

DATOS | El 86% de las compras públicas en pandemia se hizo por trato directo: Modalidad abre debate sobre discrecionalidad, control y transparencia

martes, 04 de mayo de 2021, Fuente: El Desconcierto



La pandemia ha obligado a las administraciones y servicios públicos a trabajar al límite. Las compras y adquisiciones de insumos para enfrentar la crisis se han adquirido a través de una modalidad justificada por ley, pero no exenta de polémica por la discrecionalidad que presenta y por el riesgo de crear un precedente a futuro. La pandemia ha provocado que circunstancias que antes se consideraban de excepción, ahora sean la norma. Al menos, la norma del último año y medio. Así ha ocurrido con las adjudicaciones de compras realizadas para dar respuesta a la emergencia sanitaria por parte de los servicios y administraciones públicas “desde el Estado a los gobiernos regionales pasando por municipalidades, servicios de salud y hospitales” en 2020 y hasta marzo de 2021. El 86% de las compras realizadas en relación con la crisis sanitaria del Covid-19 se ejecutaron por la vía del trato directo, según datos del Observatorio Fiscal. Fueron adquisiciones por la vía rápida, sin licitación, con el amparo legal de la emergencia y con el Covid-19 como objetivo. “Es predecible, que en estado de excepción y de emergencia sanitaria, la urgencia por la provisión de bienes y servicios asociados a la pandemia, se haya realizado mediante trato directo”, explica la directora ejecutiva del Observatorio Fiscal, Paula Díaz Paredes. El micrositio de Compras Covid que cada día actualiza el Observatorio contabiliza más de 82.000 órdenes de compra (a través de todas las modalidades “trato directo, licitación pública y privada, acuerdo marco, compra ágil y otras”) hasta el 29 de abril, con un promedio diario de 184 y una inversión diaria promedio de más de dos mil millones de pesos. El 19 de marzo de 2021 fue el día que más compras se registraron “349”, con un desembolso de casi 48 mil millones de pesos solo ese día. Del total de órdenes de compra, más de 35.000 “un 43%” han sido por trato directo. El trato directo tiene un carácter excepcional y se emplea según los parámetros que establece la Ley de Contratación de la Administración pública 19.886 y su reglamento. El portal Mercado Público detalla algunos de ellos: implica la contratación de un sólo proveedor (previa resolución fundada o decreto alcaldicio), y la solicitud de un mínimo de tres cotizaciones para las contrataciones iguales o inferiores a 10 UTM (517.000 pesos), salvo algunas excepciones como «casos de emergencia e imprevistos, si sólo existiera un proveedor del bien o servicio que se requiere o si fuera la tercera opción después de que no se presentaran oferentes en la licitación pública y privada, entre otros». Es una modalidad empleada en situaciones especiales, en las que una licitación pública o convenio marco podría “dificultar” la compra y oportunidad de ella. “Este mecanismo tiene, de manera inherente, riesgos de discrecionalidad e ineficiencias, ya que el método de selección de los proveedores es subjetivo y con un mínimo de competencia y transparencia”, apunta José Mora, analista de datos del Observatorio Fiscal y autor de los datos de la plataforma. Por eso, según los expertos, es importante ejecutarlo correctamente y publicar todos los datos y documentos que correspondan. Hasta ahora, considerando todas las modalidades de compra, el Observatorio Fiscal ha computado casi 12.000 proveedores, 826 compradores y más de 5.000 productos. Los principales proveedores de productos y servicios a través de las compras por trato directo son extranjeros. Se trata de compañías como Life Technologies Chile Spa (más de 31 mil millones), filial de la norteamericana Thermo Fisher Scientific, o Roche Chile Limitada (más de 22 mil millones), filial chilena de la compañía suiza, ambas dedicadas a proveer test de coronavirus. Entre las más beneficiadas también se ubica la distribuidora chilena Hemisferio Sur (casi 19 mil millones), vinculada a la venta de ventiladores, propiedad de Carlos Lagos, y Comercial Sudamericana SpA (más de 17 mil millones), que estuvo a cargo de proveer las cajas que entregó el Estado durante la pandemia, cuyo socio mayoritario, Harald Rosenqvist, fue durante seis años gerente comercial de SMU. Comercial Kendall (más de 12 mil millones), filial en Chile de la multinacional estadounidense Medtronic también se vincula con la venta de ventiladores. “Se eligió comprar a grandes cadenas por costo, pero no se observa el efecto multiplicador de la economía cuando uno le compra a pequeños o medianas empresas y emprendedores; los grandes grupos económicos tienen el stock, pero a nivel multiplicador no es muy eficiente”, sostiene Franco Salaz, director del Diplomado en Eficiencia Económica Financiera de la Universidad de Viña del Mar. “El problema [de la compra por trato directo] no es el gasto: el gasto es necesario; lo que debemos conocer es si este gasto se realizó en base a un criterio de maximización de beneficios”, dice su colega, el economista de la Escuela de Negocios de la misma casa de estudios Roberto Gormaz. Para él, el respaldo a la decisión de compra de una administración tendría que pasar por contrastar el precio de mercado con el precio de costo al por mayor y la diferencia de lo que se pudo haber comprado con lo que realmente se compró, entre otros criterios. Precisamente, la semana pasada, la Contraloría General de la República cuestionó las compras por la vía del trato directo realizadas por la Intendencia del Biobío durante la emergencia sanitaria. Puso bajo su lupa cajas de alimentos y cámaras térmicas por las que se habría pagado sobrepuestos, según la cotización realizada por el propio organismo. Jose Mora precisa que la modalidad de compra por trato directo tiene “un alto riesgo de ineficiencia e incluso de corrupción” y, si a eso se le suma que “los controles que se realizan a este tipo de compras tampoco son exhaustivos”, el aumento del uso de esta modalidad provocado por la emergencia «podría implicar un aumento en compras ineficientes». Paula Díaz considera que “el uso del trato directo per sé no afecta a la probidad ni a la transparencia”, pero sí aumenta el espacio de riesgo. Según ella, algunas de las causales que la ley reserva para esta modalidad “dejan un amplio espacio de discrecionalidad” porque no se exigen estándares de datos y transparencia de los procesos de compra, así como tampoco se da espacio para confirmar que se trata de decisiones fundadas adecuadamente. A su parecer, eso impide que los proveedores participen en igualdad de condiciones e información “y en consecuencia no permite alcanzar el mejor precio para dicha compra”. El economista de la Universidad de Chile Sergio Olavarrieta aporta una mirada crítica sobre los procedimientos diseñados para la compra pública. “Si para responder a una situación de emergencia hay que recurrir al trato directo significa que el otro mecanismo [la licitación pública] no está funcionando bien porque está pensado para una situación de normalidad excesiva que en el mundo actual de los servicios públicos no existe”, critica. El académico considera que la licitación pública conlleva un proceso “absolutamente engorroso, largo y burocrático”. A su parecer, “la ley fue hecha por personas que no estaban dedicadas a maximizar el servicio entregado, sino que más bien estaban preocupadas del control del proceso. Una fórmula, dice, que aplica la Contraloría y que “a su juicio” no es la mejor: «Es más barato el control de resultados que el de procesos, deberíamos de ir avanzando hacia allá», apunta. La Subsecretaría de Salud Pública y el Fondo Nacional de Salud encabezan el listado de los principales compradores por trato directo, con más de 245 mil millones y 110 mil millones de pesos desembolsados, respectivamente. Las siguen la Intendencia Metropolitana y la de Valparaíso: ambas han ejecutado el 100% de sus compras de la emergencia bajo esa modalidad. En relación a los servicios más locales, las municipalidades de Coquimbo (1.888 millones de pesos), Talca (1.758 millones), Puerto Montt (1.720 millones), Lo Espejo (1.456 millones) y Alto Hospicio (1.431 millones) lideran el ranking de compras por trato directo, mientras que Vitacura (4.366 millones de pesos), Valdivia (1.381 millones de pesos), Copiapó (780 millones), Puente Alto (563 millones) y Temuco (509 millones) lo hacen con las compras a través de licitación pública. Para el caso de los hospitales, los cinco que registran montos de compra por trato directo más altos son: el Hospital de Antofagasta, el de El Salvador, el Dra Eloísa Díaz Insunza de La Florida, Las Higueras de Talcahuano y el de Puerto Montt. Por otro lado, entre los cinco con mayor desembolso a través de licitación pública repite el Hospital de Antofagasta, seguido por el de Talca, el Dr. Lautaro Navarro Avaria de Magallanes, el Herminda Martín, y el Guillermo Grant Benavente de Concepción. Roberto Gormaz y Franco Salazar consideran que podría haber existido una mayor planificación en relación a las compras necesarias para cubrir la emergencia de la segunda ola y reducir, así, las compras directas. “La planificación de cualquier organización depende del proceso administrativo y eso es algo que se revisa año a año”, afirma Salazar. En contraposición, el investigador José Mora opina que “es difícil establecer una planificación para un evento sin historia previa”. Sin embargo, dice, “si hay productos que se pudiesen comprar con cierta anticipación, siempre debiese considerarse como primera opción la compra de los bienes usando la modalidad que tenga el mayor nivel de competencia”. La gestión de la pandemia ha puesto al límite la gestión pública, que ha tenido que sortear una emergencia sostenida en el tiempo con instrumentos que no estaban diseñados para ello. El total de compras registradas por trato directo durante esta crisis ascienden a casi 850 mil millones de pesos, mientras que por licitación pública superan los 56 mil millones y por convenio marco alcanzan los 90 mil millones de pesos. Paula Díaz reconoce que, «dentro de esta época anormal, sí podrían existir situaciones en que se hayan realizado compras que podrían haberse efectuado por licitación pública y terminaron siendo por trato directo. Por lo que el riesgo de que se instalen estos precedentes existe”. ¿Es posible combinar y equilibrar la exigencia de una mayor probidad y transparencia con procesos más ágiles y menos controlados? Para Sergio Olavarrieta, “la transparencia tiene un costo que pagan los usuarios” porque “opina” “puede convertir a las administraciones en entes poco eficientes en un momento que se pide mucha eficiencia”. La directora del Observatorio Fiscal, por su parte, admite que “existen controles que se efectúan de forma previa a las compras y que se traducen en tiempos excesivos de tramitación». Es, precisamente, en este punto, donde cree que hay «espacio de mejora”. En su opinión, habría que “optimizar” los controles mediante el uso de tecnologías de la información, inteligencia de negocios e inteligencia artificial en las partes del proceso que presentan mayor riesgo. Jose Mora apunta en la misma dirección: “El camino correcto no pasa por quitar controles a la modalidad de licitación pública, sino que mejorar los tratos directos”, cierra.