

Mesa de trabajo sobre el Mecanismo de Reporte de Alto Nivel en Argentina

Diciembre 2018

Índice

1	Introducción	1
2	Aspectos positivos del MRAN	2
3	Recomendaciones	4
3.1	Recomendaciones unánimes	4
3.2	Sugerencias adicionales	5
4	Conclusión	6

1 Introducción

El 4 de octubre de 2018, el Instituto de Gobernanza de Basilea (Instituto de Basilea), organización asociada a la Universidad de Basilea en Suiza, y el Centro de Estudios Anticorrupción (CEA) de la Universidad de San Andrés, Argentina, convocaron a una mesa de trabajo en la ciudad de Buenos Aires (la “Mesa de Trabajo”), a los efectos de recoger las experiencias de diversos actores del sector privado en relación con la reciente implementación del Mecanismo de Reporte de Alto Nivel (MRAN) diseñado conjuntamente por el Instituto de Basilea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en las licitaciones que la Dirección Nacional de Vialidad realizó en el marco del proyecto Red de Autopistas y Rutas Seguras, desarrollado a través de contratos de Participación Público-Privada (“PPP”) en la República Argentina.

La Mesa de Trabajo estuvo compuesta por 14 participantes:

- 3 moderadores
- 5 representantes de empresas, 3 de los cuales representaban a empresas constructoras que participaron en la licitación mencionada en el párrafo precedente
- 6 profesionales (abogados o consultores) que asesoraron en materia de integridad a oferentes que se presentaron en la licitación antedicha.

Luego de una reseña acerca de los orígenes del MRAN a cargo de Erica Pedruzzi (CEA) y de las experiencias de su implementación en Colombia y Ucrania a cargo de Mirna Adjami (Instituto de Basilea), Diego Martínez, ex-Jefe de la Unidad de Ética de Vialidad Nacional, narró las instancias que concluyeron en la redacción final de la cláusula que incorporó el MRAN en los pliegos de las licitaciones convocadas por la Dirección Nacional de Vialidad.

Se intercambiaron luego opiniones, críticas y recomendaciones bajo la regla de *Chatham House*, conforme la cual los participantes tienen el derecho de utilizar la información que reciben, pero no se puede revelar ni la identidad ni la afiliación del orador, ni de ningún otro participante.

2 Aspectos positivos del MRAN

La Mesa de Trabajo generó un fructífero intercambio en el cual se destacaron un gran número de elementos positivos en relación con la reciente implementación del MRAN en Argentina:

- **Avances en la lucha contra la corrupción en Argentina.** Durante el año 2018 se lograron avances muy relevantes en el grado de compromiso demostrado por el gobierno argentino en su lucha contra la corrupción, tales como:
 - la implementación del MRAN en las licitaciones de proyectos PPP convocadas por la Dirección Nacional de Vialidad;
 - la sanción de la ley 27.401 de responsabilidad penal de personas jurídicas por hechos de corrupción;
 - el incremento del número de investigaciones penales por casos de corrupción;
 - la publicación por parte de la Oficina Anticorrupción de los *Lineamientos de Integridad para el mejor cumplimiento de lo establecido en los artículos 22 y 23 de la ley 27.401 de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas*.

Estos avances impulsaron en el sector privado la necesidad de adaptarse al nuevo escenario, mejorando sus procedimientos en materia de compliance anticorrupción y generando la expectativa de que el gobierno continúe implementando nuevas medidas anticorrupción eficazmente.

- **Contribución del MRAN en la reconstrucción de la confianza en el sector público.** Los participantes manifestaron en reiteradas ocasiones que, desde la óptica del empresariado, la Argentina se encuentra atravesando una grave situación producto, entre otras cosas, de la escasa transparencia en las actividades del sector público. En relación con este punto, se consideró que las manifestaciones de voluntad política de alto nivel de comenzar a actuar correctamente (incluyendo la inclusión del MRAN en las licitaciones públicas) contribuyen grandemente a generar seguridad jurídica y una mayor confianza entre los sectores público y privado.
- **Relevancia de la creación de un canal de reportes alternativo y de alto nivel en el marco de las licitaciones de proyectos PPP.** Los participantes de la Mesa de Trabajo destacaron que, si bien estaban al tanto de la existencia de canales de denuncia a través de diversas agencias

gubernamentales, el uso de tales canales no había resultado enteramente eficaz en el pasado. Por ello, se consideró como un desarrollo muy positivo la creación de un canal especial para la recepción de reportes y el eventual tratamiento de denuncias sobre prácticas irregulares durante los procesos licitatorios, a los efectos de promover la transparencia en los procesos, evitar demoras innecesarias y evitar un aumento en los costos de los oferentes.

- **Creación de un nuevo estándar de transparencia en procesos licitatorios.** La implementación del MRAN en el nuevo marco de licitaciones de proyectos PPP ha generado un nuevo estándar de mejores prácticas en materia de transparencia en los procesos licitatorios realizados en Argentina. De hecho, la mayor parte de los participantes en la Mesa de Trabajo manifestó no haber necesitado utilizar el MRAN en las licitaciones de la Dirección de Vialidad porque éstas se percibieron como procesos transparentes en los cuales se recibieron en todo momento las inquietudes de los oferentes (aunque no siempre se atendieron).
- **Acierto en la composición del Grupo de Expertos.** Se destacó la importancia de contar con un organismo independiente para analizar reportes de irregularidades en el proceso licitatorio, conformado no sólo por abogados sino también por profesionales técnicos, considerando que los mismos se encuentran mejor equipados para evaluar los aspectos técnicos de los eventuales reportes que se presenten bajo el MRAN, incluyendo el análisis de denuncias referentes al direccionamiento de las licitaciones.

Sin perjuicio de haberse destacado y ponderado la relevancia de los antedichos aspectos positivos en la implementación del MRAN, los representantes del sector privado presentes en la Mesa de Trabajo aportaron también sugerencias y recomendaciones para permitir que el MRAN se desarrolle aún más en sus futuras implementaciones en Argentina. Siguen a continuación las observaciones y recomendaciones recogidas en la Mesa de Trabajo.

3 Recomendaciones

3.1 Recomendaciones unánimes

- **Necesidad de incrementar la difusión de la existencia del MRAN.** Se consideró que no todos los participantes en las licitaciones de proyectos PPP convocadas por la Dirección Nacional de Vialidad tuvieron conocimiento sobre la posibilidad de utilizar el MRAN. Se sugirió arbitrar los medios para garantizar que los oferentes tomen conocimiento tanto de la existencia del MRAN como del procedimiento para canalizar sus reportes, ya que existe consenso en considerar que la difusión de la existencia del MRAN colabora con el incremento de la transparencia y la cultura de integridad, tanto en el empresariado como en la comunidad en general.
- **Falta de información suficiente sobre la canalización de reportes bajo el MRAN.** Se destacó que, aún en aquellos casos en los cuales los beneficiarios sabían de la existencia del MRAN, no hubo en la práctica una adecuada divulgación acerca de la implementación del mecanismo. Se sugirió que debería haberse suministrado más información a los oferentes en, por lo menos, los siguientes aspectos del MRAN:
 - quiénes son los encargados de recibir los reportes y cómo se componen el Órgano de Alto Nivel y el Grupo de Expertos,
 - cuáles son los pasos concretos conforme los cuales se da curso a cada reporte recibido bajo el MRAN, incluyendo los elementos probatorios que deben incluirse junto con tal reporte,
 - cómo y cuándo se divulga el resultado de los reportes que se reciben en el marco del MRAN.
- **Incremento en el número de causales que pueden generar un MRAN.** Se cuestionó la decisión de acotar el alcance de los eventos generadores de un MRAN, considerando que algunas de las causales que quedaron excluidas deberían haber sido incorporadas, considerando que su ocurrencia ha sido en el pasado sumamente frecuente. Tal es el caso, por ejemplo, de las cartelizaciones entre oferentes.
- **Divulgación de la utilización concreta del MRAN luego de cada licitación.** se enfatizó la necesidad de que el público conozca si hubo reportes o no con posterioridad a la conclusión

del proceso licitatorio y, de haber existido reportes, cuál fue el curso de acción seguido en cada uno de ellos. Se sugirió que tal divulgación se realice a través de la página web de la Oficina Anticorrupción o del Ministerio que hubiere convocado a la licitación.

- **Utilización del MRAN en otras contrataciones del Estado.** Se sugirió la implementación del MRAN en otras contrataciones del Estado, y no sólo en proyectos PPP o en licitaciones de gran envergadura. Adicionalmente, se destacó la necesidad de que no sólo los altos niveles políticos manifiesten la posibilidad de canalizar reportes a través del MRAN, sino también que los niveles inferiores se expresen en igual sentido, dado que la corrupción se presenta en la Argentina en todos los niveles. Se manifestó que esta voluntad política podría acompañarse también de un sistema de protección de quienes reporten irregularidades, garantizándose la falta de represalias ante un reporte de esta naturaleza.

3.2 Sugerencias adicionales

Sugerencias adicionales planteadas unilateralmente por algunos de los participantes de la Mesa de Trabajo:

- **Necesidad de profundizar el rol de los Bancos y las Cámaras empresarias.** Se propuso que el MRAN cuente también con la validación de los Bancos que podrían financiar proyectos PPP, facilitándose así que se obtengan los fondos necesarios para llevar adelante las obras. También se destacó el rol relevante que podrían jugar las cámaras empresarias en relación con la promoción y difusión de la existencia del MRAN entre sus miembros.
- **Firma de Pactos de Integridad.** Tomando como caso de éxito el modelo colombiano, se sugirió la firma de pactos de integridad entre competidores de un mismo sector de negocio, como una herramienta eficaz para combatir la corrupción a través de la adopción de estándares éticos comunes. En ese contexto, uno de los elementos obligatorios a ser incluidos en tales pactos de integridad, sería la utilización del MRAN por parte de quienes adhieran a dicho pacto.

4 Conclusión

En el mes de noviembre de 2018, la Oficina Anticorrupción anunció que el MRAN se reactivará y será incorporado en las licitaciones que la [Secretaría de Gobierno de Energía](#) realice en el marco del proyecto de “Transmisión Eléctrica”, el cual será implementado a través de contratos PPP.

Del análisis preliminar que hemos efectuado, y tomando en consideración las ventajas percibidas por el sector privado en su utilización, celebramos y recomendamos la continuidad en la implementación del MRAN. Sugerimos asimismo que se incremente la difusión de su existencia y de los eventuales reportes que sean presentados a través del mecanismo.

El Instituto de Basilea y el CEA continuarán monitoreando la implementación del MRAN y esperan poder seguir intercambiando impresiones con el sector privado con respecto a las contribuciones del MRAN en la realización de negocios transparentes y procesos licitatorios justos.