

# Recuperación con integridad: promoviendo la integridad en la compra y distribución de Vacunas contra el COVID-19

Metodología para el relevamiento de la compra, distribución y entrega de vacunas contra el COVID-19



Capítulo Argentino  
de Transparencia Internacional

## Síntesis sobre el proyecto

Tras la declaración de la ampliación de la emergencia sanitaria en Argentina hace más de un año, existen claras evidencias de la flexibilización y el deterioro en la regulación de las compras y contrataciones destinadas a contrarrestar los efectos de la pandemia por COVID-19. Luego de analizar exhaustivamente este problema, Poder Ciudadano pudo constatar que no se están garantizando estándares mínimos de transparencia y rendición de cuentas en las adquisiciones de emergencia realizadas por el Estado Nacional, lo que aumenta a niveles preocupantes los riesgos de corrupción en el manejo de los fondos públicos afectados.

A este escenario, se suma una nueva preocupación en la agenda ciudadana: la compra, distribución y entrega de las vacunas y/o tratamientos contra el COVID-19. Estos procesos se encuentran en el ojo de la tormenta a nivel global, donde priman procedimientos poco transparentes y falta de rendición de cuentas claras sobre la gestión y contrataciones para la adquisición de las vacunas y tratamientos, depreciando los erarios públicos -ya mermados drásticamente por la pandemia- en su rol para garantizar derechos humanos fundamentales.

Argentina no es una excepción en esta tendencia. En noviembre de 2020 se aprobó la [Ley N° 27.573](#), por medio de la cual se declara de interés público la investigación, desarrollo, fabricación y adquisición de vacunas destinadas a generar inmunidad contra el COVID-19. Dicha norma autorizó a incluir en los contratos cláusulas o acuerdos de confidencialidad bajo supuestos de protección al desarrollo y elaboración de las vacunas.

Es evidente que el derecho de la ciudadanía a ejercer un efectivo control social sobre los actos del Estado -que en este caso involucra cifras millonarias y a la salud pública-, se encuentra notablemente deteriorado. Asimismo, para el ejercicio efectivo de este control, no alcanza con clarificar únicamente el inicio de la cadena de las adquisiciones públicas, por el contrario, es imperioso comprender la totalidad de su ciclo de vida: la compra, el almacenamiento, la distribución y la entrega efectiva de bienes y servicios. En este sentido, y considerando que se ve involucrado el derecho a la salud, es propicio identificar que dicha entrega se haga a toda la población, sin discriminación, y en particular, a quienes requieran una protección prioritaria. En ese marco, Poder Ciudadano elaboró la siguiente metodología de trabajo orientada a fortalecer procesos efectivos de control social respecto de la compra, almacenamiento, distribución y entrega de vacunas, aplicable también a otros tratamientos asociados al COVID-19.

## **1. Objetivo de la metodología de trabajo**

La metodología planteada nos permitirá monitorear y evaluar la eficacia e integridad del uso de los fondos públicos destinados a la lucha contra el COVID-19, por medio de instrumentos sistemáticos de generación de evidencias empíricas y detección de riesgos en los procesos de adquisición, distribución y entrega de vacunas y/o tratamientos contra el COVID-19 por parte del Estado Nacional.

## **2. Resultados esperados**

- Identificación de parámetros estandarizados que permitan hacer el seguimiento de los procesos de adquisición, distribución y entrega de vacunas y/o tratamientos contra el COVID-19 por parte del Estado Nacional.
- Detección temprana de riesgos que potencialmente vulneren la integridad del proceso de compras, distribución y entrega de vacunas que asisten el ejercicio del derecho a la salud en contextos de emergencia sanitaria, económica y social.

## **3. Pasos previos**

Previo al diseño de la metodología, fue necesario realizar una sistematización de las características y detalles de los procesos involucrados, con la finalidad de comprender en su totalidad los procesos de compras públicas.

Con este fin, se realizaron las siguientes actividades:

- Delimitación del marco normativo y reglamentario del procedimiento de compra de vacunas en sus términos generales y en las particularidades del contexto de la emergencia con el fin de crear la línea de base a partir de la cual los parámetros de evaluación de riesgos, las desviaciones y los niveles de cumplimiento será definido y analizado por la metodología propuesta.
- Parametrización de procedimientos de contratación para la compra de otras vacunas para identificar el procedimiento normal que debería haberse seguido para la adquisición de vacunas COVID-19 y localizar específicamente las fases riesgosas. Esto sirvió para el testeo piloto de la metodología.
- Recopilación de informes y diagnósticos locales y regionales sobre el riesgo para la integridad en esos procesos, la existencia de normas y buenas prácticas, etc.

- Identificación de los agentes estatales con competencias en el proceso de compras COVID-19 analizado: funciones diferenciadas de recepción y el control de los contratos.
- Relevamiento de los contratos publicados a nivel mundial para definir trazabilidad proxima en base a la ausencia de acceso a los contratos en Argentina.
- Análisis de los criterios establecidos en el [Plan de vacunación nacional](#) y en los [Lineamientos actualizados](#), para determinar los parámetros objetivos sobre los cuales debe fundarse la distribución de las vacunas una vez adquiridas.

#### **4. Alcance del relevamiento**

Dado que el principal -e inicialmente el principal- comprador autorizado de vacunas contra el COVID-19 en el país fue el Estado Nacional (que luego los distribuye a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), el alcance del relevamiento se centrará en las compras nacionales centralizadas que efectúe la Administración Pública Nacional.

En tanto en los últimos meses algunas Provincias - como es el caso de la Provincia de Buenos Aires-, anunciaron la adquisición de vacunas a nivel local, por lo que la metodología a futuro podría replicarse a nivel subnacional con los ajustes pertinentes.

Con respecto al transporte, distribución y entrega el análisis se hará a **nivel subnacional**. En ese sentido, y a fines prácticos, el relevamiento de información se reducirá a 5 jurisdicciones: Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Salta y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

#### **5. Plataforma de trabajo**

Toda la información recolectada a través de la aplicación de la metodología será registrada en un documento Excel compartido, organizado según los indicadores de interés. Esta base de datos será actualizada periódicamente y luego se volcará la información al micrositio web.

#### **6. Partes intervinientes**

- A. **Poder Ciudadano:** responsable principal de la coordinación general, tanto a nivel del relevamiento y carga de la información en la plataforma de trabajo, como en la transferencia de herramientas a las organizaciones de la sociedad civil con las que articule acciones. Se encargará del relevamiento de datos a nivel nacional y subnacional, así como de la evaluación de la información.

- B. **Organizaciones de la Sociedad Civil:** en base a un Mapeo de Organizaciones de la Sociedad Civil de carácter nacional, se definió el marco para establecer alianzas de colaboración con el proyecto en distintos niveles, no excluyentes entre sí. Estos niveles serán:
- Relevamiento de la información sobre distribución y entrega de vacunas en los distintos territorios.
  - Relevamiento de la información relativa a la extensión y dinámica de la administración de vacunas y otros tratamientos a grupos en situación de vulnerabilidad. En este nivel se requerirá la participación de OSC que trabajen específicamente con estos grupos y puedan colaborar con el relevamiento de información relativa a la asignación de determinados lotes de vacunas a poblaciones específicas.
  - Difusión de los resultados
- C. **Autoridades públicas:** también se trabajará con autoridades y agentes públicos, con el objetivo de verificar la información obtenida, requerir más información de los procesos de compras e incidir para solucionar las deficiencias e irregularidades que el proyecto encuentre en los sistemas de compras de vacunas.
- D. **Empresas** involucradas en la producción de vacunas a nivel nacional.

## 7. Relevamiento de información y evaluación

El seguimiento de los procesos estará ordenado en dos módulos: i) el de monitoreo vía relevamiento de los procesos de compras, distribución y aplicación; y ii) el de la evaluación de los procesos identificados.

- **1º Módulo: Monitoreo**

El análisis comparativo entre los procedimientos regulares de compra de cualquier otro insumo médico, incluyendo vacunas<sup>1</sup>, y los desarrollados en el marco de la emergencia del COVID-19, donde nuestro Observatorio de Compras COVID-19 permitió identificar déficits de información y falta de

---

<sup>1</sup> Que incluyen: 1. Requerimiento de compra; 2. Convocatoria; 3. Presentación de ofertas; 4. Adjudicación de la compra, 5.Recepción/entrega de la compra; 6. Distribución de los insumos; 7. Control externo e interno.

transparencia y trazabilidad en los procedimientos de compras, orientó a una definición acotada de las dimensiones que constituyen a estos procedimientos, focalizadas en las siguientes tres etapas:

1. Adquisición: que inicia con la adquisición por parte del Gobierno Nacional de las vacunas hasta la llegada de estas al país;
2. Distribución: abarca la etapa desde que el Gobierno Nacional recibe las vacunas hasta su efectiva recepción por parte de las Provincias y la CABA;
3. Entrega: refiere a la efectiva aplicación de las vacunas por parte de las Provincias y la CABA.

La información se recogerá de fuentes oficiales de la Administración Pública Nacional y subnacional. En particular, a nivel nacional, se prestará especial atención a la información publicada en la página oficial del Ministerio de Salud y el Boletín Oficial de la República Argentina las cuales parecieran ser los únicos dos portales donde se publica información al respecto conforme surge de un análisis preliminar. La información que no estuviera publicada, será complementada con pedidos de acceso a la información pública y los datos validados que aporten las organizaciones de la sociedad civil mapeadas que participen del proyecto.

La información recolectada será registrada en una base de datos en formato Excel, con los campos predefinidos.

En términos prácticos el relevamiento se desarrollará, de acuerdo a la etapa que corresponda, de la siguiente manera:

1. **La primera etapa (adquisición)** estará a cargo de Poder Ciudadano. Esta consistirá en el relevamiento de los acuerdos (contratos, donaciones y convenios para la producción local) anunciados por el gobierno nacional para la adquisición de vacunas y de los procesos de compras a ellos vinculados.

La información recolectada en esta fase permitirá detectar brechas de integridad en el proceso de compras de las vacunas COVID-19 cotejando la ejecución de las compras con el procedimiento aplicable y servirá como base para la segunda fase.

2. **La segunda etapa (distribución)** se dará en **dos niveles**.

A **nivel nacional** se relevarán las Decisiones Administrativas que dispongan el envío de las vacunas COVID-19 hacia las Provincias a fin identificar brechas de integridad en el proceso de

distribución de vacunas cotejando la justificación de la distribución con los parámetros objetivos fijados en el Plan Nacional de Vacunación.

A **nivel subnacional** contaremos con la colaboración de las OSC para recolectar información y presentar pedidos de acceso a la información pública - cuando fuera necesario - para cotejar la distribución dispuesta por el Estado Nacional a las Provincias. Asimismo, se establecerá un canal de denuncias que permitirá relevar irregularidades presentadas en esta etapa.

A tal fin, Poder Ciudadano generará planillas específicas para cada organización brindándoles información de referencia sobre la compra a relevar.

3. **La tercera etapa (entrega)** se desarrollará exclusivamente a nivel **subnacional**.

En esta etapa también contaremos con la colaboración de las OSC. Las actividades que se llevarán a cabo serán: (i) el relevamiento de datos, en los casos que sea necesario se presentarán los pedidos de información pertinentes; (ii) se establecerá un canal de denuncias a fin de detectar las irregularidades presentadas en la etapa; (iii) se relevará información sobre la experiencia de integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad<sup>2</sup> mediante entrevistas directas con dichas personas.

La información relevada en el marco de este módulo se recolectará por medio de los formularios que se presentan a continuación los cuales se encuentran divididos en función de la fuente de información correspondiente. Esto facilita la carga de la información e impide que las eventuales dificultades para acceder a las fuentes de las distintas etapas obstaculicen la carga de la información disponible.

- [Relevamiento: etapa de adquisición I](#)
- [Revelamiento: etapa de adquisición II \(actas de recepción de vacunas contra el COVID-19\)](#)
- [Relevamiento: etapa de distribución.](#)
- [Denuncias sobre irregularidades en la etapa de entrega de Vacunas COVID-19](#)

En ellos puede encontrarse todos los ítems a relevar en las distintas etapas.

- **2º Módulo: Evaluación**

---

<sup>2</sup> Personas en situación de calle, LGTBIQ+, comunidades y/o pueblos indígenas, personas con discapacidad, entre otros.

Una vez obtenida la información correspondiente al Módulo 1º, se realizará una evaluación sobre cada una de las etapas del proceso de compra, basada en parámetros de transparencia, eficacia, y legalidad.

En primera instancia, el análisis descansará en un sistema de indicadores dicotómicos (Sí/No) para la clasificación de la información recogida. Este trabajo se basará en la definición de parámetros de evaluación contruidos en base al análisis de documentos de política pública referidos al proceso de compra, así como con la colaboración de especialistas en la materia que ajusten los criterios aplicados a los estándares de integridad adecuados.

Para ello, se cuenta con una matriz de análisis para evaluar si cada una de las instancias del proceso fueron cumplidas (Sí/No) y luego, una evaluación escalar quíntuple respecto de los parámetros referidos. En esta instancia se deberá indicar si la transparencia, eficacia, y legalidad de las fases fueron, según el caso, alta, media, baja, nula o desconocida. La misma se encuentra en la plantilla de evaluación de la información (anexo 1).

Los criterios objetivos para evaluar la **transparencia, eficacia, y legalidad** del proceso se pueden consultar en el Manual de Implementación de la Metodología de Evaluación Vacunas COVID-19 (anexo 2).

Considerando que se ha realizado un testeo de la metodología y que hemos podido crear un “modelo de compra de vacunas” seguido por el Estado al comprar otro tipo de vacunas anualmente, analizaremos todas las etapas que se deberían haber cumplido (*ver supra*) y la información disponible sobre ellas. En este sentido, entendemos que la falta de cumplimiento de las etapas y el apartamiento del procedimiento tradicional, también nos brinda una pauta de la transparencia de la compra, distribución y entrega del insumo.

Por lo tanto, y pese a que el principal resultado sea el incumplimiento de las etapas, evaluaremos específicamente:

### **Etapas 1: Requerimiento de la compra**

- Justificación de compra: ello implica identificar si se define explícitamente el destino final de la adquisición, si se indica el nombre, ubicación y carácter del destino; si existe un contacto directo y datos para su ubicación concreta y por último si se asocia esa definición a una planificación previa o fundamenta la urgencia de la adquisición.
- Cantidades requeridas y especificaciones técnicas incluidas en las las condiciones del pliego.



- Razonabilidad de la cantidad requerida.
- Justificación del tipo de contratación utilizado (compra directa, compra COVID o bien licitación pública).
- Existencia de debida publicidad del requerimiento de la compra.

#### **Etapa 2: Convocatoria**

- Inclusión de condiciones de participación en la convocatoria.
- Verificación de la consulta de la nómina de proveedores del Estado.
- Cantidad de empresas invitadas a participar.
- Criterios de selección para invitar empresas a participar.
- Publicidad de la oferta.

#### **Etapa 3: Presentación de ofertas**

- Utilización de precio testigo (en caso de ser aplicable).
- Cumplimiento de requisitos del pliego.
- Publicidad de las ofertas recibidas.
- Cantidad de proveedores que presentaron ofertas.

#### **Etapa 4: Adjudicación de la compra**

- Participación de otras áreas en la contratación.
- Idoneidad del oferente: en caso de ser una persona jurídica se identificará cuándo se constituyó, si fue inscrita en la IGJ, con qué objeto, si cuenta con un cargo de Presidencia, etc.
- Razonabilidad del precio a pagar: control de los precios por unidad y de los precios de referencia establecidos por el órgano de control
- Recurrencia del uso de la proveedora: identificación de la repetición de contratos con el mismo proveedor en reiteradas ocasiones.
- Exclusión de adjudicatarias del proceso: constatar que las adjudicatarias no hayan intervenido en la selección.
- Existencia de documentación respaldatoria de la adjudicación: verificación de la existencia de una orden de compra o un contrato.
- Inclusión de la información de contacto relativa a la empresa adjudicataria en el expediente.
- Adecuación de la descripción de bienes y condiciones de entrega del contrato: confirmación de que en el contrato haya una descripción correcta y completa de los bienes y se especifique las condiciones de entrega (plazo y lugar).

- Integración de garantía: revisión de que la empresa contratante haya integrado la garantía del cumplimiento del contrato.
- Publicidad del procedimiento según marco normativo aplicable: observación de que la compra haya sido publicada en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y el Boletín Oficial [dentro de los 10 días].
- Procesos de impugnaciones: revisar si existen impugnaciones y su resolución.

#### **Etapa 5: Recepción/entrega de la compra**

- Cumplimiento del contrato: en términos de calidad, cantidad, plazo, lugar y forma de entrega.
- Verificación de recepción: que se hayan emitido las correspondientes actas de recepción [provisoria y final].
- Identificar al agente que recibe el producto y constatar que esa persona cuente con las credenciales para hacerlo.
- Intimaciones para cumplimiento del proceso: en caso que no se haya dado total cumplimiento con el contrato, se constatará si la proveedora fue intimada, si se aplicaron sanciones o multas [por entrega tardía o cumplimiento parcial].
- Ejecución de garantías: en caso que la compra no se reciba, se verificará si la empresa adjudicataria fue intimada y si se efectivizó la ejecución de la garantía.

#### **Etapa 6: Distribución de los insumos**

- Verificación de la distribución: se verificará cómo se realizó la distribución de los insumos entre los distintos organismos de salud intervinientes.
- Justificación de la distribución: si la distribución realizada se encuentra justificada entre los destinatarios en términos de razonabilidad y necesidad.
- Condiciones de llegada a destino: si los insumos llegarán a destino en las condiciones correctas.
- Adecuación a las necesidades del organismo usuario: verificación de si los insumos son adecuados a las necesidades del organismo.

#### **Etapa 7: Control externo e interno**

- Organismos de control con competencia: identificación de los organismos de control internos y externos que intervienen en el proceso.

-Debido control del proceso: verificación de su cumplimiento a lo largo de la totalidad del proceso.

---

## Sobre Poder Ciudadano

Poder Ciudadano es una fundación apartidaria y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país.

Desde 1993 somos el **Capítulo Argentino de Transparency International**, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global.

---

Transparencia y Lucha  
contra la Corrupción

Alejandra Bauer  
[abauer@poderciudadano.org](mailto:abauer@poderciudadano.org)

[www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)