



Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos

Oficina Anticorrupción

Relato de irregularidades identificadas en:

Instituto Nacional de la Administración Pública

(Programa de prevención del “Efecto 2000”)

I. Ficha de la causa:

Nº de Causa A-4221 **Fecha de presentación OA** 05/05/00

Juzgado 1 **Secretaría 1**

Organismo Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) dependiente de la Subs. de Gestión Pública (ex Secretaría de la Función Pública), Jefatura de Gabinete de Ministros

Denunciado Ex directorio del INAP: cuatro ex funcionarios; por administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública e incumplimiento de los deberes de funcionario público.

Hecho Sobreprecio pagado en la contratación a una empresa de publicidad para la adquisición de cajas con material de difusión (el sobreprecio se estima en 3 millones). Omisión de cumplir con las normas sobre precio testigo en las contrataciones. Se determinó que la empresa de Publicidad y el correo privado contratados desviaron parte del dinero pagado por el INAP mediante la utilización de facturas falsas a dos personas que cobraron casi la totalidad del monto del sobreprecio

Denunciante en la Justicia: OA

Participación OA Querellante

Procesamientos

- Cinco ex funcionarios; por administración fraudulenta c/ administración pública e incumplimiento func. públ.
- Tres funcionarios; por administración fraudulenta c/ administración pública e incumplimiento func. públ.
- Cuatro empresarios; todos por fraude c/ administración pública.

Indagatorias Cinco ex funcionarios; Tres funcionarios y Cuatro empresarios

Falta de mérito Varios empresarios

Sobreseimientos no hubo



*Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

II. Consideraciones previas:

Durante los últimos años de la década del 90 se instaló como problemática a nivel los efectos que el cambio de milenio tendría sobre los sistemas informatizados. Esto llevó al Gobierno Argentino a crear en agosto de 1997 la “Unidad Ejecutora 2000”: un programa encargado de desarrollar acciones de entrenamiento, prevención, distribución y difusión, asociadas a al “efecto 2000”.

La agencia encargada de desarrollar dicha Unidad, fue la Secretaría de la Función Pública y a tal efecto contó no sólo con fondos provenientes del Tesoro Nacional, sino también con un crédito otorgado por el Banco Mundial¹.

En octubre de 1999, por resolución del Ministerio de Economía, se pasaron las funciones que hasta el momento desarrollaba la Secretaría, al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), cuyo Directorio se encontraba presidido por la Secretaria de la Función Pública. Así, si bien se modificó la dependencia administrativa encargada de gestionar este programa, se mantuvo al titular de aquella operativa (“Efecto 2000”).

El relato que se presenta a continuación, releva los resultados de la investigación que dio lugar a la denuncia realizada por esta OA, cuyos datos formales se presentan en la ficha precedente.

III. La investigación; perspectiva de análisis:

La investigación cuyos resultados se exponen a continuación, no intentó analizar el conjunto de la gestión del INAP sino que se limitó a revisar el modo en que dicha agencia gestionó la contratación de una serie de servicios requeridos para ejecutar las tareas que le fueran asignadas en el marco de la “Unidad Ejecutora 2000”.

Al iniciarse la investigación, se verificó la existencia de sobrepagos en las contrataciones realizadas por dicho organismo, así como el incumplimiento de obligaciones normativas en el proceso de contratación de algunos bienes y servicios. A poco de andar se verificó, asimismo, la existencia de favoritismos respecto de la empresa ganadora de varios concursos de precios así como otra serie de incumplimientos normativos y sobrepagos.

¹ Se trató de un préstamo de U\$S 30.303.000 destinados a financiar el “Proyecto de Asistencia Técnica Año 2000”.



*Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

IV. Irregularidades en contrataciones:

El análisis de 5 contrataciones realizadas por el INAP para la campaña “Efecto 2000”² permitió reconocer, en el marco de las condiciones institucionales que se exponen en el punto V, una serie de anomalías que implicaron fraudes al Estado por administración fraudulenta y omisión en la obligación de ejecutar las leyes cuyo cumplimiento le incumbía. La constante en todas estas contrataciones fue, como indicamos, la omisión del sistema de contralor de Precios Testigos y el posterior pago de abultados sobreprecios.

La mayor cantidad de irregularidades fueron reconocidas en el marco de la contratación realizada para: la producción y envío de 300.000 cajas conteniendo un video y material impreso; la producción y envío de 1.000.000 sobres con material impreso. La misma fue ejecutada mediante un irregular concurso de precios, cuya adjudicataria resultó ser una reconocida agencia de publicidad.

En ese contexto, se ha identificado la ocurrencia de los siguientes tipos de irregularidades:

1. Irregularidades en el trámite administrativo:

- *Uso de modalidad irregular de contratación:* Dos contrataciones realizadas con una misma empresa presentaron irregularidades de este tipo: oponiéndose a lo dispuesto por la normativa vigente, y aduciendo inapropiadas razones de urgencia, se intentó justificar una contratación directa en lugar del correspondiente procedimiento ordinario de concurso de precios³.
- *Incumplimiento de la obligación de contralor mediante Precios Testigo:* Esta irregularidad fue constante en las cinco contrataciones analizadas que, por los montos involucrados, debieron ser sometidas al sistema administrado por SIGEN⁴. Para ello se recurrió a diversas excusas: en un caso se aludieron inaceptables razones de urgencia y falta de tiempo, y en el otro caso, se realizó el correspondiente pedido y – ante el anuncio de demora por parte de SIGEN- se decidió continuar con la contratación incumpliendo la normativa vigente en base a un inconsistente dictamen del área de jurídicos que habilitaba la omisión de atender al precio testigo. Esta es tanto una irregularidad en si misma (debido a la existencia de obligación legal en

² Se trata de contrataciones destinadas a: 1) difusión en cines (\$ 450.120); 2) difusión en radio (\$506.252,55); 3) difusión gráfica (\$734.858,99); 4) contratación de logotipo, redacción - diseño e impresión de cuadernillos de entrenamiento; 5) producción y envío de sobres y de cajas conteniendo video y material impreso, así como de todo el material necesario para elaborar el material y soportes para distribuirlo.

³ Se trató de contrataciones de \$349.350 y \$ 6.997.406, que debieron haber sido realizadas mediante licitación

⁴ Se trató de contrataciones por: 1) \$450.120; 2) \$506.252; 3) \$734.858; 4) \$349.350; 5) \$ 6.997.406



*Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

sentido opuesto al dictaminado por el área de jurídicos) como una condición organizacional que habilita la ocurrencia de otro tipo de irregularidades.

- *Favorecimiento de un oferente en particular.* Con anterioridad a que el organismo realizara la convocatoria a las empresas oferentes, una de ellas (que posteriormente resultó ganadora del concurso) se encontraba pidiendo presupuestos a algunas empresas cuyos servicios debería sub-contratar en caso de resultar ganadora. Esto evidencia que a la empresa en cuestión se le había adelantado información, lo que la aventajaba respecto de las demás oferentes que contaron sólo con 48 hs para buscar presupuestos y realizar sus propuestas. Asimismo otras empresas que se acercaron al INAP para pedir información sobre el concurso de precios que se realizaría, recibieron cierta información previa –aunque no tanta como aparentemente habría recibido la primera- lo que también las ponía en una situación ventajosa respecto de las empresas posteriormente invitadas a concursar en un plazo de 48 hs.

2.- Irregularidades en la contratación:

- *Sobrepuestos:*
 - El precio por el cual se contrató a la empresa supera en \$2.032.406 al precio testigo confeccionado por SIGEN.
 - Entre las actividades contratadas se encontraba el registro de la marca “cruzada 2000”, sin embargo la realización de la misma no resultaba necesaria. De hecho, la marca fue usada sin que existiera dicho registro sino simplemente su solicitud; de este modo el monto pagado para realizar el trámite se conforma como un sobrepuesto.
 - Se sobre-facturaron los pagos realizados por la empresa contratada a una de las empresas sub-contratistas⁵.
- *Modificación de las condiciones de contratación, antes de la preadjudicación, en beneficio de un solo oferente:* Antes de realizarse la preadjudicación, debido a que el mejor precio ofertado era superior a la cuota compromiso del trimestre, se le solicitó a la empresa oferente una reducción en la cantidad de productos previstos para ciertos items (la reducción fue tal que permitió disminuir el precio en \$923.305). De este modo, se favoreció y habilitó solamente a esta empresa a adecuar su oferta respecto de las nuevas condiciones de contratación. Un pedido de estas características, para cumplir con la normativa vigente al momento⁶, debía haber sido realizado a todas las empresas originalmente invitadas a ofertar y no sólo a una de ellas.

⁵ Este caso se registra respecto de la empresa encargada de realizar los envíos del material.

⁶ Reglamento de Contrataciones del Estado, inc. 84



Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos

Oficina Anticorrupción

3.- Omisiones en la definición de los servicios solicitados:

- *Especificaciones técnicas insuficientes:* La ausencia de especificaciones que permitieran a los oferentes realizar presupuestos comparables entre sí, implica el riesgo de sobrepuestos o subprestaciones. En tal sentido, vale señalar la ausencia de especificaciones referidas a la contratación de: base de datos mailing de periodistas y de empresas; base de datos de entidades intermedias; producción de un video de 7 minutos⁷, que habilitó el pago de abultados sobrepuestos.

4.- Irregularidades en la ejecución del contrato:

- *Sub-prestación:*
 - Se contrató y pagó (\$6.050) a una empresa, el registro de la marca “cruzada 2000”. La empresa realizó la inscripción al registro a su nombre, arrogándose los derechos que corresponden al titular; además la empresa no terminó el trámite, de modo que no realizó el registro definitivo (simplemente la inscribió).
 - La empresa no terminó de “armar” en tiempo y forma un 10% del material que debía ser enviado. De este modo, INAP pagó por la realización y envío de cierta cantidad de material que nunca llegó a destino.

5.- Irregularidades en el pago de servicios:

- *Pago de facturas falsas:* La empresa contratada presentó al INAP facturas falsas; esto implica que el Estado desembolsó fondos para pagos que no se realizaron, lo que hace sospechar que el destino de los mismos pudo haber sido el pago de retornos a agentes de dicha dependencia.

IV. La Institución; condiciones para la corrupción:

Las irregularidades verificadas y anteriormente descritas, resultaron posibles de ser realizadas mediante la previa ejecución de otras irregularidades que funcionaron –al mismo tiempo- como condiciones de posibilidad para el desarrollo de las primeras:

a.- Incumplimiento de obligaciones de contralor de precios:

La normativa vigente al momento de los hechos indicaba que los organismos públicos debían solicitar el contralor del sistema de “Precio Testigo” administrado por la SIGEN⁸ para las contrataciones directas cuyo presupuesto oficial o monto estimado de adquisición fuera superior a \$ 75.000. Es este el caso de todas las contrataciones analizadas por esta

⁷ Carecía de indicaciones tales como: jornadas de filmación, cantidad de entrevistas, cantidad de modelos, lugares de grabación, escritura del guión, animación gráfica, etc.

⁸ Obligación prevista en la Resolución 55/96 SIGEN.



*Ministerio de Justicia,
Seguridad y Derechos Humanos*

Oficina Anticorrupción

OA; sin embargo en ninguna de ellas se cumplió con esta obligación, y en algunas se ha podido verificar el pago de sobreprecios.

En el único caso -de los analizados- en que se solicitó aquel contralor⁹, el INAP previó la apertura de ofertas tan sólo para 6 días después de realizar aquel pedido a pesar que la SIGEN dispone de 12 días hábiles para responder-. Aquella apertura se suspendió justamente por no contarse con la información correspondiente a los precios testigo. Y unos días mas tarde, se suspendió también el proceso de consulta de precio testigo mediante un dictamen del asesor jurídico del INAP, que señaló que no era necesario cumplir con aquel trámite. A pesar que esta opinión no tenía carácter vinculante, y que la misma se contradecía con lo dispuesto por el Directorio del INAP al momento de decidir suspender la apertura de ofertas, esta opinión jurídica fue tomada por cierta y se procedió a la adjudicación del concurso de precios.

La decisión de omitir el sistema de precios testigo, registrada en diversas oportunidades en el marco de Proyecto 2000, habilitó contrataciones por precios muy superiores a los de mercado¹⁰.

b.- Inexistencia de especificaciones técnicas claras en los pliegos:

Varios de los items sometidos a presupuesto por parte de las empresas oferentes, no eran productos terminados que pudieran adquirirse en el mercado sino que requerían elaboración. La ambigüedad y falta de detalle que presentó –en varias oportunidades- el pedido de presupuestación de estos items permitió: por un lado que las ofertas no fueran comparables entre sí (lo que habilita el favorecimiento injustificado de un oferente en particular); y por el otro, que se pagaran sobreprecios¹¹.

⁹ Se trató de la contratación irregular reseñada en el punto IV, *Incumplimiento de la obligación de contralor mediante Precios Testigo*, por un total de \$6.997.406.

¹⁰ Entre las diversas contrataciones que registraron este tipo de irregularidades podría destacarse -a modo de ejemplo- la de 200.000 brochures por \$1.143.450, cuando el precio testigo de SIGEN preveía un costo de \$645.840 para 300.000 brochures. Es decir: se pagó un sobreprecio del 77% (casi \$500.000) para obtener 100.000 ejemplares menos.

¹¹ Entre los sobre-precios pagados como consecuencia de este déficit en las especificaciones técnicas, vale señalar dos casos a modo de ejemplo: 1) La contratación un video de 7 minutos incluyendo realización de entrevistas y postproducción, pero sin aclarar algunas condiciones fundamentales que influyen seriamente sobre el costo: cantidad de días de filmación, de actores necesarios, de entrevistas que deberían tomarse, o si se preveían filmaciones en exteriores o sólo en interiores, etc; de este modo, el precio pagado fue de \$484.000, cuando el precio testigo de SIGEN fue de \$ 18.368; de este modo, se pagó un sobreprecio del 2.500%. 2) Contratación de una base de datos mailing de periodistas a nivel nacional, sin mas aclaración que ésta, se pagó \$19.360 cuando el precio testigo de este servicio era de \$174; se trató entonces del pago de un sobreprecio del 11.027%.