RESUMEN EJECUTIVO

Este informe representa el primero de cuatro estudios de caso del programa de investigación de CoST sobre el valor agregado potencial que el mismo tiene en países de ingresos altos. Los objetivos del estudio de caso son dobles: 1) generar una visión amplia de las prácticas actuales para la gobernanza en la planificación de la infraestructura y su entrega en Argentina, así como la revisión del alcance hasta el cual están funcionando las innovaciones institucionales y su aceptación de la transparencia, la participación y rendición de cuentas; y 2) evaluar hasta qué punto el adoptar CoST y sus características de divulgación, aseguramiento (revisión independiente) y trabajo multisectorial, puede agregar valor a las prácticas existentes con el objetivo final de obtener un mejor valor por el dinero de las inversiones en infraestructura pública.

Argentina es la segunda economía más grande en América Latina y 21a más grande en el mundo. El país actualmente está pasando por una transformación económica y política que busca promover el desarrollo económico y fortalecer las instituciones políticas, al modernizar el estado, luchar contra la corrupción y mejorar la transparencia. Durante el último par de años, el país ha comenzado a jugar un papel más proactivo en la escena internacional, asumiendo la presidencia del G20 en 2018 y buscando una membresía completa en la OECD.

El acceso a la infraestructura en Argentina ha sido en promedio, mejor que en la mayoría de países latinoamericanos, pero la calidad ha ido deteriorándose. La inestabilidad macroeconómica, el desperdicio en los gastos gubernamentales y la débil gobernanza de la infraestructura, caracterizada por la corrupción, han sido los principales temas que subyacen en el acelerado deterioro de la calidad de la infraestructura pública. Después de lograr niveles bajos sin precedentes en 2003, las inversiones en infraestructura han ido aumentando, llevando a un aumento constante en el financiamiento de inversión en infraestructura, de las fuentes públicas. Existen varios indicadores que sugieren, sin embargo, que la corrupción ha sido un problema serio para el país, durante décadas. Las reformas recientes que fortalecen la transparencia y las políticas anti-corrupción, indican que el gobierno ahora está comprometido a enfocar estos temas.

La administración actual lo ha convertido en una prioridad política y económica importante el enfocar la brecha creciente en la infraestructura y anunciar planes de infraestructura de gran envergadura, para ser llevados a cabo, de los cuales los más importantes son el Plan Belgrano y Proyecto Patagonia, pero también se han preparado planes significativos en el sector. El gobierno ha comprometido fondos del presupuesto nacional para estos planes, pero es difícil el verificar las cantidades comprometidas de forma concreta, Aunque ha mejorado la planificación estratégica para el desarrollo de infraestructura, todavía existe una necesidad de una visión estratégica nacional y a largo plazo, plan y y conducción para la inversión en infraestructura en todos los sectores y regiones.

Argentina es un país federal, donde cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen su propia constitución, legislación, judicaturas y ministerios. Las leyes provinciales no deben contradecir a las leyes nacionales o la Constitución Nacional de la República. Las Leyes sobre Obras Públicas, Inversión Pública Nacional y la recién aprobada Ley sobre Asocios Público-Privados, dan un soporte importante al eje del marco regulatorio para la entrega de la infraestructura pública. Este marco sustenta el ciclo de proyectos de infraestructura. La recién aprobada Ley de Acceso a la Información garantiza a los ciudadanos el derecho de solicitar información de las tres ramas del estado.

Los factores clave en el área de la gobernanza en la infraestructura al nivel nacional, incluyen: la Oficina Presidencial, el Ministerio de Transporte, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, el Ministerio de Energía y Minería, el Ministerio de Modernización, y el Ministerio de

Hacienda con proyectos que están implementando agencias ministeriales, tales como las agencias de caminos y ferroviarias, Vialidad, y ADIF. Hay tres instituciones que son integrales para la supervisión, controles internos y auditoría. Estas son la agencia central de auditoría interna (SIGEN, Sindicatura General de la Nación), la Institución Suprema de Auditoría (AGN, Auditoría General de la Nación), y la Oficina Anticorrupción (ACO, OAC). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene su propio gobierno e implementa proyectos de infraestructura significativos en su propia capacidad. Dentro del gobierno de la ciudad, la Secretaría General y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte son actores importantes de la gobernanza en la infraestructura. Las compañías constructoras nacionales y extranjeras son participantes cruciales dentro del sector infraestructura, y sus intereses son representados por la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO). Argentina tiene una sociedad civil vigorosa y bien organizada, con experiencias históricamente exitosas de su participación en políticas públicas. Sin embargo, dentro del sector infraestructura, existe una falta de liderazgo claro y robusto, capaz de coordinar y desencadenar la participación de los distintos sectores de la sociedad civil.

En los últimos años se han iniciado un número de iniciativas innovadoras pro-transparencia y data abierta, que busca sobreponerse a la anterior falta de transparencia en la entrega de infraestructura y el sector público más ampliamente. Estas incluyen, pero no están limitadas a: la Ley de Acceso a la Información; la Unidad de Ética y Transparencia dentro de Vialidad; el Comité de Integración dentro del ADIF; el Observatorio de Obras Urbanas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CGBA); y la membresía Nacional y Subnacional de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Estas iniciativas son relativamente nuevas, lo que dificulta la evaluación de su impacto sobre la transparencia, participación y rendición de cuentas. Además, debido a que han sido implementadas de forma descentralizada a nivel de agencia, su impacto más amplio podría estar limitado a cambiar de niveles del compromiso político y dinamismo. Sin embargo, representan un impulso de reforma muy prometedor y algunas iniciativas específicas tienen el potencial de ser reforzadas más allá, para entregar transparencia de infraestructura y rendición de cuentas.

Un componente central del estudio de caso es proveer una medida para los niveles de transparencia, participación y rendición de cuentas en el ciclo de proyectos de infraestructura argentino, basado en datos y fuentes disponibles. Este ejercicio provee una línea base preliminar, desde la cual el país puede buscar mejorar estos aspectos de gobernanza en la infraestructura. Los ejercicios analíticos no están basados en muestras representativas de los niveles generales de transparencia, participación y rendición de cuenta, sino más bien ejemplos de buenas prácticas para demostrar cómo se ve la 'buena' entrega de la infraestructura pública en Argentina. Solamente la medida de requerir legalmente transparencia, ya es representativo de lo que podría ser divulgado para todos los proyectos.

La medida de línea base de transparencia, para analizar el nivel de divulgación en infraestructura pública, está organizada en base a 40 puntos de datos de la Norma de Datos sobre Infraestructura de CoST (IDS), porque es una norma internacionalmente reconocida para determinar el tipo de información que debería ser divulgada por los proyectos de infraestructura. El ejercicio captura el nivel de divulgación obligatorio requerido por el marco legal existente, así como también el nivel real de transparencia en dos entidades de compra importantes que resultan como obvios buenos ejemplos prácticos. El marco legal actual requiere que la mitad (50%) de los puntos de datos del IDS estén cubiertos, para ser divulgados. Una buena parte de la divulgación legalmente requerida se deriva de la ley sobre Inversión Pública Nacional, pero la investigación demuestra que el nivel de cumplimiento con esta ley es bajo. Interesante notar que las agencias con buenas prácticas todavía tienen mejor desempeño del requisito legal con el OUW, divulgando 65% de los puntos de datos de IDS, y Vialidad siguiendo muy de cerca con el 58% de puntos de datos divulgados. Si la Ley de la Inversión Pública fuera puesta completamente en vigor, el nivel de divulgación sería aún más

alto. Estas dos agencias han demostrado que el divulgar la información sobre proyectos de infraestructura de forma sistemática es posible, aunque existe todavía espacio para mejorar. Esto se puede lograr con agencias comprometidas, pero el escalar este esfuerzo y ampliar la divulgación sistemática de los datos sobre infraestructura entre las agencias de gobierno, requiere un marco legal mejorado.

Aunque Argentina tiene una tradición extensa de amplia participación de la sociedad civil y las agencias individuales como la ADIF han hecho esfuerzos por integrar las consultas de grupos de interesados a sus operaciones, no hay una participación amplia formal o sistemática en estos proyectos de infraestructura. Este contexto convierte en irrelevante el establecer una medida cuantitativa de participación en este caso de estudio. La ley argentina no requiere específicamente la participación de grupos interesados en proyectos de infraestructura, aunque la posibilidad de participación en procesos de toma de decisiones no específicas, existe a través de 'audiencias públicas'. La experiencia relacionada al retraso en la construcción de la línea H del sistema de metro de Buenos Aires, como resultado de un desafío legal, emula la experiencia internacional relacionada a la falta de espacios estructurados para involucramiento de la sociedad civil en proyectos de infraestructura. Cuando dichos mecanismos faltan, los ciudadanos buscarán formas alternas para asegurarse que sus preocupaciones están siendo enfocadas. Esto típicamente involucra desafíos legales, campañas públicas, cabildeo político y protestas políticas, que llevan a resultados ineficientes del ganador-[que]-se-lleva-todo. Es imperativo que el gobierno y las compañías de construcción acepten estas lecciones y busquen mecanismos que permitirán que los procesos participativos sean sistemáticamente adoptados en proyectos de infraestructura. Dos iniciativas lideradas por el CGBA, la OUW y BA Elige, tienen potencial significativo para aceptar la participación y demostrar cómo la transparencia y la participación pueden estar potencialmente conectadas al fortalecimiento de la rendición de cuentas.

Argentina tiene un registro histórico bastante pobre de entrega a tiempo de la infraestructura y el presupuesto. Esto sugiere que se incurre en pérdidas importantes en la eficiencia, a pesar de la supervisión formal bien establecida y las instituciones de auditoría, incluyendo AGN, SIGEN, la Oficina Anti-Corrupción, y la Unidades de Ética y Transparencia, que ya están desempeñando un trabajo valioso. Los mecanismos de rendición de cuentas utilizados por estas agencias en su mayoría son ex-post, y la inclusión de los grupos interesados no es recibida como una forma de aumentar el impacto. Muchas de las iniciativas para datos abiertos y transparencia, se lanzaron apenas recientemente, lo que significa que es demasiado temprano para poder medir su impacto cuantitativamente. Por ejemplo, en el caso de OUW, cuando los datos fueron accedidos en septiembre de 2017, solamente era posible evaluar si los proyectos estaban siendo entregados a tiempo, puesto que los datos sobre costos finales y alcance de los proyectos, no se divulgó. Basados en una pequeña muestra de proyectos que divulgan información relevante, se notó que la mitad de ellos no fueron implementados de acuerdo al programa. Una de las razones principales por qué las autoridades dudan en publicar los costos finales de los proyectos, es porque encuentran difícil el explicar el impacto de la inflación sobre los costos de proyectos de infraestructura, a la población en general.

Existen ganancias significativas que lograría Argentina si se firman las iniciativas internacionales, lo que ofrece normas y prácticas probadas que mejoran el nivel de transparencia y rendición de cuentas en la gobernanza de las infraestructuras. El gobierno, como se ha demostrado a través de este informe, por un lado, está altamente comprometido a mejorar la infraestructura del país, cada vez más obsoleta, y por el otro, a modernizar y fortalecer la gobernanza de la infraestructura para reducir el mal manejo y buscar ganancias de eficiencia. El tener transparencia y rendición de cuentas mejorada, será clave para lograrlo.

CoST provee un marco con herramientas establecidas, listas para usar, y normas que facilitan la divulgación de datos sobre la infraestructura, aseguran el involucramiento de un amplio rango de grupos interesados y fortalecen la rendición de cuentas de las inversiones en infraestructura pública. El aplicar CoST provee un sello de aprobación para los bancos multilaterales de desarrollo, inversionistas institucionales, que serían notables en un año, cuando Argentina asuma la presidencia del G20.

El país ya está corrigiendo su trayectoria, que se refleja en su ascenso en el *ranking* internacional de transparencia y anti-corrupción. El firmar la iniciativa de transparencia en la infraestructura de CoST podría ayudar a consolidar su progreso y además proveer un enfoque estructurado a la modernización de la gobernanza de la infraestructura. Como lo ha demostrado este estudio, todavía hay espacio significativo para mejoras.

En términos generales Argentina es un candidato excelente para membresía de CoST. Existe un enorme entusiasmo por la transparencia en el sector infraestructura, y los principales actores ya están conscientes de la iniciativa y tratando de incorporar sus características básicas en algunas iniciativas de propia cosecha. Es importante aprovechar este clima positivo y el deseo político actual, que puede asegurar un empuje concertado hacia la implementación exitosa de CoST en Argentina. Este estudio de caso recomienda:

1. Las agencias argentinas, las unidades de contratación y los gobiernos locales, que han expresado interés en CoST, continúen estimulando un moverse hacia un proceso de aplicación en fases. El objetivo es para que 2-3 agencias entreguen su solicitud antes que Argentina asuma la presidencia del G20 en diciembre de 2017, o brevemente después.
2. El Ministerio de Modernización están en una posición favorable de asumir el papel de campeón de CoST.
3. Los Multilaterales, tales como el Banco Interamericano para el Desarrollo, CAF - El Banco de Desarrollo Latinoamericano y el Banco Mundial, se sienten muy inclinados a apoyar el que Argentina firme su participación en CoST.
4. Se tendría que fortalecer la divulgación a través de un marco legal mejorado, especialmente sobre información de contratos y su implementación. El cumplimiento con la Ley de la Inversión Pública debería ser estimulada y reforzada.
5. Las agencias e iniciativas pioneras aumentarían la transparencia de sus proyectos, teniendo que aceptar la legislación existente y mejorando la transparencia, al cumplir proactivamente con la Ley de Inversión Pública, para poder enfocar el cumplimiento completo con IDS.
6. CGBA está en una posición favorable como para convertirse en líder entre el grupo de pioneros, agregando el trabajo de grupos multisectoriales a la OUW, y así cosechar más beneficios de discusiones estructuradas e informadas sobre opciones de inversiones en infraestructura, su implementación y evaluación.
7. Las agencias nacionales deberían explorar la posibilidad de crear un grupo de trabajo multisectorial para supervisar la implementación de CoST en sus propias carteras de proyectos de infraestructura.
8. Las organizaciones de sociedad civil y representantes del sector privado se prepararán para satisfacer la responsabilidad de tener un sitio en la mesa de políticas.
9. El potencial de colaboración con la AGN en los procesos de aseguramiento ex-post, debería ser explorado.
10. Debe explorarse la posibilidad de presentar como primordial el aseguramiento de una fase de pre-proyecto.