

## **INECIP –Diseño de mecanismos de incompatibilidades y conflicto de intereses en el ámbito del Ministerio de Defensa de la República Argentina como estrategia de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción**

---

### **ACUERDO DE DONACIÓN**

**Programa: “Inclusión de la Sociedad Civil para Incrementar la Transparencia y la Rendición de Cuentas”**

**Fecha de entrada en vigor del acuerdo: 7 de octubre del 2009 tras la firma del acuerdo de donación**

**Inicio de los trabajos de investigación: 12 de octubre**

La conformación del grupo de trabajo se realizó bajo la dirección de Carola Concaro, Subdirectora del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia y coordinadora del proyecto y la asistencia técnica de Pedro Biscay del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica CIPCE, del Centro de Estudios de Políticas Públicas para el Socialismo.

Becarios: Cecilia Vazquez, Lisandro Gabriel de la Torre

### **Objetivo del Proyecto:**

Contribuir a la transparencia en la gestión del Sector Defensa a través de la capacitación para la detección, sistematización e investigación preventiva de los posibles casos de incompatibilidades y conflictos de intereses en la ejecución de compras y contrataciones.

### **Objetivo específico del Proyecto:**

Apoyar a la Dirección de Transparencia del Ministerio de Defensa en el diseño de un sistema de alerta temprana para identificar posibles conflictos de interés y la capacitación a tal efecto a los funcionarios de dicha dependencia estatal.

### **Metodología del Proyecto**

- 1ª Etapa. Diagnóstico. Relevamiento sobre los casos de conflictos de interés ya detectados por la Dirección de Transparencia del Ministerio. Análisis de información y

SOCIOS

entrevistas con actores clave (Director de Transparencia, Director de Compras, Director General de Asuntos Jurídicos y Auditor Interno entre otros)

- 2ª Etapa. Diseño de un mapa de riesgo y 1ª versión del Sistema de Alerta Temprana
- 3ª Etapa. Talleres de validación y debate sobre ambos productos con funcionarios del Ministerio.

4ª Etapa. Diseño final del Sistema de Alerta y capacitación a funcionarios para su utilización.

#### SOCIOS

## INFORME DE AVANCE SOBRE CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES

A continuación desarrollamos los principales patrones de regularidad que arrojó el análisis sistemático de los casos. Estos patrones de regularidad los denominamos **indicadores**. Estos indicadores representan una matriz de riesgo y los mismos se encuentran ordenados en cuanto a la mayor cercanía del indicador que podría alertar mayor fidelidad un posible caso de conflicto de interés en sentido estricto (conforme lo define la Oficina Anticorrupción) o un posible caso de conflicto de interés en términos amplios como lo definimos en el presente informe.

### 1. Empresas vinculadas a funcionarios del ejército.

Un primer alerta y que refiere con un alto grado de probabilidad un posible caso de conflicto de interés en los términos que lo define la Oficina Anticorrupción, es la existencia de empresas que contratan con el Estado en la cuales sus socios tienen alguna vinculación con personal de las Fuerzas Armadas que se desempeña en esa dependencia que va a realizar la compra.

La decisión de adquirir un bien o servicio, realizar una obra, etc. debe basarse en necesidades reales y la adjudicación de los contratos debe realizarse a aquellas personas o empresas que realicen la mejor oferta.

En los casos en que las empresas adjudicadas pertenezcan realmente a funcionarios públicos, familiares o allegados, representa un claro indicio de que la decisión no se basó en la información proporcionada en el proceso de contratación, sino en un acuerdo previo a la adjudicación, poniéndose en duda la necesidad real de la realización de la obra, adquisición del bien o prestación de los servicios o, en su caso, generando la duda de haberse adjudicado en realidad, a la oferta más conveniente.

Estos casos se encuentran expresamente prohibidos por la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (ley nº25.188) en su art.13 b en cuanto dispone "...Es incompatible con el ejercicio de la función pública (...) ser proveedor por si por terceros de todo organismo en donde desempeñe sus funciones"

Este tipo de vinculaciones pueden darse en tres órdenes:

- Empresas de propiedad del funcionario competente. (ref. caso "Ataun y otros")
- Empresas pertenecientes a familiares del funcionario público. (caso "Nitrox", caso "Bal Neuquen")

SOCIOS

- Empresas pertenecientes a allegados del funcionario público, que actúan como testaferros del mismo.

## **2. Funcionarios Públicos que brindan servicios a privados que contratan con el Estado.**

Este patrón de regularidad indica también la existencia de un posible caso de conflicto de interés en sentido estricto. En estos casos el funcionario público brinda servicios a contratistas privados que contratan con el área del Ministerio de Defensa donde se desempeña. La ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública en su art. 13 a legisla prevé expresamente este caso en los siguientes términos: “Es incompatible con el ejercicio de la función pública: dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades...” (caso “Detónica aplicada”, “Armando Pepe”, caso “incompatibilidades abogados”)

## **3. Identidad de empresas que comparten el mismo domicilio, teléfono o correo electrónico.**

En tercer lugar, detectamos el presente indicador sobre un posible caso de conflicto de interés, en muchos de los casos analizados, se detectaron que se presentaron varias coincidencias en los datos de las empresas que se presentan en la licitación. Estas coincidencias pueden ser de dos tipos:

- Identidad de datos entre empresas que contratan: en este caso las empresas que se presentan a ofertar comparten los domicilios, los números telefónicos, las direcciones de correos electrónicos. Esto demuestra claramente que las mismas se encuentran conectadas entre sí a fin de simular una correcta competencia de oferentes, implicando un claro caso de colusión. (caso “Giralda y otros”, caso “Nitrox”, caso “Colazo y otros”)
- Identidad de datos entre empresa y Funcionario público: en este caso la identidad de datos que aparece es entre funcionario público y la empresa contratista. La existencia de este tipo de alerta indica un alto grado de probabilidad de que exista una conexión entre la empresa privada y el funcionario público. Este caso a diferencia del anterior implica un caso de corrupción.

SOCIOS

#### 4. Irregularidades en la confección de los pliegos de bases y condiciones.

Dentro de los casos analizados, se pudo observar que en aquellos casos, en que los pliegos de bases y condiciones no estaban del todo claro y especificados claramente los detalles de la contratación, dan un mayor poder de discrecionalidad a los funcionarios a cargo de la compra o contratación, pudiendo darse un caso de corrupción.

Los pliegos de bases y condiciones son los documentos elaborados por los funcionarios competentes, en los que se consignan las reglas que regirán el proceso de contratación por la vía de la Licitación y que se constituyen en la base para la elaboración del contrato. En los mismos se debe especificar el suministro, obra o servicio que se licita.

El pliego de bases y condiciones es fundamentalmente un pedido de oferta unilateral de la Administración, en el cual se debe encontrar el justo equilibrio entre la precisión en el detalle de la descripción de los bienes o servicios a contratar y la redacción adecuada a los efectos de posibilitar la mayor participación de potenciales oferentes.

Correctamente elaborados, los Pliegos de Bases y Condiciones sirven para hacer que las ofertas resulten comparables. Su finalidad es generar las condiciones necesarias para que el Estado contratante pueda elegir la mejor oferta, garantizando la transparencia de la contratación. En ellos, el contratante debe describir los bienes, locaciones, servicios y obras públicas que requiere contratar, con las especificaciones cuantitativas y cualitativas del servicio u obra requerido. La descripción tiene que ser realizada en forma objetiva de acuerdo al bien o servicio que se precisa según el objeto contractual.

En cuanto a este punto de la contratación pueden existir dos tipos de indicadores que alerten sobre un posible caso de conflicto de interés:

- Poca especificidad en la confección del Pliego de Bases y Condiciones: la falta de claridad de las condiciones, abre las puertas a las decisiones arbitrarias y dificulta la supervisión.

En estos casos, cualquier empresa, por más que no pueda satisfacer la necesidad real que motivo la convocatoria o que no resultara una buena oferta en el mercado, podría convertirse en adjudicataria, dependiendo del sólo arbitrio de las autoridades de la entidad contratante. (ref. caso "Colazo y otros")

- Pliego de bases y Condiciones predeterminado: en este caso el pliego es confeccionado por la empresa que se acordó previamente que iba a salir seleccionada en la licitación. De este modo, el producto o servicio que ofrezca siempre va a coincidir con lo solicitado por la administración pública.

SOCIOS

## **5. Salteo de alguna etapa de la contratación.**

El diseño de los mecanismos de contratación están orientados a fin de que el Estado contrate de la manera más conveniente en cuanto a precio y calidad. Y asimismo genera un nuevo mercado de negocios para el sector privada, de modo tal que el proceso de contratación debe generar las condiciones más óptimas para una correcta competencia y una contratación conveniente. De modo tal que el diseño del proceso busca garantizar estos dos supuestos.

El salteo de las etapas del proceso que se lleva adelante para realizar la contratación, aparecieron recurrentemente en los hechos analizados, ya sea al momento de saltarse alguna instancia de la publicidad del llamado a ofertar, como así también en lo que respecta al control de las distintas etapas de la licitación por los organismos correspondientes. De este modo se podría inferir la existencia de una conducta por parte del organismo público a fin de beneficiar a alguna empresa privada. (ref. caso “Torino y Quaranta”, caso “Pons y otros”, caso “Giralda y otros”, caso “Nitrox”)

## **6. Falta de inscripción en el SIPRO.**

La existencia del Sistema de Información de Proveedores del Estado, se diseñó con el fin de que las empresas que contraten con el Estado se inscriban en el mismo. La inscripción en el mismo implica que la empresa contratista deba cumplir con una serie de requisitos que hacen a la solvencia de la misma.

Contratar con una empresa que no se encuentra inscripta en el SIPRO implica un claro perjuicio a la transparencia que deben guiar a todas las contrataciones realizadas por el Estado, desde el momento en que una oficina decide contratar con una persona física o jurídica que no está inscripta en el SIPRO es un claro indicio de que la contratación está siendo dirigida a beneficiar intereses privados. (caso “Vidal”)

## **7. Irregularidades en la publicidad de las licitaciones.**

Una de las condiciones primordiales para garantizar una correcta competencia entre empresas y así la posibilidad de obtener una mejor relación entre precio y calidad del bien o servicio que va a contratar el Estado, es la correcta publicidad del proceso de la licitación. La correcta difusión de la información sobre la contratación, posibilita que todas las empresas interesadas en esa licitación

SOCIOS

puedan participar. La falta de transparencia en este punto puede indicar un posible caso de conflicto de interés.

En varios casos de los analizados en el marco del proyecto, se pudieron detectar irregularidades al momento de publicarse el llamado a ofertar. El mismo se instrumentó del siguiente modo: ya sea por publicarse menos días de los estipulados, por no notificar a varias empresas que podrían ofertar en dicha compra, por notificar días inhábiles. Todas estas situaciones son alertas tempranas que podrían implicar un direccionamiento de la licitación. (caso “Nitrox”, caso “Colazo y otros”)

#### **8. Desdoblamiento de las compras.**

Los distintos tipos de licitación se encuentran determinados por el monto por el cual se va a contratar. Según el tipo de proceso licitatorio que se lleve adelante, será el nivel de discrecionalidad de los funcionarios públicos a cargo de la contratación.

Asimismo debe prestarse especial atención a los casos en que las contrataciones directas son realizadas de una sola vez pero por montos ligeramente inferiores a los topes establecidos para dicho sistema de contratación ya que podría ser un indicio que dichas contrataciones son digitadas o se encuentran de alguna manera manipuladas para beneficiar a una empresa en concreto. Otro alerta claro es el desdoblamiento de las contrataciones a fin de que las mismas no superen el precio máximo para llevarse a cabo una contratación directa, evitando la licitación pública que implica mayores controles sobre el procedimiento de compra. (caso “Giralda y otros”)

#### **9. El objeto social de la empresa contratada no es el adecuado para el bien o servicio contratado.**

Cuando una empresa se constituye establece un estatuto donde consta el objeto al cual se va a dedicar. En el presente informe se han detectado varios casos en que las empresas que se presentan a ofertar en una contratación, su objeto no coincide con el rubro del servicio o bien que el Estado quiere contratar. Este tipo de hecho indica una posible simulación de competencia entre empresas que se presentan a licitar. (caso “Giralda y otros”)

#### **10. Empresas constituidas poco tiempo antes de la apertura de la licitación.**

SOCIOS

La experiencia en el ramo del objeto de la convocatoria para la contratación, es un factor sumamente útil a ser considerado al momento de valorar la posibilidad de que el objeto requerido que motivó el llamado, pueda ser cumplido a satisfacción por parte de los oferentes.

Por dicho motivo, la adjudicación de contratos públicos a empresas que cuentan con poco tiempo de constitución (creación), especialmente cuando su participación se realiza en procesos de mayor cuantía, son claras señales de alerta que ameritan centrar la atención en el negocio en cuestión, como un indicio de corrupción. Este supuesto podría indicar el direccionamiento de ofertas a favor de determinadas empresas.

En varios de los casos se pudo detectar que las empresas que se presentan a ofertar son inscriptas en el SIPRO, días antes de que se abra la licitación. Esto podría indicar que la existencia de la misma se debe al solo efecto de poder presentarse en la licitación, en cuyo caso podría indicar algún tipo de vinculación con algún funcionario público con competencia en esa adquisición o no. (ref. caso "Ataun y otros")

#### **11. Montos de las ofertas.**

Varios de los casos detectados, las empresas que eran finalmente contratadas, los precios por ellas ofertadas eran iguales o mínimamente superiores a los de la solicitud de gastos.

La aproximación notoria a esta estimación de costos, especialmente en procedimientos de poca cantidad de oferentes debe ser considerada un indicio que obligue a investigar el procedimiento y sus antecedentes. (ref. caso "Ataun y otros", caso "Nitrox")

#### **12. Precios llamativamente superiores a los del mercado.**

Otra alerta que podría implicar un posible hecho de corrupción, es la existencia de precios tanto de la solicitud de gastos como los ofertados por las empresas son superiores a los del mercado para ese mismo bien o servicio que la dependencia quiere contratar. Esto puede implicar según el caso, una convivencia entre privados y funcionarios públicos a fin de conseguir una resignación de partidas, o una conveniencia entre privados posiblemente con la ayuda de un funcionario público a fin de que todas las empresas oferten con precios altamente superiores a los de la licitación, a fin de que la misma no pueda realizarse y deba aumentarse el monto a pagar.

SOCIOS

### **13. Falsedades y falsificaciones en documentos de recepción de bienes y servicios en general.**

La prueba del cumplimiento de los contratos que, a su vez, justifican los desembolsos de fondos del Estado a favor de las empresas contratistas es fundamental para la verificación de la condición requerida para la justificación de las erogaciones realizadas.

Los documentos son los principales medios a través de los cuales se puede realizar dicha verificación.

Si los documentos probatorios de la realización o entrega de los servicios o bienes, respectivamente, contienen información falsa (falsedad) o adulteraciones en su contenido, o firmas falsas (falsificaciones), dicha documentación pierde la credibilidad.

Otras de las irregularidades detectadas, es la provisión de facturas por servicios que nunca se brindaron. A tal fin se falsifican los documentos que certifican la entrega de los bienes o el cumplimiento de un servicio. Este tipo de maniobras es una alerta temprana que puede avisar sobre una posible malversación de fondos públicos o desvíos de los mismos. Se utiliza este tipo de mecanismos a fin de malversar los fondos de las cajas chicas de los organismos dependientes del Ministerio de Defensa. (ref. caso “Pons y otros”, caso “Giralda y otros”, caso “Bal Neuquen”, caso “Colazo y otros”)

### **14. Refoliado de expedientes.**

El expediente cumple la función de registrar todos los sucesivos pasos que se van dando cuando el Estado desea adquirir un bien o servicio.

En el presente estudio de casos se pudo detectar irregularidades en la refoliación de expedientes, este es hecho puede indicar la posible existencia de irregularidades en la adquisición de algún bien o servicio dentro de las dependencias descentralizadas del Ministerio de Defensa.

### **15. Empresas que solo contratan con el Estado.**

Existen casos en que empresas tienen como único cliente a una o diferentes áreas del Estado. En algunos casos puede obedecer a que solamente el Estado es el único sujeto que podría adquirir esos bienes o servicios (como podría ser en el caso de la adquisición de armamento). Sin embargo la gran mayoría de contrataciones que realiza el Ministerio de Defensa no obedece a este tipo de compras, en estos la existencia de empresas que solo contratan con el Estado podría indicar que la empresa ha sido constituida al solo efecto de realizar negocios con el Estado o, que son utilizadas

SOCIOS

para dar apariencia de justificación para la sustracción de fondos del erario público. También podrían indicar que las empresas reciben información privilegiada gracias a tráfico de influencias con el sector público.

#### **16. Irregularidades en la ejecución del contrato.**

Otra clara alerta que se detectaron en los casos analizados, es la existencia de contratos ejecutados parcialmente en perjuicio claro de la administración pública, y que la falta de control de los mismos pudiese vincular un posible caso de conflicto de interés. (caso “Bal Neuquen”)

#### **17. Pago de viáticos.**

El pago de viáticos a personal militar, es un tipo de actividad sensible para este sistema de alertas ya que su difícil control y discrecionalidad en la entrega de los mismos, podría configurar dar lugar a casos de corrupción. (caso “Becerra”)

SOCIOS