

PROLOGO

La mejora de las condiciones de calidad de vida de los argentinos ha sido el norte de la gestión del Presidente Néstor Kirchner y ha sido la guía que hemos tomado quienes fuimos elegidos para dirigir los destinos del PAMI en estos años. Creemos haber sido fieles al mandato del señor Presidente de la Nación en la honrosa tarea que nos encomendó y haber alcanzado los objetivos propuestos.

Uno de los mayores méritos de esta gestión es el de haber logrado instalar un cambio profundo en la lógica institucional del PAMI. Ese cambio de lógica se reflejó en diferentes planos, todos ellos fundamentales. Desde el plano de los objetivos de gestión tomamos la decisión de poner definitivamente al PAMI al servicio de sus afiliados. Luego, desde los aspectos operativos, logramos hacer del PAMI un organismo eficiente, en el que las prestaciones llegan de manera efectiva a sus legítimos destinatarios.

En este difícil camino, uno de los impactos fundamentales de nuestra gestión fue el cambio de modelo prestacional. El nuevo modelo garantizó la libre competencia y la igualdad de todos los prestadores que quisieron trabajar con el PAMI, impidiendo la generación de situaciones monopólicas u oligopólicas que tanto perjudicaron los servicios del Instituto en épocas pasadas.

Asimismo, el nuevo modelo prestacional resolvió de manera efectiva y transparente las distorsiones que generaba el sistema anterior. El nuevo sistema terminó con la intermediación económica parasitaria, que había sido la marca distintiva del modelo de "gerenciamiento", y le devolvió al PAMI la capacidad de gestión y control a fin de asegurar la adecuada y oportuna prestación de los servicios médicos.

Por supuesto, también estamos seguros de haber terminado con la vieja leyenda del PAMI como nido de la corrupción pública. Hoy tanto los afiliados como la ciudadanía en general saben que el PAMI funciona adecuadamente y que no hay lugar para que vuelvan a aparecer las oportunidades para las negociaciones oscuras. Este logro nos llena de orgullo y lo entendemos como un cambio esencial.

Para lograr desterrar la corrupción y transparentar el manejo del PAMI, hemos contado con la gran colaboración de la Dirección de



Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción que, desde el principio de nuestra gestión, se mostró totalmente dispuesta a sumarse al objetivo de un Instituto mejor, saneado y con estándares de servicio satisfactorios.

El principal aporte de la Oficina Anticorrupción fue el apoyo en la implementación de políticas de transparencia que, además de prevenir la corrupción, son verdaderos motores hacia la mejora de la calidad en los servicios. Las políticas de transparencia son un elemento central, renovador de la gestión del sector público. Estas políticas han creado nuevos paradigmas que plantean importantes desafíos a quienes tenemos que tomar las decisiones clave de las políticas estatales. Hoy la transparencia, la accesibilidad y la integridad pública son condiciones necesarias para la eficiencia. Esta conjunción virtuosa se alcanzó en el PAMI y sus resultados están a la vista de todos.

La implementación de estas políticas en el ámbito del PAMI es un ejemplo de los beneficios que la transparencia aporta a la gestión. La cooperación entre el PAMI y la Oficina Anticorrupción en el desarrollo de políticas preventivas, ha tenido como resultado importantes mejoras en la calidad de las prestaciones a los afiliados junto con ahorros significativos en el gasto.

La presente publicación busca, en síntesis, difundir las mejoras implementadas en el PAMI a partir de la aplicación de políticas a favor de la transparencia y el acceso público a la información, con el convencimiento de que estas experiencias servirán como un buen ejemplo de innovación de gestión cuyos positivos frutos disfrutan tanto los afiliados del PAMI como todos los argentinos.

Lic. María Graciela Ocaña

Directora del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados



I - RESUMEN EJECUTIVO

Las políticas de transparencia son un elemento renovador de la gestión del sector público. Estas políticas crearon nuevos paradigmas. Hoy la transparencia, la accesibilidad y la integridad pública son condiciones necesarias para la eficiencia.

La implementación de estas políticas en el ámbito del PAMI es un ejemplo de los beneficios que la transparencia aporta a la gestión. La cooperación entre el PAMI y la Oficina Anticorrupción en el desarrollo de políticas preventivas, ha tenido como resultado **importantes mejoras en la calidad de las prestaciones a los afiliados junto con ahorros significativos en el gasto.**

Teniendo en cuenta estos resultados, queda claro que la experiencia de esta cooperación genera un modelo que merece ser replicado, haciéndolo parte de una **política general de instalación permanente de políticas de transparencia en los organismos clave del Estado.**

La gestión actual del PAMI encaró su tarea con la clara decisión de cambiar el estado de las cosas. En tal sentido, uno de sus objetivos principales se orientó a ocupar un espacio central en la definición de políticas de salud y como organismo rector entre las obras sociales y el sistema de seguridad social.

El nuevo modelo prestacional - piedra basal de la actual gestión - se apoyó en criterios de solidaridad, eficacia y eficiencia. Su principal objetivo fue **asegurar prestaciones médicas del mayor nivel de calidad para sus afiliados.** En este sentido, el eje de esta nueva etapa se ha enmarcado en una verdadera refundación del Instituto apoyada en sólidos valores de honestidad, transparencia, eficiencia y respeto de los derechos humanos. En la práctica, se tradujo en **cambios profundos en el diseño de nuevos procedimientos de contratación, el control de los servicios brindados y el afianzamiento de la relación entre prestador y beneficiario.** Para ello, una de las decisiones estratégicas tomadas por la gestión del PAMI encabezada por la Licenciada María Graciela Ocaña se dirigió a fortalecer los lazos de cooperación con la Oficina Anticorrupción (OA) con el objeto trabajar de forma conjunta en el diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión.

Desde el punto de vista de la OA, la invitación del PAMI a trabajar en el diseño e implementación de políticas de transparencia y prevención de corrupción ha significado la posibilidad de poner en práctica en un organismo crítico -otrora rodeado de sospechas de corrupción- un conjunto de **estrategias y mecanismos orientados a la mejora de gestión, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción.** Estas estrategias se desplegaron en diversos ámbitos de la gestión pero tuvieron su foco principal en el terreno de las contrataciones de bienes y servicios.

El principal problema interno relacionado con la corrupción se derivaba principalmente del sistema de gerenciamiento: **la convivencia (y en muchos casos connivencia) entre prestadores y funcionarios del PAMI.** Los funcionarios, que se sentían los “dueños” de los contratos, los negociaban con los prestadores y desviaban sus fondos. Esta situación instalaba en el Instituto una “corrupción estructural” que lo atravesaba transversalmente. La falta de control, la corrupción y los desvíos de fondos denotaban claramente la falta de transparencia en las contrataciones del organismo.

En síntesis, los profundos cambios implementados por la actual gestión **erradicaron la corrupción estructural instalada y promovieron exitosamente una nueva cultura organizacional orientada a la transparencia y la honestidad.**

1. OBJETIVOS Y ACCIONES

La conducción del PAMI se fijó objetivos de gestión claros:

- **Aumentar y mejorar la cantidad y calidad de los servicios prestados a los afiliados;**
- **Alcanzar mayores estándares de eficiencia y transparencia en la gestión; y**
- **Tener un rol preponderante en la definición de las políticas sociales y de salud.**

2. NUEVO MODELO PRESTACIONAL DE ATENCION MÉDICA Y DE SALUD MENTAL

El nuevo modelo prestacional para los afiliados del PAMI -aprobado por Resolución N° 284-, representa la esencia de la gestión actual. Su objetivo es eficien- tizar el accionar del PAMI garantizando la transparencia, la libre concurrencia e igualdad de oportunidades en todo el país para los prestadores contratados, evitando acciones monopólicas, oligopólicas y corporativas. Específicamente se estableció un concurso público, abierto y permanente de prestadores bajo los principios de la Licitación Pública a fin de promover la participación de mayor número de oferentes.

Las bases del Modelo son:

- **La supresión de las intermediaciones económicas parasitarias** que frag- mentaban e impedían la accesibilidad prestacional favoreciendo el cobro de plus, la demora de turnos, la ausencia de prestación y la falta de insumos;
- **La reforma y cambio del medio contractual y los procedimientos de pago de los prestadores**, a fin de garantizar la correcta distribución del gasto en áreas sensibles de la atención médica; y
- **La recuperación de la capacidad de gestión y control** por parte del PAMI fin de monitorear de manera directa, sin mediadores, el proceso de atención primaria de la salud asegurando una fuerte presencia institucional en el más amplio porcentaje prestacional.

3. SISTEMAS DE CONTROL

Otro de los pilares de la nueva gestión se constituyó en torno a **reforzar el control interno** y externo a través de una serie de políticas y estrategias.

En el ámbito de control interno, la continuación formal del Consejo Participativo de Auditoría, Control y Planeamiento Estratégico, conformado por todas las instancias de control (la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, la Superintendencia de Servicios de Salud, la Defensoría del Pueblo de la Nación, el Ombudsman de la Tercera Edad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, etc).



Se creó la Sindicatura General del Organismo que tiene entre sus facultades la de conocer los actos que emanen del Director Ejecutivo y producir informes sobre memorias, estados contables y estados de resultados.

A su vez como un órgano de control especial, se instaló dentro del PAMI una Unidad Fiscal de Investigaciones cuya facultad consiste en recibir denuncias que puedan derivar en el inicio de acciones penales e iniciar investigaciones preliminares respecto de delitos económicos que tengan como sujeto pasivo al Instituto. Esta UFI inició más de 600 investigaciones preliminares referidas a eventos de trascendencia económica para el ente como también situaciones donde resultan damnificados los beneficiarios del PAMI o su patrimonio.

En particular el organismo ha llevado a cabo contrataciones bajo licitación pública para la provisión de especialidades medicinales, audífonos, marcapasos, entre otros insumos dando intervención como **veedores en todo el procedimiento contractual a la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción y a otros organismos de control especializados**. Este tema es el central de éste estudio y será tratado con posterioridad.

4. CAPACITACION

La jerarquización y capacitación de los trabajadores del PAMI ha sido una prioridad. Fruto de la cooperación PAMI - OA se desarrolló el **curso de capacitación a distancia - E-learning - “Compras y Contrataciones Transparentes”** llevado a cabo en el marco del Proyecto PNUD ARG/05/013 - “Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción”, por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia. Este curso estuvo destinado al personal del área de compras del PAMI, teniendo como objetivos **mejorar el sistema de gestión de las compras y contrataciones para la provisión de insumos básicos, agilizar los procedimientos necesarios para ello y transparentar la selección de los contratistas, a través del aumento de la competencia de los proveedores**.

El PAMI ha seguido profundizando el cambio, con acciones tales como el desarrollo su propia plataforma virtual para la capacitación de su personal y la capacitación para los médicos de cabecera.

5. POLITICAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

A pesar de que el PAMI no está formalmente alcanzado por las disposiciones del Decreto N° 1172 - norma que establece el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional suscripto por el Presidente Kirchner en diciembre de 2003-, la Dirección Ejecutiva resolvió considerar esas disposiciones aplicables al organismo y en tal sentido viene cumpliendo tanto con la entrega de información y documentación **-acceso a la información-** como con la publicación de las reuniones de gestión de intereses **-agendas públicas**.

Estas políticas de apertura de información y de transparencia en la gestión son de vital importancia en la consolidación de un modelo distinto de conducción del PAMI, que se apoya en una administración abierta a los beneficiarios y a la sociedad en general.



6. LAS POLÍTICAS DE CONTRATACIONES

El PAMI posee un marco de contratación propio: el Régimen General de Contrataciones de Bienes, Servicios y Prestadores de Servicios Médicos Asistenciales y Sociales. La Oficina Anticorrupción, a través de la Dirección de Políticas de Transparencia, colaboró en el diseño del **Régimen de Contrataciones**, introduciendo cláusulas de transparencia y anticorrupción que siguen los estándares internacionales en materia de mecanismos preventivos en el ámbito del combate a la corrupción.

Con respecto a los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, éstos son confeccionados siguiendo un formato estandarizado de antemano. Es una gran ventaja para la transparencia en las contrataciones que los pliegos en la actualidad **sean gratuitos y puedan accederse por Internet**. Antes solía venderse información y se “filtraban” pliegos con anterioridad a su publicación, generando ventajas para ciertos proveedores y también connivencia entre funcionarios y oferentes deshonestos.

En esta nueva etapa la confección de los Pliegos y el procedimiento licitatorio, en todas sus etapas, ha contado con la asistencia técnica y la intervención de organismos tales como la Procuración del Tesoro de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, Organización de las Naciones Unidas -a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-, la Escribanía General de la Nación, y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción. En muchas ocasiones también se han realizado consultas con proveedores en una etapa anterior a la de la publicación del pliego (mediante una pre-publicación en la página web del organismo y en prensa) para constatar si las especificaciones agregadas en el mismo eran comprendidas con facilidad por todos los oferentes.

En cuanto a la difusión y publicidad de los llamados de licitación, éstos son publicados en la página web del Instituto, a la vez que se invita específicamente a todos los proveedores ingresados en el Registro Interno de Proveedores del PAMI y a aquellas empresas que el área requirente solicite. A través de este registro interno de proveedores el Instituto posee los datos de todos los oferentes con los que tuvieron o tienen algún tipo de contacto.

7. VEEDURIAS DE LAS CONTRATACIONES

Las primeras experiencias de cooperación se dieron en procedimientos contractuales específicos que se encontraban en trámite. El objetivo de este requerimiento se fundamentó básicamente en mejorar la gestión de las contrataciones de insumos y servicios mediante la implementación de mecanismos de transparencia destinados a optimizar el perfil de los mencionados procedimientos.

Teniendo en cuenta de que eran contrataciones ya iniciadas se concentró el asesoramiento en medidas para lograr una **amplia publicidad y difusión de los llamados a contratación, mayor concurrencia de oferentes, igualdad en el tratamiento de los oferentes, evaluación de las ofertas y adjudicación a través de parámetros claros y objetivos**.



8. PARTICIPACION DE LA DIRECCION DE PLANIFICACION DE POLITICAS DE TRANSPARENCIA (DPPT)

8.1 CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

La Dirección participó en procedimientos contractuales realizados durante el período 2004-2007 referidos a la adquisición de insumos y servicios tales como:

- Provisión de audífonos y los correspondientes estudios audiológicos y de adaptación, año 2004-2005.
- Provisión de marcapasos unicamerales y bicamerales, catéteres bipolares y epicárdicos.
- Servicio de vigilancia para los Policlínicos PAMI I y PAMI II, dependientes de la U.G.L. IX-ROSARIO.
- Provisión de reactivos, insumos y equipamiento para determinaciones automáticas y manuales en los laboratorios de análisis clínicos con destino a los Policlínicos PAMI I y PAMI II, dependientes de la U.G.L. IX-ROSARIO.
- Servicio de lavandería industrial para los Policlínicos PAMI I y PAMI II, dependientes de la U.G.L. IX-ROSARIO.
- Servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos patológicos para los Policlínicos PAMI I y PAMI II, dependientes de la U.G.L. IX-ROSARIO.
- Adquisición de un inmueble con destino a la sede central del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.
- Provisión de prótesis implantes y elementos de uso en cirugía cardiovascular y neurocirugía.
- Provisión de lentes intraoculares plegables y lentes rígidos.
- Provisión de insumos para cardiología intervencionista.
- Provisión de insumos para cirugía general, cirugía mínimamente invasiva, neurocirugía y urología.
- Provisión de insumos para cirugía cardiovascular.
- Provisión de medicamentos y elementos descartables para los policlínicos I y II de Rosario.
- Provisión y distribución de elementos higiénicos absorbentes descartables (pañales).



8.2 NUEVO MODELO PRESTACIONAL DE ATENCION MÉDICA Y DE SALUD MENTAL

Respecto a estos nuevos sistemas, se efectuaron **recomendaciones y sugerencias** específicamente en cuestiones vinculadas con la transparencia en la selección de los prestadores, Menú Prestacional y Régimen de Penalidades.

Como recomendación del nuevo modelo prestacional de salud mental, teniendo en cuenta que el criterio de evaluación se centra en la capacidad prestacional (recursos físicos, enfermería, farmacia, alimentación, recursos humanos, funcionamiento y organización, hotelería, actividades terapéuticas etc.) se expresó la necesidad de efectuar auditorías que constaten la situación actual del prestador previo a emitir el dictamen de acreditación favorable o desfavorable de la mencionada capacidad prestacional, a fin de asegurar al Instituto información confiable que respalde la contratación final.

8.3 RESULTADOS FINALES DE LA PARTICIPACIÓN EN ALGUNOS PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES

1. AUDIFONOS

Uno de los primeros procedimientos contractuales en los que participó la DPPT en el año 2004 y 2005 se refirió a la adquisición de audífonos.

Resultados:

- **Evaluación pormenorizada de ofertas** en 2 etapas - Acta de Admisibilidad e Informe de Evaluación.
- Pedido de **Informes Técnicos a universidades y centros profesionales.**
- **Publicidad** de todos los actos.
- **Mejoramiento de ofertas en precio y cantidad** en condiciones de igualdad para los proponentes admitidos en la primera etapa.
- **Precio considerablemente más bajo** del cotizado por los demás oferentes.
- **Contratación en el plazo previsto.**
- **Ahorro significativo** respecto del valor de audífonos adquiridos con anterioridad.

2. AUDIFONOS II

Con respecto a la contratación de audífonos llevada a cabo por el PAMI en el año 2005, la participación de la DPPT se inició con anterioridad a la publicación de la convocatoria del llamado de la licitación. El Pliego se hallaba en etapa de elaboración, circunstancia óptima para las tareas de prevención que lleva adelante la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA.

Resultados:

- **Adecuado diseño del Pliego:** encuadre de la contratación bajo la modalidad de precio tope.
- **Amplia publicidad** del llamado: Boletín Oficial, página web del PAMI e invitaciones cursadas a más de treinta empresas.



- **Evaluación pormenorizada de ofertas:** análisis de admisibilidad de las ofertas y estudio de los aspectos formales, técnicos y económicos.
- **Publicidad** de todos los actos.
- **Ahorro significativo** respecto del valor de los audífonos provistos por la misma firma en la licitación anterior.
- **Contratación en el tiempo planificado.**

3. MARCAPASOS Y CATETERES

La participación se inició con anterioridad a la publicación de la convocatoria del llamado de la licitación. La Licitación Pública se efectuó bajo la modalidad de orden de compra abierta.

Resultados:

- Adecuado diseño del Pliego de Bases y Condiciones:
 - a) Encuadre de la contratación bajo la modalidad **orden de compra abierta que permite efectuar requerimientos parciales y comprometer el gasto solo por la parte efectivamente utilizada.**
 - b) Incluye el procedimiento de re-esterilización y reimplante como opción permitiendo la presentación potencial de mayor **número de oferentes.**
- Amplia **publicidad** del llamado: Boletín Oficial, página Web del PAMI e invitaciones cursadas a más de veinticinco empresas, así como publicidad de todos los actos.
- Adjudicación a la oferta más conveniente por presentar un descuento total del **13 %.**
- Contratación realizada dentro del plazo previsto.

4. IMPLANTES Y ELEMENTOS PARA CIRUGÍA CARDIOVASCULAR Y NEUROCIRUGÍA

En este caso la veeduría se efectuó con anterioridad a la publicación del Pliego de Bases y Condiciones. La Licitación Pública se efectuó bajo la modalidad de orden de compra abierta organizando de forma óptima la provisión.

Resultados:

- Amplia **difusión del llamado** a contratación: Boletín Oficial, página web del PAMI e **invitaciones a más 100 empresas.**
- **Ronda de consultas** con la presencia de 12 potenciales oferentes y actores de relevancia para el Organismo Contratante, a fin de cotejar, completar y reformular las especificaciones técnicas del Pliego de Bases y Condiciones, lo que permitió **mejorar los pliegos y optimizar los plazos.**
- Recepción de un **gran número de ofertas**, en total 27, garantizando amplia concurrencia.
- **Ahorro significativo** respecto del valor de los insumos adquiridos en licitaciones anteriores.



5. LENTES INTRAOCULARES

La participación se inició con anterioridad a la publicación de la convocatoria al llamado de la licitación, hallándose el Pliego de Bases y Condiciones en etapa de elaboración.

Resultados:

- Adecuado diseño el Pliego: encuadre de la contratación bajo la combinación de modalidades de **precio tope y orden de compra abierta**.
- Características y Especificaciones Técnicas elaboradas en base a un Informe de consumo estimado anual.
- **Informe económico- financiero para fijar los precios tope**, tomando como criterio los precios adjudicados en la anterior licitación.
- Amplia **publicidad** del llamado: Boletín Oficial, página web del PAMI e invitaciones cursadas a más de 40 empresas.
- Ahorro significativo respecto del valor de los lentes adquiridos con anterioridad. Respecto de las lentes rígidas se produjo un **ahorro de casi el 45 % y de las lentes plegables un 35%**.

Como puede observarse, los resultados han sido muy satisfactorios. Las políticas de mejora de transparencia aplicadas contribuyeron a hacer más eficiente la gestión, dando señales claras de que las cosas habían cambiado definitivamente hacia un PAMI que cumple con sus afiliados habiendo eliminado la corrupción endémica.



II- MARCO NORMATIVO MISIONES Y FUNCIONES

El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados - INSSJP- (conocido como PAMI¹⁾ fue creado por Ley N° 19.032/1971. La misma establece como su objetivo la de otorgar -por sí o por terceros- a jubilados y pensionados del Régimen Nacional de Previsión y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y a su grupo familiar primario, las prestaciones sanitarias y sociales, integrales, integradas y equitativas, tendientes a la promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.

Asimismo la ley precitada establece la obligación del Instituto de brindar las prestaciones médico asistenciales para los niveles I, II y III, debiendo asegurar efectivamente el derecho a la salud de los beneficiarios, cuya suma asciende hoy en día a más de tres millones de afiliados en todo el país. A los fines de atender tal demanda, se ha descentralizado administrativamente el Instituto en 36 Unidades de Gestión Local (ex delegaciones regionales) y más de 550 bocas de atención distribuidas en todo el territorio nacional.

En el año 2004 asumieron nuevas autoridades para comenzar un nuevo período de transición del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, decretada desde 2003².

Uno de los objetivos principales de este período lo constituye el de ocupar un espacio central en la definición de políticas públicas de salud y desarrollar actividades como organismo rector entre las obras sociales y el sistema de seguridad social.

El nuevo modelo prestacional del Instituto, piedra basal de la actual gestión, se apoya en criterios de solidaridad, eficacia y eficiencia. Su principal objetivo es asegurar prestaciones médicas del mayor nivel de calidad para sus afiliados, pacientes de la tercera edad, considerando la característica social de los mismos, quienes pertenecen a un grupo social de alta vulnerabilidad tanto en términos de franja etaria como en términos económicos; y atendiendo a las particularidades e idiosincrasia propias de las diversas jurisdicciones provinciales y de las regiones del país.

En este sentido, el eje central de esta nueva etapa se ha enmarcado en una verdadera refundación del Instituto apoyada en sólidos valores de honestidad, transparencia, eficiencia y respeto de los derechos humanos. En la práctica esa refundación ha significado cambios profundos en el diseño de nuevos procedimientos de contratación, el control de los servicios brindados y el afianzamiento de la relación entre prestador y beneficiario.

Una de las decisiones de importancia tomadas por la gestión del PAMI encabezada por la Licenciada María Graciela Ocaña se dirigió a fortalecer los lazos de

1) Durante los primeros años de funcionamiento, el Instituto contaba como eje central de su accionar con el Programa de Atención Médica Integral (PAMI), para los afiliados domiciliados en la Capital Federal. Con los años, esta sigla -PAMI- se fue convirtiendo en el icono que identifica a la obra social de los jubilados y pensionados.

2) Decreto N° 348/2003. Se dispone por el mismo la intervención del PAMI por un plazo de 180 días, concluyendo con la normalización del Instituto. Ante la falta de una ley que permita avanzar en ese sentido, el Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, prolongó la intervención con un decreto de necesidad y urgencia: Decreto N° 2/2004, mediante el cual establece que el Instituto será dirigido por un Director y Subdirector Ejecutivo a cargo del gobierno y administración del mismo.

En abril del 2004 la Directora Ejecutiva del PAMI, Licenciada Graciela Ocaña, presentó al presidente el Proyecto de Ley de normalización del PAMI, que aún se halla en el órgano legislativo.



cooperación con la Oficina Anticorrupción con el objeto trabajar de forma conjunta en el diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión.

FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DEL TRABAJO CONJUNTO

La conducción de este organismo es un tema que genera (y ha generado) preocupación tanto a las autoridades del Poder Ejecutivo como a la opinión pública en general, en especial por el caudal de recursos públicos que administra y dispone como así también por el numeroso plantel de personal con el que cuenta el Instituto, que alcanza aproximadamente a unos diez mil empleados.

Estas características tienen un peso fundamental a la hora de analizar la posibilidad de acciones en materia de transparencia y anticorrupción en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. En ese marco la actual conducción del PAMI decidió avanzar en el trabajo junto con esta Oficina con la firme decisión de generar un ambiente de transparencia y de impulsar las medidas destinadas a desterrar definitivamente posibles estructuras corruptas dentro del Instituto.

Desde el punto de vista de la Oficina, la invitación del PAMI a trabajar en el diseño e implementación de políticas de transparencia y prevención de corrupción ha significado la posibilidad de poner en práctica en un organismo crítico, otrora rodeado de sospechas de corrupción, un conjunto de estrategias y mecanismos orientados a la mejora de gestión, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción. Estas estrategias se desplegaron en diversos ámbitos de la gestión pero tuvieron su foco principal en el ámbito de las contrataciones de bienes y servicios del Instituto.

Por otra parte es importante resaltar la íntima relación que el trabajo desarrollado y el presente estudio de caso tiene con el Mapa de Accesibilidad y Transparencia en la Contrataciones Públicas presentado durante este año por la Oficina Anticorrupción. Cabe destacar que tanto la entidad del organismo bajo estudio como las particularidades de su régimen contractual y su gestión se convino en desarrollar un proyecto autónomo de análisis profundo. A su vez, otro factor que contribuyó en la realización de este análisis se vincula con la participación continuada como veedores desde 2004 a la fecha en procedimientos de selección para la adquisición de insumos y servicios imprescindibles para el Instituto.

Es así que en el presente estudio se analizan los resultados de las políticas y herramientas de transparencia aplicadas durante la etapa de intervención 2004-2007 del PAMI, focalizando específicamente en los procedimientos de contratación llevados a cabo para adquirir insumos y servicios de salud.

Dentro de ese marco, se ha propuesto evaluar el impacto y resultados de la gestión general del PAMI y con mayor detalle en los casos de los asesoramientos y veedurías realizados por la Oficina Anticorrupción en materia de contrataciones de insumos y servicios indispensables para su funcionamiento, en vista de eventuales recomendaciones sobre políticas públicas de transparencia que hagan más eficiente el quehacer del Instituto.

En el primer capítulo de este informe se hace un somero análisis de los aspectos vulnerables que debió enfrentar la gestión del PAMI al inicio del año 2004, con



el objeto de plasmar el estado de la situación de dicho organismo. Ante ese panorama, describiremos brevemente cuáles han sido las metas y objetivos perseguidos por el proyecto de transición y las distintas líneas de acción seguidas para su concreción.

Una vez introducido este breve diagnóstico de la situación del Instituto al año 2004 y sucesivos, pasaremos a analizar profundamente las diversas participaciones de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en materia de compras y contrataciones.



III - EL INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS

ASPECTOS VULNERABLES A ENFRENTAR

Poseer un diagnóstico real de los problemas a enfrentar por la nueva gestión del Instituto ha sido un paso fundamental a la hora de planificar su plan de gestión. Esta fue una decisión estratégica central asumida por la Dirección Ejecutiva que, de acuerdo con los resultados obtenidos, fue completamente acertada.

En este sentido, se identificaron como problemáticas a enfrentar por la gestión actual dos áreas diferenciadas: por un lado los aspectos relacionados con lo *administrativo-funcional*, o sea con la *dinámica interna de funcionamiento del organismo* y por el otro, la *prestación del servicio* y, consecuentemente, las dificultades e irregularidades relacionadas con el control de las prácticas del Instituto y la falta de atención adecuada de los beneficiarios del sistema.

En cuanto a los problemas de tipo *administrativo-funcional* la falta de compromiso por parte del personal fue uno de los graves problemas a solucionar. Las razones de este des-compromiso se hallan en la historia del PAMI, la cual se caracteriza por gestiones con un alto grado de prácticas corruptas. Estos altos niveles de corrupción en la gestión fueron erosionando la confianza de los trabajadores en el Instituto, obteniéndose como resultado un alto grado de descreimiento tanto para con los distintos gobiernos del Instituto como para con el servicio que ofrecían como Institución.

Otra dificultad fundamental surgió de la inequidad salarial en las relaciones laborales existentes en el Instituto. Al no existir un escalafón con carácter retributivo, se generaba una suerte de caos administrativo y falta de responsabilidad con las tareas por parte del personal. En relación directa con los problemas salariales, aparecían otros problemas tales como el ausentismo recurrente y la cantidad excesiva de horas extras. Estas prácticas funcionaban de hecho como un plus a los sueldos, aún cuando no se necesitaran o, lo que resulta más grave, ni siquiera se trabajaran.

Otro problema grave en el área administrativo-funcional era que el Instituto carecía de sistemas para tener cabal conocimiento sobre las tareas que desempeñaba cada uno de sus empleados ni poseía control alguno sobre los altos niveles de ausentismo. Esto ocasionó un gran abismo a la hora de planificar una reorganización del plantel de personal del Instituto.

Por último, también debió replantearse la relación con los gremios de trabajadores, con los cuales había mucha conflictividad, y luego de varias negociaciones se firmó un nuevo convenio colectivo de trabajo en reemplazo del anterior, el cual se encontraba sin homologar.

En lo que refiere a los problemas de tipo *prestacional* se identificó como prioritario y de gravedad el hecho de que el PAMI actuaba en un sistema de salud tremendamente deficitario. Este déficit claramente denotaba la inexistencia de una polí-



tica de salud orientada a cubrir las necesidades más urgentes de sus afiliados. La restricción en el acceso de los mismos a los servicios era extremadamente fuerte ya que existía gran sobre-demanda en relación a las capacidades con que contaba el Instituto. Esto se debe, entre otras cosas, a las características específicas de la población usuaria: predominantemente mayores de edad -que por tanto requieren una alta demanda de los servicios de salud- y de sectores económicos muy vulnerables. Las características de estos usuarios son muy importantes para entender la fuerte presión que ejercen sobre el sistema de salud en términos de demanda y el desafío que implican para la obra social más grande del país.

Una de las principales causas del déficit estructural del Instituto en materia de prestación a sus beneficiarios fue la existencia del sistema de gerenciamiento, instaurado en la década del '90 y símbolo de la corruptela de la gestión menemista al frente del PAMI. Si bien el gerenciamiento no era la única causa de los problemas presenciales su impacto en la ineficiencia del INSSJP fue fundamental.

Ahora bien, el principal problema interno relacionado con la corrupción se derivaba principalmente del sistema de gerenciamiento: la convivencia (y en muchos casos connivencia) entre prestadores y funcionarios del PAMI. Los funcionarios, que se sentían los “dueños” de los contratos, los negociaban con los prestadores y desviaban sus fondos. Esta situación instalaba en el Instituto una “corrupción estructural” que lo atravesaba transversalmente. La falta de control, la corrupción y los desvíos de fondos denotaban claramente la falta de transparencia en las contrataciones del organismo.

Otro aspecto conflictivo al fin, es la gran complejidad del Instituto: su enorme planta de personal y su dispersión geográfica en todo el país (cuenta con unas 10.500 personas trabajando en planta y unas 36 delegaciones (UGL - Unidades de Gestión Local) con gran dispersión geográfica y perfiles de afiliados completamente distintos. Posee numerosas bocas de atención al público y una fluida interrelación entre éstas y el Instituto (sólo la ANSES es comparable al PAMI en términos de cantidad de beneficiarios y dispersión geográfica, pero se diferencia en esta fuerte interrelación y la constante asistencia de sus afiliados, que no está presente en la ANSES). Estos datos acerca de la complejidad del Instituto son brindados por los entrevistados a fines de mostrar los grandes desafíos a alcanzar por el organismo y lo gradual que debe ser su proceso de avance.

Lo hasta aquí dicho permite entender los desafíos que la gestión actual enfrentó cuando se hizo cargo de la dirección del INSSJP.

OBJETIVOS Y ACCIONES

Como se dijo al principio, habiendo tomando conocimiento de los desafíos que debían enfrentarse, la conducción del PAMI se fijó objetivos de gestión claros:

- Aumentar y mejorar la cantidad y calidad de los servicios prestados a los afiliados;
- alcanzar mayores estándares de eficiencia y transparencia en la gestión; y
- definir políticas sociales y de salud (para poder lograr los dos objetivos previos).

Tomando esos objetivos como ejes de gestión, el PAMI avanzó en el diseño de soluciones específicas en los principales aspectos vulnerables, diseñando acciones orientadas a resolver las diversas problemáticas enunciadas.

En el área *administrativo-funcional* se avanzó mediante la firma de convenios colectivos de trabajo con los gremios de trabajadores y el desarrollo de un sistema de retribución escalafonario, que fueron poniendo en práctica una nueva política de relaciones laborales en el Instituto y una redefinición de la estructura administrativa.

En cuanto a los problemas del segundo tipo *-prestacionales-* el Instituto se concentró en el diseño e implementación de un nuevo modelo prestacional socio-comunitario orientado hacia el fortalecimiento de los sistemas de control (monitoreando de manera directa, sin intermediarios, el proceso de atención primaria de la salud, asegurando una fuerte presencia institucional en el mayor porcentaje de prestaciones ofrecidas, lográndolo a través de la descentralización de esas facultades en las Unidades de Gestión Local y su consecuente fortalecimiento), y la búsqueda de ciertos estándares de transparencia en las compras y contrataciones (modificando el sistema de contratación de las prestaciones médico asistenciales, eliminando la intermediación financiera y haciendo posible la vinculación directa del Instituto con quienes prestan efectivamente los servicios).

Veremos a continuación las políticas específicas implementadas por el PAMI en cada una de sus áreas y el impacto que esas políticas tuvieron en el mejoramiento de las condiciones de transparencia en la gestión.

16

RECURSOS HUMANOS

En términos de Recursos Humanos, el Instituto contrató al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-PIETTE del CONICET) para realizar un estudio interno que pudiera determinar la cantidad de personal con la que contaba el Instituto, las tareas que los mismos se encontraban desempeñando y la modalidad de contratación que poseían. Se pudo obtener información fehaciente sobre la situación y avanzar hacia la normalización de las condiciones laborales.

En este sentido, se pudo constatar, a partir de la información suministrada por la Gerencia del Instituto, que el mismo cuenta con 10.492 empleados. De este total general, la mayoría de ellos es de sexo femenino, 55,54%. Comparativamente con los varones, su promedio de edad es levemente inferior, 47,70 años contra 48,62 de los varones y su antigüedad en el Instituto es mayor, 16,82 contra 15,27 años correspondiente a los varones.



Tabla 1. Análisis por Género y Edad.

Análisis por Género y Edad				
Género	Cantidad	Porcentaje	Promedio Edad	Promedio Antigüedad
Masculino	4665	44,46%	48,62	15,27
Femenino	5827	55,54%	47,70	16,82
Total	10492	100%	48,16	16,13

Fuente: Información suministrada por el PAMI y procesamiento a cargo del CEIL PIETTE del CONICET.

Por otra parte, la mayoría de los empleados (10.249) tienen puestos estables (95,82%) y sólo 447 empleados se encuentran actualmente en la condición de contratados (Tabla 2). En cuanto a estos últimos, la mayoría de ellos (53,24%) son mujeres.

Tabla 2. Análisis según condición laboral.

Análisis según condición laboral		
Condición	Cantidad	Porcentaje
Contratados	447	4,18%
No Contratados	10249	95,82%
Total	10696	100%

Fuente: Información suministrada por el PAMI y procesamiento a cargo del CEIL PIETTE del CONICET.

A partir de la información sistematizada por este estudio, el Instituto diseñó un programa de re-distribución de las tareas más racional y eficiente, y la creación de un escalafón distributivo acorde a las distintas responsabilidades de los empleados.

Dentro de las posibilidades del organismo se han optimizado casi al máximo sus recursos y se han lanzado programas de capacitación fundamentales, tales como el programa de capacitación para médicos de cabecera.

Actualmente el Instituto se halla procesando y analizando nuevos datos acerca de su personal de manera de actualizar en forma periódica dicha información como correlato de la dinámica de los recursos humanos y su posible contribución a una mejora en la gestión.

NUEVO MODELO PRESTACIONAL DE ATENCION MÉDICA Y DE SALUD MENTAL

El nuevo modelo prestacional para los afiliados del PAMI -aprobado por Resolución N° 284 de la Dirección Ejecutiva del Instituto- apunta a eficientizar los recursos disponibles garantizando en todo momento la transparencia, la libre concurrencia e igualdad de oportunidades en todo el país para los prestadores contratados, evitando acciones monopólicas, oligopólicas y corporativas que han incidido en tiempos pasados de manera directa en el deterioro de la Institución. Específicamente se estableció un concurso público, abierto y permanente de prestadores bajo los principios de la Licitación Pública a fin de promover la participación de mayor número de oferentes.



Los principales fundamentos de los mismos son los siguientes:

- La supresión de las intermediaciones económicas parasitarias que fragmentaban e impedían la accesibilidad prestacional favoreciendo el cobro de plus, la demora de turnos, la ausencia de prestación y la falta de insumos;
- La reforma y cambio del medio contractual y los procedimientos de pago de los prestadores de Nivel I de atención y Oftalmológicos a fin de garantizar la correcta distribución del gasto en áreas sensibles de la atención médica; y
- La recuperación de la capacidad de gestión y control por parte del Instituto a fin de monitorear de manera directa, sin mediadores, el proceso de atención primaria de la salud asegurando una fuerte presencia institucional en el más amplio porcentaje prestacional.

Las acciones de orden prestacional, social y de gestión administrativa-económica llevadas adelante por el Instituto en el marco de éste nuevo modelo tienden a separar la contratación de los Servicios de Atención Médico de Nivel I del resto de los Niveles (II y III); ampliar la cobertura en el Nivel I de Atención y fortalecerlo, incluyendo especialidades de alta demanda ambulatoria; convocar por separado para la prestación integral oftalmológica en todos los niveles de atención, teniendo en cuenta el alto impacto social en la satisfacción de esta demanda, asegurando la consulta inmediata, la prescripción de anteojos y la celeridad en la resolución de las cirugías de cataratas, evitando la demanda insatisfecha; mejorar la distribución del gasto operativo destinado a las prestaciones médicas, garantizando la accesibilidad de los beneficiarios a los servicios, eliminando la intermediación; recuperar la capacidad de gestión y control por parte del Instituto a través de la descentralización y consecuente fortalecimiento de las Unidades de Gestión Local; y definir la patología prevalente ambulatoria de los beneficiarios, promoviendo la prevención y asegurando la mayor accesibilidad y contención para su pronta atención.

SISTEMAS DE CONTROL

Como ya señalamos uno de los pilares de la nueva gestión se constituyó en torno a reforzar el control interno y externo del Instituto a través de una serie de políticas y estrategias como, en cuanto al control interno, la continuación formal del Consejo Participativo de Auditoría, Control y Planeamiento Estratégico, convocando para su integración a la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, a la Superintendencia de Servicios de Salud, a la Defensoría del Pueblo de la Nación, al Ombudsman de la Tercera Edad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un representante de las Universidades Nacionales propuesto por el Consejo Interuniversitario Nacional y un representante de la Academia Nacional de Medicina cuya finalidad consiste en participar en la elaboración de una normativa para la reestructuración del organismo.



A los fines de fiscalizar y controlar los actos de los órganos y funcionarios del Instituto se creó la Sindicatura General del Organismo, que tiene entre sus facultades la de conocer los actos que emanen del Director Ejecutivo y producir informes sobre memorias, estados contables y estados de resultados. También allí, bajo su órbita, funciona la Unidad de Auditoría Interna que comparte con la Auditoría Prestacional la función de revisar tanto el desempeño de los agentes de la Obra Social Nacional como el de los prestadores médicos que prestan sus servicios para el Instituto.

A su vez, como un órgano de control especial, se instaló dentro del PAMI una Unidad Fiscal de Investigaciones cuya facultad consiste en recibir denuncias que puedan derivar en el inicio de acciones penales e iniciar investigaciones preliminares respecto de delitos económicos que tengan como sujeto pasivo al Instituto.

Como resultado del relevamiento de causas efectuadas por agentes de la Unidad precitada se registraron más de 600 investigaciones preliminares referidas a eventos de trascendencia económica para el ente, como también situaciones donde resultan damnificados los beneficiarios del PAMI o su patrimonio.

A tal efecto se han orientado las pesquisas a una misma línea investigativa, principalmente en aquellas que se vinculan a hechos de corrupción focalizados en determinadas áreas del Instituto, tanto a nivel central como de las Unidades de Gestión Local. El resultado obtenido fue de gran relevancia dado que la información aportada se constituyó en un insumo central para las políticas del Instituto, más aún en aspectos de gran incidencia como los recursos humanos y económicos.

En particular el organismo ha llevado a cabo contrataciones bajo licitación pública para la provisión de especialidades medicinales, audífonos y marcapasos -entre otros insumos- dando intervención como veedores en todo el procedimiento contractual a la Dirección de Planificación de políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción y a otros organismos de control especializados. Este tema es el central de este estudio y será tratado con posterioridad en un capítulo específico.

CAPACITACION

El curso de capacitación a distancia -E-learning- “Compras y Contrataciones Transparentes” llevado a cabo en el marco del Proyecto PNUD ARG/05/013 -“Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción”, por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia tuvo entre sus destinatarios al personal del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados (PAMI). Dicho curso tuvo como objetivo mejorar el sistema de gestión de las compras y contrataciones para la provi-

sión de insumos básicos, agilizar los procedimientos necesarios para ello y transparentar la selección de los contratistas, a través del aumento de la competencia de los proveedores.

El curso de Compras y Contrataciones Transparentes ha tenido muy buenos resultados. La población objetivo del curso fueron los recursos humanos que trabajan en las áreas de compras y contrataciones de las diferentes UGLs. Teniendo en cuenta la gran dispersión territorial de las Unidades de Gestión se aprovechó al máximo las prestaciones de la capacitación a distancia. El curso tuvo altos niveles de participación, así como de satisfacción por los cursantes. Se están realizando los preparativos para hacer el curso por segunda vez con un nuevo grupo de alumnos.

Asimismo, se está trabajando en la implementación de un curso on-line sobre Ética Pública para funcionarios del PAMI.

La experiencia del curso ha sido documentada en la publicación SICEP - *Sistema de Capacitación a Distancia en Ética Pública*, recientemente editado por la Oficina Anticorrupción.

Al mismo tiempo, y en orden a reforzar las instancias de capacitación, se desarrolló una plataforma virtual para la realización de cursos de capacitación en distintos aspectos que hacen al funcionamiento del PAMI.

POLITICAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Más allá de que el PAMI no está formalmente alcanzado por las disposiciones del Decreto N° 1172 -norma que establece el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional suscripto por el Presidente Kirchner en diciembre de 2003-, la Dirección Ejecutiva resolvió considerar esas disposiciones aplicables al organismo. En tal sentido viene cumpliendo tanto con la entrega de información y documentación (acceso a la información) como con la publicación de las reuniones de gestión de intereses (agendas públicas).

Estas políticas de apertura de información y de transparencia en la gestión son de vital importancia en la consolidación de un modelo distinto de conducción del PAMI, que se apoya en una administración abierta a los beneficiarios del Instituto y a la sociedad en general.



IV - LAS CONTRATACIONES EN EL PAMI

LAS POLÍTICAS DE CONTRATACIONES DEL INSTITUTO

El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) posee un marco regulatorio de contratación propio regido por el Régimen General de Contrataciones de Bienes, Servicios y Prestadores de Servicios Médicos Asistenciales y Sociales.

Oportunamente, la Oficina Anticorrupción, a través de la Dirección de Políticas de Transparencia, colaboró con el Instituto en el diseño del Régimen de Contrataciones, introduciendo cláusulas de transparencia y anticorrupción que siguen los estándares internacionales en materia de mecanismos preventivos en el ámbito del combate a la corrupción.

Uno de los avances fundamentales de la actual gestión fue la implementación concreta de esas disposiciones y su cumplimiento estricto, dando señales claras al mercado de proveedores de los insumos que utiliza el Instituto y a la sociedad toda, de que comenzaba una nueva etapa en el PAMI.

A partir de los lineamientos planteados, se identificaron dos situaciones diferentes en el momento en el que se generan las necesidades de compra: una conocida como “compras estandarizadas”, aquellas que se mantienen relativamente invariables y son significativas cuantitativamente hablando (13 insumos médicos más utilizados: marcapasos, audífonos, vacunas anti-gripales, elementos de ayuda externa, ostomizados, etc.) y otras que por su naturaleza no pueden ser previstas con antelación. Estas necesidades se detectan principalmente en las áreas técnicas, que tienen un vínculo fluido con las UGL. Sin embargo, existen otras compras que se llevan a cabo de forma descentralizada en cada una de las unidades de gestión. Estas últimas son detectadas por el área usuaria, quien inmediatamente genera un expediente caratulado con los esbozos técnicos del pedido y un costo estimado del mismo. Este costo estimado de la compra es confeccionado por el área requirente en base a compras anteriores. De requerir la adquisición de un producto novedoso para el Instituto, esta área pide colaboración a otros sectores del mismo como también al área técnica.

Ahora bien, con respecto a la planificación o confección de un Plan Anual de Compras, éste no es usual en el Organismo. Es reconocida la existencia de varios intentos por confeccionarlo aunque aún no lo han podido hacer; aunque el Instituto está trabajando en su formulación. Actualmente cuentan con una planificación informal de las compras estandarizadas.

La responsabilidad de autorización de las compras es definida por la Resolución N° 990. De acuerdo a los montos, puede variar desde las UGL hasta el nivel central. En este sentido, las UGL funcionan con una estructura administrativa “de hecho”, ya que formalmente no poseen áreas de compras pero en la realidad existen y administran fondos descentralizados.

El procedimiento de compras más utilizado por el Instituto es la *licitación pública*. La compra de los 13 insumos estandarizados mencionados anteriormente se realiza por este tipo de procedimiento, aunque ante ciertas excepciones o especifici-

dades de los mismos se utiliza el procedimiento de contratación directa por trámite simplificado y/o la licitación privada. En ciertas oportunidades, ante las novedades médicas propias del desarrollo científico o ante situaciones en las que se requieren especificaciones técnicas particulares se recurre a la utilización de la contratación directa vía excepción por exclusividad y/o urgencia. Por otra parte, el Instituto en muchas ocasiones también utiliza como tipo de contratación la licitación privada, ya que la considera, en función a su experiencia, tan eficiente y transparente como la licitación pública.

Hoy en día, como medida paliativa, se ha estandarizado la adquisición de los 13 insumos más comprados y más cuantiosos del Instituto mediante licitación pública, y últimamente se está implementando una metodología que prevé la utilización de un único pliego de especificaciones técnicas, con diversos renglones y diferentes aperturas como medio para evitar la cartelización del mercado.

Entre las licitaciones más problemáticas se destaca la provisión de oxígeno; se trata de un mercado oligopólico, que incluso en algunas zonas del país opera solamente una empresa. En el caso de este insumo se ha regionalizado la compra y se ha dividido por renglones para generar una mayor eficiencia. Además, se paga el servicio por prestación y no por cápita, evitando así una sub-prestación a los pacientes, generada por la ausencia de control.

Con respecto al Pliego de Bases y Condiciones Generales, éstos son confeccionados siguiendo un formato estandarizado de antemano. Las áreas requirentes son las encargadas de su confección siguiendo esos patrones pre-establecidos. Una vez confeccionado el pliego, es función del área de contrataciones del Instituto llevar adelante al trámite administrativo contractual de acuerdo al procedimiento establecido en la normativa vigente. Se estima una gran ventaja para la transparencia en las contrataciones que los pliegos en la actualidad sean gratuitos y puedan adquirirse vía Internet. Antes de la implementación de esta nueva metodología, solía venderse información y las características de la licitación se “filtraban” con anterioridad a su publicidad, generando posiciones diferenciales para ciertos proveedores y fomentando la connivencia entre funcionarios y oferentes deshonestos.

La confección de estos Pliegos y el procedimiento licitatorio, en todas sus etapas, ha contado con la asistencia técnica y la intervención de organismos tales como la Procuración del Tesoro de la Nación, Sindicatura General de la Nación, ONU -a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-, Escribanía General de la Nación, y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción. En muchas ocasiones también se han realizado consultas con proveedores en una etapa anterior a la publicación del pliego (mediante una pre-publicación en la página web del organismo y en prensa) para ver si las especificaciones agregadas en el mismo eran comprendidas con facilidad por todos los oferentes. Si bien esta práctica ya es recurrente para el organismo, la misma no se encuentra expresada en una normativa.

En cuanto a la difusión y publicidad de los llamados de licitación, éstos son publicados en la página web del Instituto, a la vez que se invita específicamente a todos los proveedores ingresados en el Registro Interno de Proveedores del PAMI y a aquellas empresas que el área requirente solicite. A través de este registro interno



de proveedores el Instituto posee los datos de todos los oferentes con los que tuvieron o tienen algún tipo de contacto. Este registro es constantemente actualizado por el área encargada de su administración. A la vez de ser una herramienta útil para la publicación de un llamado, este registro también da cuenta de las denuncias efectuadas y las empresas sancionadas. Cuando un proveedor es sancionado directamente se lo elimina del registro, ya que a través del mismo se busca un esquema más rígido de contratación que le otorgue al organismo cierto conocimiento y respaldo de los proveedores que trabajan con ellos.

Existen rubros en los que los oferentes son más conflictivos que en otros (Ejemplos, los stents). Con respecto a las impugnaciones se suscitan inconvenientes ya que si bien muchas de ellas son bien intencionadas y enriquecedoras para el procedimiento, la mayoría no lo son, provocando un retraso irrecuperable en el procedimiento. Esto se profundiza por las particularidades del mercado médico y el volumen de las compras que lleva a cabo el PAMI.

VEEDURIAS DE LAS CONTRATACIONES

Para introducirnos en los procedimientos de contratación en los que intervino la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción es necesario describir los alcances de las veedurías realizadas en el Instituto.

El Instituto solicitó, a principios del año 2004, la intervención de esta Dirección en procedimientos contractuales aún en trámite. El objetivo de este requerimiento se fundamentó básicamente en mejorar la gestión de las contrataciones de insumos y servicios mediante la implementación de mecanismos de transparencia destinados a optimizar el perfil de los mencionados procedimientos.

Cabe aclarar que en ocasiones la imposibilidad de interrumpir la prestación de salud por ser un servicio público hace que las políticas de prevención en los procedimientos contractuales se dilaten un tiempo más, impidiendo el inicio de nuevos llamados a contratación hasta tanto no se cubra en forma total y eficiente la demanda de los bienes y servicios requeridos con premura. Como consecuencia de ello, resulta complejo armonizar la transparencia y eficiencia en las contrataciones con la debida continuidad del servicio público.

Sin perjuicio de ello, las medidas implementadas se orientan específicamente a lograr una amplia publicidad y difusión de los llamados a contratación, mayor concurrencia de oferentes, igualdad en el tratamiento de los oferentes, evaluación de las ofertas y adjudicación a través de parámetros claros y objetivos.

Es en ese marco que se han realizado reuniones con representantes del Instituto, a fin de precisar el ámbito de participación de los veedores, explorar las necesidades del Instituto vinculados al universo de insumos y servicios que ese organismo contratante adquiere en forma habitual y conocer las características particulares y vicisitudes que se presentan en los trámites mencionados.

En ese orden, y a fin de mantener un sistema de veedurías uniforme y eficaz, se manifestó expresamente el alcance de la participación de la DPPT haciendo hincapié en que la misma se haga efectiva con anterioridad a la publicación del llamado.

Entre los aspectos en los cuales la Dirección sugirió intervenir se destacan:

1. Análisis de observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones.
2. Monitoreo del cumplimiento de los requisitos formales atinentes al procedimiento de contratación, tales como: requisitos de publicación, exigencias de transparencia en los actos formales de recepción, apertura de ofertas, evaluación y adjudicación del contrato, aplicación de los criterios para determinar la oferta más conveniente.

3. Asesoramiento respecto al régimen normativo aplicable a fin de optimizar la gestión de cada procedimiento contractual. En particular tipo de procedimientos, modalidades contractuales, medios de difusión, confección de los pliegos, inclusión de parámetros de evaluación, mejora de precios, consulta a áreas y organismos especialistas en el objeto contractual, entre otros.

4. Cumplimiento de las prescripciones referidas de la ley de ética respecto de las inhabilidades para contratar con el Instituto cuando se presume la existencia de conflictos de intereses e incompatibilidades. El objetivo de esta norma es mantener la independencia de criterio y el principio de equidad que debe tener todo funcionario público teniendo en cuenta que no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.

PARTICIPACION DE LA DIRECCION DE PLANIFICACION DE POLITICAS DE TRANSPARENCIA

En particular los veedores designados participaron en procedimientos contractuales realizados durante el período 2004-2007 cuyos objetivos se refieren a la adquisición de insumos y servicios tales como:

CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

- Provisión de audífonos y los correspondientes estudios audiológicos y de adaptación, año 2004-2005.
- Provisión de marcapasos unicamerales y bicamerales, catéteres bipolares y epicárdicos.
- Servicio de vigilancia para los Policlínicos PAMI I y PAMI II, dependientes de la U.G.L. IX-ROSARIO.
- Provisión de reactivos, insumos y equipamiento para determinaciones automáticas y manuales en los laboratorios de análisis clínicos con destino a los Policlínicos PAMI I y PAMI II, dependientes de la U.G.L. IX-ROSARIO.
- Servicio de lavandería industrial para los Policlínicos PAMI I y PAMI II, dependientes de la U.G.L. IX-ROSARIO.
- Servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos patológicos para los Policlínicos PAMI I y PAMI II, dependientes de la U.G.L. IX-ROSARIO.
- Adquisición de un inmueble con destino a la sede central del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.



- Provisión de prótesis implantes y elementos de uso en cirugía cardiovascular y neurocirugía.
- Provisión de lentes intraoculares plegables y lentes rígidos.
- Provisión de insumos para cardiología intervencionista.
- Provisión de insumos para cirugía general, cirugía mínimamente invasiva, neurocirugía y urología.
- Provisión de insumos para cirugía cardiovascular.
- Provisión de medicamentos y elementos descartables para los policlínicos I y II de Rosario.
- Provisión y distribución de elementos higiénicos absorbentes descartables (pañales).

NUEVO MODELO PRESTACIONAL DE ATENCION MÉDICA Y DE SALUD MENTAL

Respecto a estos nuevos sistemas se efectuaron recomendaciones y sugerencias específicamente en cuestiones vinculadas con la transparencia en la selección de los prestadores, Menú Prestacional y Régimen de Penalidades.

Como recomendación del nuevo modelo prestacional de salud mental, teniendo en cuenta que el criterio de evaluación se centra en la capacidad prestacional (recursos físicos, enfermería, farmacia, alimentación, recursos humanos, funcionamiento y organización, hotelería, actividades terapéuticas etc.) se expresó la necesidad de efectuar auditorías que constaten la situación actual del prestador, previo a emitir el dictamen de acreditación favorable o desfavorable de la mencionada capacidad prestacional, a fin de asegurar al Instituto información confiable que respalde la contratación final.

RESULTADOS FINALES DE LA PARTICIPACIÓN EN ALGUNOS PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES

Es preciso destacar que el progreso conjunto en la gestión de las contrataciones fue paulatino y continuado a lo largo del período 2004-2007, por lo cual se podrá observar que hubo aspectos que resultaron dificultosos inicialmente, tales como la norma aplicable, diseño del pliego, sistema de evaluación, entre otros, y que actualmente se hallan optimizados con la puesta en práctica del bloque de sugerencias expuesto por el organismo veedor.

1. AUDIFONOS

Uno de los primeros procedimientos contractuales en los que participó la DPPT en el año 2004 y 2005 se refirió a la adquisición de audífonos. En este caso la ingerencia de la veeduría efectuada se enfocó, como se explicó precedentemente, a aspectos distintos a los llevados a cabo con posterioridad.

En primer lugar, cabe indicar que la participación se inició luego del acto de apertura de las ofertas de la licitación en cuestión, al que se presentaron 13 ofertas, hallándose el trámite de la contratación en la etapa de evaluación de las propuestas.

Asimismo los oferentes debían cotizar dos renglones, el primero correspondiente a audífonos analógicos y el segundo a audífonos digitales. Para cada renglón se estableció como requisito la presentación de dos modelos o marcas de audífonos, así como una cantidad anual mínima y máxima, lográndose de esta forma un diseño de Pliego más ajustado a la demanda real y a las características del mercado

En lo que respecta a las actividades desarrolladas en representación de la Dirección, se ha concurrido a las reuniones convocadas por la Comisión Evaluadora, constituida para esta Licitación, a fin de asesorarla en el trámite contractual y las normas aplicables. Además se efectuaron recomendaciones en materia de transparencia para la gestión del procedimiento de selección llevado a cabo.

Para la evaluación de las ofertas se sugirió, respecto de la admisibilidad, efectuar una evaluación más detallada de las propuestas, previa y aislada del precio unitario, teniendo en cuenta aspectos formales, contables y técnicos mediante la intervención de las áreas y/o profesionales con conocimientos técnicos específicos y de acuerdo con lo previsto en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

Como primera instancia se aconsejó una evaluación formal a efectos de examinar los documentos exigidos en el Pliego de Bases y Condiciones y el Régimen General de Contrataciones del Instituto como la garantía de representación en el país de la marca de audífono ofertada, antecedentes en el mercado nacional e internacional, presentación de muestras, garantía avalada por el fabricante y servicios de post-venta.

En segundo término se consideró conveniente efectuar una evaluación contable como instrumento para analizar la capacidad económico-financiera de los oferentes a través de índices que determinen la liquidez, rentabilidad de capital propio, endeudamiento total, endeudamiento a corto plazo y solvencia.

Para la evaluación técnica se consideró relevante verificar la acreditación de la red de consultorios de atención fonoaudiológica y equipamiento, antigüedad en la provisión de los insumos, la calidad de los productos, antecedentes de uso y documentación técnica que se adjunte, aprobación de la ANMAT, calidad de los estudios audiológicos, servicios de adaptación de audífonos y accesibilidad de los usuarios, e infraestructura técnica y servicios de post-venta.

A su vez se hizo hincapié en la claridad y objetividad de la fundamentación de la admisibilidad de las ofertas en resguardo del principio de igualdad. En ese sentido, se señaló la posibilidad de pedir informes a organismos cuyas funciones se relacionaran con el objeto del llamado, como universidades, consejos profesionales, etc.

También se subrayó la importancia de publicar y notificar en forma fehaciente los actos emitidos por la Comisión Evaluadora que posibilite a los oferentes ejercer en forma debido su derecho a defensa.

Durante todo el procedimiento contractual se brindó asesoramiento técnico en la aplicación de las normas del Régimen de Contrataciones del Instituto, Pliego Único de Bases y Condiciones Generales y del Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

Finalmente de la comparación con anteriores contrataciones con el mismo objeto se obtuvieron los siguientes resultados:

- Evaluación pormenorizada de ofertas en 2 etapas - Acta de Admisibilidad e Informe de Evaluación.



- Pedido de Informes a distintos organismos tales como: Informe Técnico de la Facultad de Medicina de la U.B.A.; Informe Técnico del Departamento Prestaciones Especiales del Instituto, Informe Técnico del Departamento Prestaciones Especiales del Instituto, Información de la empresa NOSIS sobre importaciones de audífonos por marca, Recomendaciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, Informe Veraz etc.
- Publicidad y notificación fehaciente de los actos emanados de la Comisión Evaluadora.
- Mejoramiento de ofertas en precio y cantidad en condiciones de igualdad para los proponentes admitidos en la primera etapa.
- Adjudicación a la oferta más conveniente.
- Precio considerablemente más bajo del cotizado por los demás oferentes.
- Ahorro significativo respecto del valor de audífonos adquiridos con anterioridad.

2. AUDIFONOS II

Con respecto a la contratación de audífonos llevada a cabo por el Instituto en el año 2005, cabe indicar que la participación se inició con anterioridad a la publicación de la convocatoria al llamado de la licitación en cuestión. El Pliego de Bases y Condiciones aún se hallaba en etapa de elaboración, circunstancia óptima para las tareas de prevención que lleva adelante la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA.

Respecto de las actividades desarrolladas en representación de la Dirección, se ha analizado, en primera instancia, el contenido del Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones, específicamente en lo atinente a las Condiciones Particulares.

La Licitación Pública se efectuó bajo la modalidad de precio tope. La determinación de dicha modalidad se realizó en base a antecedentes técnicos, administrativos y comerciales recabados por el Instituto.

Concluida la etapa de elaboración del Pliego de Bases y Condiciones se recomendó dar amplia publicidad al llamado en distintos medios como Boletín Oficial, Página web del Instituto, cámaras que nucleen proveedores del rubro etc., sin perjuicio de las invitaciones cursadas, a fin de garantizar la mayor concurrencia de oferentes y transparencia de la contratación.

También, al igual que el procedimiento precedente, se brindó sugerencias en el trámite administrativo de la contratación en función al marco legal aplicable al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y en aspectos de transparencia para la gestión del procedimiento de selección llevado a cabo.

Aquí también se propuso evaluar de manera profunda las propuestas, previa y aisladamente del precio unitario, teniendo en cuenta aspectos formales, contables y técnicos a cargo de áreas y/o profesionales con conocimientos técnicos específicos y de acuerdo con lo previsto en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

En resguardo del principio de igualdad, se señaló la necesidad de fundamentar la evaluación de las ofertas en forma clara y objetiva, así como la publicación y notificación de los actos producidos en circunstancia de dicha evaluación.

De la comparación con anteriores contrataciones con el mismo objeto se obtuvieron los siguientes resultados:

- Adecuado diseño del Pliego: encuadre de la contratación bajo la modalidad de precio tope en base a antecedentes técnicos, administrativos y comerciales recabados por el Instituto.
- Amplia publicidad del llamado: Boletín Oficial de la República Argentina, página web del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados e invitaciones cursadas a más de 30 empresas del rubro.
- Evaluación pormenorizada de ofertas: análisis de admisibilidad de las ofertas y estudio de los aspectos formales, técnicos y económicos.
- Publicidad y notificación fehaciente de los actos emanados de la Comisión Evaluadora.
- Adjudicación a la única oferta admisible por ajustarse técnica y económicamente al Pliego de Bases y Condiciones.
- Ahorro respecto del valor de los audífonos provistos por la misma firma en la licitación anterior.

3. MARCAPASOS Y CATETERES

La participación se inició con anterioridad a la publicación de la convocatoria del llamado de la licitación en cuestión. Precedentemente explicamos la ventaja que trae aparejadas que las tareas de prevención que lleva adelante en esta Dirección se inicien en esta instancia contractual.

Respecto de las actividades desarrolladas en el marco de las veedurías, se ha analizado en primera instancia el contenido del Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones, específicamente en lo atinente a las Condiciones Particulares.

La Licitación Pública se efectuó bajo la modalidad de orden de compra abierta permitiendo al organismo requerir las cantidades parciales necesarias y comprometer el gasto sólo por la parte efectivamente utilizada.

Asimismo se convocaron reuniones a fin de entender sobre aspectos técnicos de los marcapasos, particularmente del proceso de re-esterilización y reimplante de tales insumos.

Concluida la etapa de elaboración del Pliego de Bases y Condiciones se propuso dar amplia publicidad al llamado en distintos medios a fin de garantizar la mayor concurrencia de oferentes y transparencia en el procedimiento de contratación.

También se prestó asesoramiento en el trámite administrativo de la contratación en función al marco legal aplicable al Instituto, y se efectuaron recomendaciones en materia de transparencia para la gestión del procedimiento de selección llevado a cabo.

En ese orden se sugirió, al igual que en casos anteriores, realizar una evaluación más detallada de las propuestas comprendiendo los aspectos antes mencionados.

En esta licitación también se apuntó a la claridad y objetividad de la fundamentación de las actas de evaluación emanadas de la Comisión Evaluadora, como también la publicación y notificación de esas actas, en resguardo del principio de igualdad.

Con el asesoramiento y el apoyo de la DPPT se logró una evaluación más eficiente y transparente de las propuestas presentadas en esta Licitación. En particular se receptaron y aplicaron todas las sugerencias y recomendaciones consignadas precedentemente.

De la comparación con anteriores contrataciones se obtuvieron los siguientes resultados:

- Adecuado diseño del Pliego de Bases y Condiciones:
 - a) Encuadre de la contratación bajo la modalidad orden de compra abierta posibilitando al organismo efectuar requerimientos parciales y a su vez comprometer el gasto solo por la parte efectivamente utilizada.
 - b) Incluye el procedimiento de re-esterilización y reimplante como opción permitiendo la presentación potencial de mayor número de oferentes.
- Amplia publicidad del llamado: Boletín Oficial de la República Argentina, página web del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados e invitaciones cursadas a más de 25 empresas del rubro.
- Evaluación pormenorizada de ofertas contemplando aspectos formales, técnicos y económicos.
- Publicidad y notificación fehaciente de los actos emanados de la Comisión Evaluadora.
- Adjudicación a la oferta más conveniente por presentar un descuento total del 13 %.
- Ahorro significativo respecto del valor de los marcapasos adquiridos con anterioridad.

4. IMPLANTES Y ELEMENTOS PARA CIRUGÍA CARDIOVASCULAR Y NEUROCIRUGÍA

En este caso la veeduría se efectuó con anterioridad a la publicación del Pliego de Bases y Condiciones.

En primera instancia se analizó el Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones, específicamente en lo atinente a las Condiciones Particulares.

La Licitación Pública se efectuó bajo la modalidad de orden de compra abierta organizando de forma óptima la provisión.

A su vez respecto del artículo 4º inciso c) relativo a “las personas no habilitadas para contratar” se advirtió, como autoridad de aplicación de la Ley de Ética N° 25.188, la necesidad de interpretarlo de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de dicha ley, en cuanto menciona la mera participación societaria como uno de los elementos para que se configure una situación de incompatibilidad o conflicto de intereses del funcionario o agente, sin alusión alguna a la participación suficiente para formar la voluntad social y/o participación accionaria de tales sujetos como expresa el artículo en primer término citado.

Como en los casos anteriores se recomendó dar amplia publicidad al llamado en distintos medios. Además se aconsejó respecto de las normas aplicables a la contratación.

Con fecha 27 de octubre de 2006 el Instituto dejó sin efecto los renglones 1, 3 y 4 relativos a stents coronarios con liberación de drogas, filtros de vena cava y

extensiones de endoprótesis aórtica expresando en los considerandos del acto administrativo fundamentos vinculados a diversas deficiencias halladas en las especificaciones técnicas diseñadas para tales renglones, así como el surgimiento de sospechas respecto al ejercicio de prácticas colusorias por parte de las firmas oferentes.

Los renglones restantes se adjudicaron mediante Resolución del organismo N° 443/2007.

A los fines de adquirir los insumos pendientes, agrupados en los renglones que quedaron sin efecto, se proyectó un nuevo llamado a contratación para adquirir los insumos pendientes. A tal efecto el organismo contratante consultó con esta Dirección respecto de los mecanismos existentes para cotejar las especificaciones a fin de aportar mayor claridad y transparencia al procedimiento de selección y al pliego de bases y condiciones.

En respuesta al requerimiento precedente se propuso como conveniente organizar una ronda de consultas con la presencia de potenciales oferentes y/o actores que el Instituto considerase relevantes, haciendo hincapié en su difusión en un amplio conjunto de medios. La reunión de consultas tiene como finalidad obtener información para cotejar, completar o reformular las especificaciones técnicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 del Régimen de Contrataciones del Instituto.

En función a la propuesta antes citada el Instituto llevó a adelante las acciones necesarias para organizar la reunión consultiva, considerando este mecanismo como un aporte esencial al trámite contractual de que se trata.

En ese orden el organismo contratante determinó que las consultas se efectuarían respecto de las especificaciones técnicas teniendo en cuenta que la operatoria de provisión no presentaba problema alguno en el mercado, contribuyendo beneficiosamente a la atención de los afiliados.

La ronda de consultas se realizó el 27 de febrero de 2007 y de acuerdo con las prescripciones del artículo 31 del Régimen General de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios Médicos Asistenciales, aprobado por Resolución N° 135/03. A tal efecto se cursaron invitaciones a 15 empresas que habitualmente cotizan los productos requeridos en la presente contratación y a la Cámara de empresas del sector (CADIEM), concurriendo en consecuencia 12 empresas.

Los ejes del debate para determinar las características técnicas de los insumos se centraron en los siguientes aspectos:

- Medidas de los stents
- Drogas específicas
- Material de construcción
- Evidencias clínicas
- Acceso a mayor número de oferentes

Finalmente el organismo resolvió iniciar 3 trámites licitatorios nuevos, atento al tiempo transcurrido desde la adjudicación de la contratación efectuada bajo la licitación Pública N° 67/2006, en los cuales se incluyó la totalidad de los renglones, es decir los adjudicados, los desiertos y los dejados sin efecto. Los Pliegos de Bases y Condiciones adoptaron los aspectos consensuados en las reuniones consultivas llevadas a cabo el 27 de febrero de 2007. Estas contrataciones se hallan aún en trámi-



te, habiéndose designado veedores de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia para cada caso.

Con el asesoramiento y el apoyo de la Dirección de Planificación y Políticas de Transparencia se logró un procedimiento contractual de mayor eficiencia y transparencia. En particular se receptaron y aplicaron todas las sugerencias y recomendaciones consignadas precedentemente.

De la comparación con anteriores contrataciones se obtuvieron los siguientes resultados:

- Intervención de la veeduría de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia con antelación de la publicación del llamado a contratación.
- Amplia difusión del llamado a contratación: Boletín Oficial de la República Argentina, página web del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados e invitaciones cursadas a más 100de empresas del rubro.
- Aplicación de herramientas de transparencia, particularmente la organización de una ronda de consultas con la presencia de DOCE (12) potenciales oferentes y actores de relevancia para el Organismo Contratante, a fin de cotejar, completar y reformular las especificaciones técnicas del Pliego de Bases y Condiciones.
- Separación de la contratación original en tres procedimientos de selección, abarcando cada uno de ellos un agrupamiento con mayor afinidad y dispersión de los insumos adquiridos, a efectos de contribuir a una eficiente tramitación respecto del manejo administrativo y del análisis técnico por parte de la Comisión Evaluadora.
- Adecuado diseño de los Pliegos de Bases y Condiciones.
- Recepción de un número considerable de ofertas, en total 27 ofertas, garantizando amplia concurrencia.
- Ahorro respecto del valor de los insumos adquiridos en licitaciones anteriores.

5. LENTES INTRAOCULARES

La participación se inició con anterioridad a la publicación de la convocatoria del llamado de la licitación en cuestión, hallándose el Pliego de Bases y Condiciones en etapa de elaboración, satisfaciendo de esta forma las pautas de colaboración que posibilitan a la Dirección llevar al efecto las tareas de prevención.

Respecto de las actividades desarrolladas por los veedores, se ha analizado en primer lugar el contenido del Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones, específicamente en lo atinente a las Condiciones Particulares. A tal efecto se observó que la Licitación Pública se efectuaría bajo la combinación de modalidades de precio tope y de orden de compra abierta, modalidad esta última que permite al organismo sistematizar de forma adecuada la licitación.

Concluída la etapa de elaboración del Pliego se recomendó, a través del Informe Inicial de Veeduría, dar amplia publicidad al llamado en distintos medios.

Asimismo en el mencionado Informe se señaló la importancia de interpretar el artículo 5º inciso c) relativo a “las personas no habilitadas para contratar” de con-

formidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Ética N°25.188 y en función a lo explicado ut supra.

El 2 de febrero de 2007 se presencié el acto de apertura de ofertas, habiéndose presentado siete ofertas.

Por otro lado se priorizó en la claridad y objetividad de la evaluación a cargo del Instituto.

Finalmente cabe señalar que en forma simultánea al desenvolvimiento de la contratación la DPPT dio apoyo en la aplicación de normas del Régimen de contrataciones vigente en el Instituto.

Mediante la intervención de esta Dirección se logró una gestión más eficiente y transparente en la presente contratación, receptándose la totalidad de las sugerencias consignadas más arriba.

A modo de comparación con anteriores contrataciones, se citan los siguientes resultados:

- Adecuado diseño el Pliego: encuadre de la contratación bajo la combinación de modalidades de precio tope y orden de compra abierta.
- Características y Especificaciones Técnicas elaboradas en base a un Informe de consumo estimado anual de las áreas con competencia específica, comprendiendo aspectos tales como: cantidad de lentes por regiones, modo de suministro de los insumos, certificación de organismos control sanitarios, modalidad operativa de la prestación y convalidación de las prestaciones.
- Informe económico-financiero para fijar los precios tope, tomando como criterio los precios adjudicados en la anterior licitación.
- Amplia publicidad del llamado: Boletín Oficial de la República Argentina, página Web del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados e invitaciones cursadas a más de 40 empresas del rubro.
- Ahorro significativo respecto del valor de los lentes adquiridos con anterioridad. Respecto de las lentes rígidas se produjo un ahorro de casi el 45 % y de las lentes plegables un 35%.

CONTRATACIONES FINALIZADAS POR OTRAS CAUSALES

Por otra parte, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la O.A. participó en contrataciones que por diversos motivos concluyeron sin adjudicarse.

Respecto de la Licitación Pública para la adquisición del inmueble para trasladar la sede central del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados se inició la intervención del área de transparencia de esta Oficina Anticorrupción con antelación a la publicación del llamado a contratación y se remitieron las siguientes propuestas (la mayoría en torno a la modificación de los pliegos de Bases y Condiciones):

- Requerir nuevamente al Organismo Nacional de Bienes del Estado la información relativa a la disponibilidad de inmuebles con las características y especificaciones actualizadas e incluidas en la contratación;



- Interpretar el artículo 5° inciso c) relativo a “las personas no habilitadas para contratar” de conformidad con lo establecido en el artículo 15 en la Ley de Ética N° 25.188 de acuerdo con los fundamentos que venimos esgrimiendo en esta presentación;
- En cuanto al artículo 13° “Mejoras y Adecuaciones” del Pliego de Bases y Condiciones se consideró adecuado detallar con más precisión el deber de cotizar la oferta básica u “original” que reúna las características básicas y especificaciones técnicas requeridas en el Pliego que rige la contratación y la posibilidad efectuar ofertas alternativas que incorporen las mencionadas “Mejoras y Adecuaciones”; y
- Ampliar la difusión de la convocatoria a los medios ya mencionados en el presente informe.

Finalmente la Comisión Evaluadora designada al efecto desestimó todas las ofertas por inadmisibles y declaro el procedimiento contractual inadmisibile.

PARTICIPACIONES ESPECÍFICAS

Aplicación concreta de mecanismos de transparencia

En este apartado es nuestra intención abarcar los mecanismos que se aconsejaron aplicar al Instituto en procedimientos de selección que por sus implicancias y particularidades lo exigían.

En el caso de los stents ya hemos comentado la ronda de consultas efectuada y sus resultados alcanzados.

En la contratación relativa a la provisión de medicamentos y elementos descartables para los policlínicos I y II de Rosario, aun en proceso, se integró a representantes de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia a una Comisión de Trabajo para analizar y revisar el Pliego de Bases y Condiciones.

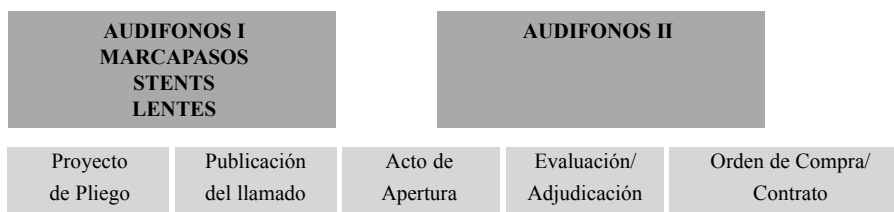
Como consecuencia de la reunión llevada a cabo se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones:

- Incorporar productos que los policlínicos adquieren por otras vías;
- Subdividir los renglones de medicamentos y material descartable por tipo de elemento (agujas, suturas, productos de enfermería etc.);
- Evaluar particularmente la calidad de los productos ofrecidos;
- Analizar el mercado de los precios actualizados de los insumos;
- Canje del producto a la fecha cercana del vencimiento del producto;
- Verificación de la inscripción de los medicamentos ofrecidos en la ANMAT;
- Certificación de los productos por parte de la Unidad de Gestión Local; y
- Evaluar la posibilidad de realizar un informe de los consumos estimados y la división de los renglones por características técnicas.

Con posterioridad el Instituto requirió la intervención de veedores de la DPPT para todo el procedimiento contractual, a cuyo efecto se efectuó el Informe inicial de la veeduría, siguiendo con el criterio planteado en las intervenciones anteriores.

INSTANCIA CONTRACTUAL DE PARTICIPACION

A modo de graficar las instancias contractuales en las que la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción ha realizado las veedurías de los procedimientos contractuales aludidos, a continuación se presenta el siguiente esquema:



V - BIBLIOGRAFÍA

Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; Informe **CONICET - CEIL PIETTE**; Bs. As.; diciembre de 2004; Mimeo.

Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; **Análisis de la estructura del PAMI**; s/d; Mimeo.

Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; **Memoria 2004**; Bs. As.; diciembre 2004; Mimeo.

Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; **Memoria 2005**; Bs. As.; diciembre 2005; Mimeo.

NORMATIVA

Resolución N° 218/2003 - Régimen general de contrataciones de bienes y servicios y prestadores de servicios médico asistenciales y sociales del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Decreto N° 2/2004 - Normalización del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

PAGINAS WEB

Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados:
<http://www.pami.org.ar/index.asp>



Indice

CONTENIDO	PAG.
I - Resumen Ejecutivo	3
II - Marco Normativo - Misiones y Funciones	11
Fundamentos y objetivos del trabajo conjunto	12
III - El Instituto Nacional De Servicios Sociales para Jubilados Y Pensionados	14
Aspectos vulnerables a enfrentar.....	14
Objetivos y acciones	15
Recursos Humanos	16
Nuevo Modelo Prestacional	17
Sistemas de control	18
Capacitación	19
Políticas de acceso a la información	20
IV - Las contrataciones en el Pami	21
Las políticas de contrataciones del instituto	21
Veedurías de las contrataciones.....	23
Participación de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia	24
Resultados finales de la participación en algunos procedimientos contractuales	25
Participaciones específicas	33
Instancia contractual de participación	34
V - Bibliografía y Normativa	35

<p>Gobierno de la República Argentina</p> <p>Presidente de la Nación DR. NÉSTOR C. KIRCHNER</p> <p>Jefe de Gabinete de Ministros DR. ALBERTO FERNÁNDEZ</p>	
<p style="text-align: center;">Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación DR. ALBERTO JUAN BAUTISTA IRIBARNE</p> <p style="text-align: center;">Fiscal de Control Administrativo de la Oficina Anticorrupción DR. ABEL M. FLEITAS ORTIZ DE ROZAS</p> <p style="text-align: center;">Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción DR. NICOLÁS R. S. RAIGORODSKY</p>	<p style="text-align: center;">Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados</p> <p style="text-align: center;">Directora del Órgano Ejecutor de Gobierno LIC. MARÍA GRACIELA OCAÑA</p> <p style="text-align: center;">Subdirector del Órgano Ejecutor de Gobierno DR. LUCIANO DI CESARE</p> <p style="text-align: center;">Coordinador Ejecutivo DR. MARIANO CARDELLI</p> <p style="text-align: center;">Secretaria Administrativa de la Coordinación Ejecutiva CONT. ALICIA GUERRERO</p>
<p>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p> <p>PROYECTO ARG/05/013 “Fortalecimiento institucional de la Oficina Anticorrupción” Componente A: Mapa de condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas Con el apoyo de la Embajada Británica en Buenos Aires (Global Opportunities Fund)</p> <p>Director Nacional del Proyecto: DR. ABEL M. FLEITAS ORTIZ DE ROZAS Fiscal de Control Administrativo Oficina Anticorrupción</p> <p>Coordinador General del Proyecto y Coordinador del Componente A DR. NICOLÁS R. S. RAIGORODSKY Director de Planificación de Políticas de Transparencia Oficina Anticorrupción</p> <p>Coordinador de Transparencia en Compras y Contrataciones: DR. GABRIEL ROLLERI Coordinador de Transparencia en Compras y Contrataciones Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia Oficina Anticorrupción</p> <p>Responsable de la Investigación: DRA. VANESA DEL BOCA Analista Principal Oficina Anticorrupción</p> <p>Equipo de Investigación: LIC. CECILIA ZAPATA LIC. MARIANA GENÉ</p> <p>Edición de la Publicación: DRA. VANESA DEL BOCA LIC. CECILIA ZAPATA ERIC WINER</p>	

