

**FONDO REGIONAL PARA LA TRANSPARENCIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y
SOCIALES**

Proyecto:

*Fortalecimiento de la transparencia y de las condiciones de competencia en la
provisión de Insumos al Estado Santafesino*

**DOCUMENTO COMPLEMENTARIO 2
COMPENDIO DE PROPUESTAS
JUNIO 2010**



Equipo de Trabajo

Dirección General del Proyecto

Sebastián R. Narvaja

Dirección Técnica:

Bruno Rezzoagli

Asistentes Técnicos:

Ignacio González

Luciano Rezzoagli

COMPENDIO DE PROPUESTAS

Introducción

Con base en la información sistematizada en el documento “Mapa de transparencia y accesibilidad de en las contrataciones de los hospitales públicos”, nos avocamos a la tarea de agrupar los problemas detectados en cada una de las etapas del procedimiento administrativo de compras atendiendo a los siguientes criterios:

- **Problemas presupuestarios**
 - No se afecta preventivamente el crédito presupuestario al momento de iniciarse la gestión de compras. Es decir, cuando el Consejo de Administración autoriza el pliego elaborado por la Oficina de Compras y la publicación del llamado a contratación no se cumple con lo que doctrinalmente se conoce como aprobación del gasto, en cuanto permite corroborar que existe partida presupuestaria con saldo suficiente como para hacer frente a una futura erogación.
 - Se advierte una dependencia total hacia la utilización de recursos provenientes del Tesoro Provincial. Dicha observación se pone de manifiesto en la etapa del compromiso del gasto público (que se materializa en el acto administrativo de adjudicación). El comprometer gastos que no fueron previamente aprobados trae aparejado una situación de inestabilidad financiera que conlleva en ciertos casos al retraso en los pagos de las facturas emitidas por lo proveedores cuando sus medicamentos, material descartable u otro insumo ha sido debidamente entregado al Hospital. Cabe aclarar que con el certificado de recepción de los medicamentos o insumos se produce la liquidación del gasto público, es decir, ese gasto aprobado y comprometido se convierte en una suma cierta, por la cual se procederá al libramiento del cheque a favor del proveedor. Por lo tanto los inconvenientes que se presentan al principio del procedimiento de ejecución del gasto (afectación preventiva del crédito) terminan por traer consecuencias en las etapas posteriores (compromiso, liquidación, libramiento y pago).

- Las excesivas demoras por parte del Hospital en el pago a proveedores, como consecuencia de lo planteado en el párrafo anterior, se convierte para los oferentes y futuros contratistas en un antecedente a considerar al momento de fijar el precio de la oferta, dado que se calcula el posible costo financiero.
- **Problemas de la organización administrativa**
 - La estructura administrativa de los hospitales provinciales no contempla la existencia de un Departamento de Auditoría Interna que realice un control preventivo y concomitante de la gestión económico-financiera de dicho establecimiento asistencial. Si bien en los hospitales se comprueba la presencia de una Delegación Fiscal del Tribunal de Cuentas debemos señalar que su función fiscalizadora es totalmente distinta, dado que el control que se lleva a cabo es a posteriori y está fundamentalmente orientado a la detección de irregularidades y exigir responsabilidades.
- **Problemas procedimentales y propios de la gestión**
 - La enunciación de los problemas propios de la gestión se planteará atendiendo a la etapa del procedimiento de contratación en que se presenten. En tal sentido, destacamos los siguientes:
 - *Elección del tipo de procedimiento:* Uno de los riesgos más importantes de corrupción en esta etapa es justamente la posibilidad de fraccionar el objeto del contrato con el objeto de evitar así el procedimiento de selección correspondiente y por lo tanto, eludir requisitos de publicidad, limitando así la concurrencia de oferentes.
 - *Confección del Pliego de Bases y Condiciones:* No existe una etapa previa a la convocatoria para recibir observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares por parte de potenciales o posibles oferentes. El riesgo de corrupción en esta etapa estaría marcado por el direccionamiento del pliego hacia un determinado proveedor.

- *Publicidad y Difusión del llamado:* No se acostumbra a extender la publicación del llamado a las Cámaras empresariales ni se advierte la utilización de medios electrónicos para difundir la convocatoria a licitación o concurso, salvo la publicación del llamado en la web de la Provincia. No olvidemos que cuanto más publicidad y difusión se realice, más transparente será la contratación. Además, advertimos que la difusión primordialmente se da con motivo del llamado a contratación, por lo que las demás etapas no tienen la suficiente visibilidad pública para que la ciudadanía lleve a cabo un verdadero control social de la actuación pública.
- *Evaluación de la oferta:* Ni la normativa vigente ni la reglamentación propuesta para el título III de la Ley 12.510 prevén la temeridad en las ofertas, es decir la presentación de ofertas que hagan inviable la ejecución del contrato.
- *Adjudicación:* Sin bien existe previo a la adjudicación una separación entre la revisión de requisitos formales -de antecedentes de los oferentes- (admisión de la oferta) y la valoración de la oferta (comparación de propuestas), no se detecta con claridad en los expedientes analizados que la adjudicación del contrato a la oferta más conveniente para el Hospital obedezca exclusivamente a criterios de carácter objetivo (que atienden exclusivamente a la oferta en sí), sino que confluyen éstos con otros de carácter subjetivo. Existe aún cierto grado de discrecionalidad a la hora de adjudicar el contrato o seleccionar al proveedor. La frecuente utilización del criterio de “mejor calidad” es un reflejo de tal afirmación, ya que su empleo debería quedar supeditado únicamente a aquellos casos en las que pueden presentarse características diferentes entre los productos requeridos, pero no en aquellas compras cuyos pliegos establecieron con exactitud los requerimientos técnicos del producto (sin dar posibilidad de presentar productos con distintas calidades o características, es decir se cumple o no con los requerimientos técnicos). En este

último supuesto la utilización del mencionado criterio resulta inadmisibles, dado que el contrato debería en este caso adjudicarse a la oferta cuyo precio sea menor, siempre y cuando no se encuentre en una situación de temeridad.

PROPUESTAS

En virtud de las observaciones anteriormente formuladas, se recomienda:

- Atendiendo a la problemática presupuestaria que actualmente tienen los hospitales públicos y a la identificación de los ítems más comprados en medicamentos, descartables e insumos médicos obtenido del relevamiento de datos con motivo de la elaboración del mapa de transparencia, proponemos, sin violentar la autonomía financiera de los hospitales, la planificación y ejecución anual de compras centralizadas de un determinado número de ítems por parte del Ministerio de Salud y posterior distribución a los establecimientos asistenciales. Ello generaría economía de escala, obteniendo medicamentos, material descartable y otros insumos médicos a menores precios, con recursos del Ministerio. Además al estar la gestión de compras a cargo del Ministerio, descomprimiéndose la actividad de los hospitales en esta materia.
- En función de las deficiencias detectadas en el diseño institucional de los hospitales públicos, creemos necesario la modificación de dichas estructuras administrativas, incorporándose el Departamento de Auditoría Interna con competencias de control preventivo y concomitante de la gestión económico-financiera del hospital.
- Elaborar una norma que tienda a “evitar que la técnica del fraccionamiento del objeto del contrato se lleve a cabo para escapar a la licitación pública u otro procedimiento que conlleve importante publicidad y difusión hacia las compras directas”. Una correcta planificación anual de las compras permitiría que en vez de llevar a cabo muchas compras directas de determinados ítems (cuya adquisición resulta frecuente) sólo se realice uno o dos licitaciones públicas al año optando por la celebración de un contrato de suministro, cuya entregas se vayan dando en forma parcial a lo largo

del año según las necesidades del servicio, y no tener que recurrir a nuevas compras de dichos ítems. Indudablemente para ello se requiere una excelente planificación de las compras.

- Atendiendo a lo anterior, creemos necesario introducir en la reglamentación propuesta para la ley 12.510 lo siguiente: *“No podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir así el procedimiento de selección que corresponda. Cuando el objeto admita fraccionamiento, situación que debe estar debidamente razonada y motivada, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes, mediante su correspondiente división, siempre que éstas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado o así lo exija la naturaleza del objeto”*.

Se trata de una reglamentación tendiente a evitar que mediante el fraccionamiento del objeto del contrato se eluda el procedimiento de contratación que corresponda. Los postulados de esta norma que proponemos derivan de la normativa comunitaria europea en materia de contratación pública siendo respetados y adaptados a su legislación interna por cada uno de los estados miembros.

- En todas las licitaciones públicas -debido justamente a su complejidad técnica y significación económica- debería habilitarse una etapa previa a la confección de los pliegos de bases y condiciones particulares para recibir todas las posibles observaciones y comentarios de los potenciales oferentes e interesados con el fin de evitar el direccionamiento del pliego. En tal aspecto, proponemos la implementación en el ámbito de los procedimientos de licitación pública de los hospitales santafesinos de las herramientas que la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción califica de preventivas: audiencias públicas y elaboración participativa de los pliegos.
- En lo que respecta a la publicidad de las contrataciones, proponemos la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación para que el conocimiento de las mismas llegue al mayor número de personas, con independencia del tipo de procedimiento adoptado. Publicidad que debe extenderse a todas las etapas, incluso a la ejecución del contrato. Sobre este aspecto, creemos importante que cada hospital cuente con su propio sitio web oficial, en el que se brinde

información de todo lo concerniente a las compras y contrataciones. Si bien actualmente en la página web de la Provincia se cuenta con la información de cada contratación (pliegos, acto administrativo de adjudicación) la misma resulta insuficiente. Otra medida que destacamos en este punto es la de difundir el mecanismo de acceso a la información pública regulado por el decreto 692/09 para acceder a aquella información de los gastos contractuales que no se publica en internet.

- Introducir en la propuesta de reglamentación propuesta de la ley 12.510 lo siguiente: *“Temeridad en las ofertas: Se considera oferta temeraria, cuando tratándose de un sólo licitador, aquella resultare inferior al presupuesto base de licitación en más de 40 por ciento; cuando concurren dos o más licitadores, cuando la oferta menor fuere inferior en más de 25 por ciento a la otra oferta; y cuando concurren tres o más licitadores, se considerarán temerarias las ofertas que resulten inferiores en más de 15 por ciento a la media aritmética de las ofertas presentadas. En estos casos, la Comisión Evaluadora deberá solicitar información a todos los licitadores que se encuentren en presunción de temeridad, y posteriormente, a la vista de los informes mencionados, recomendará fundadamente la adjudicación a favor de la oferta más conveniente que justifique suficientemente que su oferta puede ser cumplida de manera satisfactoria. En caso que ninguna de las ofertas presuntamente temerarias pueda justificarlo de manera satisfactoria y así lo declarase fundadamente la respectiva comisión, esta recomendará la adjudicación del contrato a la oferta más conveniente no incurso en temeridad”*.

Se trata de evitar con esta norma que se presenten ofertas que hagan inviable la ejecución del contrato.

- Se recomienda detallar y ponderar los criterios de adjudicación en los pliegos de bases y condiciones particulares para evitar discrecionalidad de la autoridad al momento de evaluar las ofertas y adjudicar el contrato.