

# Observatorio de Compras y Contrataciones Públicas en el marco del COVID-19

---

## *Introducción*

En emergencias de la magnitud como la que vivimos en la actualidad, los Estados enfrentan consecuencias económicas y sociales que derivan en una mayor demanda de bienes y servicios que deben atenderse de forma urgente. La malversación y la mala administración de los fondos públicos destinados a la emergencia pueden generar impactos que se traducen en mayores afectaciones a la sociedad y, por ende, a la salud pública en su conjunto. Por esto resulta esencial que la ciudadanía pueda ejercer de forma efectiva su derecho al control de los actos de gobierno, para exigir **transparencia y el adecuado uso** de los fondos públicos afectados a las compras y contrataciones durante la emergencia declarada en nuestro país.

Como consecuencia de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) ante la propagación global del COVID-19, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia sanitaria, con el fin de tomar las medidas necesarias para mitigar la propagación del virus y su impacto en la salud colectiva en Argentina. Una de esas medidas fue la de generar un sistema de compras públicas que pudiera dar respuesta a las necesidades propias de la pandemia.

Sin desatender la importancia de la agilidad necesaria para encarar múltiples urgencias, **el análisis del funcionamiento del nuevo sistema, muestra preocupantes márgenes de discrecionalidad y bajas exigencias de transparencia y rendición de cuentas**. Por esto resulta necesario que la ciudadanía controle de qué forma está comprando el Estado, a quién le está comprando, cuánto paga y si efectivamente las compras responden a verdaderas exigencias vinculadas con el combate a la pandemia.

El **Observatorio de Compras COVID19** creado por Poder Ciudadano tiene como objetivo poner a disposición de la ciudadanía, en un único espacio y en un formato accesible, información pública sobre las contrataciones realizadas por los organismos

nacionales durante la emergencia sanitaria, con la finalidad de ejercer un **control social** efectivo de cada una de ellas y velar de esta manera por la **integridad** de los fondos públicos afectados, con foco en el refuerzo del acceso, la publicidad e integridad del sistema de compras.

### *¿Cómo es el sistema de compras públicas en el marco del COVID19?*

A partir de la [emergencia declarada por el Gobierno Nacional el pasado 12 de marzo](#), se dispuso un nuevo sistema de compras y contrataciones excepcionales para atender las exigencias de la pandemia, distinto al Régimen de Compras para la Administración Pública Nacional establecido por el Decreto [Nº 1023/01](#). Allí se facultó al Ministerio de Salud de la Nación a efectuar la adquisición directa de bienes, servicios o equipamiento necesarios para atender la emergencia, en base a evidencia científica y análisis de información estratégica de salud, **sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Nacional**.

El 17 de marzo, a partir del [DNU Nº 287/20](#) se ampliaron las facultades para efectuar la contratación de bienes y servicios al resto de los [Organismos Públicos y Empresas del Estado](#), entre otras dependencias. La norma dispuso que, en **todos los casos, deberá procederse a su publicación en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial**.

En lo que va de la emergencia, y en parte a raíz de escándalos y sospechas de corrupción y pago de sobrepagos en las adquisiciones realizadas, se han dictado una serie de normas que modificaron, complementaron y/o ampliaron el esquema de compras públicas en el contexto del COVID-19, complejizando significativamente un esquema que ya era arduo de trazar por sus amplios niveles de discrecionalidad y bajos mecanismos de rendición de cuentas.

**En resumidas cuentas, el procedimiento de contratación está determinado por la [Decisión Administrativa Nº 409/2020](#) dictada por la Jefatura de Gabinete Nacional el 18 de marzo de 2020. A su vez, a través de las Disposiciones [Nº 48/2020](#), [Nº 53/2020](#) y [Nº 55/20](#) de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) se dispusieron parámetros **complementarios** que detallan los pasos a seguir en la implementación práctica de los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios en el marco de la emergencia, con el fin de facilitar la gestión por parte del personal de las Unidades Operativas de Contrataciones y de todos los actores involucrados en la tramitación de dichos procesos.**

Una de las cuestiones centrales en materia de integridad del sistema es que la propia norma establece, incluso ante la emergencia, la **obligación de que todas las compras cumplan con los siguientes principios**:

- *“Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.*
- *Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.*
- *Transparencia en los procedimientos.*
- *Publicidad y difusión de las actuaciones.*
- *Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.*
- *Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes”*

En lo que respecta al **procedimiento de compra**, se establece que al inicio interviene la Unidad Operativa de Contrataciones (que forma parte de la ONC). Previo a realizar una convocatoria, consultará la nómina de proveedores del rubro correspondiente a los bienes y servicios que pretendan adquirir que estén inscriptos en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), asociado al Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional (COMPR.AR). Estos proveedores deben estar inscriptos en el SIPRO *“al momento de efectuarse las invitaciones”*.

Por otro lado, la ONC dispone que todo lo actuado -desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato-, deberá quedar vinculado al expediente electrónico que se genere para tramitar el procedimiento. En tal sentido, se deberán agregar todos los documentos, correos electrónicos, actuaciones administrativas, informes, dictámenes y todo otro dato o antecedente relacionado, ordenados cronológicamente. La propia normativa establece que cuando por inconvenientes técnicos u otras causas debidamente acreditadas exista la imposibilidad material de utilizar cualquiera de los medios electrónicos a que se hace referencia, las distintas etapas del procedimiento podrán sustanciarse por **medios físicos**, debiendo vincularse al expediente electrónico por el que deberán tramitar las actuaciones, en forma inmediata a partir de solucionado el inconveniente que dio origen a la contingencia.

A su vez, establece un sistema específico de identificación de los procesos de compras realizadas en el marco de la emergencia por la pandemia:

- Cuando la compulsa se sustancie a través del “COMPR.AR” deberá tramitar como “Contratación directa por emergencia” y se numerarán en forma automática por el sistema electrónico, debiendo consignarse como “COMPULSA - COVID-19 Nº XXX OBJETO”.
- Cuando no se utilice el COMPR.AR, los procedimientos se numerarán en forma correlativa y dentro de cada Unidad Operativa de Contrataciones, comenzando por el número 1 y deberán denominarse Contratación por emergencia “COVID-19 Nº XXX/AÑO.”

Se establece que se deberá invitar como mínimo a 3 proveedores, entre aquellos que se encuentren en estado “inscripto” en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) asociado al Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional (COMPR.AR). En aquellos casos en que no fuere posible enviar invitaciones exclusivamente a proveedores inscriptos (ya sea por la inexistencia de proveedores incorporados en el rubro específico o por otros motivos), la jurisdicción o entidad contratante, podrá cursar invitaciones a otros interesados que no estén incorporados en el sistema, dejando constancia de dicha situación en el expediente.

**La Disposición 55/2020 incorpora que** la convocatoria podrá realizarse en el Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR”, y en ese caso con la difusión de la convocatoria, se enviarán automáticamente correos electrónicos **a todos los proveedores incorporados** al SIPRO según su rubro, clase u objeto de la contratación. En ambos casos (tanto para compras electrónicas como para los casos en que no se opte por esa mecánica) podrán presentar ofertas quienes no hubiesen sido invitados a participar, siempre que se encuentren incorporados en el registro y con los datos actualizados antes del dictado del acto de conclusión del procedimiento, como condición para poder ser adjudicados.

Las invitaciones que se realicen deben contener, como mínimo, la siguiente información:

1. *“Especificaciones técnicas, citando el código de catálogo, siempre que el mismo existiera.*
2. *Plazos de entrega, pudiendo preverse entregas parciales.*
3. *Cantidades parciales y totales.*
4. *Lugar y forma de entrega.*
5. *Lugar, día y hora de presentación de la oferta (la Unidad Operativa de Contrataciones podrá habilitar horas y días inhábiles).*
6. *Dirección de correo electrónico institucional donde serán recibidas las ofertas.*

7. *Criterio de selección de las ofertas.*
8. *Plazo y forma de pago.*
9. *Determinar si se exceptúa o no de presentar garantía de mantenimiento de oferta.*
10. *Establecer que se deberá constituir garantía de cumplimiento de contrato.*
11. *Determinar el porcentaje, forma, u plazos para integrar las correspondientes garantías.*
12. *Indicar que no se abonarán montos superiores a los Precios Máximos establecidos por la Resolución N° 100/20 de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR o aquellos que se dispongan en el futuro.*
13. *Indicar si se van a evaluar las ofertas considerando los incumplimientos de anteriores contratos. En ese caso, se debe determinar en forma precisa la cantidad y tipo de incumplimientos que dará lugar a la desestimación de una oferta.”*

La Disposición de la ONC establece además que cuando el procedimiento se realice a través de COMPR.AR, el contenido de las invitaciones deberá publicarse en la plataforma electrónica mencionada como un documento de la convocatoria.

Cuando el monto estimado del procedimiento sea igual o superior al establecido en las escalas definidas en el [Régimen del Sistema de Precios Testigos](#) se debe requerir a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), antes de la fecha de presentación de ofertas, **precios testigo o valores de referencia** de los bienes y servicios a adquirir. La SIGEN debe remitir el informe en forma inmediata.

Presentadas las ofertas por parte de los distintos oferentes, se deben agregar al expediente que se hubiere generado para tramitar el procedimiento. En el caso de los procedimientos realizados a través de “COMPR.AR”, las ofertas se deberán presentar hasta el día y hora que determine la jurisdicción o entidad contratante en la convocatoria, a través del COMPR.AR utilizando el formulario electrónico que suministre el sistema, y cumpliendo todos los requerimientos de las invitaciones, acompañando la documentación que la integre en soporte electrónico. Dicha oferta presentada, deberá ser confirmada por el oferente, quien podrá realizarlo únicamente a través de un usuario habilitado.

En cuanto a los valores ofertados, el procedimiento establecido dispone que:

- Se podrá requerir mejora de precios a la oferta más conveniente. Si la oferta preseleccionada supera el precio informado por la SIGEN por encima del 10%, podrá generarse un mecanismo formal de mejora de precios.
- Si la autoridad competente decide la adjudicación, deberá incluir en el acto administrativo los motivos debidamente fundados que aconsejan continuar con el trámite no obstante el mayor valor sobre el precio informado por la SIGEN.
- En ningún caso considerará ofertas por montos superiores a los Precios Máximos establecidos por la [Resolución N° 100/2020](#) de la Secretaría de Comercio Interior o aquellos que se dispongan en el futuro.
- En caso de que una o más cotizaciones excedan los precios máximos establecidos para los bienes y/o servicios de que se trate, el organismo solicitará mejora de precios a fin de brindar a los oferentes interesados la posibilidad de adecuar sus propuestas; caso contrario resultarán desestimados.

Analizadas las ofertas y previa intervención del servicio permanente de asesoramiento jurídico, se dictará el Acto de Adjudicación y se emitirán la o las Órdenes de Compra correspondientes, incluso en los casos en que se haya presentado una sola oferta.

En cuanto a las medidas tendientes a prevenir ciertas prácticas ilícitas (colusión, sobrepuestos, entre otras), la [Disposición 53/2020](#) de la ONC establece expresamente la posibilidad de desestimar la/s oferta/s, en cualquier estado del procedimiento, o de la rescisión del contrato, con pérdida de la garantía correspondiente cuando se configure, entre otros, alguno de los siguientes supuestos:

- *“Cuando existan indicios que hicieran presumir que los oferentes han concertado o coordinado posturas en el procedimiento de selección*
- *Cuando existan indicios de simulación de competencia o concurrencia*
- *Cuando exhiban incumplimientos en anteriores contratos, de acuerdo a lo que se disponga en las invitaciones a cotizar.”*

Emitida la Orden de Compra, debe notificarse al adjudicatario y dar intervención a la Comisión de Recepción (que podrá ser creada por cada procedimiento en particular). El adjudicatario cuenta con un plazo de 5 días para integrar, si procede, la garantía de cumplimiento de contrato. En caso de que no suceda, la Unidad Operativa de Contrataciones lo puede intimar, otorgándole un nuevo plazo, o podrá propiciar la rescisión del contrato ante la autoridad competente y se deberá intimar al pago del importe equivalente al valor de la mencionada garantía. Si el cocontratante no cumpliera

con el contrato la jurisdicción o entidad podrá adjudicar el contrato al que le siga en orden de mérito, previa conformidad del respectivo oferente, y así sucesivamente.

En los casos en los que el procedimiento de contratación de Bienes y Servicios en la Emergencia o alguno de sus renglones en forma total o parcial resulte fracasado o desierto, el titular de la jurisdicción, entidad u organismo podrá seleccionar de forma directa al proveedor o a los proveedores a fin de satisfacer la necesidad.

Finalmente, es importante mencionar que es **obligatoria la publicación del acto administrativo de conclusión del procedimiento en la página web de la ONC y en el Boletín oficial dentro de los 10 días de la notificación al contratante.**