



Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos

Oficina Anticorrupción

Relato de irregularidades identificadas en:

Programa de Reformas del Sector Salud (PRESSAL)

I. Ficha de la causa:

Nº de Causa 11.663/00 Fecha de presentación OA 09/09/00

Juzgado 6 Secretaría 12 Fiscalía 0

Organismo PRESSAL - Ministerio de Salud

Denunciado Un ex funcionario y dos empresarios; todos por defraudación contra la administración pública

Hecho Irregularidades en licitaciones vinculadas a la refacción del Hospital Paroissien en Mendoza, financiada por el Banco Mundial. Favorecimiento de un oferente a través de la obstaculización a los que en principio hubiera correspondido adjudicar. Obtención del pago de un adicional que no debía pagarse porque la tarea habría estado contemplada en el pliego. Desvinculación irregular de otro contratado por haberse negado a pagar soborno.

Denunciante en la Justicia OA

Participación OA Querellante

Procesamientos no hubo

Indagatorias no hubo

Falta de mérito no hubo

Sobreseimientos no hubo



Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos

Oficina Anticorrupción

II. Consideraciones previas. Características del Programa:

El Programa de Reformas del Sector Salud (PRESSAL) dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, ejecuta una serie de actividades de mejoramiento de los efectores del sub-sector público ubicados en distintas jurisdicciones provinciales, mediante un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por US\$101.400.000.

A efectos de gestionar aquel crédito y las obras correspondientes, el Ministerio de Salud de la Nación es el encargado de ejecutar el convenio de co-financiamiento firmado con el Banco Mundial, y de supervisar a través de la Unidad Ejecutora Central, la ejecución del proyecto. La Unidad Ejecutora Central (UEC) es “el órgano que ejerce la gerencia y coordinación del proyecto”¹. Por su parte, la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) es “el organismo creado por la jurisdicción al efecto de ejecutar, supervisar y/o asistir en la implementación (...) del proyecto a nivel de la jurisdicción”².

A continuación se relatan una serie de irregularidades que fueron investigadas por esta DIOA y denunciadas ante la justicia, relacionadas con la selección de constructoras y consultoras para la refuncionalización del Hospital Dr. Diego Paroissien de la provincia de Mendoza. Dichas irregularidades tuvieron lugar en el ámbito de la Coordinación Ejecutiva del PRESSAL y la Gerencia de Operaciones, ambas de la UEC, así como en la Coordinación de la UEP.

III. Irregularidades:

- **Aprobación injustificada de adicional de obra:**

La Dirección de Inspección de Obra (DITO) entendió que era injustificado el pedido de adicional de obra presentado por la constructora, fundado en que el pliego de licitación señalaba un nivel promedio de relleno del piso diferente al necesario. La posición de la DITO se fundaba en que el mismo pliego señalaba que “las cotas de niveles serán verificados por cuenta y cargo del contratista, por tanto ninguna diferencia con respecto a estos planos dará lugar a adicionales ni prórrogas”. Así lo entendió, también, el asesor jurídico del PRESSAL.

Sin embargo, la opinión del asesor jurídico no fue tomada en cuenta, y se rescindió el contrato de la consultora encargada de gestionar la DITO, al tiempo que el PRESSAL

¹ Manual Operativo que rige los procedimientos de ejecución del financiamiento.

² Manual Operativo que rige los procedimientos de ejecución del financiamiento.



*Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

aprobó la variación presupuestaria adicional reclamada por la constructora sin omitir opinión respecto de las oposiciones oportunamente presentadas.

- Eliminación injustificada de una instancia de control:

La DITO, encargada de “revisar y aprobar toda la documentación del proyecto de las obras a cargo del contratista (...) y hacerse cargo de todas las cuestiones relativas a la obra (...) desde su inicio a la terminación”, dejó de estar a cargo de la consultora que oportunamente había ganado el correspondiente concurso, cuando –tal como se reseñó– el PRESSAL rescindió su contrato sin justificación legítima tras la oposición que esta Dirección habría planteado a un pedido de adicional de obra solicitado por la empresa constructora. De este modo, el control de las actividades del contratista pasaron a depender directamente de la UEP.

- Cambio en las condiciones del concurso de precios; adjudicación irregular de un contrato de obra; favorecimiento de un oferente:

A la licitación pública para la realización de las obras en el Hospital Parioisien, se presentaron 4 empresas que cumplían con los requisitos exigidos. Originalmente se adjudicó la obra a la empresa que había realizado la mejor oferta, pero “los reiterados incumplimientos” de la firma llevaron a la anulación del contrato (aunque, un mes más tarde, el Banco Mundial aún no había sido informado al respecto). Ese mismo día, se invitó a las otras tres empresas a informar si aceptaban “prorrogar el período de validez de la oferta oportunamente presentada (...) así como también la garantía de mantenimiento de la oferta según pliego de bases y condiciones”.

La respuesta de las oferentes llegó inmediatamente: la firma que ocupaba el segundo puesto solicitó una prórroga para responder debido a “las modificaciones en el plazo de obra, que significa una alteración sustancial en las condiciones estipuladas en el pliego”, pero su pedido fue rechazado. Por su parte, la tercera empresa aceptó la prórroga señalando que se encontraba “en condiciones de ejecutar dicha obra en el plazo de 12 meses sin variación económica en la oferta presentada”.

Si bien en la nota oportunamente enviada por el PRESSAL consultando la posibilidad de prorrogar la oferta anteriormente realizada, no existía mención alguna al cambio en los tiempos demandados para la realización de las obras, las respuestas enviadas por las firmas aluden a un cambio en las condiciones (de 15 a 12 meses). Y el coordinador de la UEP reconoció que a las empresas “no se les solicitó formal ni informalmente la necesidad de acotamiento de los plazos de obra, sino que se les hizo saber en



*Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

*comunicación verbal telefónica (informalmente) que esta UEP vería con agrado que las empresas oferentes nos lo propusieran*³.

La Coordinación General del Programa entendió que ese “pedido informal” resultaba en una irregularidad porque “implicaría un cambio en las condiciones del pliego de licitación”, y la propia UEC reconoció que la empresa que había realizado la segunda mejor oferta “no podía mantener la oferta debido a un pedido de acotamiento del plazo de obra”. Sin embargo, el proceso de adjudicación continuó y la obra quedó finalmente a cargo de la empresa que había quedado tercera en la licitación original, debido a que la firma que ocupaba el segundo lugar no mantuvo su oferta; pero cuando se concretó esta adjudicación el contrato fue convenido ya no con las condiciones (informalmente planteadas) que habrían obstaculizado el mantenimiento de la oferta por parte la empresa que originalmente había quedado segunda en la licitación, sino por el plazo originalmente estipulado en el pliego de licitación (15 meses).

Por su parte, motivados por la denuncia que realizara la OA, el Banco Mundial realizó su propia investigación y –coincidiendo con lo denunciado- entendió que la negociación había sido realizada en contra de la normativa de procedimientos y que ello tornaba inválida la adjudicación.

- Demora irregular en la resolución de una impugnación:

La primer contratista que había ganado la licitación para la realización de las obras de refuncionalización del Hospital Paroissien, impugnó la decisión administrativa que dio lugar a la rescisión de su contrato y posteriormente recurrió el rechazo del PRESSAL a su presentación original.

El trámite llegó a la Coordinación Ejecutiva del PRESSAL y allí estuvo 9 meses sin ningún movimiento. Entre tanto, estando sin resolver la baja de este contrato, tuvo lugar la contratación de la nueva constructora.

- Pedido de coima:

El titular de la consultora que resultó adjudicataria del Servicio de Consultoría de Empresas Consultoras para la Dirección e Inspección de Arquitectura del Hospital Paroissiens, fue contactado por un funcionario del PRESSAL, quien le indicó que para obtener la “no objeción” del contrato por parte del Banco Mundial, debería “efectuar una atención al funcionario del BM a cargo de ello”. En una reunión posterior, se le aclaró que debía abonar una suma equivalente al 10% de los honorarios del contrato, a efectos de garantizar la “no objeción” y la suscripción del convenio.

³ Este reconocimiento quedó expresado en la nota que oportunamente enviara el coordinador de la UEP, como respuesta a la consulta realizada por la UEC respecto del cambio en los términos del contrato



Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos

Oficina Anticorrupción

IV. Algunas condiciones para la corrupción:

Desarticulación de instancias de control:

Si bien la Dirección de Inspección de Obra (DITO) no es estrictamente un organismo de control, el cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas debían actuar en tal sentido respecto del desempeño de la constructora encargada de llevar adelante las obras de refacción en el Hospital Paroissien. Para ello, se había llevado adelante un concurso de precios entre consultoras del ramo y la adjudicataria debía entender -entre otras cuestiones- en la aprobación de las solicitudes de “adicional de obra” que eventualmente presentara la empresa constructora.

Es frecuente que las empresas proveedoras o constructoras compitan realizando ofertas con escasos márgenes de ganancia, sabiendo que durante la ejecución de los contratos contarán con múltiples mecanismos que les permitirán ampliar dichos márgenes. Algunos de estos mecanismos, suelen ser los “adicionales”, las “modificaciones en los proyectos”, “ampliaciones”, “cambios en las tecnologías a emplear”; pero para que estas ampliaciones en los márgenes de ganancia tengan lugar, la empresa necesitará el aval de funcionarios responsables de la ejecución de la obra.

Justamente sobre la legitimidad de este tipo de pedidos debía opinar la DITO. Y eso fue lo que hizo la consultora a cargo ante el primer pedido que en tal sentido realizó la constructora, oportunidad en la que rechazó el pedido de adicional señalando que su aprobación implicaría la entrega de beneficios sin la correspondiente contraprestación y desconociendo las disposiciones a que regían la obra.

Un tiempo después el Gerente de Operaciones de la UEC informó al coordinador ejecutivo de esa misma Unidad que, debido a la necesidad de reformular los créditos presupuestarios se hacía necesario suspender las actividades de la DITO y rescindir el correspondiente contrato con la consultora encargada de tal tarea, debiendo asumir directamente la Gerencia de Operaciones del PRESSAL (de manera conjunta con las UEP) las tareas de dirección de obra.

En esa oportunidad el Banco Mundial (BM) recordó a la UEC que: 1) toda rescisión debe ser consultada con el BM, y que 2) toda cancelación de contratos debe estar fundamentada. A pesar de ello, consultados por esta OA respecto de los causales de rescisión del contrato con la consultora, se argumentó la mencionada cuestión económica así como “cierta lenidad en el desempeño” de la DITO⁴; afirmaciones que carecieron de

⁴ Este señalamiento, resultó no sólo carente de justificación, sino particularmente llamativo a la luz de los documentos y actividades que la DITO acredita y que no justifican una aseveración del tipo de las realizadas. En tal sentido, vale destacar que el 1º informe quincenal señaló diferencias entre el plan de trabajo de la oferta y el presentado unos meses más tarde, sin que esa DITO fuera notificada de tal modificación; mientras el 2º informe rechazaba el pedido de ampliación de plazos y señalaba el incumplimiento del plan de trabajo; y otras tantas veces la DITO requirió cumplimiento de tareas y se opuso a solicitudes de adicionales.



*Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

fundamentaciones serias. El propio BM reconoció posteriormente que el PRESSAL había terminado el contrato “sin justificación adecuada”, motivo por el cual rescindió el crédito en cuanto fuera aplicable a ese contrato por el modo en que se trató la situación.

Finalmente, tras la eliminación de la consultora encargada del control, el ajuste y variación de obra oportunamente solicitados por la constructora -y al que se había opuesto la consultora a cargo de la DITO-, fue aprobado por la UEP una vez que la misma asumió las funciones que anteriormente correspondían a la DITO.