallando lo siguiente: i) cantidad y precio adjudicado por cada ítem, ii) las autorizaciones realizadas (número de autorización) y iii) cantidad detallada a los efectos de identificar los consumos y actualizar los saldos.
- 3) Planilla única de guardias: se registran todos los estudios extrahospitalarios que se realizan fuera de horario.

II. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 3 hallazgos, los que presentan clasificados por su nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.

| | Extremo | Alto | Medio | Bajo |
|--|---------|------|-------|------|
| 001-Integridad y confiabilidad de la información | | x | | |
| 002-Debilidades en los controles del convenio ASSE-DNSFFAA en el interior del País | | x | | |
| 003-Concentración de funciones en la Sección procedimientos de compras de estudios extrahospitalarios. | | | x | |

Hallazgo No. 001

Integridad y confiabilidad de la información

La información de estudios médicos, procedimientos y servicios extrahospitalarios no es íntegra y confiable dado que:

- Las planillas utilizadas son compartidas por varios sectores de la División Comercial, careciendo de claves de acceso y registro histórico de modificaciones, lo que posibilita la manipulación, errores en el tipeo, omisión, y/o pérdida de la información sin que quede registro del responsable.
- No se definieron criterios para el ingreso de datos que podrían ser parametrizables con el fin de evitar ingresos duplicados. Por ejemplo, listado de estudios médicos para que un mismo estudio no sea ingresado de manera diferentes.

Hallazgo No. 001

- Asimismo, el espacio para el almacenamiento informático no es suficiente para soportar las planillas utilizadas, lo que obliga a tener que eliminar los registros más antiguos.

Esta forma de registro no permite obtener datos estadísticos de manera útil y oportuna. A modo de ejemplo, para procesar la información contenida en la Memoria anual incluye la cantidad de: estudios, de pacientes atendidos, de traslados (comunes, especializados), entre otros, se procesa la información manualmente, lo que puede generar retrasos y posibles errores. Dicho reporte es remitido a la Dirección Nacional de la DNSFFAA.

Cabe mencionar que con fecha 29/04/2022 el responsable de la División Comercial mediante la nota N 830/DIVCOM/SEC/22 solicitó a la División de Comunicación e Informática un sistema informático específico, con el fin de minimizar demoras, errores y pérdidas de información.

Riesgos

- Información inoportuna e inexacta para la toma de decisiones.
- Pérdida de información relevante
- Ineficacia en los controles implementados

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendaciones

1. Priorizar la implementación de un sistema y/o aplicación informática que contemple los requerimientos solicitados y permita la adecuada gestión de estudios y procedimientos extrahospitalarios.
2. Implementar cambios en las planillas electrónicas utilizadas con el fin de minimizar la manipulación de datos y evitar errores, hasta la implementación definitiva de un sistema informático. Por ejemplo:
 - listas desplegables para evitar que un mismo estudio reciba denominaciones diferente
 - claves de acceso y claves para protección de celdas, hojas y/o planillas
 - implementar vínculos entre planillas facilitando la carga de datos.
3. Realizar las gestiones correspondientes para aumentar el espacio para el respaldo de datos.

Hallazgo No. 002

Debilidades en los controles del convenio ASSE-DNSFFAA en el interior del País.

Analizados los controles y registros implementados por la “Sección Control de ASSE”, sobre la facturación enviada por las Unidades Asistenciales de ASSE del Interior del País, se detectaron las siguientes debilidades:

- Los registros implementados no permiten identificar adecuadamente los estudios y demás servicios realizados por ASSE, como consecuencia un mismo servicio podría ser pagado en más de una oportunidad.
- Si bien se verifica la pertenencia del usuario a la DNSFFAA, no se puede asegurar que se estén pagando servicios a usuarios que no corresponda, tales como los usuarios de la DNSFFAA que a su vez cuentan con cobertura ASSE-FONASA. Por ejemplo, conyugue beneficiario que trabaja y elige ASSE como prestador de salud. Consultado al Departamento de Registro de usuarios se informa que se está negociando un convenio con el BPS para contar con información de la doble cobertura.
- El Sector no tiene acceso directo a la Base de datos de usuarios de la DNSFFAA. Para la verificación realiza la consulta a través de la página web del organismo, la cual no se actualiza en tiempo real, lo que puede generar atrasos y errores.
- Existe un protocolo para el envío de la facturación y documentación, aprobado por ambos organismos en el año 2016, sin embargo, este no se cumple en todos los casos:
 - 1- No todos los centros asistenciales de ASSE remiten información, por ejemplo, en el ejercicio 2022 de un total de 47 centros, solamente la enviaron 27 de ellos.
 - 2- Existen atrasos en el envío por parte de las Unidades que data más de 3 años.
 - 3- El envío de información no es homogéneo, en algunos se envía toda la documentación y en otros casos únicamente un detalle.

Dado que la sección define su previsión anual a partir de datos históricos, el no contar con información íntegra y oportuna, podría afectar directamente el uso de recursos asignados, en particular en los montos previstos para realizar las compras directas por excepción anuales para el convenio de ASSE.

Riesgos

- Que se paguen servicios que no correspondan.
- Que se pague más de una vez por el mismo estudio o que se paguen estudios no realizados.
- Que las previsiones anuales no sean óptimas e impliquen inutilización de recursos asignados

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Avanzar en las negociaciones correspondientes con ASSE con el fin de asegurar el adecuado y oportuno intercambio de información y optimización de recursos.
2. Implementar registros y controles que permitan asegurar la identificación inequívoca de los estudios y servicios realizados.
3. Continuar las gestiones para contar con la información de la doble cobertura de los usuarios, y permitir el acceso en modo consulta de la sección a la base de datos de usuarios.

Hallazgo No. 003

Concentración de funciones en la Sección procedimientos de compras de estudios extrahospitalarios.

Se constató que, en la Sección, una misma persona:

- define y aprueba las especificaciones técnicas y las ponderaciones para la comparación de los proveedores definidas para los procedimientos de compras,
- solicita las cotizaciones a los proveedores cuando corresponde,
- opina sobre la adjudicación y recomienda el proveedor a seleccionar.
- tiene acceso al registro en las planillas de estudios extrahospitalarios,

Cabe aclarar que, si bien el procedimiento es gestionado por la División Adquisiciones, y no se detectaron irregularidades vulnera la transparencia de la gestión, no se considera adecuada la concentración de funciones incompatibles.

Riesgos

- Colusión con proveedores por inadecuada selección/aplicación del procedimiento. (negociaciones irregulares entre la Comisión Asesora y los proveedores)

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

1. Evaluar la pertinencia de incorporar y/o redistribuir el personal suficiente para desarrollar las funciones eficientemente y asegurar la adecuada oposición de intereses.

Hallazgo No. 003

2. Implementar controles que permitan supervisar y monitorear las tareas realizadas en la sección.

OPORTUNIDADES DE MEJORA:

Asimismo, se detectaron algunas oportunidades de mejora que, si bien no constituyen observaciones de auditoría, de implementarse, tendrían impacto positivo en la gestión de estudios y procedimientos extrahospitalarios realizada por la DNSFFAA:

Con respecto a los procedimientos de compra:

Se constataron procedimientos de compra para estudios extrahospitalarios para los cuales existe una Licitación de UCA vigente. Según lo manifestado por la sección encargada esto se debe a que:

- los precios adjudicados por UCA son superiores a los precios de mercado negociados con los proveedores por la DNSFFAA.
- demoras entre la apertura de llamado y la adjudicación de UCA, que provoca la renuncia de los proveedores.
- dificultad para determinar y controlar las cantidades adjudicadas de estudios a través de UCA.

Esta situación conlleva al fraccionamiento del gasto, por lo tanto, se considera conveniente por razones de buena administración, y en consideración de las modificaciones de la Agencia Reguladora de Compras Estatales coordinar acciones para la promoción de nuevas herramientas que contemplen las necesidades requeridas de manera de subsanar los inconvenientes mencionados.

Con respecto al control de pago a proveedores:

En las planillas trimestrales de enero-marzo del 2021, no se registraron los pagos de un total de 420 estudios realizados, cuyo detalle y factura habían sido procesados por el Dpto. Contable de la División Comercial, ya que no se contaba con el número de compromiso de pago emitido por la División Financiero Contable. Dado que el saldo de los proveedores es controlado por la División Financiero Contable y de modo de evitar la duplicación de tareas, se recomienda finalizar el registro con el envío del detalle para el pago.

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

