

OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS DE DECRETOS SOBRE CONFLICTOS DE INTERESES

Ciudad de Buenos Aires, 15 de marzo de 2017

En el marco de la elaboración de los anteproyectos de decretos de integridad referidos a juicios y contrataciones del Estado, desde el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) deseamos acercar algunas consideraciones y observaciones al respecto.

En primer lugar, la ley de ética en el ejercicio de la función pública (ley nº 25.188) establece en qué casos pueden presentarse conflictos de intereses y cómo debe procederse. En concordancia con esto, desde numerosos bloques políticos se ha solicitado que el debate actual no se plasme en un decreto sino en una ley. Por esto es que **sería preferible discutir esto a nivel legislativo**, no solo por la jerarquía y estabilidad de las que se dotaría a las normas, sino por el consenso y la legitimidad política de las que gozarían.

A su vez, esto permitiría profundizar la discusión en torno a algunos puntos actuales de la ley nº 25.188. Entre otras cuestiones, **debería analizarse cómo proceder cuando el conflicto de intereses afecta al titular de un organismo**, es decir, a la persona encargada de fijar las políticas de conducción de la institución. En estos casos, la vía de la excusación prevista por el art. 15 de la ley resulta a todas luces insuficiente. Esta medida tiene sentido cuando es ejercida por un/a empleado/a cuyas funciones pueden ser intercambiadas con otro/a, sin mayor problemas. Pero en el caso de la persona que dirige el organismo, este intercambio de funciones no es posible, como tampoco es razonable esperar a que se presente un caso concreto para recién en ese momento evaluar el problema.

Éste fue nuestro planteo, por ejemplo, al señalar los conflictos de intereses que afectan a los actuales titulares de la Unidad de Información Financiera (UIF). Se trata de profesionales que provienen del sector privado y que han asesorado y prestado funciones a personas y empresas investigadas –e incluso sancionadas– por lavado de activos. Ahora se encuentran a cargo de definir la política de conducción de la UIF, lo que implica definir cómo será el control, supervisión y sanciones que se ejercerán sobre esos mismos sujetos para los que han trabajado previamente.

De esto pueden extraerse varias conclusiones. Por un lado, **no puede abordarse de la misma forma un conflicto de intereses que afecta a un**

empleado de baja jerarquía que uno que afecta al titular del organismo. Sin embargo, durante años la Oficina Anticorrupción ha tratado estos supuestos sin hacer una diferenciación sustancial. Por otra parte, los problemas que acarrear los conflictos de intereses **se extienden más allá de la compra y contratación de bienes y servicios.** Finalmente, estos conflictos **también se originan a raíz de vínculos laborales y económicos pasados.**

Hechas estas aclaraciones generales, el primer punto a destacar sobre los proyectos de decretos es **la eliminación del anexo reservado de las declaraciones juradas patrimoniales.** El régimen de declaraciones juradas debe caracterizarse por su publicidad, por lo que esta modificación resulta sumamente positiva. Es necesario avanzar hacia un sistema en el cual todos los poderes del Estado hagan públicas las declaraciones juradas de sus funcionarios y empleados, garantizando la consulta por parte de cualquier persona sin restricciones infundadas.

Uno de los principales problemas de los decretos consiste en que **se están excluyendo ciertos vínculos que pueden generar conflictos de intereses.** Así, los proyectos abarcan básicamente vínculos de parentesco, vínculos personales de amistad o enemistad o de pleitos pendientes, y vínculos económicos de acreedor y deudor. **Están ausentes los vínculos basados en relaciones laborales previas** (que sí son abarcados por la ley nº 25.188). El caso ya citado de la Unidad de Información Financiera evidencia lo importante de incluir este tipo de relaciones en el análisis. En el supuesto de contrataciones de bienes y servicios, el Estado y la sociedad deben poder identificar con facilidad si los funcionarios públicos y los empresarios han tenido conexiones laborales en el pasado. El cese del vínculo laboral no significa en modo alguno el cese de la relación y la influencia personal, como indican ampliamente distintas disciplinas de las ciencias sociales.

En el mismo sentido, **deben abarcarse los vínculos que los empresarios tengan con todas las personas políticamente expuestas.** Los proyectos aluden al Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete de Ministros y el titular de la entidad u organismo donde tramita la contratación. Todos estos sujetos encuadran en el concepto de personas políticamente expuestas. Si el objetivo es robustecer los controles en estos casos, debería incluirse también a los **"cónyuges, o convivientes reconocidos legalmente, familiares en línea ascendente o descendente hasta el primer grado de consanguinidad y allegados cercanos"** de los funcionarios referidos previamente. Esta propuesta que realizamos se basa en la definición que la Unidad de Información Financiera ha hecho de "personas políticamente expuestas" (Resolución 11/2011).

Del mismo modo, deberían **incluirse los vínculos basados en la pertenencia de varias empresas a un mismo grupo económico.** La redacción que presenta el proyecto de Contrataciones en este punto puede excluir algunos de estos casos, ya

que se centra casi exclusivamente en el control accionario (*“la vinculación se entenderá referida a cualquier director; accionista o socio que posea participación, por cualquier título, que otorgue los votos necesarios para formar la voluntad social en las reuniones sociales o asambleas ordinarias o ejerza una influencia dominante como consecuencia de acciones, cuotas o partes de interés poseídas”*).

También **debería abarcarse a los representantes legales de las personas jurídicas**, ya que puede ocurrir –especialmente si se trata de empresas extranjeras– que sean los representantes legales quienes tengan algún tipo de vínculo con los funcionarios públicos. Estos profesionales pueden haber trabajado anteriormente en el Estado, incluso en la misma jurisdicción en la que se presenta la empresa como contratista; esto, obviamente, les permitirá contar con contactos dentro del Estado.

Por otra parte, el proyecto de Contrataciones prevé la aplicación de uno o más procedimientos en casos en los que pueda presentarse un conflicto de intereses. Sin embargo, **es el organismo contratante quien decide cuáles y cuántos de estos procedimientos se aplicarán**. Si justamente se presenta un conflicto de intereses que involucra a funcionarios de ese organismo o con jerarquía superior, tal vez debería ser otro organismo quien determine esto (o incluso que la misma normativa lo prevea). Asimismo, uno de los procedimientos previstos es el “pacto de integridad”, que consiste en un compromiso entre el Estado y la empresa. En caso de optar por los **pactos de integridad**, esto **debería acompañarse por otro de los procedimientos** (participación de testigos sociales, veeduría especial de organismos de control y audiencias públicas), ya que de lo contrario resultará claramente insuficiente.

A su vez, se establece que “los gastos que demande el cumplimiento de cualquiera de estos procedimientos serán afrontados con fondos de la jurisdicción contratante”. Sin embargo, en principio el único de estos cuatro procedimientos que generará gastos adicionales es la celebración de audiencias públicas. Si la jurisdicción contratante deberá afrontar dichos gastos, eso **puede llevar a que el procedimiento de audiencias públicas sea subutilizado**.

El proyecto de Contrataciones establece como regla general que “la presentación de la ‘declaración jurada de intereses’ deberá realizarse al momento de inscribirse como proveedor del Estado Nacional en los registros correspondiente”. Sin embargo, **sería preferible que la declaración jurada de intereses se presente en cada contratación**.

Esto último se vincula con el rol de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), en tanto órgano rector del sistema de contrataciones de la Administración Pública Nacional. Si la ONC será quien centralice toda la información que surja de las declaraciones juradas reguladas por estos decretos, es importante tener en cuenta **qué tipo de control y supervisión realiza la ONC**. Esto implica saber qué tipo de información almacena en su base de datos, cómo la sistematizan y cómo controla las

compras y contrataciones. Asimismo, parte de esta información debería ser accesible públicamente y de manera sencilla; por ejemplo, debería poder consultarse rápidamente si una determinada persona integra una o más sociedades registradas en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).

En lugar de continuar implementando parches al sistema, sería preferible discutir la **reforma integral del sistema de contrataciones de bienes y servicios y de obra pública**. En este sentido, los distintos organismos y Poderes del Estado Nacional han demorado años en implementar las recomendaciones hechas en 2006 a Argentina por parte de la Organización de los Estados Americanos.

Cuando se entiende la importancia de considerar los conflictos de intereses originados en antecedentes laborales, resulta evidente que **este problema se encuentra íntimamente unido al fenómeno de la “puerta giratoria”**. En los países de habla inglesa, se suele denominar “*revolving door*” al proceso a partir del cual ciertos profesionales pasan del sector privado al público, muchas veces con funciones de control sobre los mismos temas y sujetos con los cuales trabajaban previamente. El riesgo de parcialidad en estos casos es manifiesto. Luego, pueden dejar la función pública y regresar al sector privado, ejerciendo en numerosas oportunidades funciones de *lobby* en ese mismo campo.

Esto debe ser analizado con particular cautela en un contexto en el cual el “31,3% de los funcionarios (114/364) ocupó alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en diversas empresas”, según datos del Observatorio de las Elites Argentinas perteneciente al Instituto del Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín.

Desde hace años, **la Oficina Anticorrupción y la Procuración del Tesoro de la Nación han realizado interpretaciones sumamente restrictivas en torno a qué casos configuran conflictos de intereses**. Así, la Procuración del Tesoro ha dicho que “el seguimiento al pie de la letra de estas normas [los artículos 13 y 15 de la ley de ética pública] traería aparejada una suerte de cortapisa rígida para el acceso a los cargos públicos respecto de aquellas personas que, por su formación, capacitación, experiencia y especialización en determinadas materias, reúnen las mejores condiciones para ocupar dichos cargos públicos” (Capítulo II, punto 3 del Dictamen PTN del 12/09/2000).

Por su parte, la Oficina Anticorrupción ha opinado en la misma línea, incluso citando expresamente este criterio (véase, por ejemplo, la resolución OA/DPPT N° 235/11). La OA también ha sostenido que “una sucesión de excusaciones [...] podrían entorpecer la normal labor del funcionario” (véase resolución OA/DPPT N° 83). Así, en numerosas oportunidades **se ha relegado la preocupación por cuáles son los cuadros técnicos que conformarán el Estado y defenderán los intereses públicos**.

Finalmente, solicitamos que en futuros procesos de discusión de normas en el seno de la Oficina Anticorrupción **se brinde un plazo de tiempo mayor para presentar observaciones y sugerencias.**

Esperamos que nuestras observaciones sean tenidas en consideración, tanto para el tratamiento de los proyectos de decretos en cuestión como para la futura discusión de reformas integrales en estos aspectos.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Carrara', with a long horizontal flourish underneath.

**AGUSTÍN CARRARA
DIRECTOR EJECUTIVO
CIPCE**