



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen

025820N10

Texto completo

N° 25.820 Fecha: 13-V-2010

Se ha dirigido a esta Contraloría General don Raúl Campusano Palma, haciendo presente algunas situaciones que se relacionan con el proceso de licitación del pago de beneficios del Instituto de Previsión Social (IPS), ex Instituto de Normalización Previsional (INP), en el cual participaron instituciones bancarias como el Banco del Estado y el BBVA.

Al respecto, señala que el fundamento entregado por la entidad en orden a que la iniciación de los servicios por parte del BancoEstado, a contar del 1 de junio de 2009, provocaría graves problemas operativos en perjuicio de los usuarios, es manifiestamente falso y constituye un intento para justificar lo obrado y que pareciera responder a otras finalidades.

Asimismo, indica que el BancoEstado estuvo siempre dispuesto y preparado para iniciar sus servicios a contar del 1 de junio pasado, con mejor estándar y menor precio y si ello no ocurrió fue por decisión unilateral e infundada del IPS, la que éste último se vio obligado a acatar por las presiones que desde el Ministerio del Trabajo y Previsión Social se ejerció sobre su mando directivo.

Por otra parte, manifiesta que el fundamento del contrato directo entre el IPS y el Banco BBVA está sustentado en inexistentes o falsas consideraciones técnicas y que la prórroga por un año de los actuales servicios de este Banco, provoca una cuantiosa pérdida del patrimonio fiscal al duplicar el pago por prestaciones que el BancoEstado debió comenzar a cubrir en su integridad a un valor de 0,02854 UF hasta 0,047 UF por cada pago cursado, señalando que dicho incremento ascendería a unos \$300.000.000 mensuales. Agrega, que independiente del número de pagos efectivos se garantiza el pago por el total de servicios calculados a agosto de 2009, fecha de la presentación - por un monto mínimo de 75.200 UF más IVA mensuales.

También alude a que como las negociaciones para suscribir un contrato de trato directo con el BancoEstado, análogo al que se suscribió por el IPS, han sido de extrema complejidad, la nueva Dirección del IPS ha ofrecido al Banco suscribir un contrato de resciliación tras la adjudicación de los servicios y no posponer la entrada en vigencia de tal adjudicación sino que dejar sin efecto el proceso licitatorio.

Además, expone que se han comenzado a tomar medidas que parecen tener como objeto silenciar la materia, concluyendo que todos estos arreglos tienen como resultado un perjuicio para 2 millones de beneficiarios de la seguridad social en Chile, que en vez de pagarse con un estándar y a un nivel de servicio ya a nuestro alcance y propios de los sistemas de seguridad social en el mundo, lo seguirán haciendo en condiciones muy precarias y a un alto costo.

Finalmente, en una nueva presentación señala que como la licitación prometida por las autoridades del Instituto no se había llevado a efecto; habría ingresado a tramitación a esta Contraloría General un nuevo contrato de trato directo, al margen y en contra de la voluntad del personal dependiente del departamento legal, suscrito entre el IPS y el BancoEstado durante el último día del Gobierno anterior. Agrega que, según información que se maneja, el

IPS habría amenazado a este último de ofrecer al Banco BBVA el total de los servicios en un nuevo contrato directo.

Señala, además, que en relación con el pago del bono marzo de la nueva Administración, - transacciones que serían tanto o más complejas que el pago regular de pensiones -, al igual que el año pasado se habrían ejecutado a través del BancoEstado, en forma impecable, eficiente y a un costo sustancialmente menor.

En relación con lo expuesto, y efectuadas las consultas e indagaciones pertinentes, esta Contraloría pudo comprobar información relativa al proceso de licitación, mediante la cual diversas asociaciones de pensionados, directamente, o a través de sus respectivos municipios y de la prensa escrita, manifestaron su preocupación y disconformidad con el nuevo sistema de pago de beneficios que implementaría el IPS, el que contemplaba la bancarización de los usuarios a través de la transformación paulatina del actual diseño de pago de beneficios de seguridad social, que se caracteriza por ejecutar sus transacciones mayoritariamente a través de las modalidades presenciales y que exigen la concurrencia de los beneficiarios a lugares específicos, potenciando alternativas de pagos bancarios, tales como cuentas electrónicas, tarjetas de débito, monederos electrónicos personalizados y dispensadores remotos, entre otros.

Es menester señalar, que el modelo vigente contempla entre otros aspectos, la existencia de servicios higiénicos, asientos para permitir el descanso durante los tiempos de espera o brindar la pausa necesaria para la recuperación de los beneficiarios, amplitud del local de acuerdo al número de beneficiarios, espacios para asociaciones gremiales, paramédicos orientados a otorgar servicios de toma de presión y de primeros auxilios, sillas de ruedas y servicios adicionales como soporte de actividades de beneficiarios, salas multipropósitos, cursos dirigidos a la tercera edad, seguro de responsabilidad civil que cubre lesiones corporales o materiales que puedan sufrir los pensionados al interior de la plaza de pagos o centros de servicios y de ayuda por fallecimiento, en el caso que en las dependencias de las plazas de pagos ocurriera un deceso natural o accidental de un beneficiario. Dichas prestaciones no fueron previstas explícitamente en las Bases Técnicas de la Licitación Pública.

Además, en razón de la cultura, de la estructura etérea y del nivel educacional, a muchos de los usuarios se les dificultaba la adaptación y el acceso voluntario a las modalidades de pago bancarizadas, razón por la que el Instituto llegó a la convicción, en una primera etapa, que era necesario postergar el inicio del servicio adjudicado al BancoEstado hasta el 1 de junio de 2010, para permitir el necesario período de transición y la adecuada asimilación de los beneficiarios a este nuevo modelo de pago, de modo tal, que no afectara la calidad del servicio.

En vista de estas consideraciones, el 8 de abril de 2009, el IPS decidió retirar de esta Contraloría General, la resolución N° 1, de 5 de marzo de 2009, que aprobaba el contrato de Prestación de Servicios de Atención y Pago de Beneficios de Seguridad Social con el BancoEstado.

Por otra parte, se suscribió un contrato de prestación de servicios de cuentas corrientes bancarias y pago de beneficios de seguridad con el Banco BBVA, bajo la modalidad de trato directo, por haberse producido una emergencia, urgencia o imprevisto contemplado en el artículo 8° de la Ley N° 19.886, dado que el servicio no podría entrar en operaciones en la fecha originalmente convenida, contrato que fue aprobado con la emisión de la resolución N° 4, de 5 de mayo de 2009, la que fue tomada razón por esta Contraloría General el 13 de mayo de ese año, por cuanto se estimó que se encontraba ajustada a derecho. Es menester señalar que el aludido contrato tiene vigencia desde el 1° de junio de 2009 hasta el 31 de mayo de 2010.

En lo referente a que el contrato suscrito entre el IPS y el BBVA provoca una cuantiosa pérdida del patrimonio fiscal al duplicar el pago por servicios que el BancoEstado debió comenzar a cubrir, se debe precisar que la tarifa por la prestación del servicio de pagos de

beneficios de seguridad social corresponde a la establecida en el punto septuagésimo quinto de la resolución N° 4, antes señalada y que la pérdida del patrimonio fiscal a que se alude, se produciría al comparar el precio del servicio licitado por el BancoEstado, licitación que ha sido declarada desierta según se indica más adelante.

Sobre las negociaciones con el Banco Estado, el Instituto y dicho Banco suscribieron un "Acta de Acuerdo Contrato del Servicio de Atención y Pago de Servicios de Seguridad Social" a través del cual, el Banco renunció a la adjudicación que se le efectuara por la resolución exenta N° 9 de 2009, y a los derechos patrimoniales emergentes del mismo, considerando el propósito de interés público del Instituto, de reformular el modelo de pago de los beneficios, otorgándose mutuo y completo finiquito. Dicho acuerdo fue celebrado teniendo presente, además, los siguientes antecedentes:

1.- Lo señalado en el Proyecto de Acuerdo N° 725, de 17 de marzo de 2009, de la Cámara de Diputados, que acordó solicitar a la Presidenta de la República que instruyera al Presidente del BancoEstado, para que implementara en todas las sucursales que se constituirán en plazas de pago de pensiones a lo largo del país a contar de abril del año 2009, las mismas condiciones de infraestructura, de personal, de flexibilidad en el horario de atención, de exclusividad de cajas para adultos mayores y, en general, igualar o mejorar la atención entregada por el banco privado que tenía a su cargo el pago de pensiones.

2.- Las características de los usuarios del Instituto, donde el grupo poblacional corresponde en un 70% a mujeres, en el que el 64% tiene más de 70 años y un 44% no tiene instrucción o menos de 6 años de escolaridad.

3.- Que de un total de 2.340.982 pagos efectuados en agosto de 2009, sólo 97.132 se hicieron en modalidad de depósito bancario, los que representan sólo el 4,1 % del total de pagos, 85.740 corresponden a las personas que se "bancarizaron" por iniciativa propia y adicionalmente, 11.392 a personas que fueron "bancarizadas" en un esfuerzo focalizado de un año y medio para incorporarlos a la Cuenta Rut, como resultado de un plan piloto del BancoEstado en sus sucursales.

A mayor abundamiento, el acta de acuerdo antes señalada fue aprobada por resolución N° 10, de 28 de agosto de 2009, en la que, además, se declara que han cesado los efectos de la resolución exenta N° 9, que adjudicó la licitación, se declara desierta la misma, se dispone restituir la boleta de garantía de fiel y oportuno cumplimiento del contrato y se establece la constitución de una comisión multidisciplinaria para la elaboración de las nuevas bases de licitación pública para la contratación del servicio de atención y pago de beneficios de seguridad social.

Cabe señalar, que la aludida resolución N° 10, fue presentada con fecha 31 de agosto de 2009 a esta Contraloría General para el trámite de toma de razón, siendo devuelta el 7 de septiembre de 2009, lo anterior, en conformidad con lo dispuesto en la resolución N° 1.600, de 2008, por cuanto las materias de que trata se encuentran exentas del trámite en comento.

Asimismo, el Instituto emitió la resolución exenta N° 301, de 15 de septiembre de 2009, señalando en síntesis, que materializada la renuncia del BancoEstado procedía, conforme a las bases, adjudicar al segundo oferente o declarar desierta la licitación, respecto de lo cual el Instituto optó por esta última vía.

En relación con la presentación, en la cual el recurrente señala que el documento ingresado a tramitación por un nuevo contrato de trato directo habría sido elaborado sin la anuencia del departamento legal y que, además, el IPS habría amenazado al BancoEstado de ofrecer al Banco BBVA el total de los servicios en un nuevo contrato, tal situación no ha sido posible detectarla.

Por su parte, respecto del pago de los bonos del anterior Gobierno, como también respecto del actual - bono marzo-, en cuanto a que el pago se habría efectuado a través del BancoEstado, la indagatoria practicada permitió comprobar que dicho desembolso, para los

beneficiarios que mantenían la condición de clientes internos, -pensionados previsionales, pensiones básicas solidarias, Chile solidario y subsidios familiares-, el beneficio se les incorporó en su liquidación de pagos, con excepción de casos especiales, en que por razones de oportunidad, se habría recurrido a emisiones especiales, o a través de la Institución bancaria a cargo de los beneficios extraordinarios, esto es el BancoEstado.

Asimismo, se hace presente que el Instituto de Previsión Social, el 8 de abril de 2010, reingresó a esta Entidad Fiscalizadora la resolución N° 4, de 3 de febrero último, la cual aprueba las bases de la licitación pública para la contratación del servicio de atención y pago de beneficios de seguridad social, resolución que fuera cursada con alcance por este Organismo de Control, en orden a que las modificaciones al contrato, autorizadas por el punto 11.2 del pliego de condiciones, deberán ser aprobadas por ese Instituto mediante la dictación del correspondiente acto administrativo sujeto al trámite de toma de razón.

CONCLUSIONES.

En mérito de lo expuesto y atendidas las consideraciones expuestas, esta Entidad Fiscalizadora debe manifestar que respecto del asunto planteado por el recurrente, no se han comprobado por parte del IPS actuaciones que puedan estimarse irregulares o contrarias a derecho.

También, cabe indicar que la contratación bajo la modalidad de trato directo, aprobada mediante resolución N° 4 de 2009, ya mencionada, cuenta con vigencia desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de mayo de 2010.

Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General de la República