



**Escuela Nacional de
Administración Pública**

La facultad de saber servir

RECONSTRUCCIÓN DE HOSPITAL

**ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**ESTE DOCUMENTO HA SIDO PRODUCIDO EN EL MARCO DEL PROYECTO
“BANCO DE CASOS DE LA ENAP”.**

**SU USO EN AULA ES GRATUITO CON APROBACIÓN EXPRESA DE LA
ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

PARA MAYOR INFORMACIÓN ESCRÍBANOS A casos-enap@servir.gob.pe



Escuela Nacional de Administración Pública

La facultad de saber servir

**ELABORADO POR DIANA ZAPATA PRATTO PARA LA
ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
AV. CUBA N° 699 JESÚS MARÍA
LIMA 11 – PERÚ
CENTRAL TELEFÓNICA: 206-3370 ANEXO 5537
CORREO: casos-enap@servir.gob.pe
WEB: <http://www.enap.edu.pe/>**

RECONSTRUCCIÓN DE HOSPITAL

RESUMEN:

Un hospital regional se destruye debido a un terremoto y se requiere reconstruirlo. Consejo Regional pretende hacer uso de la norma que exonera del proceso de selección a las contrataciones por caso de emergencias, a pesar de que la emergencia fue dos años atrás y la entidad se ha tardado ese tiempo en preparar expediente técnico.

RECONSTRUCCIÓN DE HOSPITAL¹

EL DESASTRE

El 15 de agosto de 2007, a las 6:40 p. m., mientras gran cantidad de personas volvía a sus casas de trabajar o ya se encontraban en ellas, un terremoto de grado 8,0 (magnitud momento del Servicio Geológico de EE. UU.-USGS) remeció durante 3 minutos y 30 segundos la zona sur del Perú, con epicentro en el mar a 60 km al oeste de Pisco y con su hipocentro a 39 km de profundidad. Los departamentos más afectados por el sismo fueron Ica, Huancavelica y Lima. El terremoto provocó cuantiosos daños en diferentes localidades del sur; de las cuales, las más golpeadas por la catástrofe fueron Pisco, Chincha y Cañete, en donde se produjeron derrumbes de viviendas e iglesias fabricadas con adobe y quincha, así como de construcciones de material noble que posiblemente presentaban fallas estructurales. Los servicios de electricidad, telefonía y agua potable colapsaron.

El sismo tuvo una intensidad VII en la Escala Modificada de Mercalli en las ciudades de Pisco, Chincha y Cañete, y se sintió incluso en Quito (Ecuador), La Paz (Bolivia) y Manaus (Brasil). Posterior a este, un tsunami —leve, de grado 1 en la escala de Wiegel— produjo daños en la península de Paracas e inundó varias localidades pesqueras de la costa peruana.

Se registraron daños en 192.492 viviendas de siete distritos ubicados en las regiones de Ica, Huancavelica y Lima; es decir, 78,1% del total de viviendas; de las cuales 27,1% se consideró destruida, porque tenían muros y techos derrumbados. 53.397 familias se encontraban damnificadas (30,9% de la población de Cañete, Chincha, Ica, Pisco y Yauyos), de acuerdo con los reportes del Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI.

En la siguiente tabla se puede observar la magnitud de este sismo para la población que habitaba la zona más afectada:

¹ Este caso puede haber sido modificado con la finalidad de proteger la confidencialidad de los protagonistas. Nombres y datos que podrían permitir la identificación han sido cambiados.

POBLACIÓN DAMNIFICADA EN ZONAS MÁS AFECTADAS

SISMO 15 DE AGOSTO DE 2007

Provincia	Población total (*)	Familia damnificada	Población damnificada (**)	% población damnificada
Chincha	184.349	15.730	78.650	42,7
Ica	319.511	13.813	69.065	21,6
Pisco	132.505	17.697	88.485	66,8
Palpa	19.819	138	690	3,5
Cañete	177.925	3429	17.145	9,6
Yauyos	29.488	2590	12.950	43,9
Total	863.597	53.397	266.985	30,9

(*) INEI: población proyectada a 2005.

(**) Cálculo por cinco integrantes por familia en base a los datos INDECI de 28 de agosto de 2007.

Fuente: Ministerio de Salud (2007). *Sismo 15 de agosto de 2007. Informe*. Lima: MINSA, Sala Situacional de Salud.

Disponible en:

<ftp://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/Especiales/2007/unidos/informe6set/Informe_21_setiembre.pdf>.

En total, se reportaron 519 muertes, de las cuales 338 se produjeron en Pisco. Hasta el 23 de agosto de 2007, 2162 heridos buscaron atención médica en la zona del sismo, de los cuales, hasta el 28 de agosto, 1295 fueron trasladados hacia Lima y Callao —a través de puente aéreo, ambulancias públicas o privadas o autos particulares— a diferentes hospitales de EsSalud, MINSA, servicios de salud municipales, de las Fuerzas Armadas y Policiales y del sector privado.

Algunos heridos presentaban lesiones de gravedad, y por ello tuvieron que ser trasladados hacia ciudades que sí contaban con las instalaciones básicas para su atención, debido al colapso de establecimientos de salud y a la precariedad en que se encontraba la zona afectada. Las principales causas para la evacuación fueron las lesiones graves por causa externa, como fracturas, traumatismos y contusiones; y, posteriormente, se trasladaron pacientes con cuadros de neumonía y mujeres gestantes.

Esto se debió, en parte, a que el sismo también destruyó hospitales, dejando incluso más desvalidos a los damnificados y heridos, puesto que no contaban ya con instalaciones de salud en condiciones adecuadas para su atención. Una evaluación del INDECI señaló 11 establecimientos de salud destruidos y 111 afectados, mientras que el Ministerio de Salud-MINSA indicó que hubo 84 establecimientos dañados. En total, 26% (60) de los centros de

atención de primer nivel (centros y puestos de salud) fueron afectados; esto, sin contar las estructuras con daños menores. Se dañó profundamente la infraestructura hospitalaria, pues 55% del total de camas del MINSA y 67% de las de EsSalud en la Región Ica se perdieron.

Además del daño en infraestructura, también resultaron dañados equipos médicos, de diagnóstico y de servicios de apoyo de vital importancia, como el de esterilización; lo que, sumado a la falta de servicio eléctrico, de agua potable y de un servicio de desagüe adecuado, minó inclusive más la capacidad de atención de los establecimientos de salud de la zona.

LA RECONSTRUCCIÓN

En el Gobierno Regional de Ica se consideró de suma urgencia la reconstrucción del Hospital Regional de Ica, que había sufrido graves daños estructurales. El tanque de agua colapsó, inundando el edificio, y dejó inutilizable la mayor parte del equipo médico y quirúrgico, incluyendo las camas. El hospital había sido construido en la década de 1960, cuando aún no existían las normas de diseño sismo-resistentes.

Si bien se continuó brindando atención en el mismo lugar, en carpas y contenedores donados, existían muchas deficiencias en cuanto a las condiciones en que se brindaban los servicios de salud. La reconstrucción señalaría el inicio de la recuperación de la ciudad, de manera que se ordenó el inicio de los estudios de preinversión.

Sin embargo, la magnitud del sismo había sido tal que muchas autoridades perdieron contacto con sus niveles operativos, y sus oficinas colapsaron tanto física como funcionalmente. Además, muchos habían asumido sus cargos tan solo meses antes, y sus equipos técnicos carecían de la experiencia necesaria.

Por otro lado, el Gobierno Central había centrado casi toda su atención en Pisco, puesto que era la localidad con mayor cobertura mediática —probablemente porque el derrumbe de su catedral había causado decenas de muertes, lo que concentraba la atención capitalina y nacional—, dejando de lado a autoridades regionales de Ica y Chincha, que en cierto modo habían empezado a tomar acciones en respuesta a la crisis. De manera que los estudios de preinversión tardaron más de un año en ejecutarse, y se concluyeron a mediados del año 2009.

En esas fechas, por acuerdo del Concejo Regional, se declaró en emergencia dicho Proceso de Inversión Pública y se exoneró del proceso de selección la contratación para elaboración del expediente técnico, ejecución de la obra y supervisión de la obra. Esto significaba, en la práctica, que el proceso se realizaría mediante una Adjudicación de Menor Cuantía; es decir, a través de un proceso no público con menores requisitos para una obra o servicio con un menor monto referencial. Y, puesto que en los procesos exonerados los montos sobrepasan los de las adjudicaciones de menor cuantía, se requiere presentar una constancia de no estar inhabilitado para contratar con el Estado.

Debido a que el proceso de Adjudicación por Menor Cuantía tiene la finalidad de ser un proceso ágil y rápido, este es bastante más sencillo que otros procesos de selección: mientras que en una Adjudicación Directa Pública se requiere dar publicidad al proceso en el Diario Oficial *El Peruano* o en diarios de circulación nacional, para favorecer la libre participación y la competencia, en la de Menor Cuantía se obvia la convocatoria a posibles postores, y solamente es necesaria la evaluación favorable del proveedor —con invitación directa— por parte de la entidad contratante. De esta manera, el Gobierno Regional esperaba agilizar el proceso de reconstrucción del Hospital Regional.

Sin embargo, los días fueron pasando, y fueron seguidos por meses. Mientras el expediente seguía su camino en los escritorios del Gobierno Regional, los afectados se sentían abandonados y desesperanzados al ver que su situación no se transformaba, y no avizoraban mayores cambios en un futuro inmediato.

Entre estas personas se encontraba Willy Santos, cuya familia también se había visto profundamente afectada por la magnitud del sismo. Uno de sus hermanos había tenido que ser trasladado a Lima por la gravedad de sus lesiones, y conocía a muchas otras personas que se encontraban en las mismas circunstancias y que no entendían por qué el Gobierno Regional no actuaba con mayor celeridad para mejorar sus circunstancias.

Dos años después de iniciado, finalmente concluyó la elaboración del expediente técnico, y se emitió una resolución para nombrar al Órgano Especial que llevaría a cabo los procesos exonerados para la contratación del ejecutor de la obra, por un monto de 38 millones de soles, y de la supervisión de la misma, por 2 millones.

En febrero del año 2009, Willy había empezado a laborar en las oficinas del Gobierno Regional como Director de Logística, situación que lo llenaba de orgullo. Economista de profesión, y con un MBA con mención en Finanzas, sentía que finalmente podría hacer algo para ayudar a los damnificados. Y, debido a su cargo, fue considerado para formar parte de dicho Órgano Especial. Sin embargo, al analizar el expediente, se percató de que este se hallaba incompleto, pues solamente contenía la información correspondiente a un único postor.

Al verificar con los encargados de la elaboración del expediente el porqué del expediente incompleto, estos le contestaron que no era necesario que hubiera más información, puesto que el Decreto Ley N.° 1017, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, vigente desde el 1 de febrero de 2009, exoneraba del proceso de selección a las contrataciones cuando se trataba de una emergencia. La norma señalaba:

Art. 20.- Exoneración de procesos de selección

Están exoneradas de procesos de selección las contrataciones que se realicen:

[...]

b) Ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o que afecten la defensa o seguridad nacional.

Como le señalaron, era obvio que ese era el caso, debido a que el causante de la destrucción del hospital había sido el terremoto que había sufrido la Región.

Willy, si bien consideraba que esa ley representaba una enorme ventaja al momento de producirse una emergencia, pensaba que no era posible dar el visto bueno al expediente, puesto que la norma señalaba, de manera textual:

[...] la Entidad queda exonerada de la tramitación del expediente administrativo, debiendo obtener en forma inmediata lo estrictamente necesario para prevenir y atender los requerimientos generados como consecuencia del evento producido, sin sujetarse a los requisitos formales de la presente norma.

Solicitó a Fernando Caycho, encargado de elaborar el expediente, que se acercara a su oficina para conversar al respecto. Cuando este llegó, Willy cerró la puerta para poder hablar de manera privada, y le dijo:

—Quiero hablar contigo respecto del expediente de la reconstrucción del Hospital Regional, porque tengo algunas dudas sobre él.

—¿Cuáles dudas? El expediente está listo para aprobarse y proceder de inmediato a la adquisición y comenzar los trabajos; de verdad, sería un gran logro para esta gestión y muchísima gente se vería beneficiada.

—Lo que pasa es que el expediente está incompleto, solamente figura un postor, y este es un proceso de muchos millones, no se puede hacer de esta manera tan informal.

—¡Es que no hace falta más, pues, hermano! El D. L. N.º 1017 nos exonera del proceso de selección porque es debido a una emergencia...

—¿Cómo va a ser una emergencia algo que sucedió dos años atrás?

En ese momento, Fernando lo miró perplejo; parecía no entender lo que Willy le decía.

—Pero, hermano ¿no te das cuenta de cuánta gente se va a ver perjudicada por esta demora? Piensa un poco en las personas que requieren atención médica. Mucha gente sigue todavía viviendo en carpas, expuesta a muchas enfermedades, o sufren secuelas de las lesiones que les produjo el terremoto. ¿No crees que necesitan tener al menos un buen hospital en el que atenderse?

Willy Santos pensó en su familia en ese instante, sobre todo en su hermano: había retornado de Lima, pero había quedado con problemas motrices y necesitaba hacer rehabilitación, y para ello viajaba tres veces por semana a otra localidad que sí contaba con hospital, pero su tratamiento se había vuelto muy costoso por sus constantes traslados, los que también le impedían trabajar de manera estable.

—Por supuesto que pienso en las consecuencias, pero creo que algo sucedido años atrás no puede ser calificado de emergencia...

—Bueno, hermano, como quieras... Depende de ti que esto se haga o no, ya queda en tu conciencia.

Y, habiendo dicho esto, se retiró.

Willy no podía apartar de su cabeza la conversación que había tenido con el Fernando Caycho y, sobre todo, no podía dejar de pensar en las consecuencias que tendría la decisión que tomara sobre las vidas de los damnificados de Ica.

RECONSTRUCCIÓN DE HOSPITAL (B)

Willy Santos escribió un informe y lo presentó en un auditorio ante más de 50 gerentes, asesores y alcaldes, entre otras personas, señalando la imposibilidad de exonerar del proceso de selección a las contrataciones para la ejecución y la supervisión de la obra por los montos mencionados (38 millones y 2 millones de soles, respectivamente), toda vez que la decisión de exonerar dichas contrataciones se había dado dos años atrás, lo cual ya no se podía tipificar como una emergencia, puesto que una emergencia requeriría atención inmediata.

Como consecuencia de ello, y a recomendación del Órgano de Control, se le inició un proceso disciplinario sancionador y se le retiró de la Dirección de Logística, a fin de poder continuar con los procesos de contratación exonerados ya descritos.

Posteriormente a la finalización de los mismos, la Contraloría General de la República y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado-OSCE hicieron sendas observaciones a las contrataciones, en la misma línea en que las había hecho inicialmente Willy Santos, y declararon nulos los procesos de selección exonerados; al mismo tiempo, introdujeron demandas civiles y penales contra los responsables de dichos procesos.