

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. Información Básica de la CT

▪ País:	Argentina
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento del Monitoreo y Evaluación de las Empresas Públicas
▪ Número de CT:	AR-T1180
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Emilio Pineda (FMM/CAR) Jefe de Equipo; Javier Reyes (ICS/CAR); Marisol Pinto (VPC/FMP); Maria Cecilia Ares (CSC/CAR); Rodolfo Graham (LEG/SGO) y Mariana Canillas (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo al cliente
▪ Fecha del Abstracto de CT:	13 de marzo, 2017
▪ Beneficiario:	República Argentina
▪ Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo
▪ Solicitud de CT:	Carta de solicitud
▪ Donante que proveerá financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$350.000
▪ Contraparte Local:	US\$35.000
▪ Período de desembolso:	36 meses (incluido el período de ejecución de 24 meses)
▪ Fecha de inicio requerido:	Abril, 2017
▪ Tipo de Consultores:	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	FMM – División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de desembolso (UDR):	CAR – Representación Argentina
▪ CT Incluida en Estrategia de País:	Sí
▪ Incluida en el CPD:	No
▪ Alineación con Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Instituciones y Estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 La importancia de las Empresas Públicas (EP) en Argentina es muy significativa. En el período 2003-2015, se crearon—vía nacionalización o creación— 15 empresas públicas. Tales empresas fueron establecidas en sectores críticos de la economía como petróleo, correos, transporte ferroviario (de carga y pasajero), aeronavegación, y construcción naval. El universo de empresas públicas pasó de contar con alrededor de 27.000 trabajadores en 2003 a 120.000 en 2015.
- 2.2 Las EP juegan un papel preponderante en sectores clave como lo son el energético, transporte, comunicaciones e intermediación financiera. Como muestra de su relevancia, actualmente los ingresos totales (corrientes y de capital) de las 30 empresas públicas que figuran en el presupuesto consolidado del sector público nacional equivalen al 15,8% del Producto Interno Bruto (PIB) y el total de sus gastos equivalen el 10,1% del gasto público total nacional. Si se suman las 23 empresas públicas restantes cuyas partidas no figuran en el presupuesto, la relevancia es aún

mayor¹.. Además, a causa de la fuerte capacidad de compra que tienen este tipo de empresas, sus actividades impulsan el funcionamiento de muchas pequeñas y grandes firmas que actúan como proveedoras de bienes y servicios de las empresas estatales. Si se tiene en cuenta el efecto indirecto que esto tiene en el empleo y en la sociedad, la relevancia estratégica es incuestionable.

- 2.3 La operación de las EP se ha caracterizado por crecientes déficits que han redundado en transferencias corrientes y de capital significativas por parte del gobierno central. Según datos de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, las transferencias consolidadas a las empresas públicas del sector no financiero ascendieron en 2015 a Arg\$59.389 millones. Tales transferencias fueron destinadas a financiar gastos corrientes, no teniéndose en cuenta aquellas destinadas a financiar gastos de capital (Arg\$29.593 millones). El presupuesto 2017 para las empresas públicas prevé una reducción del 18% para ambos conceptos.²
- 2.4 Destacan por su magnitud las transferencias recibidas por Energía Argentina S.A (ENARSA), Aguas y Saneamiento Argentino (AySA), y las empresas encargadas de la operación de la red ferroviaria argentina que en su conjunto explican alrededor del 70% de las transferencias del gobierno central a las EP.
- 2.5 Dentro de los factores que impactan el desempeño de las EP destacan:
 - a. **Marcos de Gobernanza Corporativa desactualizados.** El esquema de gobernanza de las empresas públicas en Argentina evidencia problemas de falta de claridad en los objetivos y en los lineamientos estratégicos de las empresas, limitados mecanismos de seguimiento ex post y asimetría de información entre el gobierno nacional, los directorios de las empresas y las subsidiarias de estas últimas³. El rol del accionista en Argentina se lleva a cabo de manera descentralizada a través de cada Ministerio sin que exista una visión transversal a todas las EP. Ello se encuentra entre los fundamentos para que el Poder Ejecutivo, a través de Jefatura de Gabinete, haya establecido un Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas (CSEEP) con el objetivo de evaluar el desempeño financiero y no financiero de las empresas de mayoría estatal y de las acciones minoritarias.
 - b. **Debilidades en la Gobernanza Fiscal.** Un segundo problema que incide en los resultados financieros de las empresas públicas es el de los objetivos múltiples, en tanto se espera que los administradores alcancen objetivos financieros, políticos y sociales simultáneamente. Este problema se refleja típicamente en vender la producción (por ejemplo, agua, electricidad o gas) por debajo de los costos marginales afectando la sustentabilidad de la prestación del servicio. Del mismo modo, se refleja en la falta de incentivos para promover la eficiencia de la gestión, lo cual impacta negativamente en los costos de prestación del servicio (precios más altos). En dicho sentido, la Administración del actual Presidente ha

¹ Fuente: CIPPEC, Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015: Principales características e impacto económico, 2016.

² Durante los 9 primeros meses de 2016, las transferencias a las EP fueron \$ 65.904 millones (4% más que en igual periodo de 2015), de los cuales prácticamente el 50% fueron para financiar subsidios, un 25% para gastos de capital, y otro 25% se usó para tapar rojos operativos. Esta cifra representa casi un tercio del déficit primario acumulado a septiembre.

³ Ídem.

comenzado un proceso gradual de reducción de subsidios a los servicios públicos, los cuales habían sido establecidos de manera generalizada (sin distinción por niveles de consumo o ingreso) por la anterior administración (2003-2015). Dicho programa tiene a las empresas públicas como uno de sus destinatarios.

- c. **Falta de Transparencia.** Un escaso número de EP difunden la información considerada relevante y actualizan sus datos. La gran mayoría presenta información incompleta o desactualizada, e incluso, en algunos casos, nula. Por ejemplo, solo el 23% de las EP publican sus estados contables, el 15% publica informes de gestión y el 7% publica información sobre sus recursos humanos⁴. En este sentido, podemos afirmar que la ausencia, dispersión y heterogeneidad de los datos recabados reviste niveles altos y contrarios a los fines de la transparencia, dificultando en forma creciente la construcción de información fidedigna.
 - d. **Ausencia de indicadores de costos y de seguimiento ex post.** Un adecuado monitoreo de las EP requiere de un conocimiento de los costos de operación de las empresas, así que como contar con adecuados *benchmarks* para comparar la eficiencia de las EP, ya sea del sector privado o de EP de otros países.
- 2.6 En este contexto, el gobierno argentino ha establecido como una meta prioritaria el ordenamiento de la gestión de las empresas públicas, para ayudarlas a generar valor y mejorar su desempeño, tanto en la calidad del servicio como en la efectividad y transparencia con que operan. Como parte de este proceso se buscará la adopción de las mejores prácticas internacionales existentes en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en lo que concierne al buen gobierno y gestión de empresas públicas⁵. La comparación con estándares OCDE permitirá a la Argentina identificar un norte en su camino por mejorar el funcionamiento de sus empresas públicas, principalmente a través de la maximización de la generación de valor y la promoción de la eficiencia.
- 2.7 El gobierno argentino estableció en octubre de 2016 el CSEEP⁶ cuya función es la de monitorear y supervisar el desempeño de las compañías con participación mayoritaria o minoritaria del Estado. Se encuentra integrado por nueve funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional—los Secretarios de Coordinación Interministerial y de Políticas Públicas y los ministros de Defensa, Energía, Transporte, Producción, Hacienda, Comunicaciones, Modernización—y dos miembros independientes.
- 2.8 La centralización de la supervisión del desempeño, que el gobierno argentino llevó adelante a partir de la creación del Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas (CSEEP), es una de las mejores prácticas recomendadas por la OCDE en su Guía de Buen Gobierno Corporativo de Empresas Estatales.
- 2.9 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT), es apoyar al CSEEP en la adopción de las mejores prácticas internacionales existentes de la OCDE en lo que concierne al buen gobierno y gestión de las empresas estatales de la Argentina. Las recomendaciones y estrategias de reforma que emanen de esta CT, son un insumo

⁴ Fuente: CIPPEC, Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015: Principales características e impacto económico, 2016.

⁵ Ver [objetivos de gobierno](#).

⁶ La Resolución se encuentra en trámite.

esencial para la potencial construcción y diseño de una operación basada en políticas, que continúe el apoyo al gobierno argentino para materializar las mejoras en el desempeño de las empresas estatales.

- 2.10 **Alineación Estratégica.** La CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el área transversal de instituciones y Estado de derecho por medio del objetivo de fortalecer las capacidades del gobierno argentino para gestionar y monitorear las empresas estatales. Asimismo, los objetivos de la CT están alineados con el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) (GN-2819-1) en particular con el objetivo de contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano. Finalmente, la CT también está alineada con la Estrategia de País del Grupo del BID con Argentina (2016-2019) (GN-2870), bajo el área estratégica de mejora de ambiente de negocios a través del objetivo de fortalecimiento institucional del gobierno.

III. Descripción de las Actividades y Resultados

- 3.1 Esta CT desarrollará estudios y productos, que serán un insumo esencial para las reformas a ser implementadas en los siguientes meses por el CSEEP en materia de Supervisión de las Empresas y mejora en la Gobernanza Corporativa. Para ello financiará los siguientes estudios y diagnósticos a realizar en las principales EP⁷.
- 3.2 **Componente I. Proceso de *peer review* sobre Gobierno Corporativo de Empresas Públicas con la OCDE (US\$275.000).** Bajo este componente se financiará un diagnóstico de la gobernanza corporativa de las principales Empresas Públicas de Argentina usando como marco normativo el Código de Gobernanza Corporativa de la OCDE y sugiriendo propuestas de reforma, con vistas mejorar su desempeño. Este proceso se realizará en coordinación con la OCDE y podrá financiar, estudios realizados por consultores o *staff* de la OCDE.
- 3.3 **Componente II. Diagnóstico de procesos (US\$97.000).** Diagnóstico sobre gestión y procesos organizacionales en empresas públicas y estrategia de reforma. Bajo este componente se realizará un diagnóstico sobre los espacios para eficientizar y mejorar los procesos organizacionales y de gestión de las EP, con miras a mejorar sus resultados operativos y optimizar la calidad de los servicios brindados.
- 3.4 **Componente III. Propuesta de diseminación de información (US\$10.000).** Diagnóstico y propuesta de *reporting* y diseminación de información del desempeño de las empresas públicas. Este componente realizará un diagnóstico sobre el estado de la transparencia y diseminación de la información de las EP que detectará las brechas y estado actual de la información en dimensiones como: (i) Estados Financieros (Contabilidad Patrimonial); (ii) Presupuestal en términos de partidas presupuestales y ejecución presupuestal (Ingresos, Egresos Operativos, Servicio de Deuda, Inversión y Recursos de Terceros); (iii) Programa Financiero con especificación detallada por debajo de la línea (financiamiento); (iv) Estructuras de Costos y determinación de las tarifas; (v) Recursos Humanos (funcionarios, vacantes,

⁷ El criterio que se usará para seleccionar las EP, serán aquellas que tengan un mayor impacto presupuestario. En principio se estima que las 20 EP más grandes en términos de su presupuesto serían priorizadas para entrar en el diagnóstico.

tipos de contratos, remuneraciones); (vi) Indicadores Físicos (capacidad instalada; ingresos; egresos; calidad; etc.); y (vii) otros Indicadores de calidad y cobertura del de los bienes y/o servicios producidos;.

- 3.5 El costo total se estima en US\$385.000, que incluye US\$350.000 financiado por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS), y US\$35.000 como contrapartida local en especie que corresponderá al tiempo de funcionarios públicos y se reconocerá a la entrega del producto.

Cuadro 2: Presupuesto Indicativo (en US\$)

Categoría	BID	Contrapartida	Total
Componente I. Proceso Peer Review OCDE	250.000	25.000	275.000
Componente II. Diagnóstico Procesos	87.000	10.000	97.000
Componente III. Propuesta diseminación de información	13.000	0	13.000
Total	350.000	35.000	385.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 La ejecución de la CT será realizada por la Representación del Banco en Argentina conforme a lo solicitado por la Jefatura de Gabinete de Ministros. Se creará un Comité de Coordinación conformado por el BID y la Jefatura de Gabinete de Ministros a través de su Secretaría de Coordinación Interministerial, el cual se encargará de la revisión de los aspectos técnicos de la operación y en el cual Jefatura tendrá funciones consultivas. El BID, estará a cargo de los procesos de selección y contratación de consultores respectivos con cargos al financiamiento de la operación de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. La operación contratará: (i) consultores individuales de acuerdo con las directrices establecidas en la AM-650 y; (II) servicios de consultoría de carácter exclusivamente intelectual, de conformidad con la GN-2765-1 y las Directrices Operativas conexas (OP-1155-4).
- 4.2 Al respecto, el proceso de peer review sobre Gobierno Corporativo de Empresas Públicas que se llevará a cabo en el marco del Componente I, se realizará bajo la figura de Contratación Directa a partir de un Convenio/Compromiso firmado entre el gobierno argentino y la OECD. La misma se justifica conforme a la Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1), párrafo 4.1, numeral 3, inciso (d) que indica que la selección de fuente única puede ser adecuada: "...cuando hay una sola firma que esté calificada o tenga experiencia de valor excepcional para el trabajo que se ha de realizar, y presente una clara ventaja sobre sus competidores...".
- 4.3 Plan de comunicación y diseminación de resultados. Con el objetivo de maximizar el impacto de los estudios financiados por esta CT serán publicados en la página del CSEEP.

V. Riesgos Importantes

- 5.1 El principal riesgo asociado a la ejecución de la CT es que las mejoras en las prácticas de planificación, inversión y monitoreo y evaluación requieren de cambios en la cultura organizacional y de coordinación interinstitucional que pueden enfrentar resistencias. Para mitigar este riesgo se elaborará un plan de gestión de cambio. El riesgo de permanencia y sostenibilidad de los cambios propuestos es mitigado mediante la

creación del Consejo de Supervisión Estratégica de las Empresas Públicas, como institución que impulsará por la permanencia de los cambios.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

6.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

7.1 Por su naturaleza, los componentes financiados en esta operación no tendrán impactos ambientales o sociales negativos. Esta CT recibe la clasificación C (ver Filtros de Salvaguardia).

Anexos requeridos:

- Anexo I: [Matriz de Resultados](#)
- Anexo II: [Carta de Solicitud](#)
- Anexo III: [Términos de Referencia](#)
- Anexo IV: [Plan de Adquisiciones](#)

FORTALECIMIENTO DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

AR-T1180

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 13 de marzo de 2017 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$350,000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

CERTIFICADO:	<u>ORIGINAL FIRMADO</u> Sonia M. Rivera Jefe de División Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento ORP/GCM	<u>13/04/2017</u> Fecha
APROBADO:	<u>ORIGINAL FIRMADO</u> Vicente Fretes Cibils Jefe de División División de Gestión Fiscal IFD/FMM	<u>17/04/2017</u> Fecha