

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	Argentina
▪ Nombre de la CT:	Políticas de transparencia para una gestión más efectiva
▪ Número de CT:	AR-T1166
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Javier Reyes, Jefe de equipo (IFD/ICS); Nicolás Dassen, Jefe de equipo alterno (IFD/ICS); Mariano Lafuente (IFD/ICS); Florencia Serale (IFD/ICS); Florencia Cabral (IFD/ICS); María Elena Araneo (CAR/CAR); Krysia Avila (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión:	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	16 de agosto de 2016
▪ Beneficiario:	República Argentina, por medio de la Oficina Anticorrupción del, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
▪ Organismo Ejecutor y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo, a través de CSC/CAR
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo de Transparencia (AAF)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$260.000
▪ Contrapartida local:	US\$26,000 (en especie) ¹
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses (24 meses de ejecución)
▪ Fecha de Inicio Requerido:	1 de septiembre 2016
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	CSC/CAR
▪ CT consistente con la Estrategia de País:	Sí
▪ CT incluida en CPD:	No
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587)

II. Objetivos y Justificación

- 2.1 **Objetivo.** Apoyar a la Oficina Anticorrupción (OA) y al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, en el diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión pública. Este objetivo se alcanzará a través de actividades que buscan: (i) diagnosticar los procesos internos de la OA, dotándola de procedimientos y herramientas que permitan una gestión efectiva en la promoción de políticas públicas transparentes; y (ii) implementar actividades que mejoren la transparencia y eficiencia de la gestión de obra pública.

¹ El reconocimiento de la contrapartida se registrará a través de informes de avance en los productos específicos.

- 2.2 En Argentina, durante los últimos años, no ha existido una estrategia integral y coordinada de lucha contra la corrupción. La corrupción es un problema persistente en la administración pública, profundizando una cultura de opacidad y del secreto, que no es posible quebrar con políticas aisladas e inconexas de transparencia. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional² en 2015 la Argentina obtuvo un puntaje de 32 puntos, ocupando el puesto 107 de la lista de un total de 175 países y territorios³, registrándose una caída con respecto a años anteriores (en 2014 y 2013, obtuvo 34 puntos, y en 2012, 35 puntos, si bien hubo cambios metodológicos en dicho índice).
- 2.3 Algunos elementos que explican esta situación son, por un lado, las debilidades institucionales que presentan los organismos de control, en general, y la OA, en particular⁴. En los últimos años la OA ha perdido efectividad; su estructura no responde adecuadamente al mandato legal y no cuenta con una estrategia operativa. La OA carece de procesos y protocolos sistematizados o herramientas y procedimientos para el desarrollo de sus funciones; no posee una política de comunicación institucional (interna y externa); y no cuenta con una política formal de archivo y tampoco con un archivo físico que permita un ordenamiento metódico y adecuado de los documentos para su conservación, preservación y consulta⁵. Por los aspectos mencionados previamente, entre otros, la OA se ha transformado en una institución débil y con escasos recursos para llevar adelante su rol como organismo de control y promotor de políticas y estándares de transparencia en el Estado⁶.
- 2.4 A las dificultades en términos organizacionales, se suma la carencia de herramientas necesarias y fundamentales para llevar adelante sus funciones. Entre ellas, la falta de herramientas tecnológicas y procedimientos para la investigación de casos y/o matrices de corrupción. Pese a los avances a nivel internacional, la OA no cuenta con programas que permitan a la Dirección de Investigaciones la fiscalización del cumplimiento de los deberes de los funcionarios, y del debido uso de los recursos públicos o la realización de tareas de minería de datos⁷.

² El índice mide en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de corrupción en el sector público en cada país.

³ <http://www.transparency.org/cpi2015#>

⁴ La OA, creada en 1999, es el órgano de control encargado de elaborar y coordinar programas de prevención y lucha contra la corrupción, y en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946. Es también la responsable de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado argentino, y la autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública. La OA actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente recursos públicos.

⁵ Es importante tener en cuenta que las actuaciones de la OA en materia de investigación requieren de la confidencialidad necesaria y por ende la conservación física de la documentación es un tema central a su funcionamiento.

⁶ Como muestra del retroceso, si se toman los casos de conflictos de intereses, desde 1999 a 2015 (15 años), la OA analizó 1012 casos, con un promedio de 67 casos por año. En 2015 tramitaron 16 casos, en 2014, tramitaron 38 casos, en 2013, 46 casos y en 2012, 35 casos. Como se aprecia, de estos últimos años, son todas cifras por debajo del promedio anual. Ver informes anuales de gestión 2015 a 2012, publicados en el sitio web de la OA, www.anticorruptcion.gov.ar.

⁷ Ver como referencia el análisis de Alan Doig acerca de las razones que determinan el éxito o fracaso de las agencias anticorrupción. *Getting the Boring Bits Right First: Capacity Building for Anti-Corruption Agencies* (ACA)

- 2.5 La OA cuenta asimismo, con una capacidad operativa insuficiente en términos de recursos humanos (escasos y faltos de capacitación), que le impiden apoyar, en uso de sus facultades legales, otras áreas de la Administración para transparentar y hacer más eficiente la gestión.
- 2.6 En este entorno de órganos de control debilitados, en algunas áreas de la administración pública han crecido las oportunidades de corrupción y captura de renta. Es el caso, por ejemplo, de la obra pública, como muestran un sinnúmero de denuncias judiciales que han cobrado estado público, y para cuya ejecución se destinan sumas varias veces millonarias. Las ventajas indebidas a determinados oferentes provocan que se cometan defraudaciones contra el Estado por la contratación de obras innecesarias, las cuales no se ejecutan parcial o totalmente, y que inclusive, conllevan sobreprecios en los costos⁸.
- 2.7 El recientemente lanzado Plan Belgrano, implicará una oportunidad para que la OA cumpla con su mandato brindando asistencia a través de herramientas de transparencia e integridad en los procesos de contratación⁹. El referido plan es un programa de desarrollo social, productivo y de infraestructura orientado al desarrollo en diez provincias del norte argentino (Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero). Incluirá entre otros, una inversión en infraestructura vial, ferroviaria y aerocomercial de US\$16.000 millones en diez años; la construcción de 150.000 viviendas sociales; la construcción de 500.000 conexiones de agua, y de 1.500.000 cloacas. Es prioritario, frente a la magnitud de los procedimientos a desarrollar, y al impacto que estos tendrán en las comunidades de la región, implementar políticas de transparencia en los procesos de compras y contrataciones proyectados de manera de garantizar la eficiencia y la calidad de la gestión.
- 2.8 De manera similar, será particularmente importante apoyar al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en el fortalecimiento del marco de los procesos licitatorios y la gestión de obra pública regulados por Ley 13.064 y su reglamentación, fundamentalmente enfocada en mejorar la transparencia y la eficiencia con la que el Gobierno Nacional gestiona obras públicas, en sus fases de contratación y ejecución.¹⁰

⁸ Ver nota periodística sobre cómo era el presunto fraude en temas de obra pública desde el área de vialidad <http://www.lanacion.com.ar/1917577>. También la OA se constituyó como querellante en varias causas por presunto lavado de activos proveniente de corrupción en la obra pública: ver https://noticias.terra.com/mundo/latinoamerica/oficina-anticorrupcion-argentina-se-presenta-como-querellante-en-caso-lopez_b79759b5e60b8b1160576fc464d3c718oqzaxro8.html y <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?310237>.

⁹ Por ejemplo, la OA puede colaborar con distintas herramientas: la elaboración participada de pliegos, los testigos sociales, las veedurías, el análisis y participación en la confección y modificación de marcos legales y capacitación, apuntado principalmente a llevar adelante un monitoreo del proceso de contratación realizando sugerencias y observaciones vinculadas con aumentar las vías de participación, la publicidad y el acceso a la información de los distintos actores involucrados en los procesos, fomentando una mayor concurrencia y competencia de oferentes.

¹⁰ Actualmente, la normativa está desactualizada (la ley data de 1947, siendo su última reglamentación de 1999), hay únicamente 1800 constructores con "calificación registral", o sea, aptos para presentarse en licitaciones; no todas las áreas licitantes de la administración pública nacional lo utilizan (hay un uso parcial en la administración central y entes descentralizados), y no se utiliza en provincias y municipios, quienes, a su vez, poseen sus propios sistemas registrales, sin estar coordinados ni aplicando los mismos estándares. Tampoco existen registros de carácter público disponibles en la web con información sobre obras en ejecución para lograr un mayor control ciudadano.

- 2.9 La Cooperación Técnica (CT) se alinea con las metas del Noveno Aumento General de Recursos del Banco (AB-2764) (GCI-9). En tal sentido, el Banco reconoció en dicho informe que la presencia de instituciones fuertes y eficientes es un factor determinante para el desarrollo de los países. Al respecto, ver también la Estrategia Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2540) y el Plan de Acción para apoyar a los países en sus esfuerzos de lucha contra la corrupción y promoción de la Transparencia (PAACT, GN-2540). También se alinea con los objetivos del Fondo de Transparencia, que apunta a fortalecer la capacidad institucional de los países miembros prestatarios del Banco para prevenir, controlar y reducir la corrupción. Las actividades a ser financiadas y el objetivo de esta CT, se encuentran alineados con el Acuerdo de Donación firmado el 19 de marzo de 2007 en su Artículo 2, sección 1 (conforme alterado por la enmienda de fecha 4 de febrero de 2010) y Anexo 2, sección 3. Finalmente, la CT se alinea con la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020, que identifica la corrupción como un factor que obstaculiza la reducción de la desigualdad en la región, y define el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países miembros del Banco como uno de sus 5 principales ejes de acción. Asimismo, las actividades planteadas en esta CT son congruentes con la Estrategia del Banco con Argentina en torno al uso de sistemas fiduciarios nacionales para adquisiciones en obras públicas, y con el tema transversal de la Actualización de la Estrategia Institucional 2016-2019 de fortalecer la capacidad del Estado, en particular al combatir la corrupción asegurando la eficiencia, eficacia y transparencia de las instituciones.

III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 La CT está estructurada en tres componentes alineados con los objetivos específicos descritos en la sección anterior.
- 3.2 **Componente I: Diagnóstico interno de la OA (US\$80.000).** Este componente busca realizar dos diagnósticos de capacidad institucional y de infraestructura de la OA a fin de contar con un análisis y, a partir de ellos, desarrollar las propuestas de las reformas necesarias, su jerarquización y costeo preliminar, de modo que la OA pueda cumplir de manera efectiva su mandato. (i) El diagnóstico de capacidad institucional deberá incluir el análisis de los siguientes elementos: (a) marco legal y reglamentario vigente y reformas necesarias para el fortalecimiento de la áreas de prevención y de investigación; (b) recursos humanos, incluido un análisis de la cantidad y cualidades requeridas de los perfiles, (c) mecanismos de comunicación que utiliza la OA para informar al público y sujetos obligados, (d) análisis de los mecanismos de recolección, procesamiento de denuncias y procesos de participación ciudadana. (ii) El diagnóstico de infraestructura debe incluir: (a) análisis de la capacidad de los recursos de tecnología de información; (b) condiciones físicas de la OA, en especial en lo que se relaciona al tratamiento y almacenamiento de información sensible y/o confidencial; y (c) el diagnóstico deberá además proponer el esquema de un plan estratégico para las reformas que se identifiquen y el funcionamiento de la oficina con su actual condición. (iii) Se financiará, asimismo, un taller de reflexión y difusión de los resultados de los diagnósticos realizados.
- 3.3 **Componente II: Apoyo a las políticas de transparencia en obra pública del Plan Belgrano (US\$100.000).** Para apoyar específicamente la transparencia en obra

pública, se financiarán actividades en al menos dos procedimientos de adquisiciones ejecutados en el marco del Plan Belgrano (con la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda), que serán seleccionados por la Oficina Anti-Corrupción de acuerdo a los siguientes criterios: relevancia económica, social y/o geográfica. Las actividades específicas a realizarse incluyen: (i) análisis de los proyectos de pliegos de bases y condiciones, específicamente aspectos y cláusulas relacionadas con la transparencia del procedimiento contractual y la implementación de herramientas consultivas; (ii) concurrencia a los actos de apertura; (iii) monitoreo y formulación de recomendaciones en todas las instancias contractuales hasta la formalización del contrato; y (iv) elaboración de recomendaciones en materia de transparencia.

- 3.4 **Componente III: Propuestas para la implementación de políticas de transparencia, eficiencia e integridad en procesos de contratación y ejecución de obra pública (US\$80.000).** El componente buscará brindar asistencia técnica al Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, en el diseño e implementación de políticas, mecanismos y herramientas de transparencia en el ciclo de la obra pública que se desarrolla en su ámbito, incluyendo aquellas obras ejecutadas por gobiernos provinciales y municipales para las que provee financiamiento. Para ello, se financiarán actividades para identificar y atender los principales problemas en el ámbito institucional, normativo y tecnológico para contar con un sistema de contratación y ejecución de obra pública que responda a los principios de eficiencia y transparencia de acuerdo con estándares y prácticas internacionales. Específicamente, se realizará: (i) un estudio que permita apoyar la implementación de mecanismos de mejora de la eficiencia y la transparencia en la gestión de obras públicas en Argentina; y (ii) un viaje de estudio para analizar experiencias en gestión de obras públicas para una mayor transparencia y eficiencia.
- 3.5 Para los componentes 2 y 3, los productos considerarán prácticas innovadoras en temas de transparencia, eficiencia e integridad. Por ejemplo, para el caso de adquisiciones públicas, se considerarán las recomendaciones de la iniciativa *Open Contracting Data Standard* (ver Anexo 5). Asimismo, se tendrá en cuenta la incorporación a las propuestas de procesos consultivos con el sector privado y la sociedad civil a lo largo de las distintas etapas de los procesos de contratación pública.
- 3.6 En cuanto a la difusión de los productos generados por el programa, se prevé una estrategia de comunicación integral que incluye la publicación de blogs y notas periodísticas a través de los canales de comunicación de ICS (blog Gobernarte y portal YoGobierno).
- 3.7 **Resultados esperados.** Los resultados esperados de esta CT son: (i) Institucionalidad de la OA fortalecida; y (ii) transparencia en procesos de obra pública incrementada. En el Cuadro 1 se detallan los resultados esperados de la presente CT.

Cuadro 1 – Resultados Esperados

Indicador de Resultado (Outcome)	Unidad de medida	Línea base	Año de la Línea de base	Meta	Fuente de verificación
Resultado Esperado 1: Institucionalidad de la Oficina Anticorrupción fortalecida					

Plan de Acción para el fortalecimiento institucional de la Oficina Anticorrupción	Plan	0	2016	1 (Año 2019)	Plan aprobado por Resolución
Resultado Esperado 2: Transparencia en procesos de obra pública incrementada					
Procesos de obra pública con herramientas de transparencia y eficiencia	Procesos	0	2016	2 (Año 2019)	Informe de Proyecto que dé cuenta de los Procesos implementados

Para detalle sobre indicadores de productos, ver [Matriz de Resultados Detallada](#)

Presupuesto Indicativo

Componente	BID (US\$)	Contraparte en especie	Total (US\$)
Componente 1: Fortalecimiento de la OA	80.000	8.000	88.000
Componente 2: Apoyo políticas de transparencia Plan Belgrano	100.000	10.000	110.000
Componente 3: Transparencia, eficiencia e integridad en obra pública	80.000	8.000	88.000
TOTAL	260.000	26.000	286.000

IV. Organismo Ejecutor y estructura de ejecución

- 4.1 El proyecto, a solicitud del Gobierno Argentino, será ejecutado por el BID, a través de la Representación CSC/CAR. Esto atiende los requisitos de la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2, sección 4.5), pues se refiere a temáticas en que el Banco posee conocimientos especializados. A su vez y en línea con dicha política, el país beneficiario ha realizado una solicitud formal de apoyo, disponible en el Anexo I de este documento, y las actividades propuestas son congruentes con el programa y la Estrategia de País con Argentina para 2012-2015 (GN-2687), vigente hasta que se apruebe una nueva; de todos modos, el proyecto está alineado con las prioridades de la nueva administración que serán reflejadas en la nueva Estrategia de País con Argentina para 2016-2019, en preparación.
- 4.2 **Supervisión de actividades.** Se realizarán reuniones de supervisión semestrales con los beneficiarios y el equipo de proyecto, a fin de supervisar el avance de las actividades.

- V. **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales y firmas, así como servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes en el Banco, conforme a las políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco (GN-2349-9) y las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN- 2350-9).

VI. Riesgos importantes

- 6.1 No se identifican riesgos relevantes para esta operación. Sin embargo, en cuanto al riesgo de sostenibilidad de los mecanismos de transparencia que se implementarán en los pilotos previstos en el componente 2, existe un Acta Acuerdo suscripta con la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda que refleja la voluntad de las partes para colaborar. Para el otro proyecto piloto, se instrumentará un acuerdo de naturaleza similar.

VII. Salvaguardias ambientales

- 7.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con esta operación de acuerdo a las *Environmental and Safeguards Compliance Guidelines* (OP-703), por lo cual se clasifica como categoría "C" (ver: IDBDOCS# [40654850](#)).

Anexos Requeridos:

1. [Carta de Solicitud del Gobierno](#)
2. [Términos de Referencia](#)
3. [Presupuesto y Plan de Adquisiciones](#)
4. [Documento de marcos normativos y experiencias internacionales en materia de transparencia, integridad y rendición de cuentas en las contrataciones públicas](#)