

## Pozo negro: no se sabe adónde van las inversiones del Estado

Hoy resulta virtualmente imposible, incluso para los expertos, saber cuánto gasta el Estado y cuál es el costo final de las obras; el Gobierno responsabiliza a las provincias

Por **Pablo Fernández Blanco** | LA NACION

El 24 de noviembre de 2003, seis meses después del cambio de gobierno, el Salón Blanco de la Casa Rosada estaba como quería Néstor Kirchner. Luis Pagani (Arcor), Alejandro Bulgheroni (Bridas), Santiago Soldati (Sociedad Comercial del Plata), Oscar Vicente (Petrobras) y Oscar Vignart (Dow) eran algunos de los empresarios de primera línea que habían asistido al lanzamiento del Gasoducto del Nordeste Argentino (GNA), que se convertiría en uno de los mayores proyectos de infraestructura del país. Paolo Rocca (Techint) le había llevado la idea a Kirchner, que llenó de elogios al empresario siderúrgico. Once años después, ese gasoducto no existe.

Según el primer cronograma, el proyecto, que costaría unos US\$ 1000 millones, debía estar listo en 2006. Pero uno de los últimos calendarios establece su culminación 10 años después, en 2016, algo que difícilmente ocurrirá. El año pasado deberían haberse invertido \$ 1145,54 millones, y otros \$ 5132,54 millones estaban previstos para éste, según cifras que figuran en documentos públicos. Pero es imposible saber si eso ocurrió o ocurrirá, como pasa con casi todas las obras que hace el Estado. Sólo está claro que días atrás se hizo la primera soldadura de un caño, un acto que contó con la presencia de Cristina Kirchner. La inversión pública durante la última década, una de las banderas que suele agitar la Presidenta al mencionar los logros de su gestión y justificar la injerencia del Estado en la economía, tuvo una característica sobresaliente: implica el uso de recursos multimillonarios cuyo destino es incierto si se lo intenta rastrear a partir de la información pública disponible; no sólo para cualquier ciudadano, sino también para los especialistas. Es la conclusión a la que llegan profesionales de diversas orientaciones que suelen requerir esos datos para su trabajo cotidiano.

¿Cuánto costó la finalización de la central atómica Atucha II, que la Presidenta volvió a inaugurar el 18 de febrero? ¿Y la represa hidroeléctrica Yacyretá? ¿Las rutas de Santa Cruz y del resto del país? ¿Cuánto avanzó tal o cual plan de

viviendas? Incluso a los expertos en el análisis de esos temas les cuesta decirlo, a tal punto que no pueden arriesgar una respuesta.

El presupuesto de este año prevé destinar 148.622 millones de pesos a gastos de capital, entre inversión real directa. El ministro de Planificación, Julio De Vido, es el gran administrador de esos fondos

Frente a las consultas de LA NACION, voceros del Ministerio de Planificación sostuvieron que "el 94% de las obras se ejecutan de manera descentralizada, con fondos que Nación transfiere a las provincias". Según su criterio, los gobernadores son los que deberían rendir las cuentas. Explicaron también que a fines del año pasado esa cartera lanzó una plataforma digital que será el primer paso para resolver algunas cuestiones vinculadas con la información.

El presupuesto de este año prevé destinar 148.622 millones de pesos a gastos de capital, entre inversión real directa (\$ 40.056 millones que irán a la obra pública nacional) y transferencias de capital al sector público (otros \$ 108.566 millones que el Gobierno remitirá a las provincias principalmente para obras y compra de equipamiento). El ministro de Planificación, Julio De Vido, es el gran administrador de esos fondos.

Según un trabajo de la fundación Nuevas Generaciones, que agrupa a especialistas de distintas extracciones políticas, esas cifras representan las inversiones no financieras del Estado antes de cualquier modificación presupuestaria que pueda decidir el jefe de Gabinete. Su gravitación en las cuentas nacionales es enorme: representa el 11,8% del presupuesto 2015 (más que el 10,3% que se llevó el año pasado) y casi el 2,99% del PBI. La información disponible sobre su destino es inversamente opuesta a su importancia. Cuando está, aparece con poco nivel de detalle o una exagerada precisión, sin vincularla a proyectos específicos, casi siempre de forma no sistematizada e incompleta.

Nuevas Generaciones intentó hacer el seguimiento de una obra pública nacional sobre la base de un manual que la propia organización elaboró. El resultado fue magro. "El objetivo fue satisfecho de manera parcial, dada la imposibilidad de realizar el control sobre una obra pública en particular de la APN [Administración Pública Nacional] como consecuencia de la falta de información", explicó la entidad en un informe que presentó a fines del año pasado.

El economista Walter Agosto, ex ministro de Hacienda de Santa Fe y ex diputado nacional (Partido Justicialista), que coordinó el trabajo, dice que la información sobre un proyecto debería ser visible desde la firma del contrato hasta la finalización de la obra. Pero ocurre lo contrario. "Incluso en el universo más

reducido de la obra pública no hay información sistemática que permita monitorearla. Los datos son parciales, segmentados y desactualizados", lamentó.

El kirchnerismo cuenta con un espíritu más enfocado en el anuncio de proyectos antes que en el cumplimiento de los tiempos, otra característica que dificulta el seguimiento de los gastos. A los casos del GNA y Atucha II se les pueden sumar muchos otros, como el soterramiento de la ex línea Sarmiento, que se anunció por primera vez hace una década y no tiene avances, o el tren bala. El último ejemplo son las centrales eléctricas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic, en Santa Cruz, que se licitaron dos veces.

La búsqueda de información sobre proyectos puede resultar desconcertante. En algunos casos, los datos aparecen en magnitudes enormes que no hacen referencia a proyectos específicos. Por ejemplo, el Sitio de Consulta del Ciudadano, que depende de Economía, muestra que el programa denominado "Formulación, programación, ejecución y control de obras públicas" (su objetivo es ejecutar obras de infraestructura en todo el país) tiene disponibles \$ 869 millones para gastar este año, pero no especifica en qué.

El Gobierno tiene herramientas para mostrar el grado de avance de las obras, cuánto costaron y a qué se destinó el dinero, pero suelen estar desaprovechadas. En la página de la Secretaría de Política Económica se puede revisar el Banco de Proyectos de Inversión (Bapin). Allí figura, por ejemplo, que se gastaron \$ 12.317 millones para terminar la central Atucha II. Aunque están los casilleros para llenar, no hay especificaciones con respecto a cuánto se gastó en cada año, algo que hace imposible su conversión a dólares, la moneda en que suelen expresarse los proyectos de infraestructura.

Además, la cifra publicada no coincide con los números que presentan los funcionarios. Según un cable de la agencia Télam del 27 de junio del año pasado, "el ministro [de Planificación, Julio De Vido] recordó que la construcción de la central nuclear demandó una inversión de 18.000 millones de pesos", es decir, casi \$ 6000 millones más. Y el entonces jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, desmintió a De Vido en una de las respuestas que les dio a los legisladores en un informe del año pasado. Según sus cuentas, entre 2006 y 2014 la inversión total, IVA incluido, fue de \$ 20.105 millones, 12% más que el cálculo del ministro de Planificación.

Los informes que el jefe de Gabinete está obligado a presentar periódicamente ante el Congreso son una fuente importante de información. Pero se limitan a responder las preguntas que le hacen los bloques que integran ambas cámaras, que suelen consultar sobre temas de actualidad. Así, es muy difícil reconstruir series históricas o tener acceso a datos fuera del interés de los legisladores.

El portal de la Oficina Nacional de Contrataciones (Argentina Compra), a cargo de la Jefatura de Gabinete, es posiblemente el espacio que mejor funciona en materia de información. Allí los problemas son otros. Suelen aparecer las licitaciones del Estado, pero seguir su evolución implica un enorme ejercicio de paciencia. En la mayoría de los casos, además, es casi imposible relacionar las compras con proyectos específicos, en especial en los más grandes.

'En todos los casos, no sólo en infraestructura, hoy el acceso a la información pública es difícil. Si no está en Internet, es como que no está', explica Santiago Urbitzondo, uno de los economistas de FIEL

"En todos los casos, no sólo en infraestructura, hoy el acceso a la información pública es difícil. Si no está en Internet, es como que no está. Hay una centralización de datos en la Oficina Nacional de Contrataciones, con mucha información, pero está de una manera muy micro y analizarlos representa una gran dificultad", explicó Santiago Urbitzondo, uno de los economistas de FIEL habituado a trabajar con datos públicos. "Muchas veces obliga casi a adivinar."

En los últimos tiempos, Argentina Compra sumó otra deficiencia, ya que muestra el llamado para realizar una contratación, pero en muchos casos no explicita cómo continuó el proceso, es decir, quién resultó adjudicado. Una pista de ese problema quedó sentada en una disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) del 29 de septiembre del año pasado. Adujo que, por limitaciones técnicas, debía poner en marcha un procedimiento excepcional de difusión que contempla, entre otras cosas, la difusión de las licitaciones a través de la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), un organismo empresarial que, naturalmente, está por fuera del sector público. Los problemas tecnológicos de la ONC arrastran seis meses.

Otra alternativa, sólo para casos en que proyectos locales se financian con créditos de organismos multilaterales, es el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), una plataforma que desarrolló en 2006 el Banco Mundial. En ese caso, las deficiencias se deben a que la actualización de los datos depende de los organismos locales y suele tener demoras. Lucio Castro, director de Desarrollo Económico del Cippec y especializado en temas de inversión pública en infraestructura, hace poco tuvo que hacer un ejercicio extraño: rastreó en estadísticas de la Cepal (Comisión Económica para América latina y el Caribe) datos sobre transporte, energía, agua y saneamiento en la Argentina. "¿Por qué en la Cepal? Aquí esa información no está", contó a LA NACION. "Faltan datos detallados sobre cuánto se invierte en cada obra en particular, y, sobre todo, de porcentaje de ejecución. No se sabe cuánto se hace cada año."

Averiguar el costo final de una obra específica es una tarea de éxito dudoso. En muchos casos se publican valores al momento de la adjudicación de una obra, pero a lo largo del proyecto se aplican mecanismos de redeterminación de precios debido a la inflación, por lo que el número final puede ser mucho mayor que el estimado.

Para el economista Ricardo Delgado, que trabaja los temas vinculados con la infraestructura en el equipo técnico del jefe del Frente Renovador, Sergio Massa, la inversión en obra pública es "una caja de Pandora". Dice que hay una "enorme falta de transparencia y de vocación para conseguirla", que obligan a buscar en el sector privado los números que no pone a disposición el Estado. "Se pueden pedir costos promedio, que en muchos casos es información sensible, o tomar experiencias internacionales de obras equivalentes, pero son inferencias. Todo lo oscuro que está detrás de la obra pública se empezaría a transparentar con una información más profunda y abierta", prometió.

Otra herramienta es la Cuenta de Inversión del Presupuesto, que el Gobierno debe enviar al Congreso cada año. En ese caso, el problema es el tiempo: hoy sólo está disponible la de 2013.

Los especialistas sostienen que, a nivel latinoamericano, no hay países que se destaquen en materia de transparencia y acceso a la información. Chile es, quizás, uno de los más avanzados. A estas alturas del año, por ejemplo, se pueden ver con un alto grado de precisión cuánto se gastó allí en los principales proyectos de infraestructura que se desarrollaron el año pasado y cuánto estaba previsto que se desembolsara según los planes iniciales. En otros términos: resulta muy fácil calcular con cuánto de lo prometido cumplió el Gobierno. En la Argentina, para hacer esa cuenta, hay que esperar más, hasta que el Gobierno remita al Congreso el informe sobre la Cuenta de Inversión. Y aún no está cerrado el presupuesto del año pasado, cuya última actualización fue el 22 de diciembre.

Para Pablo Secchi, director ejecutivo de Poder Ciudadano, los problemas de acceso a la información exceden por mucho los fondos que se destinan a la obra pública y se extienden por casi todos los gastos del Estado. "Es muy difícil acceder a datos en general. Incluso si hacés un pedido de información específica las respuestas se dilatan y es casi imposible que te den algo a lo que no estén dispuestos", criticó.

Para Secchi, falta en el país una ley de acceso a la información pública, un derecho que hasta ahora sólo está contemplado en un decreto (el 1172). Pero más que eso, falta decisión política: "No hay una gran decisión de trabajar en temas de transparencia, que tiene que ver con cómo dar la información", explicó.

En otros casos, hay información fundamental que, sencillamente, no está donde debería. El portal Argentina Compra, por ejemplo, tiene una solapa para que el Estado informe acerca de sus proveedores. Se los puede buscar por razón social o CUIT. Pero allí no aparece, por ejemplo, el nombre de Lázaro Báez ni el de su nave insignia, la polémica Austral Construcciones, una de las mayores beneficiadas con la obra pública en Santa Cruz.

La elasticidad y tolerancia con que el Gobierno se tomó el cumplimiento de los presupuestos de la Nación tampoco colaboran al momento de hacer un seguimiento sobre las inversiones del Estado. Cada año, el Congreso recibe la llamada ley de leyes para su aprobación, pero lo que propone el texto suele ser muy distinto del resultado final, no sólo en temas como la recaudación, la inflación o el tipo de cambio, que el kirchnerismo tomó por costumbre subestimar, sino también con la realización de obras y los fondos destinados a esa tarea. Un informe de la Contaduría General de la Nación desnuda con crudeza esa falencia. Sostiene que en 2009 el Gobierno dejó de realizar el 94% de las obras que había prometido en el presupuesto. Esa clase de manejos hizo que el presupuesto, que en otros países se toma como el documento de cabecera para proyectar la marcha de la economía, haya quedado muy devaluado como herramienta de análisis.

El aquelarre informativo llevó a Urbitzondo a resumir la situación en una frase que comparten los que están habituados a trabajar con datos oficiales: "Seguramente en este momento hay alguien pensando en cómo dar información para que no sirva".