

### RIESGOS PARA LA INTEGRIDAD EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Lineamientos para realizar un mapeo de riesgos para la integridad en empresas con participación estatal

> Programa de Gestión Pública Mayo 2018

En CIPPEC proponemos políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

### Un tema prioritario

En la Argentina, como en la mayoría de los países del mundo, las empresas públicas controlan grandes cantidades de recursos estatales y tienen un alto nivel de participación en sectores clave para el desarrollo socioeconómico. Sin ir más lejos, las empresas públicas argentinas administran el equivalente a un 1,8% del PIB en concepto de ingresos corrientes, reciben transferencias que representan el 6% del gasto público y emplean más de 120.000 trabajadores. Además, suelen crearse con el propósito de mejorar el acceso y los niveles de provisión de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, por ende sus actividades tienen un impacto directo sobre la calidad de vida cotidiana de los ciudadanos.

La figura de las corporaciones públicas, en tanto presentan un andamiaje organizacional con particularidades bien específicas, resulta especialmente vulnerable a procesos de corrupción vinculados con la malversación de fondos, situación que se acentúa ante la ausencia de entes estatales de control efectivo. En este sentido, es fundamental que las empresas públicas desarrollen mecanismos de información, divulgación y transparencia orientados a satisfacer tanto las necesidades del Estado, de los reguladores y auditores, de los grupos de interés vinculados a la empresa, como de los ciudadanos.

La transparencia e integridad en las empresas públicas son dos cuestiones que debemos atender si queremos avanzar en políticas públicas que promuevan el crecimiento y la equidad, y que garanticen la provisión satisfactoria de bienes y servicios públicos de calidad a través de un manejo profesional e idóneo de los fondos del estado.

La preocupación por la ética e integridad pública de los funcionarios tiene un protagonismo creciente en la agenda pública. En este sentido, la actual administración gubernamental ha impulsado cuatro iniciativas orientadas a fortalecer la ética e integridad pública en las empresas públicas:

• El proyecto de reforma de la Ley de Ética en la Función Pública (N° 25.188, sancionada en 1999).

- El diseño e implementación de programas de integridad en las empresas (establecido en la Ley 27.401).
- Las propuestas de la "Red de empresas de propiedad estatal por la transparencia" promovida por la Oficina Anticorrupción, como la incorporarción de códigos de ética, del monitoreo de los directorios y de una mayor regulación en las compras y contrataciones.
- Los Lineamientos de Buen Gobierno para empresas de participación estatal (Decisión Administrativa 85/2018), que promueven establecer altos estándares de transparencia y acceso a la información, y que el interés de la organización prevalezca sobre los intereses sectoriales o particulares.

Desde CIPPEC venimos estudiando cómo se implementan este tipo de propuestas y realizando recomendaciones para fortalecer las prácticas de buen gobierno en estas empresas. Este documento se inscribe en este contexto, y tiene por objetivo general contribuir con el debate y proyectos tendientes a profundizar la integridad en las empresas públicas.

Para prevenir la corrupción en las empresas públicas, resulta necesario en primer lugar identificar los riesgos que enfrentan este tipo de organizaciones estatales en materia de integridad. De esta manera, estaremos en condiciones de elaborar un mapa de riesgos que se enfoque en aquellos procesos en los que existen mayores amenazas y vulnerabilidades, y que proponga instrumentos para dar respuesta a problemáticas recurrentes en la mayoría de las empresas estatales.

A continuación, presentamos un conjunto de lineamientos e instrumentos para diseñar un mapeo de riesgos con el objeto de contribuir desde una perspectiva propositiva al debate sobre las problemáticas relevantes para la gestión de políticas de integridad en el universo de las empresas públicas.

Gonzalo Diéguez

Director del programa de Gestión Pública

**CIPPFC** 

## Integridad y riesgos para la integridad

En la Argentina existen diversas normativas para promover la integridad pública y la transparencia, como la nueva Ley de Acceso a la Información Pública; la reglamentación del Régimen de Obsequios y Viajes financiados por terceros a Funcionarios Públicos; la publicación en formato abierto de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos; y la sanción de la Ley de Ética en la Función Pública y de la Ley de Responsabilidad Penal. Estas dos últimas son las más relevantes para conceptualizar la integridad e identificar los riesgos que enfrentan las empresas públicas en este sentido.

La Ley de Ética en la Función Pública (N° 25.188, sancionada en 1999) establece los deberes, prohibiciones e incompatibilidades de quienes trabajan en la función pública. Los deberes y pautas de comportamiento ético están asociados con cumplir la normativa vigente; actuar con honradez y austeridad; privilegiar el interés público sobre el particular; no recibir ningún beneficio personal indebido; rendir cuentas y mostrar transparencia (incluyendo los procesos de contrataciones públicas); proteger y conservar la propiedad del Estado; y no usar las instalaciones y servicios del Estado para beneficio particular.

Por su parte, **la Ley de Responsabilidad Penal** (N° 27.401, sancionada en 2018) busca prevenir la corrupción y sancionar a las empresas -y no solo a las personas- que cometan delitos de esta índole. La norma identifica cinco delitos de responsabilidad penal: cohecho y tráfico de influencias; negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública; concusión; enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, y falsedad en balances e informes.

Los debates sobre integridad pública también se encuadran en la negociación del gobierno argentino por formar parte de la OCDE, que prioriza la integridad del sector público como motor para el crecimiento de los países. Para la OCDE, la integridad se refiere al uso adecuado de fondos, recursos, activos y atribuciones en el sector público según los objetivos oficiales.

## Tipos de riesgos para la integridad

Los riesgos para la integridad pueden ser identificados como delitos (como en la Ley de Responsabilidad Penal) o potenciales daños que surgen de la falta de cumplimiento de los principios básicos de los funcionarios públicos establecidos en el marco legal. Los riesgos son: nepotismo, favoritismo político, fraude al interés social de la empresa, soborno, hurto de bienes, fraude económico, tráfico de información, conflicto de interés, falsificación de datos, discrecionalidad en el accionar del funcionario y falta de transparencia.

Los tres primeros riesgos pertenecen exclusivamente a las empresas públicas mientras que los restantes son aplicables también para las firmas privadas.

A diferencia de las empresas privadas, las empresas estatales no priorizan necesariamente maximizar beneficios dado que tienen un fin social inherente, es decir, producen bienes o servicios que son necesarios para el desarrollo del país.

El nepotismo y el favoritismo político suponen la contratación de personal o su ascenso influido por el vínculo familiar del candidato o su cercanía política, en vez de por sus calificaciones o aptitudes técnicas para el puesto. Así, los funcionarios y empleados no son necesariamente las personas más aptas para los cargos lo cual puede afectar el desempeño y la competitividad de la empresa.

El fraude al interés social de la empresa consiste en brindar un servicio deficiente o producir un bien que no cumpla con los estándares mínimos de calidad. En estos casos, se socava la credibilidad de la empresa y se le impide alcanzar sus objetivos.

#### Tipología de riesgos para la integridad pública en las empresas de propiedad estatal

TIPO DE RIESGO	DESCRIPCIÓN
1. Nepotismo	Promover, designar, impulsar o participar en la promoción o designación de su cónyuge o conviviente o de personas con las que posean vinculos de parentesco en linea recta o colateral hasta el cuarto grado o segundo por afinidad, en la jurisdicción en la que cumplen funciones (tomado del borrador de la nueva ley ética).
2. Favoritismo político	El favoritismo político es un término más amplio que el nepotismo dado que abarca situaciones generales en donde el factor clave en la contratación, compra o ascenso dentro de la empresa está dado por el vinculo político y no por las aptitudes técnicas.
3. Fraude al interés social de la empresa	Obstaculizar o impedir el cumplimiento del interés general que persigue la empresa (por ejemplo, proveer un servicio deficiente).
4. Soborno	Pedir o recibir beneficios indebidos por las funciones a cambio de favores en el desempeño del funcionario público.
5. Robo de bienes materiales	Sustraer o usar bienes materiales o instalaciones de la empresa pública para fines privados.
6. Fraude económico	Desviación de recursos financieros.
7. Tráfico de información	Usar con fines privados la información o contactos obtenidos por la función desempeñada.
8. Conflicto de interés	Negociaciones incompatibles.
9. Falsificación de datos	Falsear datos.
10. Discrecionalidad en el accionar del funcionario	Incapacidad en fundar los actos y rendición de cuentas en los actos del funcionario.
11. Falta de transparencia	Ocultar o restringir de forma deliberada información pública

Fuente: CIPPEC en base a la Ley de Ética en la función pública, Ley de Responsabilidad Penal (Ley No. 27.401 del 2018) y OECD.

# Mapeo de los riesgos para la integridad

Los riesgos para la integridad aparecen en los procesos de las empresas y todos los empleados están expuestos en mayor o menor medida a ellos. A continuación, se analizan los riesgos asociados a las licitaciones y compras simplificadas, la contratación de personal y la elaboración de presupuestos. Estos procesos fueron seleccionados para el ejercicio de mapeo dado que están presentes en todas las empresas de propiedad estatal y hacen al funcionamiento diario de cada una de ellas.

Los instrumentos de prevención de riesgos de integridad identificados en cada proceso se basan en iniciativas existentes en empresas de propiedad estatal y en iniciativas y acciones que surgen de la normativa nacional, incluyendo los Lineamientos de Buen Gobierno.

La Ley de Responsabilidad Penal (N° 27.401) sugiere la implementación de programas de integridad en las empresas: un código de ética o conducta, reglas y procedimientos para prevenir actos ilícitos en licitaciones y concursos; y capacitaciones periódicas a los miembros de la entidad. Los instrumentos para cada proceso se pueden inscribir dentro de los reglamentos de compras simplificadas, licitaciones, y contratación de personal como protocolos de integridad y transparencia.

Además, otras acciones detalladas por la Ley de Responsabilidad Penal como de posible inclusión en los programas de integridad son: analizar periódicamente los riesgos; que el programa cuente con el apoyo de los directores; crear canales de denuncia con protección para los denunciantes; establecer un sistema de sanciones para quienes violen el código de ética; aplicar principios de integridad a terceros o socios de la empresa; monitorear y evaluar el programa; o asignar un encargado del programa y de su alineamiento con la normativa nacional, provincial y municipal relacionada con el tema.

#### Mapeo de riesgos para la integridad en licitaciones

ETAPAS EN LA LICITACIÓN	RIESGOS	INSTRUMENTOS
	Discrecionalidad en el accionar del funcionario	Informes anuales de gestión con planeación estratégica para los próximos años
	Falsificación de datos	Auditoría interna del informe
Evaluación de una necesidad y diseño	Robo de bienes materiales	Aprobación técnica sobre las características de la licitación/bien o servicio a comprar
de la convocatoria	Soborno	
	Falta de transparencia	
	Fraude al interés social de la empresa	
	Tráfico de información	Anuncio de publicación obligatoria de pliegos
<ol> <li>Aprobación y publicación de los Pliegos de Bases y</li> </ol>	Falta de transparencia	Difusión en los medios de comunicación y online (número mínimo de días)
Condiciones Particulares	Discrecionalidad en el accionar del funcionario	Cláusula anticorrupción
Particulares		Línea de denuncia
	Falsificación de datos	
3. Consultas durante	Discrecionalidad del funcionario	
el periodo de licitación	Falta de transparencia	Registro de consultas online de acceso público
	Tráfico de información	
	Nepotismo	Apertura pública de licitaciones
	Favoritismo politico	Declaración de conflicto de interés de los responsables de las empresas licitantes y de los miembros de la comisión evaluadora
4. Evaluación y	Sobornos	Elaboración de presupuesto con precios máximos y mínimos
recepción de licitaciones	Fraude económico	Elaboración de registro de oferentes con evaluación de performance (en casos pasados)
	Conflicto de interés	Publicación online de lista de oferentes y resultados de licitación
	Discrecionalidad del funcionario	Línea de denuncia
	Falta de transparencia	
	Fraude al interés social de la empresa	
5. Adjudicación de licitación	Nepotismo	Declaración de conflicto de interés de los miembros que participan de la comisión de adjudicación
	Favoritismo político	Anuncio de adjudicación y difusión en los medios de comunicación
	Sobornos	
	Fraude económico	
	Conflicto de interés	
	Discrecionalidad en el accionar del funcionario  Falta de transparencia	
	Fraude al interés social de la empresa	
6. Cumplimiento y	Robo de materiales	Informes internos de control y gestión de licitaciones
	Falsificación de datos	Auditoría externa SIGEN
	Soborno	Sanciones para las empresas que no cumplan con la
monitoreo de la licitación	Conflicto de Interés	licitación  Línea de denuncias
	Falta de transparencia	
	Fraude al interés social de la empresa	

### Mapeo de riesgos para la integridad en compras con trámite simplificado

	RIESGOS	INSTRUMENTOS
1. Apertura de expediente y formulario de pedido de	Discrecionalidad en el accionar del funcionario	Aprobación técnica sobre las características del pedido de suministro y justificación de compra simplificada
	Falsificación de datos	Elaboración de presupuesto con máximo y mínimo
	Soborno	Línea de denuncia
suministro	Falta de transparencia	
	Fraude al interés social de la empresa	
2. Tramitación y concurso	Falta de transparencia	Anuncio de publicación obligatoria de pedido de suministro
	Discrecionalidad en el accionar del funcionario	Difusión en los medios de comunicación y online (número mínimo de días)
	Tráfico de información	Cláusula anticorrupción
3. Aprobación y adjudicación de la contratación	Nepotismo	Apertura pública de oferentes, declaración jurada de los oferentes y de quién evalúa,
	Favoritismo político	Elaboración de registro de proveedores con evaluación de performance
	Sobornos	Elaboración de presupuesto con precios máximos y mínimos
	Fraude económico	Publicación online de lista de oferentes y resultados de licitación
	Falsificación de datos	Línea de denuncia
	Conflicto de interés	
	Discrecionalidad del funcionario	
	Falta de transparencia	
	Fraude al interés social de la empresa	

### Mapeo de riesgos para la integridad en la contratación de personal para rangos medios

ETAPAS EN LA CONTRATACIÓN	RIESGO	INSTRUMENTO	
1. Vacante o evaluación de una necesidad	Falsificación de datos	Informes anuales de Gestión con evaluación de estructura de RRHH	
	Discrecionalidad en el accionar	Auditoria interna de RRHH	
	Falta de transparencia	Aprobación por los miembros del Directorio de nuevas incorporaciones	
	Fraude al interés social de la empresa	Línea de denuncia	
2. Diseño de la	Discrecionalidad en el accionar	Aprobación por la Gerencia de RRHH	
convocatoria/búsqueda	Falta de transparencia	Aprobación por la derencia de RRTIT	
3. Aprobación y publicación de la	Discrecionalidad en el accionar	Anuncio de publicación obligatoria de la búsqueda	
búsqueda	Falta de transparencia	Difusión en los medios y online (número mínimo de días)	
	Nepotismo	Declaración pública de los candidatos y de los miembros de la comisión evaluadora	
	Favoritismo político	Publicación online de candidatos que se presentaron y del resultado de la búsqueda	
	Soborno	Línea de denuncias	
4. Recepción y evaluación	Trafico de información		
de candidatos	Falsificación de informes		
	Discrecionalidad del funcionario,		
	Falta de transparencia		
	Conflicto de interés		
	Fraude al interés social de la empresa		
5. Contratación e incorporación del personal	Nepotismo	Declaración pública de miembros que participan de la comisión de contratación	
	Favoritismo político	Aprobación por los miembros del Directorio	
	Soborno	Anuncio y difusión en los resultados	
	Discrecionalidad del funcionario		
	Falta de transparencia		
	Conflicto de interés		
	Fraude al interés social de la empresa		

#### Mapeo de riesgos para la integridad en la elaboración de presupuesto

	RIESGO	INSTRUMENTO
1 Planeación	Falsificación de datos	Elaboración de estados financieros anuales sujetos a auditoria externa
	Discrecionalidad en el accionar	Informes anuales con resultados financieros aprobado por el Directorio
	Falta de transparencia	
	Robo de bienes materiales	
	Fraude al interés social de la empresa	
	Falsificación de datos	
2. Elaboración	Discrecionalidad en el accionar	Línea de denuncias
	Falta de transparencia	
3. Aprobación	Discrecionalidad en el accionar	Aprobación por la Gerencia Financiera y por los
3. Aprobacion	Falta de transparencia	miembros del Directorio
4. Ejecución	Fraude económico	Publicación de informes de ejecución presupuestaria detallada por rubro
	Robo de bienes materiales	Justificación y presentación de evidencia cuando el presupuesto en áreas sea mayor a la planificada
	Discrecionalidad en el accionar	Indicadores de eficiencia en ejecución presupuestaria por áreas
	Falta de transparencia	
	Fraude al interés social de la empresa	
5. Control	Falsificación de datos	Informes internos de control y gestión de ejecución presupuestaria auditoría externa
	falta de transparencia	Publicación del presupuesto y estados financieros
	Discrecionalidad en el accionar	
	Fraude al interés social de la empresa	
	Soborno	
	Conflicto de interés	

<b>Si desea citar este documento:</b> Castagnola, A. (2018). <i>Riesgos para la integridad en las empresas públicas.</i> Buenos Aires: CIPPEC.
Para <b>uso online</b> agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.
Las <b>publicaciones de CIPPEC</b> son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.











Av. Callao 25 1° "A", Buenos Aires, Argentina T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno: 1213