

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

PROGRAMA DE APOYO A LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN ARGENTINA

(AR-L1268)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Roberto de Michele (IFD/ICS), Jefe de Equipo; María J. Jarquín (IFD/ICS), Jefe de Equipo Alterno; Javier Reyes (ICS/CAR); Nicolás Dassen, Mariano Lafuente, y Melissa Gonzalez (IFD/ICS); Edgardo Demaestri (IFD/CMF); Guilherme Sedlacek (SPD/SDV); Gabriel Sanchez y Teodoro Noel (CSC/CAR); Viviana Mariela Maya Iglesias (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

ARGENTINA

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Apoyo a la Transparencia e Integridad en Argentina		
Número de Proyecto:	AR-L1268		
Equipo de Proyecto:	Roberto de Michele (IFD/ICS), Jefe de Equipo; María J. Jarquín (IFD/ICS), Jefe de Equipo Alterno; Javier Reyes (ICS/CAR); Nicolás Dassen, Mariano Lafuente, y Melissa Gonzalez (IFD/ICS); Edgardo Demaestri (IFD/CMF); Guilherme Sedlacek (SPD/SDV); Gabriel Sanchez y Teodoro Noel (CSC/CAR); Viviana Mariela Maya Iglesias (LEG/SGO).		
Prestatario:	República Argentina		
Organismo Ejecutor:	República Argentina, por medio del Ministerio de Finanzas		
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario):	US\$	200.000.000
	Local:	US\$	0
	Total:	US\$	200.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	OP-102, OP-703, B.1; B2, B.7; y B.13	
	Clasificación:	No requerida	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Contexto macroeconómico**¹. Argentina cambió su marco de políticas económicas a principios de 2016 bajo un contexto macroeconómico complejo que se había deteriorado en los últimos años. Las acciones del gobierno comenzaron la corrección de los desequilibrios internos, reflejadas en la evolución de los indicadores de riesgo del país y en el renovado acceso a los mercados de crédito internacionales. El crecimiento proyectado para 2017 es de 3%, recuperándose de una recesión para 2016 de entre -2,4% y -2,8%. La inflación se ubicó por encima del 40% interanual en diciembre 2016 pero se espera una desaceleración, según las expectativas de mercado (21% a fin de 2017).

¹ Estrategia del Banco con Argentina, 2016-2019, (GN-2870-1) con datos actualizados del Banco Central de la República de Argentina (B.C.R.A).

- 2.2 **Problema y causas.** El crecimiento económico de un país puede verse afectado por falta de transparencia e integridad en el desempeño del cargo por parte de los funcionarios públicos, en la gestión del gasto público y en el sector financiero². Este problema se explica, entre otros factores, por limitaciones en el acceso a la información de los sistemas y procesos relacionados con estas tres áreas.
- 2.3 Los principales índices que miden el acceso a la información y la transparencia muestran los desafíos pendientes. El “*Right to Information Rating*” (RTI) que mide la robustez del marco legal de acceso a la información, calificó al país en 2014 con 66 puntos en una escala de 150³. En lo que se refiere a transparencia de las políticas de gobierno⁴, el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial califica al país 3.3 puntos sobre 7⁵. En materia de transparencia financiera, el Índice del *Basel Institute*⁶ sobre lavado de activos califica a la Argentina como país de riesgo medio-alto.
- 2.4 Consciente del impacto que la falta de acceso a la información genera en la transparencia e integridad, y esta a su vez en la inversión y credibilidad del país, el Gobierno de Argentina ha definido un marco de acción caracterizado por “la construcción de un Estado más eficiente y transparente que apoye su crecimiento”⁷. En su Plan de Modernización⁸, define entre sus objetivos el procurar una administración pública al servicio del ciudadano, a través de una gestión transparente.
- 2.5 El acceso a la información es una herramienta efectiva para promover la transparencia y la integridad en el sector público⁹. Los países con mejores sistemas de acceso a la información tienen mejores indicadores de transparencia¹⁰. En tal sentido, el gobierno ha adoptado una serie de reformas legales e institucionales para fortalecer el acceso a la información, y con ello mejorar la transparencia y los marcos de integridad en el sector público. Algunas de las medidas de mayor profundidad política forman parte y promueve este programa, y son parte del diálogo y con el BID.

² Vito Tanzi and Hamid Davoodi, *Corruption Public Investment and Growth*, IMF Working Paper WP/97/139. El riesgo soberano, entre otros factores, es mayor para aquellos países con calificaciones más débiles en cuestiones de transparencia e integridad. Ver Bekaert et.al. *Political Risk Spreads*. Más recientemente, IMF Discussion Note, *Corruption Costs and Mitigating Strategies*, SDN/16/05, 2016.

³ <http://countryeconomy.com/government/global-right-information-rating/argentina>

⁴ Esta calificación corresponde a la pregunta ¿En su país, que tan fácil es para una empresa obtener información sobre el cambio en las políticas públicas y las regulaciones que afectan sus actividades?

⁵ En este índice, Latino América y el Caribe (LAC) tiene un promedio 4.4 y los países de la OCDE 4.7. En el de acceso a la información LAC tiene un promedio de 92 puntos. Por otra parte, el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional asigna a Argentina 32 puntos en una escala de 0 a 100 donde 0 es sector público muy corrupto, por debajo de los 37 puntos que reporta para el promedio de países de LAC.

⁶ https://index.baselgovernance.org/sites/index/documents/Basel_AML_Index_Report_2016.pdf.

⁷ Estrategia del Grupo BID con el País de Argentina 2016-2019.

⁸ Decreto 434/2016. Boletín oficial.

⁹ *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Joseph Stiglitz,

¹⁰ *Do More Transparent Governments Govern Better?* Roumeen Isan, *World Bank Working Papers*.

- 2.6 En 2016 se aprobó la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública¹¹ que reemplaza regulaciones de menor jerarquía, amplía la cobertura y mejora la regulación de las excepciones. Si bien ello contribuyó a que, en 2016, mejorara la calificación del RTI de 66 a 91 puntos, subsisten márgenes de mejora en cuanto regulación para la aplicación en los distintos ámbitos del estado y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa.
- 2.7 Además, existen desafíos para profundizar el acceso a la información y mejorar así la transparencia e integridad en las áreas vinculadas al desempeño del cargo por parte de los funcionarios públicos; el gasto público en contrataciones, empleo y obra pública; y en lo que refiere al sector financiero.
- 2.8 Respecto a la **integridad en el desempeño del cargo** por parte de los funcionarios públicos, las convenciones internacionales contra la corrupción suscritas por Argentina recomiendan la adopción de leyes que incentiven a las personas a brindar información para que las actuaciones de los órganos judiciales sean más efectivas frente a estos delitos¹². La ley de Ética Pública¹³ prevé la prohibición para los funcionarios de aceptar obsequios, salvo limitadas excepciones. En 2016 este tema fue reglamentado y es considerado como parte de este programa. Resta implementar un sistema de información que permita a los funcionarios reportar estas situaciones y a la Oficina Anticorrupción ejercer un control más efectivo sobre esta obligación.
- 2.9 En materia de **contrataciones del Estado**, un informe indica que a fines de 2015 el precio pagado por kilómetro de carretera era entre 30% y 50% más alto que en el resto de América Latina; en muchos casos el procesamiento de la información se completaba manualmente; y en apenas 50% de los casos existía acceso a la información sobre procedimientos de compras de la Administración Pública Nacional para el público y los oferentes¹⁴.
- 2.10 La **información sobre contrataciones de personal** opera en 36 sistemas distintos de liquidaciones de sueldo con 107 instituciones que procesa nómina, sin un control centralizado, dificultando un uso racional de los recursos del Estado¹⁵. A diciembre de 2015 se habían detectado más de 2.600 casos de personas que entre otros factores, no tenían tareas asignadas y no asistían a su lugar de trabajo¹⁶.
- 2.11 Respecto a la **transparencia financiera**, en 2014 el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)¹⁷ señaló que Argentina cumplía con las condiciones técnicas de sus estándares. Sin perjuicio de ello se adoptaron recientemente una serie de medidas incluidas en este programa para consolidar los avances.

¹¹ Ley 27275/ 2016.

¹² Esta figura se conoce habitualmente como “leyes del arrepentido”.

¹³ Ley 25188/1999, Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

¹⁴ Fuente: Presidencia de la Nación (2016), El Estado del Estado.

¹⁵ Fuente: Ministerio de Modernización. El empleo público es aproximadamente un tercio del gasto público. consolidado. Ver [FMI \(2016\)](#).

¹⁶ Fuente: Presidencia de la Nación (2016), El Estado del Estado, págs. 32-33.

¹⁷ El GAFI emite los Estándares que rigen en materia de prevención de lavado de activos y promueve la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

Entre ellas, el aseguramiento de la autonomía y autarquía de la Unidad de Información Financiera (UIF). También, se adoptaron regulaciones para salvaguardar el uso de la información que recibe y emite la UIF y para aplicar un enfoque basado en riesgo respecto de la información que las entidades obligadas soliciten a sus clientes. Finalmente, el B.C.R.A está en proceso de implementar un régimen informativo y contable afín a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)¹⁸.

- 2.12 El gobierno argentino propone que su agenda de promoción de la transparencia y la integridad sea apoyada por el Banco mediante una operación estructurada bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas, con dos operaciones individuales y secuenciales, conforme al documento “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-1)”¹⁹.
- 2.13 **Objetivos y componentes.** El objetivo del programa es contribuir al marco de transparencia e integridad del país, mediante el fortalecimiento de las reglas, sistemas y procesos de acceso a la información, en las áreas de desempeño de los funcionarios públicos; gestión del gasto en obras, contrataciones y personal del Estado y del sector financiero.
- 2.14 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Política (Anexo II).
- 2.15 **Componente II. Fortalecimiento del acceso a la información y del marco legal de la ética de los funcionarios públicos.** El objetivo es asegurar un mayor acceso a la información pública, por parte de ciudadanos y actores económicos, y fortalecer la capacidad de los órganos de aplicación de las reglas de desempeño del cargo por parte los funcionarios públicos mediante: (i) una ley de acceso a la información pública; (ii) la adopción de un plan de apertura de datos gubernamentales en la administración pública nacional; (iii) la introducción en el ordenamiento penal argentino de la figura del arrepentido, para mejorar la probabilidad de acceder a información sobre delitos contra la administración pública; y (iv) la reglamentación del régimen de obsequios previsto en la Ley de Ética Pública.
- 2.16 **Componente III. Fortalecimiento de la transparencia del gasto público.** El objetivo es fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos del Estado en lo referido a la inversión pública (contrataciones de obras y compras públicas), y el empleo público, mediante: (i) mecanismos que establezcan mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los contratos de obra pública y concesión de obra y servicios públicos; (ii) un sistema de mejor control y transparencia para la gestión de la nómina de personal; y (iii) un mecanismo con desarrollo tecnológico que facilite y agilice el acceso a la información sobre contrataciones entre el Estado Nacional y los usuarios del sistema de compras.

¹⁸ La [reciente consulta del Fondo Monetario Internacional \(FMI\)](#) de su artículo IV coincide con estas.

¹⁹ Este instrumento consiste en una serie de operaciones de tramo único, cada operación con su propio contrato de préstamo.

- 2.17 **Componente IV. Fortalecimiento de la transparencia financiera.** El objetivo de este componente es fortalecer la transparencia financiera a partir de un mejor uso de información por parte de la UIF y el B.C.R.A en seguimiento de los estándares internacionales del GAFI y de información financiera emitidas por el Consejo de NIIF. Esto mediante: (i) una ley que fortalece la ubicación funcional de la UIF y garantice su autonomía y autarquía; (ii) nuevos procedimientos para optimizar la gestión de los requerimientos de información con organismos análogos extranjeros siguiendo los criterios requeridos por los estándares del GAFI; (iii) la adopción de procedimientos con criterios para el reporte de operaciones sospechosas para las entidades bancarias proporcionales a los riesgos identificados; (iv) la adopción por parte del B.C.R.A de acciones contempladas en una hoja de ruta para la convergencia del régimen informativo y contable de las entidades financieras bajo su supervisión hacia las NIIF; y (v) la emisión de criterios para que las entidades financieras sujetas a supervisión del B.C.R.A realicen el registro de sus operaciones y variaciones patrimoniales, y elaboren los estados financieros de acuerdo con las NIIF.
- 2.18 **Alineación estratégica.** El programa se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho de la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008). Las acciones que se propone apoyar contribuirán a combatir la corrupción asegurando mayor transparencia e integridad de las instituciones. Asimismo, está en línea: (i) con lo definido en la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) sobre la lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia; y (ii) el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3)²⁰ Finalmente, la operación está en línea con el área estratégica de mejora de ambiente de negocios, a través del objetivo estratégico de fortalecimiento institucional de gobierno, de la Estrategia de País con Argentina 2016-2019, (GN-2870-1) y está incluida en el Documento de Programación de País (CPD) de 2017.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El Banco ha colaborado en el fortalecimiento de la gestión pública en Argentina durante los últimos años, y más recientemente en el área de transparencia y generación de información. El Banco está apoyando la agenda de transparencia con asistencia técnica y trabajo analítico a través de Cooperaciones Técnicas de Fortalecimiento de la Prevención del Lavado de Activos (ATN/AA-15291-RG) y de apoyo al fortalecimiento de la Oficina Anticorrupción (ATN/AA-15799-AR), así como la mejorar la capacidad del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (AR-L1266), actualmente en preparación.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual

²⁰ La operación se alinea con las dimensiones 1 y 4 del mencionado Marco Sectorial.

OP-703), este programa no requiere clasificación. Los cambios de política realizados en el marco de esta operación no tendrán efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

- 4.2 Se han identificado 4 riesgos, 2 clasificados "Bajo" y 2 "Medio". Estos últimos refieren a: (i) posibles resistencias institucionales o culturales a las medidas que afecten o retrasen su implementación; y (ii) que ante el bajo desempeño en los indicadores anotados en el ¶2.3 se afecte la reputación del Banco en caso de que el programa no logre sus resultados esperados (ver apéndice II).

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 La preparación requerirá de US\$80.114. Se estima la distribución del POD para la Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) el 1 de mayo de 2017, para el Comité de Políticas Operativas (OPC) el 1 de junio de 2017, y la consideración de la Propuesta de Préstamo por parte del Directorio Ejecutivo del Banco el 12 de julio 2017²¹. Ver Anexo V.

²¹ Plazos pendientes a recepción de la carta de priorización.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
AR-L1268 Transparency and Financial Integrity Program		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
ARGENTINA	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Institutnl Capacity of State	TRANSPARENCY AND ANTI-CORRUPTION	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
ROBERTO DE MICHELE	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
11 May 2017	mmgonzalez Operational Analyst	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	17 Mar 2017	
QRR (Estimated)	15 May 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.2 Country Laws and Regulations](#)

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

[B.7 Supervision and Compliance](#)

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

[B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments](#)

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

Operation is a PBL

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo del programa es contribuir al marco de transparencia e integridad del país, mediante el fortalecimiento de las reglas, sistemas y procesos de acceso a la información, en las áreas de desempeño de los funcionarios públicos; gestión del gasto en obras, contrataciones y personal del Estado y del sector financiero.
- 1.2 El gobierno argentino propone que su agenda de promoción de la transparencia y la integridad sea apoyada por el Banco mediante una operación estructurada bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas, con dos operaciones individuales y secuenciales, conforme al documento “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-1)¹.
- 1.3 De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703), este programa no requiere clasificación. Adicionalmente, los cambios de política realizados en el marco de esta operación no tendrán efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

¹ Este instrumento consiste en una serie de operaciones de tramo único, cada operación con su propio contrato de préstamo.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL

Estudios e Informes	Descripción	Estado	Referencia Electrónica
BID	<i>Enhancing The IDB's Borrowing Member Countries' Work On Transparency And Accountability. Midterm Review of the Regional Technical Cooperation "Strengthening the Integrity of Financial Systems: Improving the Capacity to Prevent Money Laundering and Terrorist Financing" (RG-T2224; ATN/AA-13696-RG).</i>	Concluido	IDBDoc#37333520
	Propuesta de Asistencia Técnica En Prevención Del Lavado De Activos Y Financiamiento Del Terrorismo entre el Gobierno de la República Argentina y el BID	En ejecución	IDBDocs#39960470 y 39875338
	Edgardo Demaestri y Jimena Chiara: Análisis Técnico sobre el Estado de Avance hacia la Implementación de las NIIF en la Argentina Concluido	Concluido	
Organismos Internacionales			
OEA	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra La Corrupción (MESICIC)	Concluido	http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_arg_sp.pdf
FMI	Argentina: 2016 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Argentina	Concluido	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=44386.0
Banco Mundial	<i>Worldwide Governance Indicators</i> / Indicadores Globales de Gobernanza, Banco Mundial.	Concluido	http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators
GAFI/GAFILAT	Informe de Evaluación Mutua de GAFILAT	Concluido	http://www.gafilat.org/UserFiles/Biblioteca/Evaluaciones/Argentina_3ra_Ronda_2010.pdf
OECD	<i>Phase 3 report on the Implementation of the OECD Anti-Bribery Convention in Argentina</i>	Concluido	http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Argentina-Phase-3-Report-ENG.pdf
Centros de Estudios			
Basel Governance institute	Basel AML Index Expert Edition 2016	Concluido	https://index.baselgovernance.org/
Latinobarómetro	Informe Latinobarómetro 2016	Concluido	http://www.latinobarometro.org/

			o.org/latOnline.jsp
Center for Law and Democracy	Global Right to Information Rating	Concluido	http://www.rti-rating.org/
Centro de Implementación de Políticas Públicas (CIPPEC) y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Pública	GPS del Estado	Concluido	http://www.cippec.org/documents/10179/56531/GPS+DEL+ESTADO.pdf/6da30174-7e60-4876-bffc-d48c3a0cc148
Centro de Implementación de Políticas Públicas (CIPPEC)	El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?	Concluido	http://www.cippec.org/documents/10179/51825/162+DPP+GP+EI+rompecabezas+del+empleo+p%C3%BAblico+en+Argentina+%C2%BFQui%C3%A9nes+hacen+funcionar+la+maquinaria+del+Estado%C2%20Dieguez%C2%20Gasper%C3%ADn%C2%200abril+2016.pdf/f1b6cbcd-f6d9-4c38-8201-ce3342012b17
<i>International Accounting Standard Board</i>	Normas internacionales de información financiera (NIIFs)	Concluido	http://eifrs.ifrs.org/eifrs/UnaccompaniedIfrs
Informes del Gobierno			
Presidencia de la Nación	Plan de Gobierno Argentina	Concluido	http://www.casarosada.gov.ar/objetivosdegobierno/
Presidencia de la Nación	El estado del Estado	Concluido	http://www.casarosada.gov.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).