

Nombre de la práctica: **Sistema de alerta rápida SALER**

Categoría de la práctica:

- Sistemas y herramientas
- Señales de alerta



Contacto:

- Generalitat Valenciana, Inspección General de Servicios
- [Sitio web](#)
- [Correo electrónico](#)

País:

España

Riesgos de fraude contrarrestados

- Conflicto de intereses.
- Elusión o manipulación de procesos de contratación pública.
- Doble financiación.
- Colusión.

Contexto y objetivo(s)

Las faltas graves o negligencias a menudo se detectan solo después de que se produzca el suceso, ya sea mediante denuncias, inspecciones o auditorías

SALER es un sistema informático que analiza los datos generados por la Administración de la Generalitat Valenciana con el fin de obtener alarmas tempranas. Esto ayudará a detectar cualquier posible irregularidad, negligencia o riesgo de fraude y corrupción de forma preventiva, lo que evita asuntos de corrupción.

SALER ha sido introducido por la Inspección General de Servicios, que es el organismo interno de control en la Administración de la Generalitat. Sus funciones están definidas por ley (Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, Inspección General de Servicios y sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental).

Descripción de la práctica

SALER es un sistema informático que aplica herramientas de análisis a los archivos digitalizados de datos administrativos. Su objetivo es evitar irregularidades y negligencias mediante la obtención de alertas de riesgos de fraude que pueden investigarse con posterioridad.

Fuentes de información

El sistema SALER utiliza datos de distintas fuentes.

La Administración almacena información en diferentes bases de datos y archivos públicos que se introducen en el sistema SALER. Esto incluye:

- información sobre pagos directos (por ejemplo, tipos de productos o servicios adquiridos, así como sus proveedores),
- registros de contratos (datos relacionados con todas las fases del proceso de licitación, decisión y ejecución del contrato), y

- información sobre subvenciones (datos relacionados con el organismo que otorga la subvención, propósito de la subvención, conflictos de interés, beneficiarios, justificación, facturas emitidas, etc.).

También se digitaliza y se añade a SALER toda la información en formato papel proporcionada por los licitadores (particulares o empresas que responden a convocatorias públicas) que interactúan con la administración pública o trabajan para ella.

Además, el sistema SALER toma información de bases de datos públicas y no públicas de notarios en relación con el régimen de la propiedad o las hipotecas, información publicada en diarios oficiales o conflictos de interés no declarados. También puede añadirse cualquier otra base de datos interna o externa que la Administración considere útil para llevar a cabo el análisis de datos, tales como datos personales, nóminas, etc.

Además, la ley establece mecanismos de colaboración con las diferentes organizaciones y organismos, por ejemplo, la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y el Ministerio Fiscal.

Definición de indicadores y consultas

Para analizar los datos, el personal de la Inspección General de Servicios definió indicadores y consultas (nota: una consulta es una combinación de indicadores que analiza los datos utilizando uno o más algoritmos).

Los indicadores y las consultas evalúan la aplicación de normas y procedimientos. Se basaron en patrones de asuntos reales de irregularidades detectadas con anterioridad.

Además, cualquier departamento que presente riesgos potenciales de irregularidades asociados con sus procedimientos puede preparar mapas de riesgos y realizar autoevaluaciones del riesgo. Los indicadores correspondientes se añaden al sistema, si existen datos pertinentes.

Algunos de los indicadores más sencillos son los relacionados con la adjudicación de contratos y la concesión de subvenciones, por ejemplo, análisis de los datos relativos a los números de IVA, referencias de contrato, cantidades, fechas de pago, etc. En algunos casos, es suficiente con análisis de datos sencillos para llevar a cabo referencias cruzadas. Otros indicadores son más complejos y combinan procesos aparentemente no relacionados que tienen lugar al mismo tiempo y que juntos pueden suponer un riesgo de fraude.

La definición de indicadores y consultas fue completada por un equipo de aproximadamente doce inspectores y cinco empleados del departamento informático interno. La Inspección General de Servicios contrató a dos proveedores informáticos para generar los algoritmos.

Algunos ejemplos de consultas para identificar situaciones son:

- a) Fraccionamiento con un mismo proveedor: el mismo proveedor aparece en varios contratos para el mismo proyecto, lo que implica el riesgo de que el licitador evite un contrato más grande con procedimientos más estrictos.
- b) Fraccionamiento con distintos proveedores: varios proveedores para un único contrato implican el riesgo de que los licitadores eviten un único contrato principal con un proveedor o la cooperación ilegal entre los contratistas.
- c) Adjudicatario recurrente: las acciones comerciales repetidas en un régimen de monopolio suponen riesgo de que no haya competencia.
- d) Colusión en un procedimiento de licitación: las coincidencias de los mismos (dos o más) licitadores en diferentes convocatorias suponen riesgo de colusión entre los licitadores.
- e) Conflicto de intereses: el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidad establecidas por ley supone riesgo de conflictos de intereses.
- f) Procedimiento no competitivo: la ausencia de justificación para el uso de un procedimiento no competitivo supone riesgo de corrupción.

g) Prueba irregular de contrato: las ampliaciones y los cambios no justificados suponen riesgo de fraude.

Aunque en un principio el sistema se centra en los ámbitos de la contratación pública y las subvenciones, existen otros ámbitos que pueden analizarse para la prevención de irregularidades y que se incorporarán al sistema, como son los siguientes:

- administración de recursos públicos,
- información relativa a incumplimientos de la normativa, la inspección y las sanciones,
- autorizaciones,
- servicios públicos,
- gestión de recursos humanos, y
- relaciones con particulares u organismos externos.

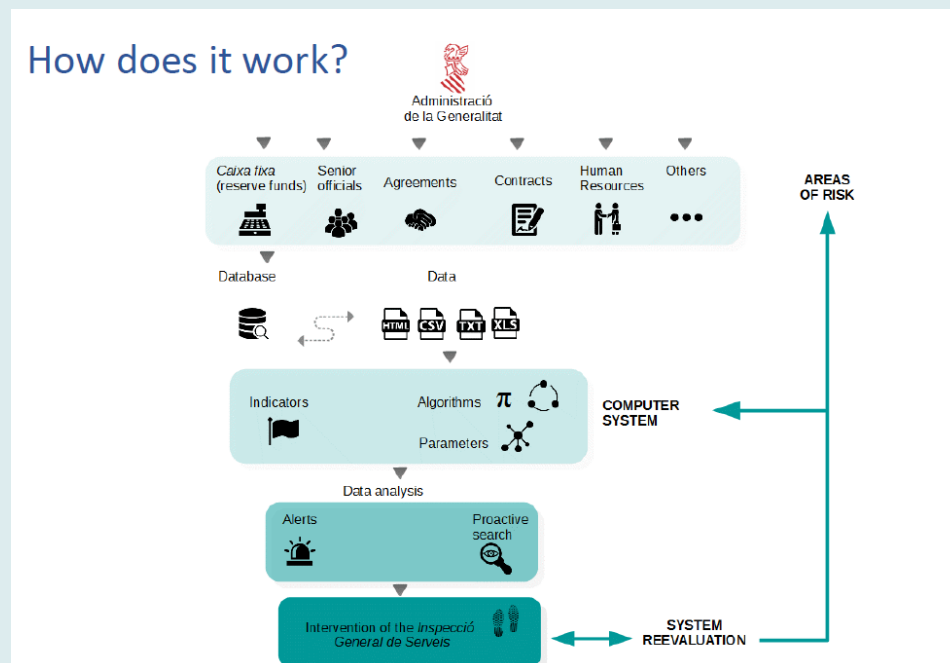
Alertas e investigaciones

Se desencadena una alerta cuando el sistema detecta un riesgo. Cada alerta va seguida de una investigación por parte de la Intervención General de Servicios. La investigación da lugar a un seguimiento o inspección ulteriores o a que se archive el asunto, dependiendo del resultado de la investigación:

- a) un error o negligencia, que puede ser corregido por el investigador en coordinación con el proveedor o la institución implicada: se archivará el asunto;
- b) una mala práctica, que no supone una conducta indebida intencionada o fraude, sino una irregularidad que puede explicarse y corregirse en coordinación con el proveedor o la institución implicada: puede aplicarse una supervisión continua; o
- c) un asunto potencial de falta grave o fraude: se enviará a la policía y al fiscal.

El sistema y las alertas no están abiertos al público con el objetivo de evitar interpretaciones erróneas y daños a la reputación en los dos primeros casos descritos. La Inspección General de Servicios publica informes periódicos sobre su trabajo y los casos detectados.

Además de las alertas, el sistema también permite búsquedas proactivas de datos y relaciones, así como referencias cruzadas de datos.



Mejora continua

Como parte de la mejora continua del sistema, se identifican y resuelven deficiencias, las nuevas situaciones se traducen en nuevas consultas y los indicadores existentes se modifican o se añaden otros nuevos.

Para mejorar la eficacia del sistema, se ha creado una comisión interdepartamental con representantes de todos los departamentos de la administración. La comisión debate los posibles cambios en el sistema y los casos reales a fin de evitar futuras irregularidades y negligencias.

Características particulares

- Proceso de contratación pública electrónico en Valencia, que hace posible el sistema.
- Enfoque preventivo del sistema de alerta temprana.
- Empleo de numerosas fuentes de datos.
- Consultas definidas según los riesgos identificados o los patrones de fraude detectados con anterioridad.
- Alertas automatizadas.

Balance y resultados

En esta fase, la Administración diseñó el sistema SALER para incorporar una serie de bases de datos.

SALER tiene una versión inicial en producción que ofrece los primeros resultados: informes relacionados con la contratación y las subvenciones. SALER también ofrece funcionalidades básicas que permiten el almacenamiento de la información relativa a las alertas, el control del acceso de usuarios entre departamentos, así como la transformación y extracción de datos de distintos sistemas de información. A medida que se vaya avanzando se añadirán otras fuentes de información.

Una vez que todos los procesos de contratación pública y las instituciones implicadas en Valencia hayan adoptado la gestión electrónica de datos, el sistema SALER será plenamente funcional.

En el futuro, el sistema podría tener un gran impacto en la transparencia y la reducción del gasto público y permitir la investigación de relaciones entre personas físicas y personas jurídicas.

Principales factores de éxito

Con el fin de garantizar la viabilidad del sistema SALER, la Administración definió siete requisitos principales:

- procesos administrativos totalmente electrónicos (digitalización de la administración),
- formación del personal,
- participación de los directivos y el personal,
- interoperabilidad de plataformas internas y externas,
- uso de tecnologías innovadoras,
- incorporación del sector público instrumental (es decir, la incorporación de las empresas públicas propiedad de la Generalitat),
- uso general de mapas de riesgos (planes de autoevaluación).

Retos enfrentados y enseñanzas extraídas

- Resistencia inicial de organismos y del sector privado que temían que SALER fuera un sistema de control.
- Disponibilidad de todos los datos o información en formato electrónico para ejecutar el sistema.
- Falta de voluntad para contribuir con el fin de proporcionar todos los datos necesarios, incluso dentro de la misma administración.
- Coordinación de todos los actores, ya que no toda la información está públicamente disponible o puede publicarse.
- Cumplimiento de la legislación nacional e internacional sobre protección de datos personales y seguridad de los datos.
- Necesidad de una futura ley que proporcione cobertura jurídica al personal de inspección cuando solicitan datos.

Potencial de transmisibilidad

El uso de un sistema similar en una administración diferente requerirá un análisis minucioso de las estructuras de datos existentes. Habrá que definir escenarios específicos, es decir, consultas, aplicables a esa administración. Aunque la idea en la que se basan las consultas específicas podría reutilizarse por otras, la lógica de los análisis llevados a cabo depende de las estructuras de datos específicas subyacentes.

En España, se están realizando intentos para emplear bases de datos comunes en todo el país, como son las bases de datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público y la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Esto facilitará la reproducción del sistema en España, e incluso la reutilización de los algoritmos definidos.