

RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE EMERGENCIA COVID 19

Marco Normativo, Procedimientos, y Recomendaciones para fortalecer la Integridad y Transparencia

Documento elaborado por la Sindicatura General de la Nación, la Secretaría de Empleo y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Oficina Anticorrupción.

Junio 2020

1. Marco de referencia

El Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020 establece la emergencia pública en materia sanitaria por COVID-19, por el plazo de un año. Así, las contrataciones de bienes y servicios que se realicen en el marco de la emergencia sanitaria podrán tramitar por contratación directa, por fuera del régimen general establecido en el Decreto 1023/01. El artículo 15 ter del Decreto N° 260/20 dispone: “Durante el plazo que dure la emergencia, las jurisdicciones, organismos y entidades comprendidos en el artículo 8º incisos a) y b) de la Ley N° 24.156, estarán facultados para efectuar la contratación directa de bienes y servicios que sean necesarios para atender la emergencia, sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional o a sus regímenes de contrataciones específicos. En todos los casos deberá procederse a su publicación posterior en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial”.

Asimismo, por el artículo 3º del Decreto N° 287/2020 se facultó al Jefe de Gabinete de Ministros a establecer los principios y pautas que regirán el procedimiento de contrataciones de bienes y servicios en el contexto de la emergencia decretada. Por ello, el Jefe de Gabinete de Ministros dictó la Decisión Administrativa N° 409/2020, de fecha 18 de marzo de 2020, cuyo artículo 3º aprobó el Procedimiento de Contratación de Bienes y Servicios en el marco de la emergencia plasmada en el citado Decreto N° 260/20, al cual nos referiremos en el apartado II.

La Decisión Administrativa 409/2020 establece entonces cómo será el procedimiento de selección y -sin perjuicio de la celeridad que debe caracterizarlo- prevé la vigencia de los principios generales establecidos en Decreto Delegado 1023/01 (razonabilidad, promoción de la concurrencia, transparencia del procedimiento, publicidad y difusión de las actuaciones, responsabilidad, e igualdad de tratamiento para oferentes) y que este procedimiento de excepción debe ser usado de manera fundada.

El artículo 9º de dicha Decisión Administrativa se dispuso que la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES (ONC) dictara las normas aclaratorias, interpretativas y complementarias de dicha medida. Sobre la base de esta competencia, la ONC dictó las Disposiciones 48/2020, 53/2020 y 55/2020.

La Disposición 48/2020 prevé una compulsa de precios, invitando a proveedores inscriptos en el SIPRO, sin obligación de dar publicidad a lo actuado (convocatoria, pliego, acta de apertura, dictamen de evaluación) mientras dure el proceso. Sólo se prevé la obligación de publicar los actos administrativos de cierre de las contrataciones que se tramiten por este procedimiento. Establece también que se debe invitar a un mínimo de 3 proveedores (siempre que exista esa cantidad para el rubro de que se trate), pudiéndose adjudicar el procedimiento aunque se presente un solo oferente (art. 3 b, Anexo a Disp. 48/20). En caso de que no sean suficientes los inscriptos en el SIPRO, se puede cursar invitaciones a otros proveedores del rubro (art. 3 b citado). También se permite que oferten proveedores no invitados, pudiendo adjudicárseles el procedimiento siempre que se verifique que se hallen inscriptos al momento de emitir el acto administrativo

(art. 3 b del anexo citado). Por su parte, se prevé la aplicación del sistema de precios testigo (Res. SIGEN 36/17), teniendo la información suministrada por la SIGEN una vigencia de 60 días, pudiendo ser utilizada en otros procedimientos de similar tenor. En este marco, se le pide a la SIGEN la remisión del informe en forma inmediata. En relación a la publicidad de las actuaciones, establece al respecto que “En todos los casos deberá procederse a la publicación del acto administrativo de conclusión del procedimiento” en el sitio web de la ONC, y en el BO por el término de 1 día, dentro de los 10 días de notificado (art. 8 del Anexo).

Por su parte, la Disposición 53/2020 de la ONC establece la información mínima que debe contener las invitaciones, los mecanismos para los pedidos de mejora de precios y los criterios para la evaluación de las ofertas recibidas y pautas para la elaboración de los informes de la Unidad Operativa de Contrataciones. A esto se agrega lo establecido por la ONC en la Disposición 55/2020 que establece pautas para la tramitación de contrataciones, diferenciando si esto ocurre por COMPR.AR o por fuera de este sistema.

El procedimiento estipulado por las normas antes citadas, puede ser esquematizado de la siguiente manera:

1. Inicio del expediente: Carátula y numeración correlativa como “COMPULSA - COVID-19 N° XXX OBJETO” a fin de identificar este tipo de contrataciones.

2. Informe de justificación: De acuerdo al art. 2° de la Decisión Administrativa N° 409/2020, la utilización de este procedimiento debe limitarse exclusivamente a las contrataciones de bienes y servicios requeridos en el marco de la emergencia dispuesta por el Decreto N° 260/20, lo cual deberá ser debidamente fundado en el expediente de la contratación.

3. Invitaciones: Se deberá invitar como mínimo a TRES (3) proveedores, entre aquellos que se encuentren en estado “inscripto” en el Sistema de Proveedores SIPRO del COMPR.AR. En caso que no pueda cumplirse este requisito, debe exponerse y fundarse los motivos. Se podrá a opción del organismo, cursar las invitaciones por el sistema COMPR.AR.

4. Precio testigo: Cuando el monto estimado del procedimiento sea igual o superior al establecido en la Resolución SIGEN N° 36-E/2017 (actualmente \$12.000.000,00), se debe solicitar a la SIGEN precios testigo o valores de referencia de los bienes y servicios a adquirir.

5. Recepción de las ofertas-Actas: El titular de la Unidad Operativa de Contrataciones será depositario de las ofertas que se reciban por correo electrónico y tendrá la responsabilidad de que permanezcan reservadas hasta el día y hora de vencimiento del plazo límite establecido para presentar ofertas. Finalizado el plazo se agregan todas las ofertas que se hubieren presentado al expediente. El titular de la Unidad Operativa de Contrataciones y la unidad de auditoría interna suscribirán un acta donde constará lo actuado. Cuando se trate de procedimientos sustanciados a través del “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.

6. Análisis de las ofertas: Analizadas las ofertas y previo Dictamen del Servicio Jurídico Permanente, el Titular de la Unidad Operativa de Contrataciones emitirá un informe en el cual recomendará la resolución a adoptar para concluir el procedimiento.

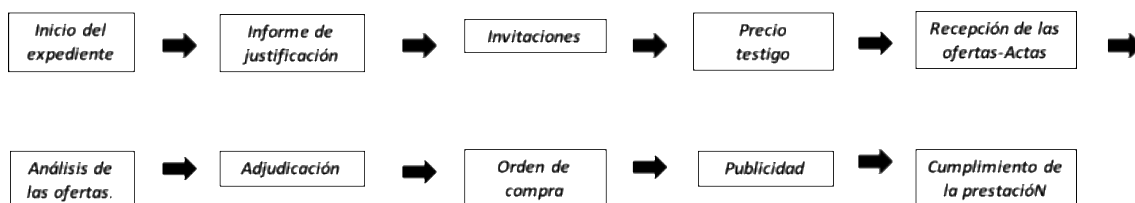
7. *Adjudicación*: Cumplidos los recaudos anteriores, se dictará el acto administrativo de adjudicación respetando las competencias fijadas en el Anexo I del artículo 9° del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/2016.

8. *Orden de compra*: Se procede a notificar la Orden de Compra al adjudicatario (perfeccionamiento del contrato).

9. *Publicidad*: En todos los casos deberá procederse a la publicación del acto administrativo de conclusión del procedimiento en la página web de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES y en el Boletín oficial por el término de UN (1) día, dentro de los DIEZ (10) días de notificado. Asimismo, los organismos contratantes deberán procurar difundirlo en sus portales.

10. *Cumplimiento de la prestación*: Notificada la Orden de Compra se dará intervención a la Comisión de Recepción para el control del cumplimiento de la prestación.

Gráficamente, los pasos serían los siguientes:



2. Principales hallazgos y propuestas de mejora

A partir de información brindada por las Unidades de Auditoría Interna, la SIGEN desarrolló un estudio exploratorio sobre un universo de 171 tramitaciones desarrolladas bajo el régimen de emergencia analizado¹. El análisis de estas tramitaciones permite el desarrollo de recomendaciones concretas pero antes de avanzar en ellas es importante subrayar el carácter excepcional de los procedimientos de emergencia establecidos por el Decreto 260/2020.

Dichos procedimientos han sido elaborados en el marco de una situación absolutamente extraordinaria como lo es la pandemia que hoy enfrenta nuestro país y el mundo. Su uso, por lo tanto, se justifica solo

¹ De acuerdo a la información provista, de las 171 tramitaciones un total de 51 fueron adjudicadas por un monto de \$ 2.126.706.678,94, 26 resultaron fracasadas o desiertas, 7 suspendidas y 87 se encuentran en trámite. Las contrataciones de mayor envergadura fueron sustanciadas por el Ministerio de Desarrollo Social, que adjudicó por más de 800 millones de pesos. También son relevantes las contrataciones del Malbrán por casi 700 millones para Insumos para determinaciones de diagnóstico. El Ministerio de Educación inicio trámites por más de 400 millones de pesos, en tanto que PAMI tiene trámites por más de 600 millones. Los organismos que hicieron contrataciones más relevantes fueron: Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán", PAMI, Ministerio de Defensa, Ministerio de Seguridad, Ejército Argentino, Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina, Ministerio de Educación, Hospital Nacional "Prof. Alejandro A. Posadas", Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur "Dr. Juan Otimio Tesone", Ministerio de Turismo y Deportes, Ministerio de Desarrollo Social.

cuando se trata de satisfacer necesidades imprevisibles que requieren de respuesta en un tiempo menor al establecido para la tramitación de las contrataciones en el procedimiento general. Así, el procedimiento de emergencia debe restringirse a aquellas situaciones imprevisibles y sobrevinientes que por su urgencia y gravedad imposibiliten cumplir con los procedimientos habituales. Es por esta razón que deben extremarse los recaudos tendientes a utilizar los procedimientos de excepción exclusivamente en aquellos casos en que las circunstancias así lo justifiquen, con fundamento suficiente. Resulta imprescindible dar cuenta al menos sintéticamente pero de modo claro y explícito de las circunstancias concretas que hacen inviable la satisfacción de la necesidad de un bien o servicio a través de los canales habituales de contratación, al momento de su realización. Sin perjuicio de la premura y de la realización de la operación, tal motivación debe desarrollarse a la postre a través de los informes de las áreas que resulten competentes en la materia².

Ahora sí, y en relación a las tramitaciones analizadas, el estudio exploratorio permite realizar recomendaciones cuyo foco se encuentra en el carácter nodal del uso del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, COMPR.AR. Lejos de obstaculizar la gestión de las compras y contrataciones, el sistema presenta ventajas no sólo en términos de publicidad de las actuaciones y transparencia sino también en sus posibilidades de ampliar, por ejemplo, la concurrencia de proveedores.

Actualmente, y a partir de la modificación introducida por la Disposición ONC N° 55/2020, la obligación de realizar las invitaciones a cotizar mediante COMPRAR es optativa para el organismo contratante. Así, las invitaciones pueden hacerse por el COMPR.AR o mediante tres cotizaciones a proveedores inscriptos en el SIPRO. La diferencia entre la transparencia y concurrencia entre uno y otro sistema es notoria.

En efecto, en el caso del procedimiento por invitación, el organismo contratante elige a los proveedores a invitar, cumpliendo con tres invitaciones lo dispuesto por la norma. En cambio, si se usa el sistema COMPR.AR, las invitaciones se realizan a todos los proveedores inscriptos en el Rubro, sin límite de número. En este último caso además, el organismo contratante no puede elegir a qué proveedor invitar, pues el sistema remitirá la invitación a todos los proveedores en condiciones de ser oferentes del Estado. Ampliar las invitaciones promueve una mayor concurrencia y con ella la posibilidad de tener más y mejores ofertas, especialmente en un contexto en el que debe procurarse la contratación respetando los precios máximos, atento a lo dispuesto por la Decisión Administrativa N° 472/2020 mediante la que se estableció que en los procesos de compra que se lleven a cabo para atender la emergencia no podrá en ningún caso abonarse montos superiores a los Precios Máximos establecidos por la Resolución de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO N° 100/20 o aquellos que se dispongan en el futuro.

En tal sentido, del estudio exploratorio surge que aquellos organismos que desarrollaron el proceso a través del COMPRAR, realizaron invitaciones a una larga lista de proveedores promoviendo una mayor concurrencia de oferentes.

Otra ventaja que brinda la utilización del COMPR.AR es la publicidad de la información vinculada al procedimiento a lo largo de todo su ciclo, desde la convocatoria hasta la adjudicación. A diferencia de esto,

² Sobre este punto y otros vinculados a la temática, puede consultarse las RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN CONTRATACIONES PÚBLICAS CELEBRADAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA POR COVID-19 2 OFICINA ANTICORRUPCION, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-32057444-apn-oapte_-_recomendaciones.pdf

el Decreto N° 260/2020 (art. 15 Ter) la publicación de la información aparece una vez cumplida la adjudicación, cuya acta es difundida en la página de la ONC y en el BORA.

Frente a este escenario, la utilización del COMPR.AR favorecería a la publicidad del procedimiento, en línea a lo dispuesto específicamente en esta materia por la ONC (Véase DICTAMEN N° 389/2014), que ha subrayado la relevancia del principio fundamental de la publicidad de los actos de gobierno en el ámbito de las contrataciones que desarrolla el Estado.

Promover la concurrencia y garantizar la publicidad y transparencia de los procedimientos de emergencia son dos aspectos que justifican la recomendación de restablecer la obligatoriedad del uso del Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, "COMPR.AR".

En síntesis, el establecimiento de un régimen alternativo de compras fue diseñado en la fase inicial del "aislamiento social, preventivo y obligatorio", días después de la declaración de la emergencia sanitaria y del reconocimiento mundial del alcance y efectos de la pandemia. Aquel contexto de máxima incertidumbre tornaba imprescindible contar con mecanismos excepcionales que permitieran responder ágilmente a situaciones inesperadas. Los resultados de la gestión de la pandemia a lo largo de este tiempo han permitido iniciar procesos de administración del aislamiento a fin de recuperar paulatinamente algunos aspectos económicos y sociales para una nueva normalidad. Es en este marco que surge la oportunidad de propender al uso obligatorio del "COMPR.AR" en las contrataciones públicas celebradas en el marco de la emergencia.

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN CONTRATACIONES PÚBLICAS CELEBRADAS EL MARCO DE LA EMERGENCIA POR COVID-19 – En base a: RESOL-2020-5-APN-OA#PTE

El objetivo de las presentes recomendaciones es sugerir acciones concretas en materia de fortalecimiento de la integridad y la transparencia para su aplicación por parte de los contratantes en el marco de los procedimientos de emergencia por COVID-19, regulados en el Decreto 260/20 y sus normas complementarias.

Las medidas que aquí incluimos sintetizan acciones previstas en la normativa vigente, cuya aplicación debe ser reforzada en este contexto.

También consideramos las buenas prácticas que surgen de la experiencia recogida en el análisis de contrataciones públicas. Estas últimas, aunque no estén previstas legalmente, pueden contribuir a complementar o mejorar los resultados de las primeras y a fortalecer la integridad y transparencia de los procedimientos mencionados.

Estas recomendaciones fueron pensadas para ser aplicadas tanto por los organismos o entidades obligados a la aplicación de lo previsto en la Disposición ONC 48/2020, como para aquellos que cuentan con reglamentaciones propias referidas a las contrataciones de bienes y servicios enmarcadas en la emergencia por COVID 19.

1. Limitación al uso de los procedimientos de emergencia

Los procedimientos de emergencia establecidos por el Decreto 260/2020 han sido elaborados en el marco de una situación absolutamente extraordinaria como lo es la pandemia que hoy enfrenta nuestro país y el mundo. Su uso, por lo tanto, se justifica solo cuando se trata de satisfacer necesidades imprevisibles que requieren de respuesta en un tiempo menor al establecido para la tramitación de las contrataciones en el procedimiento general. Así, el procedimiento de emergencia debe restringirse a aquellas situaciones imprevisibles y sobrevinientes que por su urgencia y gravedad imposibiliten cumplir con los procedimientos habituales.

Es por esta razón que deben extremarse los recaudos tendientes a utilizar los procedimientos de excepción exclusivamente en aquellos casos en que las circunstancias así lo justifiquen, con fundamento suficiente. Resulta imprescindible dar cuenta al menos sintéticamente pero de modo claro y explícito de las circunstancias concretas que hacen inviable la satisfacción de la necesidad de un bien o servicio a través de los canales habituales de contratación, al momento de su realización. Sin perjuicio de la premura y de la realización de la operación, tal motivación debe desarrollarse a la postre a través de los informes de las áreas que resulten competentes en la materia.

2. Acciones recomendadas para la gestión de las contrataciones

En consonancia con lo previsto en la Disposición ONC 55/2020, se recomienda privilegiar la utilización del sistema Compr.ar, a efectos de facilitar el seguimiento por parte de los organismos de control y la rendición de cuentas a la ciudadanía, de las contrataciones enmarcadas en la emergencia y promover la concurrencia del mayor número posible de proveedores inscriptos en el rubro.

Asimismo, para facilitar el seguimiento y control de estas contrataciones por parte de los organismos competentes, se recomienda que los expedientes electrónicos relativos a procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios que se realicen en el marco de la emergencia sean caratulados en el sistema de Gestión

Documental Electrónica (GDE) bajo el mismo código (por ejemplo: “GENE00567 - Contratación de Bienes y Servicios – Emergencia Sanitaria COVID 19”, o el que corresponda a la jurisdicción u organismo contratante).

En segundo lugar, si bien se trata de recomendaciones que rigen en general para la gestión de cualquier contratación pública, debe recordarse la necesidad de extremar las medidas tendientes a garantizar que los expedientes por los que tramitan las contrataciones por emergencia cumplan con las siguientes medidas:

a) Fundamentación adecuada de la utilización del régimen de excepción en lugar de los procedimientos habituales. En línea con lo expresado con anterioridad, no resulta suficiente la sola invocación de la existencia de un contexto de emergencia sino que debe fundamentarse el encuadre de la contratación en el régimen establecido por el Decreto 260/2020.

b) Estricto apego a las normas y procedimientos de gestión documental. Esto implica, básicamente, la incorporación de las constancias de lo actuado en el expediente en forma completa, oportuna y respetando el orden cronológico, con el objetivo de permitir su control por parte de las áreas o autoridades competentes y posibilitar una respuesta adecuada a los pedidos de acceso a la información que se reciban al respecto. Vale recordar que una política de acceso a la información pública no se inicia con la recepción y respuesta a una solicitud particular sino con la gestión de los documentos que se producen en cada una de las acciones de los organismos. Considerar a la información como un bien público supone contemplar su adecuada gestión en todo el ciclo de la política de información pública, desde su producción y sistematización hasta su publicación y/o provisión a la ciudadanía. En este contexto y para el caso de los expedientes electrónicos, es muy importante que se procure que los informes gráficos en los que consten capturas o impresiones de pantalla de las gestiones realizadas (publicidad de convocatorias, remisión de invitaciones vía correo electrónico, respuesta a consultas efectuadas por participantes del proceso de selección, etcétera) permitan dar cuenta de su contenido íntegro (incluyendo archivos adjuntos), de sus destinatarios y remitentes, y de la fecha en la que se realizaron efectivamente. En caso de que, por motivos de fuerza mayor, se deban tramitar actuaciones en formato papel, su digitalización debe ser realizada sin dilaciones tan pronto como las circunstancias que motivaron esta situación hayan desaparecido. En cuanto a aquellos organismos que aún utilizan el formato papel en la totalidad o en parte del procedimiento de contratación, se deben extremar las medidas para el cumplimiento cabal de las reglas vigentes en materia de documentación y custodia de lo actuado, ya que la tramitación en este tipo de soporte documental hace al expediente más vulnerable a alteraciones, extravío o destrucción.

c) Utilizar criterios y antecedentes claros para determinar el presupuesto estimado. Resulta sumamente importante fijar criterios adecuados para que este cálculo sea realista, ya que es uno de los datos necesarios para evaluar la razonabilidad de las cotizaciones recibidas y, eventualmente, la procedencia de la solicitud de mejora de precios o de otras medidas tendientes a obtener precios acordes a los de mercado y convenientes a los fines de administrar debidamente los fondos disponibles, de conformidad con lo establecido en la Decisión Administrativa 472/2020. Complementariamente, es imprescindible la incorporación a las actuaciones de las constancias de los antecedentes utilizados para realizar dicho cálculo (sea que éste se haya realizado sobre la base de presupuestos solicitados por el organismo contratante o que sea el resultado de la consulta de precios de referencia en sitios web). En caso de que se utilicen como referencia los montos pagados en contrataciones anteriores, se debe expresar claramente el criterio o fórmula utilizado para actualizar los precios a valores corrientes.

d) Aplicar todos los medios disponibles para mejorar la concurrencia de proveedores. Como primera medida, es indispensable garantizar que el diseño del pliego (cantidad de renglones en que se divide, especificaciones técnicas requeridas, formas de entrega exigidas, formas de cotización requeridas) permita la concurrencia de la mayor cantidad de proveedores que sea posible en este



contexto. Es necesario que se incorporen los informes técnicos que justifiquen requisitos que impliquen la reducción significativa de la cantidad de potenciales oferentes en condiciones de participar.

Otro aspecto clave para promover la concurrencia de un mayor número de oferentes es garantizar que el plazo fijado para la presentación de cotizaciones sea adecuado a las condiciones establecidas para ofertar. El establecimiento de plazos excesivamente cortos puede dificultar que los proveedores interesados elaboren adecuadamente sus propuestas y finalmente desincentivar su participación.

Otra herramienta de utilidad para facilitar una mayor concurrencia de interesados es reforzar la difusión de las convocatorias. El uso del sistema Compr.ar -o, en el caso de los organismos no obligados a su utilización, de los canales específicos- puede ser complementado mediante la remisión de las convocatorias a las cámaras que nuclean a los proveedores del rubro correspondiente. Así como emplear otros medios de divulgación (sitio web oficial de la entidad convocante, redes sociales, etcétera) que permitan llegar a potenciales oferentes que estén en condiciones de incorporarse a los registros públicos de proveedores y no lo hayan hecho aún.

e) Abstenerse de incurrir en desdoblamiento. Si bien la normativa de emergencia no prohíbe expresamente el fraccionamiento de las contrataciones, no debe interpretarse por ello que esta práctica se encuentra habilitada pues, además de violar las normas aplicables en materia de competencias por monto, contradice los principios de eficiencia y razonabilidad en las contrataciones. Estos principios rigen incluso en el procedimiento de emergencia, y apuntan a garantizar las ventajas de consolidar las demandas de los productos correspondientes a un mismo ítem o rubro en un único procedimiento, evitando la multiplicación de expedientes en trámite que incrementa la burocracia que sustrae recursos a la gestión de las compras.

f) Establecer criterios claros de evaluación de antecedentes de los oferentes, que permitan utilizar la información disponible acerca de cada proveedor para garantizar que los procedimientos se adjudiquen únicamente a los más idóneos. Para esto es preciso recalcar que, si bien la información disponible en Compr.ar es útil a efectos de conocer ciertos antecedentes, es aconsejable complementarla con otros datos.

En esta línea, los antecedentes obrantes en los registros públicos de proveedores se pueden complementar utilizando, por ejemplo, información disponible en el propio organismo contratante respecto del nivel de cumplimiento registrado, tipos de faltas detectadas o penalidades aplicadas. Igualmente puede recabarse información producida por las unidades de auditoría y de transparencia de la autoridad contratante, y por organismos de control.

La recopilación de tales antecedentes -junto con el resto de los solicitados en el pliego-, debe ir acompañada de un análisis detallado que permita descartar maniobras de simulación de la competencia a menudo fácilmente detectables (por ejemplo, la presentación a un proceso de dos o más empresas pertenecientes a los mismos dueños) y ponderar con la mayor precisión que sea posible la capacidad financiera y técnica de los oferentes.

g) Cumplimiento de la normativa relativa a precios máximos. El éxito en la contratación de bienes y servicios a precios de mercado no debe quedar sometido al cumplimiento de una única norma (en este caso, de la Decisión Administrativa 472/2020) o a la implementación de una única práctica, sino que debe encararse a través de la aplicación de diversas medidas o herramientas integradas a la gestión de estos procesos.

En este sentido se debe recalcar lo dicho sobre la necesidad e importancia de aplicar muchas de las recomendaciones ya descriptas en párrafos anteriores: una adecuada formulación del presupuesto



estimado (que no debe estar sobredimensionado de modo tal que sirva de justificación para la adjudicación a precios excesivos); la apertura de la convocatoria al mayor número de potenciales participantes; la realización de estudios de mercado y el registro y análisis de los precios promedio abonados por el organismo; el análisis técnico y detallado de la capacidad real de los oferentes participantes (que permita distinguir a productores de bienes y servicios a la vez comercializadores de los intermediarios); el respeto de los precios testigo o de referencia; la solicitud de mejoras de precio; a lo que se suma la solicitud de colaboración de organismos especializados (la Secretaría de Comercio Interior, u otras entidades públicas que puedan resultar competentes o contar con la experiencia requerida). Todas ellas, conjuntamente, contribuyen a contar con la información y las herramientas para ponderar correctamente la razonabilidad de las cotizaciones recibidas al momento de evaluar las ofertas.

3. Aplicación del régimen de detección y gestión de conflictos de intereses en procedimientos administrativos

El Decreto 202/2017 obliga a solicitar la presentación de una declaración jurada de intereses a toda persona que se presente a participar como oferente en contrataciones realizadas por el Sector Público Nacional. Aún en los casos de las compras y contrataciones en el marco de la emergencia, constituye una práctica de transparencia adecuada que se informe, en el marco del procedimiento administrativo, la vinculación (o no) del oferente con determinado funcionario público.

A efectos de dar cumplimiento a esta norma, se recomienda que la invitación a ofertar (o el pliego) incluya la siguiente leyenda:

“Por aplicación del decreto 202/2017, se informa que la/las autoridad/es con capacidad para decidir en el presente procedimiento es/son las siguientes:

Nombre y apellido: [completar con los datos correspondientes]

Cargo: [completar con los datos correspondientes]

Asimismo, se recomienda que la invitación a ofertar (o el pliego) incluya como anexo el formulario aprobado por Resolución E-11/2017.

Si ocurriera un cambio en los funcionarios con competencia o capacidad para decidir en el procedimiento antes de la emisión del acto administrativo de cierre, el organismo o entidad a cargo deberá informar a la mayor brevedad posible los nombres de las nuevas autoridades, a través de los mismos medios y plazos previstos para la solicitud de información complementaria, a efectos de que las personas interesadas actualicen lo declarado oportunamente.

En todos los casos, el organismo a cargo de tramitar el procedimiento de que se trate deberá incorporar en las actuaciones la declaración jurada de intereses presentada por los interesados. En el supuesto de que alguno de los oferentes declare tener alguno de los vínculos previstos en el Decreto, se recuerda que esta situación debe ser comunicada tanto a la OA y como a la SIGEN y, al mismo tiempo, aplicar las medidas previstas en el artículo 4º de dicha norma. Entre ellas cabe mencionar la firma del pacto de integridad, el cual resulta de aplicación ágil para el procedimiento.

La declaración de la existencia de los vínculos mencionados implica la obligación de dar publicidad íntegra e inmediata a las actuaciones para posibilitar el control de lo actuado en tales circunstancias por parte de terceros. A estos efectos se recomienda que el organismo contratante informe en su sitio web oficial los siguientes datos: número de expediente, tipo de procedimiento, objeto del procedimiento, estado del procedimiento, monto involucrado, nombre de la persona humana o jurídica que declaró tener vinculación en los términos del Decreto, vínculos declarados (con identificación de las personas que los tienen y los

funcionarios respecto de los cuales se da la relación), informando si el o los funcionarios indicados son competentes o tienen capacidad para decidir en el procedimiento. También se deberá informar a qué oferentes se adjudicó el procedimiento y cuál de los mecanismos previstos en el inciso c) del artículo 4º del Decreto 202/2017 se aplicará (o se está aplicando) al caso.

Se recomienda que la información publicada en cumplimiento de este Decreto sea presentada en lenguaje y formato accesibles para facilitar su comprensión y acceso por parte de cualquier ciudadano interesado, difundiendo todos los casos publicados en cumplimiento esa norma en una única sección o sitio a efectos de evitar su dispersión. Dicha información deberá ser actualizada por el organismo o entidad a cargo en la medida en que se incorporen actuaciones al o los expedientes en trámite. En caso de dudas respecto de la aplicación de este Decreto, se puede consultar a la Subsecretaría de Integridad y Transparencia de la Oficina Anticorrupción, cuyos datos de contacto se incluyen al final de este documento.

4. Otras iniciativas posibles

a) Implementación de un Compromiso de integridad:

Más allá de las medidas dispuestas en el Decreto 202/2017 para detectar y gestionar un posible conflicto de intereses real o aparente, recomendamos la suscripción de un Compromiso de Integridad en todos los casos, para promover una contratación transparente entre el organismo público y los interesados del sector privado. El compromiso consiste en un documento en el que se describen las conductas esperadas de ambas partes involucradas en el proceso de selección, los canales de denuncia existentes y, eventualmente, las sanciones aplicables en caso de violación del acuerdo.

Se sugiere que el compromiso sea suscripto por las y los oferentes y – por lo menos- las y los funcionarios a cargo de las UOC's. El texto propuesto -que se sugiere anexas a la invitación a ofertar o pliego de bases y condiciones- se acompaña como Anexo I a las presentes recomendaciones.

b) Solicitud de programas de integridad adecuados:

Otra forma de fortalecer la integridad de estas contrataciones es exigir que los proveedores acrediten que cuentan con un programa de integridad adecuado. Actualmente, esto es obligatorio para las contrataciones enmarcadas en el Decreto 1023/2001 -entre otras normas- en caso de que, por su monto, deban ser aprobadas por autoridad competente con rango no menor a ministro.³ Sin embargo, nada obsta a que se exija su presentación en contrataciones enmarcadas en la emergencia por COVID19 (siempre y cuando esto sea requerido como regla general para todas las contrataciones que superen el monto mencionado antes).

Hasta el momento, la acreditación de la existencia de dicho programa se viene realizando a través de la presentación de una declaración jurada, junto con el resto de la documentación presentada en la oferta. Se adjunta como Anexo II el texto propuesto, que se basa en el actualmente empleado en el sistema Compr.ar.

c) Mecanismos extra de detección de conflicto de intereses en áreas críticas:

A efectos de detectar la posible configuración de conflictos de intereses, se recomienda solicitar que los titulares de la UOC's presenten una declaración jurada de intereses en relación con los oferentes de la

³ De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 27.401, que prevé lo siguiente: "ARTÍCULO 24.- Contrataciones con el Estado nacional. La existencia de un Programa de Integridad adecuado conforme los artículos 22 y 23, será condición necesaria para poder contratar con el Estado nacional, en el marco de los contratos que: a) Según la normativa vigente, por su monto, deberá ser aprobado por la autoridad competente con rango no menor a Ministro; y b) Se encuentren comprendidos en el artículo 4º del decreto delegado N° 1023/01 y/o regidos por las leyes 13.064, 17.520, 27.328 y los contratos de concesión o licencia de servicios públicos.

contratación particular en la que deben intervenir, o que declaren en general si tienen vinculación con proveedores de la APN, para permitir la gestión temprana de estas situaciones.

d) Mecanismos de denuncia específicos para contrataciones de emergencia:

Se recomienda contar con un canal de denuncias específico para irregularidades en contrataciones enmarcadas en la emergencia, a las que se pueda dar un rápido análisis y tratamiento para contribuir a brindar mayor celeridad a las investigaciones. Además, la información obtenida puede servir como indicador para detectar falencias en el procedimiento u otros riesgos que pueden afectar la integridad en las contrataciones. Es esencial que se efectúe un rápido análisis de las presentaciones que se reciban y que se permita la realización de denuncias anónimas o con reserva de identidad, para proteger a las personas denunciantes.

Se recuerda que la Oficina Anticorrupción cuenta con sus canales de denuncia, disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/denunciar-un-hecho-de-corrupcion>. cuya vinculación en el sitio o micrositio de puede cumplir con esta sugerencia.

5. Transparencia activa: recomendaciones relativas a la publicidad de la información

El régimen de contrataciones analizado prevé que la publicación de la información referida a estos procedimientos se realice una vez emitido el acto administrativo con el que concluye el procedimiento de selección y - optativamente, en caso de que se use el sistema Compr.ar- de las actuaciones que van desde la convocatoria a la emisión del cuadro comparativo. En este contexto, se sugieren algunas medidas tendientes a mejorar los estándares de publicidad vigentes:

a) Información a publicar

Publicar la información referida a las contrataciones tramitadas en el marco del régimen de emergencia y a los informes de auditoría que se realicen sobre estas resulta de capital relevancia para garantizar la integridad y transparencia de estos procedimientos. Resulta importante también incluir información correspondiente a la ejecución presupuestaria, lo que permitirá tener un panorama acerca de los fondos utilizados y su destino final. La trazabilidad de los gastos extraordinarios efectuados, desde el origen de la partida hasta la concreción de una obra o la puesta a disposición de un bien, es un aspecto vital para garantizar la transparencia de estos procesos y para brindar información a la ciudadanía.

La información relativa a la ejecución presupuestaria debería detallar el origen y destino de los fondos empleados, incluyendo las reasignaciones o refuerzos realizados, para lo cual se pueden seguir los formatos ya existentes en el sitio del Ministerio de Economía (ver “Presupuesto Ciudadano” y “Presupuesto Abierto”), o adaptándolos a versiones simplificadas que aporten mayor claridad a la publicación.

En caso de haber respondido pedidos de acceso a la información pública referidos a estas temáticas, sería deseable que éstos fueran publicados en el sitio destinado a estos efectos.

b) Pautas para la publicidad de la información sobre las contrataciones en trámite o efectuadas

Es necesario que la información publicada no se encuentre dispersa: el acceso a ella debe poder realizarse desde un único sitio web o una única sección dentro de un sitio web oficial, o centralizada en el sitio “Nuevo coronavirus COVID-19” de la página de inicio de Argentina.gob.ar, que reúne las medidas adoptadas en este marco.

En todos los casos es recomendable que la información se presente en formato y lenguaje accesibles para los visitantes no especializados.

Una buena práctica es la generación de datos en formato abierto, detallando la fecha de publicación de la información, la fecha de última actualización, periodicidad de la actualización, y la identificación del área

responsable de producir los datos. La publicación de la información en estos formatos facilita su reutilización por terceros brindando insumos para la participación ciudadana. En el caso de los organismos que tramitan contrataciones en soporte papel (ya sea total o parcialmente), estos deberán redoblar sus esfuerzos para poner a disposición los recursos necesarios para producir estos contenidos (o al menos los datos que se indican en el listado enunciado más abajo) de forma oportuna.

La información publicada debe detallar, como mínimo, los siguientes datos:

1. Organismo contratante y origen de la partida con la cual se realizó la contratación.
2. Identificación de expediente por el que tramitó la contratación.
3. Identificación de número de procedimiento asignado.
4. Detallar el tipo de procedimiento de compra.
5. Descripción de bienes o servicios contratados.
6. Número de acto administrativo con el que concluyó el proceso.
7. Cantidades adjudicadas.
8. Precio unitario de los bienes o servicios contratados.
9. Detallar precio testigo o valor de referencia dado por la SIGEN
10. Monto total de contratación.
11. Destino final del bien o servicio contratado.
12. Denominación de la persona humana o jurídica contratada.
13. Número de CUIT de la persona contratada.
14. Criterio de selección aplicado (si fue por menor precio u otro).
15. Estado de cumplimiento del contrato (si fue total o parcial).
16. Monto efectivamente pagado por el organismo contratante al momento de publicar la información

En cada contratación se podría incluir un link de descarga del acto administrativo con el cual haya concluido, para su rápida localización.

Por último, se recomienda incluir información referida al canal de denuncias de la OA (<https://www.argentina.gob.ar/denunciar-un-hecho-de-corrupcion>) o al que se haya creado a estos efectos. También recomendamos incluir la guía del denunciante que puede resultar un recurso de utilidad en estos procedimientos (https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_del_denunciante_0.pdf).

Datos de contacto

rtellocortez@anticorrupcion.gov.ar

Subsecretaría de Integridad y Transparencia