



RESUMEN EJECUTIVO

Agosto 2020

COMPARATIVO
INVEST-H, SESAL/BANCO
DE OCCIDENTE, S.A.



EMERGENCIA COVID-19

© **Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ)**
Tegucigalpa, Honduras. Agosto de 2020

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, citando la respectiva fuente.



www.asjhonduras.com

Resumen ejecutivo
Comparativo compras de Invest H, Sesal/Banco de Occidente, S. A.
Emergencia COVID-19
Agosto, 2020

En el marco de la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19, la Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H), la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud (Sesal) y el banco fiduciario Banco de Occidente, S. A. solicitaron a la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), como capítulo de Transparencia Internacional (TI) en Honduras, realizar auditoría social a sus procesos de compras de emergencia. Este trabajo es financiado con fondos propios de la ASJ provenientes de socios internacionales, quien tiene como política institucional no recibir ningún financiamiento estatal.

INVEST-H, la Secretaría de Salud y el Banco de Occidente, S.A. han conocido la labor de ASJ-TI y su metodología de trabajo durante los últimos cinco años, mediante la cual se han efectuado evaluaciones de compras y contrataciones, recursos humanos y gestión por resultados en instituciones claves del Estado, una metodología que sirvió de base para el análisis de esta compra.

Es oportuno mencionar que la Secretaría de Salud consideró utilizar la figura del Fideicomiso como una opción para mejorar el sistema de compra de medicamentos e insumos médicos del Gobierno, el cual le permite realizar procesos con un mecanismo ágil, rápido, más eficiente, con mayor control y balance a través de un Comité Técnico multidisciplinario como órgano que toma las decisiones sobre las adjudicaciones de los procesos de compra, a diferencia de otros fideicomisos que ha constituido el Estado. En este caso, el Fideicomiso recayó desde 2013 en el Banco de Occidente, S. A., quien ha venido realizando su trabajo de fiduciario hasta la fecha y de acuerdo al artículo 4 del [Decreto Ejecutivo PCM-021-2018](#), que contiene el contrato de dicho fideicomiso, se reguló la integración de una Comisión de Acompañamiento y Transparencia (CAT), integrada por: a) Organización “Transformemos Honduras”; b) Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ) – Transparencia Internacional (TI); c) Iglesia Católica; y d) Iglesia Evangélica. Este marco legal es el que permite a la ASJ la ejecución de la presente auditoría social.

Durante la emergencia por la pandemia COVID-19, la ASJ ha auditado cinco procesos de compra ejecutados por Invest-H/Estado de Honduras:

Informes publicados en la [primera entrega](#) del 18 de mayo de 2020:

1. 450 ventiladores mecánicos pulmonares (USD 13.8 millones/L 342.4 millones)
2. 250,000 kits de pruebas COVID-19 (USD 1.85 millones/L 46.5 millones)

Informes publicados en la [segunda entrega](#), el 24 de junio de 2020:

3. Compra de equipo de bioseguridad para la Secretaría de Salud (USD 7.9 millones/L 197 millones)
4. 290 ventiladores mecánicos pulmonares (USD 9.3 millones/L 231 millones)
5. Siete hospitales móviles de aislamiento y siete plantas de tratamiento de desechos médicos (USD 47 millones/L 1,186 millones).

Asimismo, la ASJ ha auditado dos procesos de compra ejecutados por Sesal/Fiduciario Banco de Occidente, S.A., publicados el 03 de agosto de 2020:

1. Proceso de adquisición de equipo de protección personal para la emergencia por COVID-19 N. ° CC FBO-006-2020 (USD 1.2 millones/L 31 millones).
2. Proceso de adquisición de equipo de protección personal para la emergencia por COVID-19 N.° CC FBO-012-2020. (USD 7.9 millones/L 197 millones).

Para llevar a cabo los análisis e informes fueron conformados cuatro equipos: uno en Estados Unidos y tres en Honduras, observando el proceso de la compra (cumplimiento con procedimientos ágiles pero transparentes en el tiempo de emergencia), los aspectos de precio, calidad, fechas de entrega y la calidad de las empresas adjudicadas. Para comprobar precio y tiempos de entrega se realizaron cotizaciones en EE. UU., Honduras y otros países de Latinoamérica. Para verificar la calidad, expertos en Honduras y EE. UU. revisaron la información sobre los bienes comprados para confirmar si cumplían o no con los requisitos para enfrentar la pandemia. De igual manera, un equipo en Honduras investigó a las empresas adjudicadas y sus socios, para comprobar si tenían historiales de incumplimientos contractuales, conflictos de interés, denuncias o procesos en el sistema judicial.

Tabla N°. 1. Resumen de los procesos Invest-H, Secretaría de Salud/Fiduciario Banco de Occidente, S. A.

| DATOS | INVEST-H | | | | | FIDEICOMISO | |
|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---|---|
| | 450 ventiladores | Hospitales móviles | Kits de pruebas | Insumos bioseguridad | 290 ventiladores | EPP 006 equipo de protección personal | EPP 012 equipo de protección personal |
| Fecha de invitación | 24 de marzo | No existen datos | 01 de abril | 8 de abril | 1 de abril | 11 de marzo | 26 de marzo |
| Fecha de adjudicación | 26 de marzo | 18 de marzo/02 abril | 01 de abril | 8 de abril | 9 de abril | 13 de marzo | 04 de abril |
| Número de invitados | 5 | 3 | 1* | 5 | 6 | 20 | 104 |
| Numero de adjudicados | 2 | 1 | 1 | 5 | 2 | 5 | 9 |
| Empresas a las cuales se les canceló la orden de compra | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 5 |
| Monto adjudicado en USD | 13,834,525.88 | 47,462,500.00 | 1,875,000.00 | 7,992,695.07 | 9,319,920.00 | 1,259,607.02 | 7,881,510.00 |
| Monto adjudicado en L | 345,863,147.00 | 1,186,562,500.00 | 46,875,000.00 | 199,817,376.75 | 232,998,000.00 | 31,132,447.00 | 196,549,886.70 |
| Modalidad | Comparación de precios | Compra directa | Compra directa | Comparación de precios | Comparación de precios | Por cotizaciones | Por cotizaciones |
| Fuente de financiamiento | Tesoro General de la República | Tesoro General de la República | Tesoro General de la República | Tesoro General de la República | Tesoro General de la República | ***Patrimonio primario y complementario | ***Patrimonio primario y complementario |
| Días promedio de entregas | No hay datos | **No han entregado | Seis días después | 20 días después | No hay datos | dos días antes | Cinco días después |

*Negociación directa

** 51 días en la primera llegada de dos hospitales en Puerto Cortés. Pendiente la entrega de los otros cinco hospitales.

*** La Sesal no ha hecho las transferencias al Fideicomiso del presupuesto COVID, por lo que se le debe más de 1,000 millones de lempiras y el Fideicomiso ha tenido que utilizar fondos destinados para la compra de otros medicamentos para atender las compras de emergencia.

Tabla N°. 2. Comparativo de porcentaje de cumplimiento de los procesos Invest-H, Secretaría de Salud y de los procesos del Fiduciario Banco de Occidente, S.A.

| Etapa | INVEST-H | | | | | | FIDEICOMISO | | |
|-------------------------------|------------------|--------------------|-----------------|----------------------|------------------|----------|-------------|---------|----------|
| | 450 ventiladores | Hospitales móviles | Kits de pruebas | Insumos bioseguridad | 290 ventiladores | Promedio | EPP 006 | EPP 012 | Promedio |
| Requisitos previos | 26% | 26% | 12% | 16% | 37% | 23% | 89% | 88% | 89% |
| Procedimiento de contratación | 91% | 7% | 33% | 0% | 92% | 45% | 100% | 92% | 96% |
| Contrato/orden de compra | 88% | 27% | 67% | 55% | 88% | 65% | 100% | 86% | 93% |
| Administración del contrato | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| TOTAL | 68% | 20% | 37% | 24% | 72% | 44% | 96% | 89% | 93% |

Gráfico N°. 1. Calificación promedio por etapas de los procesos Invest-H, Secretaría de Salud/Fiduciario Banco de Occidente, S. A.

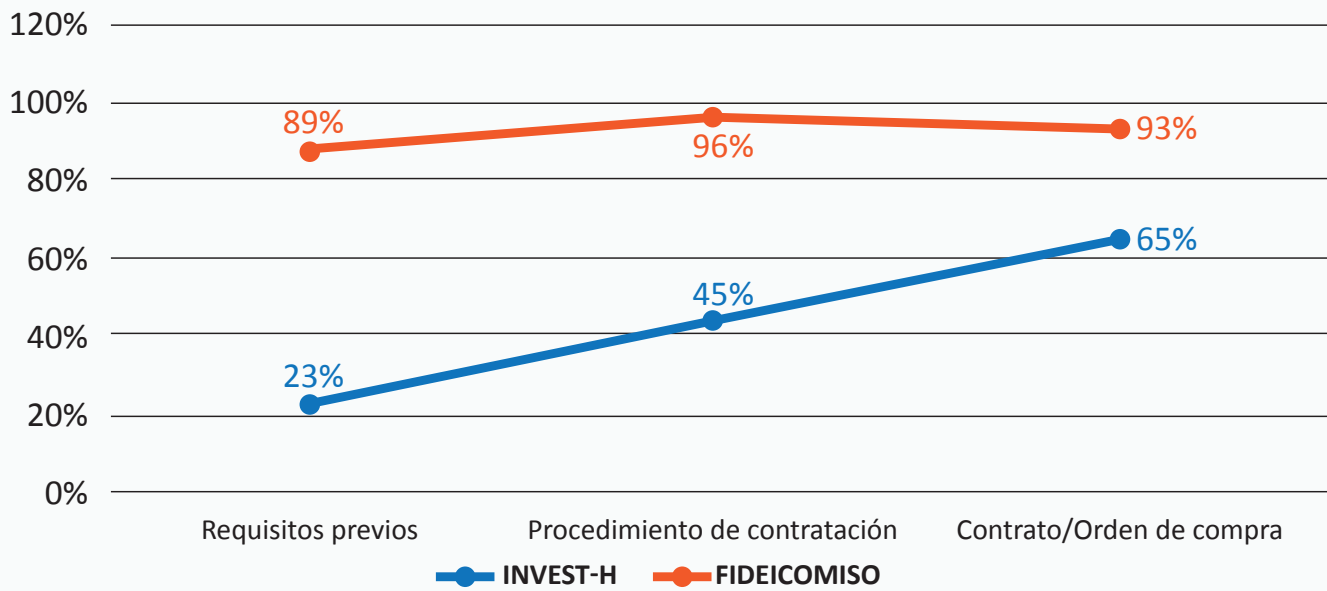
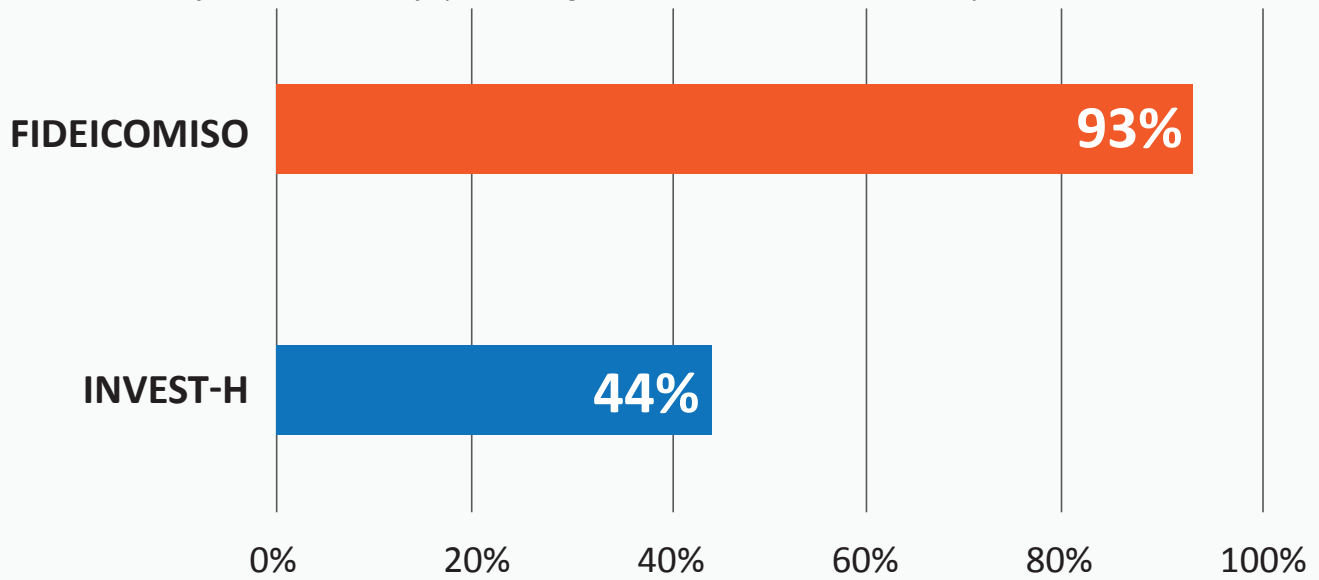


Gráfico N°. 3 Porcentaje promedio general de evaluación de Invest-H y el Fideicomiso



Hallazgos principales

Hallazgos positivos en común:

1. **Tiempo de entrega prometido.** Dado el comportamiento del mercado nacional e internacional y la actual demanda mundial de insumos y equipo médico, el tiempo de entrega estimado establecido en las órdenes de compra se encuentra dentro del promedio de lo que se esperaba en otras regiones del mundo.
2. **Calidad mínima prometida.** La calidad mínima de los productos ofrecidos era necesaria para proteger a los trabajadores de la salud, la atención y cuidado de los pacientes con COVID-19, por lo que, los insumos y equipos cotizados ofrecían una calidad mínima requerida.

Oportunidades de mejora en común:

1. **No hay estrategia de compras para atender la emergencia.** No hay evidencia de que las compras surjan de una planificación estratégica de atención de la emergencia nacional a nivel de la Sesal, Invest-H, ni de la Presidencia de la República o la Comisión Permanente de Contingencias (Copeco). Tampoco se evidencia quiénes determinaron qué comprar, cuánto comprar y para quiénes, ni quiénes aprobaron las especificaciones o solicitaron las mismas. No hay registro de un plan básico de compras priorizadas.
2. **Grave omisión de garantías en las órdenes de compra.** Las [órdenes de compra millonarias emitidas por Invest-H](#) no contienen el detalle de garantías de cumplimiento, de anticipo pagado y de calidad; en el caso de las [órdenes de compra generadas por el Fideicomiso](#), omiten el requisito de presentar garantías de calidad. Esto es sumamente importante por el alto impacto que puede derivarse si el proveedor incumple con su entrega en un contexto en el que el tiempo de entrega y la calidad de los bienes son criterios vitales, asumiendo el comprador todos los riesgos de la contratación.
3. **Falta de verificación de la idoneidad de los proveedores adjudicados.** Invest-H no solicitó en ninguno de los procesos de compra la suscripción de declaraciones juradas de conformidad a la ley y en el caso del Fideicomiso, los nuevos proveedores no suscribieron los pactos de integridad, siendo un requisito indispensable y una buena práctica para determinar si los proveedores están habilitados para contratar con el Estado.
4. **Falta de mecanismos de verificación de calidad de los bienes.** Como receptor final de los bienes, la Sesal no cuenta con mecanismos diseñados para verificar eficazmente la calidad de los productos entregados en los centros asistenciales o entidades beneficiarias, ya que, al no vincular la distribución de los bienes con las compras de los insumos, es imposible rastrearlas en caso de un reclamo de calidad. Aunque en el caso del Fiduciario el sistema de distribución no vincula el destino final de los productos a los procesos de compra, el sistema de inventarios sí puede realizar la trazabilidad de los productos para vincularlos a los procesos.

Hallazgos positivos del Fideicomiso y preocupantes en Invest-H:

1. **Compras más oportunas.** Invest-H recibió solicitudes de compra de la Sesal sin detalles y claridad suficiente en el requerimiento de la necesidad, pero aun así realizó dichas compras en cuestión de horas o pocos días, justificando que no había tiempo por la emergencia. Sin embargo, el promedio de entrega de los bienes en dos de los procesos fue de 15 días calendario y aún está pendiente la entrega de 740 ventiladores pulmonares y cinco hospitales móviles, adquisiciones realizadas en el mes de abril. En cambio, el Fiduciario, como gestor responsable, requirió en forma ágil entre tres y cuatro días la rectificación de información de las solicitudes de compra a la Secretaría de Salud. Esto le permitió realizar compras más oportunas con un tiempo de entrega promedio de siete días calendario.
2. **Mejores precios.** En los procesos CC FBO 006-2020 y CCFBO 012-2020 de adquisición de equipo de protección personal realizados por el Fiduciario, que contienen especificaciones técnicas similares, se observa que existe una razonabilidad y mejores precios entre ambos procesos y los ofertados en el mercado. Por ejemplo, en el caso de las mascarillas N95, el Fideicomiso las obtuvo a una diferencia de L 48.59, es decir, un 41% menos que las compradas por Invest-H. En cuanto a los insumos de bioseguridad adquiridos por Invest-H, se registró un sobreprecio en relación con los precios promedio de insumos comprados por el Fideicomiso.

Tabla N°. 7. Comparativa de precios unitarios de Fideicomiso, Invest-H, Sesal, mercado en Honduras, insumos en Centro y Sudamérica e insumos en EE. UU.

| Insumo | FIDEICOMISO | | | Invest-H | % | Sesal ¹ | % | Precio en Mercado Honduras | % | Precios de insumos en Centro y Sudamérica | % | Precios de insumos en USA | % |
|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------------------|----------|------|--------------------|------|----------------------------|------|---|------|---------------------------|------|
| | CC FBO 006-2020 | CC FBO 012-2020 | Precio promedio Fideicomiso | | | | | | | | | | |
| | OC 16/03/2020 | OC 04/04/2020 | | | | | | | | | | | |
| Mascarilla N95 | L 76.00 | L 65.45 | L 70.73 | L 119.32 | -41% | L 190.00 | -63% | L 59.00 | 20% | L 55.79 | 27% | L61.02 | 16% |
| Mascarilla descartable | L 9.20 | L 9.01 | L 9.11 | L 22.33 | -59% | L 7.50 | 21% | L 13.80 | -34% | L 8.37 | 9% | L28.78 | -68% |
| Gafas | | L 38.70 | | L 198.70 | -81% | L 200.00 | -81% | L 99.00 | -61% | L 97.99 | -61% | L14.64 | 164% |
| Gautes estériles látex | L 3.65 | L 7.50 | L 5.58 | L 6.70 | -11% | L 8.55 | -35% | L 8.00 | -16% | L 9.27 | -40% | L2.97 | 87% |

- Inclusión de la cláusula de multas por retrasos en la entrega.** Las 14 órdenes de compra emitidas por el Fiduciario contienen una cláusula de sanciones o penalidades para el caso de incumplimientos por parte del proveedor. Esto es indispensable si el proveedor incumple con su entrega, en un contexto en el que el tiempo es vital, ya que los bienes se han adquirido para atender a los pacientes con COVID-19. En cambio, en ninguna de las 11 órdenes de compra que emitió Invest-H por montos superiores a los del Fiduciario se incluyeron condiciones de sanciones o penalidades.
- Cumplimiento de lineamientos internos.** De conformidad con la tabla N°. 1, al Fiduciario le tomó un tiempo promedio de cuatro días calendario efectuar los procesos de adquisición, desde la recepción correcta de la solicitud de la Sesal hasta la emisión de las órdenes de compra, cumpliendo con los formalismos propios de su normativa interna. Por otro lado, los procesos ejecutados por Invest-H tardaron en promedio seis días calendarios, pero se dejaron de cumplir lineamientos jurídicos esenciales no solo de la normativa interna de la unidad, sino también de la normativa nacional.
- Especificaciones técnicas verificadas.** El Fiduciario verificó que las especificaciones técnicas de los insumos y otra información para el requerimiento de compra fueron elaboradas por la Unidad de Vigilancia de la Salud, conformada por un equipo de médicos epidemiólogos y el apoyo de técnicos del Departamento de Primero y Segundo Nivel de Atención de la Sesal, considerando variables como el número de empleados, hospitales y centros regionales, amparándose en los protocolos establecidos por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitidos con fecha 6 de febrero de 2020. En las compras realizadas por Invest-H, no quedó evidenciado quién tomó la decisión, cantidades, calidad mínima, características técnicas, entre otros aspectos esenciales.
- Verificación de la capacidad de los proveedores.** Incluso en los procesos de emergencia, el Fiduciario no dejó de cumplir con pasos esenciales como investigar y analizar la capacidad legal, técnica y financiera de cada proveedor nuevo, implementando y utilizando los mismos formatos ya establecidos en el Fideicomiso como los formularios de registro de proveedores para persona natural o jurídica, según fuera el caso. Caso contrario, Invest-H adjudicó a proveedores como HospitalesMóviles.com la compra de los siete hospitales móviles y siete plantas de tratamiento de desechos médicos por un monto aproximado de USD 48 millones, sin acreditar en el expediente del proceso la información de la existencia legal de la empresa. Además, [pagó el 100% en forma anticipada](#), sin firmar un contrato y sin solicitar una garantía de anticipo y cumplimiento.
- Plan parcial de distribución de insumos.** Para las compras realizadas a través del Fideicomiso, la Sesal elaboró un plan de distribución parcial con base en una actividad previa de análisis, considerando las necesidades a nivel regional, por lo que el Fiduciario iniciará con la distribución en los 32 hospitales y 20 regionales identificados en todo el país, de acuerdo a la disponibilidad de los insumos y dónde se requieren con prioridad. En cambio, en las compras ejecutadas por Invest-H no se contaba con un plan de distribución previa de los insumos y equipos médicos, ni para la instalación de los hospitales móviles o la entrega a los beneficiarios finales.

1 Precios obtenidos del informe de ejecución presupuestaria al 15 de abril, facilitado por la Secretaría de Salud.

8. **Cumplimiento sustancial de la normativa interna.** En el marco del Fideicomiso, como gestor privado de compra, el Fiduciario se apegó al cumplimiento de su normativa especial, procedimientos internos, políticas y manuales para realizar los procesos de compras. En el otro extremo, en Invest-H, unidad pública gestora de proyectos que cuenta con una estructura organizacional jerárquica definida por ley, el secretario ejecutivo no se apegó a los procedimientos internos ni solicitó previamente la aprobación al Consejo Directivo de la institución como máxima autoridad para ejecutar los procesos de compras por emergencias.

Conclusiones

1. El Fiduciario obtuvo un promedio general sobresaliente en la evaluación de 93%; Invest-H, por el contrario, consiguió un promedio bajo de 44%. Sin embargo, ambos gestores de compras deben mejorar en el cumplimiento de requisitos, aplicación de normativa vigente, principios y buenas prácticas en el ciclo de las compras y contratación pública, incluyendo las compras en estado de emergencia, debiendo cumplir pasos esenciales para asegurar que se obtengan productos o servicios correctos, en las condiciones más ventajosas para el Estado, con proveedores idóneos que respondan a las necesidades y tiempos de entrega con responsabilidad, que permita a la institución pública brindar el servicio que necesita la población.
2. Pese a conocer la calidad de los procesos de adquisición ejecutados por el Fideicomiso, el Gobierno de la República decide usar otro mecanismo e invertir en forma desarticulada aproximadamente USD 80 millones para realizar compras de insumos y equipos médicos a través de Invest-H, cuya experiencia es la ejecución de proyectos de infraestructura vial, sin contar con el apoyo, colaboración y participación efectiva de la Sesal. Adicional, el Estado invirtió otros USD 9 millones en las compras ejecutadas por el Fiduciario con el mismo patrimonio primario y complementario del Fideicomiso, sin transferencias adicionales de fondos por parte de la SESAL. Cabe señalar que esta inversión millonaria en compras por medio de ambos mecanismos, no se ha visto reflejada en la satisfacción de las necesidades de la población durante la emergencia por COVID-19 y ha generado más dudas que certezas.
3. El Fiduciario hizo una mejor gestión de las compras, considerando que la Sesal y el propio Fideicomiso cuentan con una estructura organizada de personal, así como herramientas y procesos internos aplicados especialmente para el mecanismo, lo que permitió realizar una labor más eficiente con el apoyo de diversos actores y veedores sociales. No obstante, este no es un esquema que se sigue en otros mecanismos de compra que realiza la Sesal a nivel interno y con otros gestores de compras como fue el caso de Invest-H, ente con el cual no existió la misma dinámica, colaboración o estructura para que los lineamientos, herramientas y buenas prácticas encontradas en el sistema de compra del Fideicomiso se pudieran incorporar en las compras de emergencias realizadas.
4. El país requiere de una estratégica nacional que involucre a todos los entes e instituciones públicas y privadas relevantes que aporten información y datos reales (actualizados) para la mejor toma de decisiones en cuanto a las necesidades de adquisición de insumos y equipos para poder atender la emergencia por la pandemia de COVID-19. Es una prioridad que la Sesal, como rectora del sistema de salud, lidere la estrategia aplicando buenas prácticas, principios y diversos mecanismos de compras como el Fideicomiso, mecanismo que debe ser más utilizado con el fin de garantizar y transparentar el uso de los recursos públicos.

Síguenos en:



asjhonduras1



asjhn1



asj_honduras



ASJHonduras

info@asjhonduras.com



Escanea el código para visitar nuestro sitio
web, o ingresa a:
www.asjhonduras.com