

DESAFÍOS DE LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS EN TIEMPOS DE COVID-19

CHALLENGES OF PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS IN TIMES OF COVID-19

María Trinidad Inostroza Castro¹

Resumen

Los sistemas de compras públicas a nivel global se han visto fuertemente tensionados por la crisis sanitaria actual. El presente artículo revisa las experiencias de distintos países y sus dificultades, recomendaciones de organismos internacionales y la fiscalización de la contratación pública en el contexto de la emergencia por COVID-19. Revela las dificultades que enfrentan los sistemas de contratación pública, tales como aumentos repentinos de precios, escasez, restricciones del mercado y corrupción. Concluye proponiendo como solución avanzar hacia una mayor transparencia y una mejor coordinación.

Palabras clave: compras públicas – COVID-19 – transparencia datos abiertos – corrupción – desafíos sistemas contratación pública

Abstract

Around the world, public procurement systems are severely strained under the current health crisis. This article examines the experiences and challenges faced by different, recommendations of international organizations and the supervision of public countries procurement, within the context of the COVID-19 pandemic. It reveals that public procurement systems are undergoing hardships such as price surges, shortages, market restrictions and corruption. It concludes, suggesting as a solution to progress towards greater transparency and better coordination.

Keywords: public procurement – COVID-19 – transparency open data – corruption – public procurement's challenges

1 Abogada y magíster en LLM mención Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con diplomados en Gestión de Empresas en la misma universidad y de Gerencia Pública en la Universidad de Chile.

• Agradezco especialmente a Maximiliano Riveros Inostroza que realizó un arduo trabajo de investigación y recopilación de la información necesaria para la elaboración de este artículo y a María Fernanda Riveros Inostroza, que asistió en la corrección final.

Introducción

No cabe duda de que nos enfrentamos a uno de los mayores desafíos sanitarios a escala planetaria desde hace décadas. La rapidez y facilidad con la que se transmite el COVID-19 en un mundo hiperglobalizado ha llevado a los países a adoptar medidas, algunas de ellas extremas, para proteger a su población y a la economía. Este escenario, con graves efectos en la salud de las personas, cientos de miles de fallecidos y graves pérdidas económicas, tensiona el presupuesto fiscal y a los organismos públicos, los que deben responder oportunamente a las múltiples necesidades sociales y de salud, especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El Estado, en un contexto en el que el sector privado ve dificultado su actuar por la magnitud del problema y por las restricciones que debe enfrentar, cobra una renovada importancia como actor fundamental para enfrentar la crisis, liderando las respuestas mediante el gasto público.

Al momento de escribir este artículo, América es el epicentro de la pandemia y nuestro país cuenta ya, según datos de la Universidad John Hopkins², con más de 280.000 contagios y más de 5.500 muertes confirmadas. Ciertas proyecciones estiman que el *peak* de contagios podría producirse dentro de los próximos 30 días³, dependiendo de la efectividad de las intervenciones que realice la autoridad sanitaria para reducir las tasas de contacto entre la población y, por lo tanto, bajar la transmisión del virus (Ferguson Landon *et al.*, 2020, pág. 3)⁴.

En un ambiente en constante transformación, resulta difícil vislumbrar una vuelta a la normalidad en el corto plazo (Organización Mundial de la Salud, 2020, pág. 2)⁵. Las medidas que se adopten, por lo tanto, no pueden emanar de un permanente «estado de crisis», sino que es necesario diseñar políticas públicas sostenibles en el tiempo, asumiendo que no existe todavía una vacuna totalmente

2 Datos disponibles en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Consultados a las 16:10 del 24/6/2020.

3 Datos disponibles en: <https://covid19-projections.com/chile>. Consultado a las 16:10 del 24/6/2020.

4 *Dos estrategias fundamentales son posibles:*

a) **mitigación**, que se enfoca en la disminución, pero no necesariamente en detener la propagación de la epidemia- reduciendo la demanda de atención médica mientras se protegen a los que están en mayor riesgo de contraer una infección grave y

b) **supresión**, que tiene como objetivo revertir el crecimiento de la epidemia, reduciendo los casos a niveles bajos y manteniendo la situación indefinidamente.

5 En Europa los países vienen saliendo de la denominada «primera ola» del virus e iniciaron el desconfinamiento, sin embargo, se ven rebrotes y transmisión continua de baja intensidad. De acuerdo a la OMS: aunque se desconoce cuál será la evolución de la pandemia, cabe prever tres resultados posibles:

i. completa interrupción de la transmisión entre seres humanos;
ii. oleadas epidémicas recurrentes (de mayor o menor intensidad);
iii. y transmisión continua de baja intensidad.

Con arreglo a los datos de que se dispone actualmente, el supuesto más probable es el de oleadas epidémicas recurrentes alternadas con períodos de transmisión de baja intensidad. Las presentes orientaciones se han elaborado en el contexto de estos supuestos y se irán actualizando a medida que avance el conocimiento sobre la dinámica de la pandemia

efectiva y que persisten las dudas respecto a la posibilidad de reinfección (Van de Pas, 2020, pág. 1)⁶.

Abundan las lecciones útiles para las entidades públicas sobre cómo enfrentar la crisis múltiple provocada por el COVID-19. Es de suma importancia entonces, analizar las primeras experiencias en materia de contratación pública, conocer y entender las dificultades acaecidas para no cometer los mismos errores, y comenzar prontamente a diseñar las políticas que nos permitirán abordar de mejor manera las futuras emergencias.

En este contexto de pandemia, el presente artículo abordará, en primer lugar, el funcionamiento de la contratación pública, la cual ha debido enfrentar dificultades tanto a nivel local como internacional en las cadenas de abastecimiento, con énfasis en los desafíos para los distintos gobiernos. En segundo lugar, se analizarán los casos de Argentina, Colombia, Perú, Brasil, España y Chile en la regulación de las compras públicas. En el tercer apartado se dará un breve repaso a las recomendaciones de organizaciones no gubernamentales para el manejo de los procesos de adquisiciones públicas. Finalmente, se describen los desafíos para la fiscalización de los referidos procesos de contratación.

1. Contratación pública en tiempos de COVID

Durante la emergencia, una actividad estatal muy relevante es la contratación pública, pues permite poner a disposición de los órganos estatales los bienes y servicios con que atienden las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, esta función pública se ha visto enfrentada a una serie de problemas y obstáculos, tales como la creciente demanda de insumos y equipos médicos altamente especializados y la urgencia con que deben resolverse las compras. A su vez, por el lado de la oferta, los mercados y las cadenas de suministro internacionales se han visto alterados por prohibiciones o limitaciones a las exportaciones o *export curbs* (Evenett, 2020, pág. 5)⁷, y también por la eliminación de los impuestos a la importación de estos.

Para enfrentar la emergencia y responder ágilmente a los variados requerimientos que provoca, la mayor parte de los gobiernos han modificado sus procedimientos en materia de adquisiciones públicas, dictando decretos y resoluciones que

6 *There is neither a vaccine nor a population immunity foreseen in the period ahead. It is to be expected that Covid-19 outbreaks, perhaps less severe and more localized, will happen over the coming years. We need to learn how to live with this virus and cannot continue carrying on in a crisis mode. Moreover, this is just one pathogen and it is quite possible that there will be more (re)-emerging infectious disease outbreaks with global reach over the coming years.*

7 *As of 21 March 2020, a total of 54 governments have implemented some type of export curb on medical supplies and medicines associated with the COVID-19 pandemic.*

amplían facultades y poderes. Estos cambios persiguen, principalmente, simplificar los procedimientos de contratación y eliminar requisitos, en pos de una mayor rapidez.

Los organismos públicos, además, se ven enfrentados a una serie de dificultades derivadas o causadas indirectamente por la crisis sanitaria que impactan en el cumplimiento de sus funciones, como la falta de personal o la celeridad con la que se deben tramitar los procesos específicos destinados a combatir el virus, debilitando los procesos de control internos.

Junto a la necesaria celeridad, la transparencia y el acceso a los datos juegan un rol fundamental, pues proporcionan información al mercado sobre las solicitudes de compra de las entidades estatales, lo que posibilita una mejor gestión de las cadenas de suministro y el control de los recursos con que se adquieren los materiales e insumos que los servidores públicos en terreno requieren para cumplir adecuadamente con su función.

Sobre el particular, las auditorías a los fondos utilizados durante la crisis del Ébola en África (INTOSAI, 2020), indican que la falta de sistemas de control de calidad de los productos y un sistema de compras públicas poco preparado pueden llevar a que los receptores finales reciban bienes de una calidad inferior o no adecuados para sus propósitos. Un ejemplo actual es lo que sucedió en España con unas mascarillas adquiridas por el Estado, las cuales tenían un porcentaje de filtrado menor al exigido —92 % versus 70 %— y que fueron distribuidas en el territorio del país (Lamet, 2020), provocando el contagio y posterior aislamiento de varios funcionarios de salud, el retiro de dichos insumos y la ralentización grave de la respuesta estatal frente a la pandemia con el consiguiente riesgo para la salud de las personas.

En este contexto, los sistemas de contratación pública juegan un rol central en la calidad y oportunidad de la respuesta del Estado frente a la emergencia sanitaria y la crisis social. Estos sistemas pueden ser entendidos como el proceso a través del cual el Estado adquiere y contrata los bienes, servicios y obras que requiere para cumplir con su función pública y responder a las necesidades de los ciudadanos de una manera transparente, eficiente, íntegra, sustentable y con el mayor resguardo del dinero público, mediante procedimientos abiertos y competitivos, por regla general accesibles a los proveedores, a los entes fiscalizadores y a la sociedad civil.

La transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos deben ser claves para enfrentar la crisis. En la práctica, la eficiencia se ve mermada por la opacidad en la información, que inclina la relación de poder de manera desproporcionada hacia los proveedores y afecta la publicidad de esos procesos. Resulta importante entonces, encontrar un equilibrio entre una respuesta rápida y eficiente de los sistemas de compras públicas y la necesidad de procesos transparentes que aporten al uso eficiente y adecuado del presupuesto público, a partir de la información entregada por los diversos actores, tanto estatales como privados.

Como señala el Banco de Desarrollo de América Latina, la materialización de los riesgos de corrupción en el contexto actual se torna intuitiva, pues la estructura gubernamental tiene la necesidad urgente de reasignar recursos para transformarlos en insumos médicos y alimentos (Cetina, 2020, pág. 4)⁸. Los procedimientos y prácticas regulares de las licitaciones públicas ceden ante mecanismos más expeditos como los tratos directos, ya que en una crisis se prioriza la urgencia y la celeridad por sobre la transparencia y publicidad de las contrataciones. Para enfrentar estos riesgos, los medios electrónicos y los avances tecnológicos se convierten en aliados importantes, pues permiten el acceso en tiempo real, tanto a proveedores y organismos gubernamentales como a la población en general, a la información más relevante sobre las compras.

Por otra parte, las entidades públicas pueden estar en una posición pasiva frente al mercado, enfrentadas al poder excesivo de los proveedores que controlan las cadenas de suministro, lo que puede provocar una distorsión en la información y eventuales sobreprecios. La única forma de aminorar este efecto es la coordinación entre órganos gubernamentales, para evitar que compitan entre sí por los insumos médicos, así como una mayor coordinación a nivel regional (Miranzo, 2020)⁹.

Para monitorear el precio de los insumos, es clave que las entidades gubernamentales cuenten con información útil para la toma de decisiones. En este sentido, se destaca como una buena iniciativa el «Observatorio de Precios para Insumos de la Emergencia»¹⁰ en Honduras, creado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, y que consiste en una herramienta electrónica que incorpora datos de distintos países, así como del catálogo de precios de la Organización Mundial de la Salud.

8 *La materialización del riesgo de corrupción es bien intuitiva en este caso: puesto que estamos ante una emergencia, los gobiernos necesitan reasignar recursos para abastecerse de bienes urgentemente requeridos como camas, medicinas, adecuación de hospitales y materiales médicos, entre otros. Utilizar mecanismos de compra regulares, que adoptan procedimientos de transparencia y selección objetiva como la licitación pública, implicaría desatender la emergencia dada la demora inherente a dichos mecanismos competitivos.*

9 *Se están llevando a cabo importantes procesos de aprovisionamiento, pero en muchas de las ocasiones de forma des escalonada y aparentemente descoordinada. Las iniciativas de compra pública se han ido sucediendo a los diferentes niveles administrativos del Estado, de las comunidades autónomas, e incluso en municipios de pequeño y gran tamaño, lo cual provoca una competencia entre compradores públicos y favorece la manipulación del mercado por parte de los proveedores.*

10 Disponible en: <http://oncae.gob.hn/observatorio>

2. Algunas experiencias internacionales: Regulación de compras públicas para la emergencia

Las agencias de compras de América Latina y el Caribe identifican como principales problemas y desafíos para enfrentar la actual crisis, según mapeo de capacidades efectuado por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG, 2020), la oferta limitada de insumos, las dificultades para monitorear las compras directas, la falta de comunicación entre los agentes del sistema de compras y la necesidad de coordinación entre las entidades de gobierno a cargo de enfrentar la emergencia.

Para atender los apremiantes requerimientos, la mayoría de los países utilizan procedimientos simplificados, recurriendo a tratos directos o al uso de convenios marco, cuando tienen contemplado este mecanismo en los rubros de bienes demandados. De esta forma, han adecuado sus marcos normativos o han recurrido a la normativa excepcional contemplada en la legislación permanente.

A continuación, se revisa la experiencia de Argentina, Colombia, Perú, Brasil, España y Chile.

2.1. Argentina

El ministro de Salud de la Nación informó oficialmente el primer caso de COVID-19 en territorio argentino el 3 de marzo del presente año¹¹. Mediante el decreto N° 260/2020, de 12 de marzo, se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley N° 27.541 por el lapso de 1 año. Dicho decreto en su artículo 2° se refiere a las facultades otorgadas al Ministerio de Salud, permitiendo los tratos directos¹². Un decreto posterior¹³ se encargó de establecer el procedimiento de contratación de emergencia, poniendo como principal requisito una invitación por correo electrónico a por lo menos 3 proveedores. Cada organismo se encuentra obligado a publicar solo el acto administrativo en la plataforma de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial por 1 día dentro de un plazo de 10 días desde que concluye el procedimiento,

11 Ver en <https://www.argentina.gob.ar/>

12 Artículo 2°. *Facultades de la autoridad sanitaria: Facúltase al Ministerio de Salud, como autoridad de aplicación, y en el marco de la emergencia declarada, a:*

6. *Efectuar la adquisición directa de bienes, servicios o equipamiento que sean 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. En todos los casos deberá procederse a su publicación posterior.*

13 Decisión administrativa 409/2020, 18 de marzo 2020. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335676>

según lo regulado por el anexo de la disposición N° 48/2020, del 19 de marzo del presente año¹⁴.

Cabe destacar que el país trasandino cuenta con una plataforma electrónica de contratación pública para documentar y gestionar sus procesos de compras públicas denominada COMPR.AR «Portal de Compras Públicas de la República Argentina»¹⁵, sin embargo, su utilización es facultativa para los organismos gubernamentales.

El sistema excepcional de contratación se ha ido modificando tras críticas y un escándalo asociado a sobrepuestos en compras de alimentos por el Ministerio de Desarrollo Social (Cabot, 2020). Una reciente modificación¹⁶ facultó a la Oficina Nacional de Contrataciones para poner a disposición de los organismos públicos y de las provincias los acuerdos que se celebren con proveedores para el suministro directo de bienes y servicios a los organismos contratantes, sin sujeción al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

También el gobierno argentino recurrió a la fijación de precios en sus procedimientos de compras públicas, estableciendo precios máximos a pagar mediante una resolución de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo¹⁷.

Los procedimientos excepcionales han sido cuestionados por insuficiente publicidad, déficit de control e inexistencia de un sitio con información abierta para esta clase de contrataciones (Cabot, 2020).

2.2. Colombia

Colombia confirmó al primer contagiado de Coronavirus el 6 de marzo pasado¹⁸, y 11 días después, el 17 de marzo, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el decreto N° 417, que dota de mayores poderes al Poder Ejecutivo. En dicho instrumento se faculta expresamente a los sectores de salud, prosperidad social, defensa y todos aquellos sectores que requieran prestar atención a la población, para uti-

14 8) *Publicidad posterior. 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.*

15 Disponible en: <https://comprar.gob.ar/>

16 Decisión administrativa 812/2020, 15 de mayo de 2020.

17 Decisión administrativa 472/2020, 7 de abril de 2020:

Artículo 1°. Establécese que en los procesos de compra que se lleven a cabo para atender la emergencia en el marco del Procedimiento de Contratación de Bienes y Servicios, establecido por la decisión administrativa N° 409/20, 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.

18 Disponible en: <https://covid19.minsalud.gov.co/>

lizar procedimientos de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad.

En materia de contratación pública, el gobierno colombiano dictó el decreto N° 440, de 20 de marzo de 2020, a través del cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia. En ese acto administrativo se contemplan una serie de normas que regulan aspectos de licitaciones tanto en curso como futuras, y se establece adicionalmente, en su artículo 4º, la aplicación preferencial de los acuerdos marco para las compras de emergencia.

El decreto también contempla la contratación directa de suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 (decreto N° 440, 2020, artículo 7º)¹⁹.

Además, mediante los decretos N°s. 537 y 544, de 2020, se regulan las audiencias públicas electrónicas, los procedimientos sancionatorios por medios electrónicos, el procedimiento de pago a contratistas por medios electrónicos, la adquisición en el mercado internacional por el régimen privado para algunos equipos biomédicos, mobiliario, medicamentos, dispositivos médicos y equipos de protección personal.

En la repuesta del aparato estatal colombiano se destaca la puesta en marcha de una plataforma²⁰ para que tanto los actores privados como el público en general, puedan acceder en tiempo real a la información de cada compra que se realiza por parte de los organismos públicos para combatir la pandemia. Esta plataforma fue proporcionada por el organismo de compras públicas de dicho país «Colombia Compra Eficiente», a fin de identificar y clasificar las diversas compras que se efectúan en el contexto del COVID-19, entregando datos actualizados respecto de los precios de los productos. Para su implementación se emitió una Guía de Transparencia en la Contratación Estatal durante la Pandemia del COVID-19, que dispone el uso obligatorio del Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP– independiente del régimen aplicable, y la inclusión de la palabra «COVID-19» con el objeto para facilitar la búsqueda y el seguimiento ciudadano.

19 Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

20 Disponible aquí: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMGR5YTkwNzltZWVhMC00ZTgxLWJmYzgtODE1NWE0ZGZmNDVklidwidi6ljdjdiMDkwNDFlTl0NTe1NDikMC04Y2IxLtc5ZDVIM2Q4YzFiZSIsImMiOiJR9>

La plataforma no permite descargar directamente la información, pues esta se encuentra en otra plataforma de datos abiertos del gobierno. Tampoco es posible revisar las adiciones y modificaciones al contrato hasta una vez finalizado este (Galvis, 2020), lo que podría considerarse en futuras mejoras de ese medio tecnológico.

2.3. Perú

El primer caso de coronavirus se confirmó en el territorio peruano con fecha 6 de marzo de 2020²¹, y mediante el decreto supremo N° 44, complementado por los decretos supremos N°s. 45 y 46, se declaró el Estado de Emergencia Nacional. La ley N° 30.225, de Contrataciones del Estado, por su parte, se refiere al caso de una emergencia sanitaria²² y permite actuar sobre la base de una excepción previamente contemplada en la señalada ley, la que, dado el contexto, se torna plenamente aplicable. Conforme a ella, las agencias y entidades nacionales están habilitadas para contratar directamente con proveedores privados.

Además, se han emitido otras normas por el poder ejecutivo en el contexto de la emergencia, tales como el decreto de urgencia N° 28, sobre medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de pruebas de diagnóstico para la prevención y control del COVID-19; el decreto de urgencia N° 29, sobre medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana; el decreto de urgencia N° 43, que dicta medidas extraordinarias con la finalidad de adquirir bienes y servicios necesarios para el alojamiento en cuarentena y alimentación de las personas que deban desplazarse dentro del país, y el decreto de urgencia N° 50, sobre medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de equipos de protección personal.

Similar a lo que sucede en Colombia, el organismo de Contrataciones Públicas de ese país —Perú Compras— habilitó una plataforma donde se puede tener acceso a los datos de los proveedores, cantidades y montos de los productos adquiridos mediante los procedimientos de contratación de emergencia por el Instituto Nacional de Salud (INS)²³.

En ella se presenta de una manera transparente los distintos contratos que ha suscrito el Estado para enfrentar la crisis, lo que favorece el control y la colaboración ciudadana.

21 Disponible en: <https://www.gob.pe/minsa/>

22 **Artículo 27. Contrataciones directas**
Excepcionalmente, las entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor en los siguientes supuestos:
b) Ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud.

23 Disponible en: <https://www.perucompras.gob.pe/contrataciones/contrataciones-emergencia-covid19.php>

El Ministerio Público del Perú desarrolla actualmente una serie de investigaciones asociadas a posibles casos de corrupción en compras públicas, por pagos con sobreprecios²⁴.

2.4. Brasil

Brasil se encuentra actuando bajo la regulación contemplada en la ley N° 13.979, de 2020, creada específicamente para enfrentar la pandemia del coronavirus. Dicha ley, complementada por las medidas provisionales N°s. 926 y 951, de 2020, contempla la simplificación de los procesos de compra pública, eliminando, por ejemplo, la necesidad de estudios preliminares para la adquisición de bienes y servicios, además de permitir el trato directo (medida provisória N° 926, de 2020, artículo 4°)²⁵.

Cabe indicar que existe preocupación respecto de ciertas medidas que ha intentado adoptar el poder ejecutivo de Brasil, y que podrían llegar a afectar gravemente la transparencia de los procesos de compra, aumentando los riesgos de corrupción. En efecto, el 23 de marzo de 2020, el presidente brasileño Jair Bolsonaro emitió la medida provisional N° 928, que suspendía el plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, obligación establecida en la ley federal N° 12.527, sobre Acceso a la Información, y prohibía las apelaciones en casos de solicitudes denegadas. Dicha medida fue revocada por la Corte Suprema Federal de Brasil. Posteriormente, el 13 de mayo pasado, mediante la medida provisional N° 966/2020, estableció un nuevo requisito para la responsabilidad civil y administrativa por acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el marco del trabajo para contener el COVID-19, exigiendo intención o que se trate de un error grave. Lo anterior fue revisado por la Corte Suprema, que limitó el ámbito de aplicación de esa medida, estableciendo que los funcionarios podrán ser responsables tanto civil como administrativamente si es que sus actuaciones van en contra de criterios técnicos y científicos emanados de autoridades reconocidas nacional e internacionalmente como la Organización Mundial de la Salud (OMS), (Schreiber, 2020).

2.5. España

El estado español actuó sobre la base de la regulación preexistente contenida en el artículo 120 de la Ley de Contratos del Sector Público²⁶. La aplicación de esta

24 Ver: <https://www.mpfn.gob.pe/>

25 *É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta lei.*

26 *Artículo 120. Tramitación de emergencia. 1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:*

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

normativa responde a lo establecido en el real decreto N° 463/2020, el cual declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. La antedicha regulación ha sido complementada por diversos instrumentos, entre los cuales podemos mencionar el real decreto-ley N° 7/2020, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. En el capítulo V de ese instrumento se puede apreciar lo siguiente en materia de contratación pública:

Artículo 16. Contratación.

1. La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

No obstante, las reglas descritas precedentemente, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, del Ministerio de Hacienda Español, ha sido clara respecto a que la aplicación de esta normativa no exime a los organismos públicos de publicar en las plataformas y medios correspondientes los contratos celebrados para combatir la crisis sanitaria. El artículo 120 de la Ley Española de Contratos del Sector Público no excluye los procedimientos de contratación de emergencia del principio de transparencia (Miranzo, 2020)²⁷.

A pesar de contar con los medios electrónicos, España no tiene una plataforma que presente de manera dinámica y ordenada la información respecto de los procesos de contratación pública para enfrentar la crisis sanitaria. Existe una iniciativa de la Comisión Europea –SIMAP–, que consiste en una página web en la que se publican los procesos de compra de más de 20 países, sin embargo, la publicación no es obligatoria (Escudero, 2020)²⁸⁻²⁹.

2.6. Chile

El 5 de enero de 2020, el gobierno chileno por medio del decreto supremo N° 4, de 2020, del Ministerio de Salud, declaró el estado de «alerta sanitaria» por un año para enfrentar la amenaza a la salud pública de la pandemia COVID-19.

27 Debemos recordar en este sentido que en España los procedimientos en los que se emplee la tramitación de emergencia están sujetos a las normas de publicidad del artículo 154 LCSP y del artículo 50 de la directiva 2014/24/UE, que exigen la publicación de la formalización del contrato y del anuncio de adjudicación, sentando una base mínima.

28 A diferencia del Gobierno español, **20 países sí publican licitaciones** relacionadas con el coronavirus en un portal especial habilitado en la plataforma de contratación de Europa. «El propósito de esta página es facilitar el acceso a licitaciones relacionadas con la pandemia del Covid-19. En este contexto, la siguiente lista destaca la contratación pública en el área de equipos médicos, reflejando así las necesidades de las autoridades y servicios sanitarios».

29 Dicha iniciativa se encuentra disponible en: <https://simap.ted.europa.eu/web/simap/covid-related-tenders>

En dicho decreto se faculta a los organismos del sector salud a utilizar la contratación directa de bienes, servicios o equipamiento que sean necesarios para el manejo de esta urgencia, simplificando los procesos de compra pública. Posteriormente, con fecha 18 de marzo, mediante el decreto supremo N° 104, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se declaró el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública.

Tales actos administrativos habilitan a los organismos públicos a recurrir a los procedimientos excepcionales de contratación, esto es la licitación privada y, particularmente, el trato o contratación directa. No obstante, se debe seguir cumpliendo con las formalidades correspondientes y con la publicación en la plataforma www.mercadopublico.cl.

Las compras de emergencia se encuentran contempladas en el artículo 8°, letra c), de la ley N° 19.886:

Artículo 8°. Procederá la licitación privada o el trato o contratación directa en los casos fundados que a continuación se señalan:

c) En casos de emergencia, urgencia o imprevisto, calificados mediante resolución fundada del jefe superior de la entidad contratante, sin perjuicio de las disposiciones especiales para casos de sismos y catástrofes contenidas en la legislación pertinente.

En enero pasado se publicó el decreto N° 821, de 2019, del Ministerio de Hacienda, que modifica el Reglamento de Compras Públicas (decreto N° 250, de 2004), incorporando un procedimiento de contratación para montos menores a 10 UTM ya instaurado en el año 2017, denominado microcompra³⁰. Mediante el referido instrumento, se amplió el rango de cobertura de esta clase de contrataciones hasta las 30 UTM, permitiendo la compra de bienes y servicios con 3 cotizaciones previas, a través del sistema de información electrónico, de conformidad a lo establecido en el artículo 10 bis del reglamento de la ley de compras públicas. Si bien este mecanismo fue concebido antes de la emergencia sanitaria, se ha convertido en una herramienta de fácil uso para las entidades públicas y para los proveedores que participan de ella (decreto N° 250, de 2004, artículo 10 bis)³¹, además de una nueva oportunidad de negocios para las *mipymes*.

El sistema de información que administra la Dirección de Compras y Contratación Pública contiene toda la información de las adquisiciones que se hacen a

30 Dirección de Compras y Contratación Pública (2017). Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2017/08/chilecompra-lanza-la-microcompra-nuevo-canal-de-venta-directa-que-conecta-a-organismos-publicos-con-plataformas-de-e-commerce/>

31 *La compra ágil: Procederá el trato o la contratación directa, previo requerimiento de un mínimo de tres cotizaciones, a través del Sistema de Información, mediante la modalidad denominada compra ágil, si las contrataciones son iguales o inferiores a 30 unidades tributarias mensuales. En este caso el fundamento del trato o la contratación directa se referirá únicamente al monto de la misma, por lo que no se requerirá la dictación de la resolución fundada que autoriza la procedencia del trato o contratación directa, bastando con la emisión y posterior aceptación de la orden de compra por parte del proveedor.*

través de la plataforma electrónica, usando los procedimientos de licitación pública, privada, tratos directos y convenios marco. Además, la institución dispone de un sitio de datos abiertos³², que permite acceder a la información agregada del sistema electrónico.

Respecto a las falencias detectadas, se observa que la plataforma electrónica no muestra de manera separada las compras destinadas a combatir la emergencia por COVID-19, de manera de facilitar el acceso en tiempo real a las adquisiciones efectuadas exclusivamente para enfrentar la crisis sanitaria, como si lo hacen otros países de la región como Perú, Colombia, Ecuador³³ o Paraguay³⁴. Sin esta visibilización se dificulta el monitoreo del gasto por parte de los entes fiscalizadores y de la sociedad civil, así como la identificación del comportamiento de la cadena de suministro para controlar posibles situaciones de sobreprecio, como las que se han repetido constantemente en el contexto de la crisis sanitaria en varios países (Gestión, 2020; DePillis & Song, 2020; Potter, 2020). También se han reportado falencias en la información disponible sobre las características técnicas de los productos requeridos para combatir la pandemia, así como la falta de una instancia que coordine los esfuerzos de compra pública (Desormeaux *et al.*, 2020).

3. Recomendaciones de organismos no gubernamentales

Una serie de organismos internacionales que promueven la transparencia, la lucha contra la corrupción y el comercio internacional, se encuentran monitoreando los procesos de compra pública que se están llevando a cabo en los distintos países para mitigar los efectos, tanto directos como indirectos, de la presente crisis sanitaria, así como la relación de las distintas entidades gubernamentales con los mercados.

Global Trade Alert y eliminación de las restricciones comerciales

Global Trade Alert, iniciativa que monitorea las políticas que afectan el comercio, advierte sobre la necesidad de adaptar rápida y efectivamente las políticas públicas de compra, considerando que las distorsiones sufridas por el mercado global, entre ellas las restricciones que han puesto los gobiernos a la compra de insumos médicos por parte de compradores extranjeros, no desaparecerían

32 Dirección de Compras y Contratación Pública (2020). Disponible en: <http://datosabiertos.chilecompra.cl/>

33 Servicio Nacional de Contratación Pública de Ecuador (2020). Disponible en: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/datos_abiertos/

34 Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay (2020). Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/dncp/covid-19.html#licitaciones-covid>

totalmente una vez controlada la pandemia (Evenett & Winters, 2020, pág. 3). En este contexto, pone el énfasis en 5 ejes sobre los cuales articular los sistemas de compra pública para maximizar la actuación del Estado.

El primero es la coherencia, en el sentido de que las compras realizadas deben aumentar la efectividad de las intervenciones en materia de salud pública, teniendo en especial consideración la opinión de expertos para analizar las implicaciones comercio-salud de la actuación estatal.

La segunda directriz se individualiza como «no hacer daño» a otros compradores en el contexto de un mercado regional y global. Este principio cobra una especial relevancia en América Latina, considerando que no hay grandes productores regionales de artículos especializados para combatir el COVID-19 (Evenett & Winters, 2020, pág. 3)³⁵. Ante la inestabilidad de los flujos de comercio internacional, ciertas voces plantean una necesidad de cambio de paradigma frente a este ambiente de profunda integración económica global (Van de Pas, 2020, pág. 21).

El tercer eje se refiere a la idea de hacer «lo que sea mejor» en el momento, y se traduce en que la compra pública no debe ser usada si es que existen otras alternativas que puedan satisfacer las necesidades del Estado de una manera más eficiente.

En cuarto lugar, se destaca la necesaria transparencia en los procesos de compra de emergencia, y que las decisiones que se tomen en estos contextos deben regirse por las mejores prácticas que se han ido implantando al respecto.

Por último, plantean el escrutinio posterior de las acciones llevadas a cabo, las cuales deberían ser revisadas mes a mes para eliminar las que no cumplan estos principios y analizar futuros cursos de acción (Evenett, 2020).

Open Contracting y la alianza pública privada

Open Contracting —organización que promueve la contratación abierta y transparente— señala que, con el personal del gobierno ya reducido, la sociedad civil debería ser vista como un valioso aliado analista, para rastrear la preparación y garantizar que los recursos se asignen eficientemente (Open Contracting Partnership, pág. 2). En la misma línea, sostiene que se necesitan asociaciones innovadoras entre el sector privado y público y la sociedad civil, considerando lo extensas y cambiantes que son las cadenas de suministro internacionales en estos momentos y la cantidad de compradores competitivos en el mercado (Hayman, 2020).

La alianza entre la sociedad civil y el Estado puede tener configuraciones muy distintas, y se espera que, en tiempos de emergencia, las iniciativas sean de utilidad en el corto plazo. Un ejemplo de esta colaboración se observa en Ucrania, con la creación por parte de la sociedad civil de la herramienta DoZorro, que

³⁵ *Our proposal recognises the international concentration in the production of these goods before the pandemic, with many nations relying on international trade to meet their needs. Such specialisation is valuable in allowing producers to exploit economies of scale and take advantage of local efficiencies, both of which lower costs. Rejecting specialisation has significant opportunity costs, whether we like it or not.*

identifica en tiempo real las adquisiciones médicas y los gastos de emergencia, permitiendo comparar, por ejemplo, diferencias de precios en las pruebas de COVID-19 o consultar el precio de suministros médicos críticos. En nuestro país nos encontramos con iniciativas como las del Observatorio del Gasto Fiscal, que habilitó una sección de su página web para presentar actualizaciones diarias de las compras de COVID-19 (Observatorio Fiscal, 2020).

Banco de Desarrollo de América Latina y uso de tecnologías

El Banco de Desarrollo de América Latina, a través de su publicación «Tecnología para la integridad en tiempos del COVID 19», pone el énfasis en dos aspectos principales:

1) la rendición de cuentas asociada a resultados, en el sentido de garantizar el destino específico de los recursos que administra el Estado y los resultados de dicho gasto; 2) publicidad de las contrataciones de emergencia, a pesar de las dificultades en cuanto al poco margen de tiempo con el que se cuenta para dar una respuesta rápida por parte del estado; la publicidad de los procesos de compra permite mostrar avances de cara a la ciudadanía y maximizar el nivel de respuesta por parte de los oferentes frente a requerimientos de suministros por parte del Estado.

Por otro lado, el seguimiento en tiempo real de las compras de emergencia permite que tanto el sector privado como la opinión pública puedan monitorear tanto los precios como la cadena de suministro (Cetina, 2020, pág. 7). Uno de los ejes importantes también es la digitalización en la agregación de demanda para los gobiernos, a través de un instrumento conocido en las compras y contrataciones tanto por gobiernos como por los organismos internacionales, como es el Acuerdo Marco de Precios o Convenios Marco, contrato celebrado previa selección por licitación pública entre un comprador y uno o varios proveedores, el que se indica el bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y plazo de entrega, entre otras condiciones.

Transparencia Internacional: requisitos para la integridad

Transparencia Internacional publicó un documento con recomendaciones para las compras públicas en estados de emergencia, estableciendo ciertos criterios mínimos a fin de asegurar la integridad de la contratación en el contexto de la crisis sanitaria. El enfoque adoptado asume que, en situaciones como esta, se dan oportunidades para la manipulación de la información y condiciones que favorecen el uso impropio de los fondos de emergencia y los recursos adicionales destinados a combatir la pandemia. Este mal uso de los recursos se traduce en afectaciones a los derechos de las personas, por lo que es necesario establecer requisitos mínimos para los procesos de compra pública (Transparency International, 2020, pág. 2).

Con dicho propósito, la publicación destaca el importante papel que juega el *open data*, que exige contar con información completa, continua, oportuna, verdadera, verificable, expresada y presentada de manera que todos puedan entenderla, en formato de datos abiertos (Transparency International, 2020, pág. 2)³⁶.

36 Se entregan además diez elementos que deben ser cubiertos por dicha información para que sea un aporte real al manejo de la crisis, entre los que se cuentan, la necesidad de incorporar justificación técnica y económica de la contratación, información respecto al desarrollo del contrato —plazos, condiciones de entrega—, población o necesidad que está cubriendo la contratación, mecanismos de verificación y cumplimiento, entre otros.

En materia de gasto de los recursos fiscales, señala la importancia de su ejecución respetando los principios de eficiencia, efectividad, economía, transparencia e imparcialidad. En dicha línea, para cada proceso de contratación pública debiera quedar claramente fijada la duración del período de emergencia, el origen de los fondos, las necesidades que buscan cubrirse con ellos, la autoridad encargada de supervisar el cumplimiento de las regulaciones antes mencionadas y contar con auditorías en tiempo real para asegurar el cumplimiento de los principios que deben regir las compras públicas en tiempos de crisis (Transparency International, 2020, pág. 3).

Asimismo, se entregan recomendaciones de reportar los resultados de la movilización de los recursos fiscales, una vez superada la emergencia. Transparencia Internacional señala que el respectivo informe debería contar con datos como la cantidad de recursos invertidos efectivamente en comparación con los recursos que fueron autorizados para su uso, las acciones efectivamente implementadas con dichos recursos, número y locación de beneficiarios, estado de avance de los contratos celebrados, evaluación respecto a la eficiencia de los contratos y, si resulta posible, las acciones adicionales que se pueden tomar con el presupuesto restante o no ocupado (Transparency International, 2020, pág. 3).

Respecto al control y monitoreo de los procesos de contratación pública en el marco de la crisis sanitaria, Transparencia Internacional plantea la necesidad de generar nuevas instancias de monitoreo y auditoría en tiempo real, manteniendo una constante coordinación entre las entidades a cargo de dicho control y las entidades gubernamentales que actúan en el mercado, para lo cual deben contar con acceso a todos los documentos asociados a dichas compras (Transparency International, 2020, pág. 3). Paralelamente, es preciso establecer mecanismos que permitan a los ciudadanos denunciar o reportar las irregularidades que observen, asegurando su anonimato y seguridad, así como el seguimiento de las denuncias (Transparency International, 2020, pág. 4).

Finalmente, Transparencia Internacional pone énfasis en el rol que los Estados deben asumir para evitar la concentración de los procedimientos de contratación por parte de proveedores únicos (Transparency International, 2020, pág. 4). En este sentido, debieran implementarse medidas para asegurar que las micro, pequeña y medianas empresas puedan participar del abastecimiento de bienes y servicios para responder a la crisis sanitaria.

Fiscalización de compras públicas en tiempos de emergencia

El rol de las entidades fiscalizadoras superiores en momentos de tensión del aparataje estatal se torna esencial para lograr un sistema de compras eficiente, eficaz y que facilite la coordinación entre los distintos actores que participan en el mercado (INTOSAI, 2020, pág. 7)³⁷. La premura con la que se debe actuar, los altos montos involucrados, la tendencia al mayor uso de las contrataciones directas, la falta de transparencia y de trazabilidad, la insuficiente capacidad técnica de los compradores, son elementos que generan altos riesgos de corrupción en las compras públicas y también falta de capacidad de respuesta oportuna por parte de los organismos públicos frente a las apremiantes necesidades sanitarias y sociales, en el contexto de la pandemia.

La envergadura de la emergencia sanitaria y de las medidas adoptadas para contenerla provocan que muchas de las actuaciones y auditorías a realizar por las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) se vean obstaculizadas por la alteración de las condiciones normales de funcionamiento, por lo que se debe priorizar acciones. En dicho sentido, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ha señalado que para tomar esas decisiones concretas se deben considerar, principalmente, la utilidad de esas fiscalizaciones en el corto plazo, la posibilidad de realizarlas con la información disponible y la capacidad de los órganos públicos de responder a las solicitudes de información efectuadas sin afectar su funcionamiento (INTOSAI, 2020, pág. 7).

En Perú, la Contraloría General de la República, adecuándose al contexto de emergencia, comenzó un plan llamado «Mega Operativo de Control: Emergencia Sanitaria 2020» que cuenta con una página web donde se publica información respecto de las acciones de control llevadas a cabo por dicho organismo a entidades públicas como gobiernos locales y regionales, hospitales, policía, entre otros (Contraloría General de la República de Perú, 2020). De igual manera, se dispuso la creación de un comité permanente encargado de auditorías en el sector de la salud (Contraloría General de la República de Perú, pág. 3).

En nuestro país, la Contraloría General de la República de Chile (2020), habilitó una interfaz en su página web que facilita el control ciudadano y que persigue, en palabras de la propia entidad, dar acceso a «toda aquella información relevante que pasa por CGR o a la que tiene acceso nuestra institución y que se relaciona con la actuación del Estado en la lucha contra esta enfermedad (2020)».

37 *SAIs can play a key role in the different stages of a crisis like Covid-19. They can provide advice on critical rules and regulations, and can conduct audits on whether funds are being used for the right purposes. This can have a deterrent effect and contribute to safeguarding government and donor funds. SAIs can also audit the implementation of new regulations and programmes –such as for infection control or economic stimulus–, and thereby contribute to effective government actions. In the aftermath of a crisis, the SAI can provide assurance on the use of funds and assess the economy, efficiency and effectiveness of the national responses. Reports can be used both for accountability and for identifying lessons for the future.*

Conclusiones

1. La grave crisis sanitaria y social que enfrenta el mundo a raíz de la pandemia por COVID-19, con miles de fallecidos y grandes pérdidas económicas, ha tensionado a los Estados, poniendo en jaque su capacidad para responder a las múltiples necesidades de la ciudadanía. En este contexto, muchos países han modificado sus marcos regulatorios optando por la contratación directa, como un procedimiento ágil ante las urgentes necesidades públicas.
2. Los sistemas de compras públicas han debido responder desde el comienzo a una creciente demanda de insumos médicos altamente especializados en medio de un escenario complejo, en el que muchos países y bloques económicos impusieron restricciones o incluso prohibiciones a la exportación ante el temor a una escasez de dichos productos. Tal como señala Global Trade Alert (Evenett, 2020, pág. 6), nuestra región se encuentra en desventaja, dado que cuenta con pocos productores de insumos médicos especializados como ventiladores, medicamentos y vacunas, lo cual dificulta que los países de la región puedan controlar sus cadenas de suministro críticas.
3. Dicha situación, sumada a la escasa información sobre los flujos de bienes, se puede traducir en sobreprecios si es que no se tiene claridad respecto del comportamiento de los mercados, por lo que se hace necesaria una adecuada coordinación entre las entidades compradoras tanto a nivel nacional, de manera de no competir por los mismos insumos, como a nivel internacional, para promover acuerdos y nuevas formas de relacionarse en los mercados internacionales.
4. En tiempos de crisis la transparencia juega un rol clave, tanto para legitimar el actuar público como para facilitar el monitoreo y el control de las decisiones gubernamentales, de las compras públicas y, finalmente, del correcto uso de los fondos públicos, a fin de preservar la confianza ciudadana durante esta crisis. Dado el uso de procedimientos excepcionales de contratación y la urgencia con la que se requiere resolver las necesidades de insumos y equipamientos médicos, muchos de ellos altamente especializados, surge un espacio real de riesgo para la corrupción, por lo que la mayor transparencia y acceso a la información de las compras y contrataciones públicas, se posiciona como un imperativo necesario. En nuestro país se hace aún más apremiante adoptar todas aquellas acciones que fomenten la integridad y probidad pública, para recuperar la confianza en nuestras instituciones públicas por parte de la ciudadanía, la que se ha venido deteriorando progresivamente.
5. Entre las iniciativas desarrolladas por los países de la región se destaca la creación de plataformas electrónicas de acceso público, en tiempo real, que facilitan el monitoreo, el control ciudadano y la fiscalización por

parte de las entidades fiscalizadoras superiores de las contrataciones públicas efectuadas en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19. Experiencias como las de Perú, Colombia, Ecuador y Paraguay pueden ser fácilmente replicadas por países que cuentan con sistemas de contratación electrónica. Asimismo, la iniciativa desarrollada por Honduras «Observatorio de Precios para Insumos de la Emergencia» se constituye en una necesaria herramienta para la mejor toma de decisiones y evitar el pago de sobreprecios.

6. Una de las soluciones propuesta para enfrentar esta problemática es la centralización y coordinación de las contrataciones públicas de emergencia (INTOSAI, pág. 12). La existencia de una entidad que emita directrices claras, que pueda brindar recomendaciones respecto de las especificaciones técnicas de los productos a adquirir ha demostrado utilidad en un contexto donde los recursos son limitados y la gran demanda de insumos médicos entrega mucho poder a los proveedores. Lo anterior se ejemplifica con las compras de test rápidos por organismos de salud, los cuales no contaban con autorización o mascarillas que no cumplieran las características requeridas, dificultando la labor de los funcionarios que reciben dichos bienes y perdiendo tiempo valioso en nuevos procesos de compra.
7. Son muchas las lecciones para los Estados en los distintos ámbitos de su accionar, particularmente en los sistemas de contratación pública y en las cadenas de abastecimiento. Es tiempo de analizar esas experiencias para no cometer los mismos errores y comenzar desde ya a diseñar las políticas públicas que nos permitirán enfrentar de mejor manera las futuras emergencias. El presente documento pretende motivar otros análisis y recomendaciones que permitan ofrecer en un futuro, ojalá no tan lejano, mejores soluciones para los ciudadanos.

Referencias

-
- **Cabot, D. (6 de abril de 2020).** Coronavirus. Polémica: el Gobierno compró alimentos un 50 % más caros que los precios máximos. *La Nación*. Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/economia/coronavirus-polemica-compra-alimentos-del-gobierno-precios-nid2351250>
 - **Cetina, C. (2020).** *Tecnología para la integridad en tiempos del COVID-19*. Caracas: CAF.
 - **Contraloría General de la República de Perú. (2020).** *Strengthening Government Control in the Face of the COVID-19 Health Emergency: Strategies of the Office of the Comptroller General of the Republic of Peru*. Obtenido de <https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2020/05/SAI-PERU-COVID-19-Strategies.pdf>
 - **DePillis, L., & Song, L. (2020).** In Desperation, New York State Pays Up to 15 Times the Normal Prices for Medical Equipment. *ProPublica*. Obtenido de <http://www.propublica.org>

- **Escudero, J. (14 de abril de 2020).** Sanidad incumple la ley al ocultar los proveedores y contratos del coronavirus. *El Confidencial*. Obtenido de https://www.elconfidencial.com/espana/2020-04-14/publicacion-contratos-coronavirus-sanidad-illa_2546687/
- **Desormeaux, P., Lyon, J., & Gaete, C. (2020).** Desde Chile: 64 entidades públicas ordenaron compras de miles de test sin saber si estaban validados en el país. *Salud con Lupa*. Obtenido de: <https://saludconlupa.com/series/coronavirus/>
- **Evenett, S. (2020).** Tackling COVID-19 Together: The Trade Policy Dimension. *Global Trade Alert*. Obtenido de <https://www.globaltradealert.org/reports/51>
- **Evenett, S., & Winters, A. (2020).** A Trade Bargain to secure supplies of Medical Goods: Preparing for a Second Wave of COVID-19. *Global Trade Alert*. Obtenido de <https://www.globaltradealert.org/reports/52>
- **Ferguson, N.; Landon, D.; Nedjati, G.; Imai, N.; Ainslie, K.; Baguelin, M.; Bhatia, S; Boonyasiri; A.; Cucunuba Pérez, Z.; Cuomo-Dannenburg, G.; Dighe, A.; Dorigatti, I.; Fu, H.; Gaythorpe, K.; Green, W.; Hamlet, A.; Hinsley, W.; Okell, L.; Van Elsland, S.; Thompson, H.; Verity, R.; Volz, E.; Wang, H.; Wang, Y.; Walker, P.; Walters, C.; Winskill, P.; Whittaker, C.; Donnelly, C.; Riley, S.; & Ghani, A. (2020).** *Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand*. doi:10.25561/77482
- **Galvis, J. (4 de mayo de 2020).** Colombia abrió las puertas a la adjudicación sin concurso y a la modificación de contratos. *Datasketch*. Obtenido de: <https://www.datasketch.news/p/colombia-abrio-las-puertas-a-la-adjudicacion-sin-concurso-y-a-la-modificacion-de-contratos>
- **Gestión. (25 de mayo de 2020).** Unos 48 oficiales de la policía fueron «eparados del servicio» por caso de compra de mascarillas y alcohol en gel. *Gestión*. Obtenido de <https://gestion.pe/peru/mininter-unos-48-oficiales-de-la-policia-fueron-separados-del-servicio-por-caso-de-compra-de-mascarillas-y-alcohol-en-gel-nndc-noticia/>
- **Hayman, G. (3 de abril de 2020).** Compras de emergencia para COVID-19: compras rápidas, abiertas y listas. *Open Contracting Partnership*. Obtenido de <https://www.open-contracting.org/es/2020/04/03/compras-de-emergencia-para-covid-19-compras-rapidas-abiertas-y-listas/>
- **INTOSAI. (2020).** *Accountability in a time of Crisis: How Supreme Audit Institutions and Development Partners can learn from previous crises and ensure effective responses to COVID-19 in developing countries*. Obtenido de: <https://www.intosaicbc.org/accountability-in-a-time-of-crisis/>
- **Lamet, J. (17 de abril de 2020).** El Gobierno retira de urgencia un lote de cientos de miles de mascarillas «fake» que repartió a las comunidades autónomas. *El Mundo*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/espana/2020/04/17/5e997f41fdddff20748b45f8.html>

- **Miranzo, J. (2020).** *Observatorio de Contratación Pública*. Obtenido de <http://www.obcp.es/opiniones/reflexiones-sobre-la-transparencia-y-la-integridad-en-contrataciones-relacionadas-con-el>
- **Observatorio Fiscal. (2020).** Obtenido de <https://www.comprascovid.observatoriofiscal.cl/>
- **Open Contracting Partnership. (2020).** Recommendations to open access to COVID-19 contract notices, award and spending information to improve transparency and accountability. *Open Contracting Partnership*. Obtenido de <http://www.open-contracting.org>
- **Organización Mundial de la Salud. (2020).** *Consideraciones relativas a los ajustes de las medidas de salud pública y sociales en el contexto de la COVID-19*. Obtenido de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331970/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-2020.1-spa.pdf
- **Potter, H. (22 de marzo de 2020).** Coronavírus: Sem licitação, Mandetta paga 67 % a mais para comprar máscaras de empresa bolsonarista. *The Intercept*. Obtenido de <https://theintercept.com/2020/03/22/mandetta-mascaras-bolsonarista-coronavirus/>
- **Schreiber, M. (21 de mayo de 2020).** STF limita MP de Bolsonaro e decide que agentes públicos podem ser punidos por atos que contrariem ciência. *BBC News Brasil*. Obtenido de <http://www.bbc.com>
- **Transparency International. (2020).** *Public Procurement during States of Emergency: Minimum Requirements to ensure the Integrity of Contracts awarded during Crises*. Obtenido de https://www.transparency.org/files/content/event/EN_Latin_America_emergency_procurement_report_Layout.pdf
- **Van de Pas, R. (2020).** *Clingendael Institute*. doi:10.2307/resrep24671

Normativas

Argentina:

- **Poder Ejecutivo Nacional. (2020).** *Decreto DNU 260. Emergencia sanitaria coronavirus (COVID-19) - Disposiciones*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 12 de marzo de 2020. Última modificación 29 de junio de 2020.
- **Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020).** *Decisión administrativa N° 409. Emergencia sanitaria. Procedimientos de selección - Disposiciones*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 18 de marzo de 2020. Última modificación del 18 de junio de 2020.

- **Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020).** *Disposición N° 48. Procedimiento complementario - Apruébase.* Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 19 de marzo de 2020. Última modificación del 18 de junio de 2020.
- **Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020).** *Decisión Administrativa N° 812. Plataforma ACORD.AR.* Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 16 de mayo de 2020. Última modificación del 18 de junio de 2020.

Colombia:

- **Presidencia de la República. (2020).** *Decreto N° 417. Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.* Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 17 de marzo de 2020.
- **Departamento Nacional de Planeación. (2020).** *Decreto N° 440. Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19.* Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 20 de marzo de 2020.
- **Ministerio de Salud y Protección Social. (2020).** *Decreto N° 537. Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.* Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 12 de abril de 2020.
- **Ministerio de Salud y Protección Social. (2020).** *Decreto N° 544. Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterio de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia coronavirus COVID-19.* Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 14 de abril de 2020.

Perú:

- **Presidencia del Consejo de Ministros. (2020).** *Decreto supremo N° 44. Decreto supremo que declara estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 15 de marzo de 2020.
- **Presidencia del Consejo de Ministros. (2020).** *Decreto supremo N° 45. decreto supremo que precisa los alcances del artículo 8 del decreto supremo N° 044-2020-PCM, que declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 17 de marzo de 2020.

- **Presidencia del Consejo de Ministros. (2020).** *Decreto supremo N° 46. Decreto supremo que precisa el decreto supremo N° 044-2020-PCM, que declara el estado de emergencia nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 18 de marzo de 2020.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2019).** *Decreto supremo N° 082-2019-EF. Publican el texto único ordenado de la ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 13 de marzo de 2019.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2020).** *Decreto de urgencia N° 28. Dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de pruebas de diagnóstico para la prevención y control del COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 19 de marzo de 2020.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2020).** *Decreto de urgencia N° 29. Dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 20 de marzo de 2020.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2020).** *Decreto de urgencia N° 43. Decreto de urgencia que dicta medidas extraordinarias con la finalidad de adquirir bienes y servicios necesarios para el alojamiento en cuarentena y alimentación de las personas que deban desplazarse dentro del país a consecuencia de la declaración del estado de emergencia nacional por el COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 20 de abril de 2020.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2020).** *Decreto de urgencia N° 50. Decreto de urgencia que dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de equipos de protección personal - EPP que permitan reforzar la respuesta sanitaria para la atención de la emergencia producida por el COVID-19.* Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 29 de abril de 2020.

Brasil:

- **Atos do Poder Legislativo. (2011).** *Lei N° 12.527. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei N° 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei N° 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei N° 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 18 de noviembre de 2011.
- **Atos do Poder Legislativo. (2020).** *Lei N° 13.979. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância*

internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 7 de febrero de 2020.

- **Atos do Poder Executivo. (2020).** *Medida provisória Nº 926. Altera a lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 20 de marzo de 2020.
- **Atos do Poder Executivo. (2020).** *Medida provisória Nº 928. Altera a lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da medida provisória Nº 927, de 22 de março de 2020.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 23 de marzo de 2020.
- **Atos do Poder Executivo. (2020).** *Medida provisória Nº 951. Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 15 de abril de 2020.
- **Atos do Poder Executivo. (2020).** *Medida provisória Nº 966. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da COVID-19.* Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 14 de mayo de 2020.

España:

- **Jefatura del Estado. (2017).** *Ley Nº 9. De Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.* Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 9 de noviembre de 2017.
- **Jefatura del Estado. (2020).** *Real decreto-ley Nº 7. Por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.* Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 12 de marzo de 2020.
- **Ministerio de la Presidencia. (2020).** *Real decreto Nº 463. Por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.* Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 14 de marzo de 2020.

Chile:

- **Ley Nº 19.886.** *Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 30 de julio de 2003. Última modificación del 7 de abril de 2017.

- **Ministerio de Hacienda. (2020).** *Decreto supremo N° 821, de 2020, que modifica Decreto N° 250, de 2004, que aprueba Reglamento de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 21 de enero de 2020.
- **Ministerio de Hacienda (2004).** *Decreto con fuerza de ley N° 250, de 2004, aprueba reglamento de la ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 24 de septiembre de 2004. Última modificación 21 de enero de 2020.
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2020).** *Decreto supremo N° 104, de 2020, que declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 18 de marzo de 2020. Última modificación del 16 de junio de 2020.
- **Ministerio de Salud. (2020).** *Decreto N° 4, de 2020, que decreta alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) por brote del nuevo coronavirus (2019-NCOV).* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 8 de febrero de 2020. Última modificación del 6 de junio de 2020.

