

EL ESTADO DEL ESTADO

Diagnóstico de la
Administración Pública
en diciembre de 2015



Presidencia de la Nación

PREFACIO

El 1° de marzo de este año, en su discurso de apertura de sesiones ante la Asamblea Legislativa, el presidente Mauricio Macri se comprometió a publicar “todos los datos, área por área” sobre el estado de la Administración Pública Nacional en diciembre de 2015.

Este informe es la primera versión de ese compromiso. Se trata de una obra en marcha, todavía incompleta, que se irá enriqueciendo a lo largo del año con los informes de las auditorías, las investigaciones de la Oficina Anticorrupción y los nuevos documentos que sigan encontrando los ministerios y los organismos descentralizados.

La intención de este informe no es condenar a un gobierno en particular sino hacer un diagnóstico del Estado Nacional en diciembre de 2015 e identificar los desafíos pendientes, que a veces coinciden con errores o excesos de la administración inmediatamente anterior, pero con frecuencia muestran frustraciones argentinas de larga data, a veces incluso de décadas. Desde el regreso de la democracia ha habido gobiernos de todo tipo, a ambos costados del centro ideológico, algunos más populistas y otros menos, pero una constante de estas décadas han sido las intenciones manifiestas de los gobiernos por mejorar la organización y la capacidad del Estado para generar bienes públicos de calidad. Otra constante es que, salvo excepciones, han fracasado.

ÍNDICE

<u>Discurso del Presidente en Apertura de Sesiones</u>	5
<u>Introducción</u>	28
<u>El estado del Estado</u>	31
<u>Desarrollo Humano</u>	42
<u>Vivienda</u>	46
<u>Educación</u>	49
<u>Salud</u>	54
<u>Argentina Sonríe</u>	57
<u>PAMI</u>	59
<u>Política económica</u>	63
<u>Casa de la Moneda</u>	70
<u>Banco Central</u>	73
<u>INDEC</u>	78
<u>Desarrollo económico</u>	89
<u>Industria y comercio</u>	92
<u>Agroindustria</u>	96
<u>Trabajo y seguridad social</u>	102
<u>Trabajo</u>	102
<u>ANSES</u>	110
<u>Energía y minería</u>	118
<u>Energía</u>	118
<u>ENARSA</u>	121
<u>Nucleoeléctrica Argentina</u>	125
<u>Comisión Nacional de Energía Atómica</u>	129
<u>Minería</u>	131
<u>Yacimiento Carbonífero Río Turbio</u>	132

<u>Seguridad, Defensa y Justicia</u>	<u>136</u>
<u>Seguridad y narcotráfico</u>	<u>136</u>
<u>Defensa</u>	<u>142</u>
<u>Fabricaciones militares</u>	<u>145</u>
<u>Justicia</u>	<u>148</u>
<u>Cultura e innovación</u>	<u>155</u>
<u>Ciencia y Tecnología</u>	<u>155</u>
<u>Cultura</u>	<u>161</u>
<u>Cancillería</u>	<u>166</u>
<u>Ambiente y Desarrollo Sustentable</u>	<u>172</u>
<u>Comunicaciones y medios</u>	<u>177</u>
<u>Comunicaciones</u>	<u>177</u>
<u>ARSAT</u>	<u>183</u>
<u>Correo Argentino</u>	<u>185</u>
<u>Libertad de expresión y medios públicos</u>	<u>187</u>
<u>Medios públicos</u>	<u>189</u>
<u>Centro Cultural Kirchner</u>	<u>193</u>
<u>Tecnópolis</u>	<u>195</u>
<u>Contenidos audiovisuales</u>	<u>196</u>
<u>EDUC.AR</u>	<u>198</u>
<u>Transporte</u>	<u>199</u>
<u>Vialidad Nacional</u>	<u>203</u>
<u>Aerolíneas Argentinas</u>	<u>208</u>
<u>Belgrano cargas</u>	<u>212</u>
<u>Administración de Infraestructura Ferroviaria</u>	<u>214</u>
<u>Operadora Ferroviaria - SOFSE</u>	<u>217</u>
<u>ORSNA, ANAC e INTERCARGO</u>	<u>219</u>

PALABRAS DEL PRESIDENTE MAURICIO MACRI EN LA 134° APERTURA DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO

Señores gobernadores; señores miembros de la Suprema Corte; representantes de gobiernos extranjeros; invitados especiales; integrantes del Congreso; muy queridos argentinos: esta es mi primera apertura de sesiones como Presidente y me alegra mucho hacerlo en un contexto de optimismo como el que se vive hoy en la Argentina. Y lo comparto, porque hemos empezado una nueva etapa en nuestra vida democrática, llenos de ilusiones.

Y más allá de las diferencias que hay y que deben existir entre los distintos bloques de este Congreso, tenemos grandes coincidencias: queremos una Argentina desarrollada y queremos el bienestar de nuestra gente.

Entonces, los invito a que focalicemos nuestras energías en tratar de ver cómo hacemos crecer este país, cómo mejoramos su educación, su salud, su seguridad, cómo generamos empleo, cómo reducimos la pobreza y llevamos felicidad a todos los argentinos.

Llevamos años, años donde la brecha entre la Argentina que tenemos y la que debería ser, es enorme. Y ello nos ha llevado a enojos, a resentimientos, a una búsqueda permanente del enemigo o el responsable, interno o externo, de por qué nos faltan las cosas que nos correspondían. Y hasta nos llevó a aislarnos del mundo, pensando que el mundo nos quería hacer daño. Y de nada sirvió esa búsqueda de falsas culpas y causas. Lo único que nos trajo fue una inaceptable cantidad de compatriotas en la pobreza; instituciones sin credibilidad y un Estado enorme que no ha parado de crecer y no brinda mejores prestaciones. Tenemos leyes que reconocen muchísimos derechos y quedan solamente en el papel.

Pero todos sabemos que somos mucho mejor que esto, claro que sí. Somos un gran país, con una enorme potencialidad y vamos a salir adelante por la capacidad, por el talento, por la creatividad y la fuerza de nuestra gente.

Pero lo primero que tenemos que hacer, es reconocer que no estamos bien, aunque nos duela, aunque cueste. Pero es la forma de poner el punto de partida en búsqueda de ese horizonte que todos soñamos y hoy vengo acá a proponerles una hoja de ruta en la cual espero que se apasionen y que se enamoren de ese futuro que podemos conseguir.

Nos toca gobernar en un año histórico, el Año del Bicentenario. Espero que todos estemos a la altura de los desafíos.

Quiero ser claro sobre el punto de partida, ya que venimos de años en los que el Estado ha mentido sistemáticamente, confundiendo a todos y borrando la línea entre la realidad y la fantasía. Así, la credibilidad y la confianza fueron destruidas.

Encontramos un Estado desordenado y mal gestionado, con instrumentos de navegación rotos, se ocultó información, faltan documentos, no hay estadísticas, cuesta encontrar un papel.

En los años que van del 2006 al 2015, los argentinos pagamos al Estado nacional casi 694.000 millones de dólares en impuestos más que en la década del 90. Repito: del 2006 al 2015, los argentinos pagamos más impuestos por 694.000 millones de dólares que en la década del 90.

Pese a eso, encontramos un Estado con dificultades para resolver sus principales responsabilidades. Más recursos no implicaron una transformación de nuestras escuelas, hospitales o una mejora en la seguridad; más recursos no permitieron ni siquiera reducir los problemas estructurales de pobreza e indigencia.

La falta de planeamiento y de un pensamiento responsable y de largo plazo, sumado a la corrupción, la desidia y la incompetencia, hizo que hoy nos encontremos con un Estado con poca o nula capacidad para poder atender sus obligaciones. Nos acostumbramos a vivir así y hasta pensamos que era normal. No lo es, no lo puede ser.

No podemos tolerar que en un país como el nuestro, con tanta riqueza, todavía mueran chicos de hambre. Según el último informe del Observatorio Social de la Universidad Católica Argentina, el 29 por ciento de los argentinos está en la pobreza y el 6 por ciento vive en la indigencia. Además, alrededor del 42 por ciento de la población carece de cloacas; el 13 no tiene agua corriente y más del 40 no tiene conexión a la red de gas.

El modelo de inclusión social y crecimiento, del que tanto habló el gobierno anterior, nos llevó a la pobreza y a la exclusión.

Hace una década que la Argentina, es uno de los países con mayor inflación del mundo, con un promedio anual arriba del 20 por ciento y una inflación acumulada aproximadamente del 700 por ciento en los últimos 10 años.

La causa principal de esta inflación, fue la utilización del Banco Central para financiar el gasto público y atender los servicios de la deuda, tanto emitiendo pesos como usando sus reservas. Esto sometió a la población a una suba de precios constante, que daña, sobre todo, a los hogares que menos tienen.

Aún con casi 694.000 millones de dólares de ingreso extra, encontramos un Estado cuyo déficit es uno de los mayores de la historia de nuestro país: 7 por ciento del PBI. Esto quiere decir que, a pesar de contar con tantos recursos, el Estado gastó más de lo que podía, emitió de manera irresponsable y generó inflación. Esto sucedió mientras vivíamos uno de los momentos de mayor presión tributaria de la historia, al mismo tiempo que el Estado concentró recursos de las provincias de forma unitaria y centralista como nunca antes en las últimas décadas.

Hace 13 años, en este Congreso, el presidente Néstor Kirchner, habló de la importancia de los superávit gemelos, especialmente, del superávit fiscal. Eso después fue dejado de lado.

Recibimos un Banco Central en crisis, con reservas que cayeron de 47.000 millones de dólares a cerca de 25.000 desde que se impuso el cepo. La Argentina tiene uno de los menores porcentajes de reservas respecto al PBI de América latina, 6 por ciento, compara con el 17 por ciento de Chile y México y el 25 de Brasil.

Nos encontramos con una delicada situación fiscal, una de las peores de las últimas décadas por la irresponsabilidad e incompetencia de la anterior gestión. Va a llevar un tiempo ordenarlo, pero estamos comprometidos a hacerlo.

Nos encontramos con un país lleno de deudas, deudas de infraestructura, deudas sociales, deudas de desarrollo. En estos años de vacas gordas no ahorramos, sino que nos comimos nuestro capital, como tantas veces nos ha pasado en el pasado

Mucho se habló de la negociación con los holdouts, también conocidos como “buitres”. Ahora dependerá de este Congreso si terminamos o no de cerrar este conflicto que lleva 15 años. Confío que va a primar la responsabilidad sobre la retórica, que juntos vamos a construir los consensos necesarios.

No resolver este conflicto, les costó caro a los argentinos y favoreció a los tenedores de bonos que se enriquecieron con eso. La deuda pasó de 3.000 a 11.000 millones de dólares. Mientras esa deuda aumentaba, se le pagó al Club de París sin negociar, intereses y punitivos. Y lo peor, es que seguimos teniendo la peor calificación en ese instituto de crédito.

Calculamos que el no acceso al crédito, le costó a la Argentina 100.000 millones de dólares y más de 2 millones de puestos de trabajo que no se crearon.

Durante los últimos 4 años, no creció el empleo en la Argentina, tanto por la inflación como por las trabas que ponía el Estado a las personas y a las empresas: cepo cambiario, restricciones para importar, para exportar, retenciones. El Estado fue obstáculo en vez de ser estímulo y sostén. Alrededor de 1.200.000 personas están desempleadas y hay aproximadamente 3.800.000 argentinos que trabajan en negro. Una deuda muy grande que tiene nuestro país. El trabajo en negro, pone a los trabajadores en una situación muy vulnerable.

Lo que sí aumentó fue el empleo público, pero sin mejorar los servicios que presta el Estado. Nos mintieron camuflando el desempleo con empleo público. Entre 2003 y 2015, la cantidad de empleados públicos creció un 64 por ciento, pasó de aproximadamente 2.200.000 empleos en el 2003, a 3.600.000 en el 2015. Encontramos un Estado plagado de clientelismo, de despilfarro y corrupción; un Estado que se puso al servicio de la militancia política y que destruyó el valor de la carrera pública.

Mucho de esto se explica por la corrupción. Ocupamos el lugar 107 entre los 168 países del Ránking de Transparencia Internacional, muy por debajo de Uruguay y Chile y también por debajo de Cuba, México, Brasil, Colombia y Bolivia.

La corrupción mata, como lo demostró Cromañón, la tragedia de Once y las rutas de la muerte. En cada área de gobierno, hemos encontrado ejemplos de falta de transparencia, ineficiencia y en muchos casos corrupción.

La corrupción no debe ni puede quedar impune, debemos darle todas las herramientas al Poder Judicial para que trabaje en forma independiente pero con tiempos veloces. También fortaleceremos la Oficina de Anticorrupción que encontramos desmantelada.

Mayor gasto público, no implicó mejores políticas públicas. Una de las principales responsabilidades del Estado es cuidar la seguridad de los argentinos. Nos encontramos con un Estado débil, con Fuerzas de Seguridad mal equipadas, mal remuneradas, mal entrenadas y mal tratadas. Un Estado con poca o nula capacidad de investigar y prevenir. Entre la incompetencia y los traumas ideológicos, casi todas las políticas de seguridad de los últimos años, han sido un fracaso. Es por eso que los argentinos hoy tienen miedo y se sienten desprotegidos.

Tenemos un muy preocupante panorama en materia de violencia, crimen, tráfico de drogas y de personas, producto de estas malas políticas. La seguridad no es una sensación, es un flagelo que ha sido negado sistemáticamente, generando otra violencia: la verbal, la denigración de sentir que el Estado no solo no te cuida, sino que te falta el respeto.

Desde el 2008, no se publican los datos del delito. Los primeros datos que pudimos relevar, nos indican que estamos en 3.400 homicidios por año, lo que representa un aumento del 40 por ciento respecto del 2008.

Hoy, la Argentina es un país próspero para los narcotraficantes. Somos un país que recibe droga, la transforma, la vende internamente y la exporta a Europa, a África, a Asia, a Australia, a Medio Oriente y a países vecinos como Chile y Uruguay.

Según la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, la Argentina es el tercer país proveedor mundial de cocaína. El consumo ha crecido exponencialmente, empujado por un narcotráfico que se siente libre para expandirse.

Nuestras fronteras están virtualmente indefensas, ya que sólo el 17 por ciento está radarizado y encima nuestra capacidad de defensa área es muy escasa. De hecho todo nuestro sistema de defensa está desatendido con aviones que no vuelan, unos pocos barcos que funcionan y escasez

de equipamiento en toda las Fuerzas Armadas. Será una tarea de la Justicia investigar si esta situación, que recibimos, fue fruto de la desidia o de la incompetencia o de la complicidad.

La educación pública tiene severos problemas de calidad y hoy no garantiza la igualdad de oportunidades. Si bien hay una importante inversión pública, esto no se tradujo en una escuela basada en la innovación, la exigencia y el mérito. Por todo el país encontramos escuelas con severos problemas de infraestructura, maestros que no tienen suficiente capacitación, alumnos que aprueban sin aprender y padres que no se comprometen.

Se han abierto nuevas universidades y eso es muy positivo, pero también muchas de ellas han sido espacios de militancia política más que de excelencia académica.

Encontramos un Estado que dio poca importancia al rol de la evaluación, en algunas jurisdicciones donde se aplicó la Prueba Nacional de Evaluación respondió sólo el 23 por ciento de los estudiantes. El Estado no cumplió con exigir la obligatoriedad, tampoco fueron publicados sus resultados. Una vez más se escondieron las estadísticas.

La salud pública también tiene enormes desigualdades y problemas estructurales, empezando por el PAMI, institución responsable de cuidar a nuestros queridos abuelos, en el que hemos encontrado despilfarro y corrupción como en las peores épocas, siguiendo el uso de los recursos para la militancia política, como en el caso del “Hospital Posadas”.

Donde más decadencia hemos encontrado es en nuestra infraestructura, lo más indignante es que no faltaron recursos. Se hicieron muchas licitaciones y se gastó muchísimo dinero; sin embargo, prácticamente todas nuestras rutas, puertos, trenes y comunicaciones están deteriorados o saturados.

Empecemos por la energía: hoy nuestro país tiene déficit energético. Eso quiere decir que pasamos de un país que generaba más energía de la que consumía, a un país que debe importar parte de sus necesidades. Esto pone una enorme presión sobre nuestros recursos fiscales y nos genera una dependencia en el exterior.

Del 2003 al 2014, se perdió un stock de reservas equivalente a casi 2 años de producción de petróleo y a más de 9 años de producción de gas, lo que significa una pérdida de 115.000 millones de dólares. Y como si eso fuera poco, la importación se hizo sin control, sin transparencia y con corrupción.

La ausencia de incentivos a la inversión, se vio sobre todo, en el mercado eléctrico, tanto en generación como en distribución. Esa es la causa de los cortes de luz, que pasaron del 2003 al 2014 a casi cuadruplicarse. Nos encontramos con un precio mayorista de la electricidad 10 veces por debajo de su costo y una gran variedad de precios minoristas en cada provincia, generando una profunda injusticia hacia alguien que vivía en el interior respecto a los que vivían en el área metropolitana. Por último, el desarrollo de las energías renovables es casi nulo, más allá de que tenemos una de las mayores potencialidades en energía solar y en energía eólica.

La conexión física tiene enormes problemas por rutas en mal estado, trenes que funcionan mal o no funcionan, puertos atrasados en tecnología, una hidrovía sub-aprovechada y poca conectividad aerocomercial. El 40 por ciento de las rutas está en pésimo estado, pese a que en los últimos 10 años el presupuesto de Vialidad aumentó más de 10 veces y luego de 12 años, la cantidad de rutas con problemas de seguridad – llamadas rutas de la muerte – pasó de 1.000 kilómetros a 3.400 kilómetros y los costos de obras se cotizaron a casi el doble del promedio de obras equivalentes en Latinoamérica.

La inversión se distribuyó según conveniencias políticas y no de acuerdo a un plan vial federal. Hay más de 930 obras iniciadas que estaban

paralizadas o semi-paralizadas a diciembre de 2015. Se dejó una deuda de más de 12.300 millones de pesos y terminar estas obras, que tienen 24 meses de plazos de ejecución promedio, llevaría más de 123.000 millones de pesos, lo que significa que ustedes deben haber puesto en el Presupuesto más de 60.000 millones de pesos para avanzar con esos planes de obras. Pero no, el Presupuesto Nacional aprobado tiene tan sólo 22.000 millones de pesos. Esta anomalía venía desde hace rato, que servía solamente para mantener las obras vivas y seguir acumulando gastos improductivos.

Lo mismo pasó con los ferrocarriles: los trenes comunican sectores productivos de 17 provincias, pero, tras décadas de abandono y falta de inversión, el sector ferroviario fue perdiendo competitividad y todo esto fue en contra de la generación de empleo. El año pasado, el Belgrano Cargas tocó su mínimo histórico de transporte de cargas, transportó 2 millones y medio de toneladas; 3 millones y medio de mercaderías menos que en el 2001. Por esta gran caída, se estima una pérdida de 2.025 millones de pesos, solamente en el 2015.

Todos estos problemas llevaron a nuestro país a una pérdida de competitividad con una economía cada vez más cerrada y temerosa. Estamos en el puesto 106 entre 142 países en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

En un mundo globalizado estamos obligados a competir; la competitividad no es un tema que beneficie a inversores o empresarios, sino que es clave para el desarrollo, para generar empleo y reducir la pobreza.

Podría seguir todo el día, pero por respeto a ustedes aquí presentes y a los argentinos que están mirando, voy a cortar acá. Pero me comprometo a publicar todos los datos, área por área, para que todos los argentinos sepan el estado en que estaba la Argentina, en diciembre de 2015.

Este diagnóstico no debe servirnos para deprimirnos ni siquiera para enojarnos, tiene que servir para que tomemos conciencia de la magnitud del desafío que tenemos por delante. Pero sobre todo, para reafirmar que somos mejores que esto, somos mejores que la vida que llevamos. Los argentinos juntos podemos lograr superar cada uno de estos problemas. No estamos condenados a vivir mal, a vivir tensos, a vivir con miedo e inseguridad. Pero es hora de dejar de compararnos con nuestras peores épocas, levantémonos la vara y comparémonos con todo lo que podemos hacer. Ese es el desafío.

En estos casi 3 meses de gestión, trabajamos para normalizar nuestro país enfrentando desafíos en lo social, en lo político y en lo económico, también en nuestro vínculo con el mundo, en nuestra relación con la Justicia, en el diálogo con los gobernadores y en el trato con la prensa. Cumplimos con lo que creemos es el espíritu de la democracia.

La democracia es un sistema de unión y entendimiento, un mecanismo para resolver conflictos, más que para generarlos. Es momento de unir a los argentinos y respetar nuestras diferencias.

Lo primero que hicimos fue convocar a nuestros gobernadores, más allá que la mayoría no pertenece a Cambiemos y no quedamos en una declaración, atendimos las emergencias juntos, debatimos alrededor de los recursos, discutimos las obras que nos pueden ayudar a crecer. Y yo quiero agradecerles a los gobernadores por su generosidad de aceptar esta nueva forma de trabajar en equipo.

Para nosotros el poder no es propiedad de nadie, creemos realmente en la división de poderes. El sentido del poder es respetar la ley y servir al ciudadano, no ponerse al servicio de quienes gobiernan; nosotros tenemos que estar al servicio de nuestra gente.

Ahora que empieza el año parlamentario, también queremos convocarlos a ser parte de un mismo equipo a través de un Congreso activo que discuta las leyes, que busque las mejores soluciones y las mejores medidas para los argentinos.

Este año se cumplen 40 años del golpe militar, un golpe que consolidó la época más oscura de nuestra historia. Aprovechemos este año para gritar todos juntos: “Nunca más a la violencia social y política”.

La democracia se empobrece cuando la relación con los demás pasa por imponer y someter. Queremos acabar con la lógica de amigos y enemigos. Es cierto que hay conflictos pero ellos son parte de la democracia y vivir en democracia, significa administrándolos usando el diálogo. La Argentina que viene es el país del acuerdo, del encuentro, del cuidado y las buenas intenciones que sé que compartimos con todos los argentinos.

Los tres grandes desafíos son: una Argentina con pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos.

Para salir de la pobreza necesitamos más trabajo y menos inflación, que es la que devora el salario de los que menos tienen. Mi obsesión, nuestra obsesión va a ser más y mejores trabajos y menos inflación.

La inflación existe porque el gobierno anterior la promovió, ya que creía que era una herramienta válida de la política económica.

Siempre estuvimos en contra de esa mirada, la inflación es perversa, destruye no sólo el poder adquisitivo de los más débiles, sino que destruye la confianza y la previsibilidad, promoviendo la especulación y la falta de información; la inflación ha estado alta estos dos meses, producto de la inercia de muchos años de inflación alta y de la transición irresponsable que vivimos. Pero estamos convencidos que la inflación va a ir bajando hacia el final del año.

Hay que respetar el voto democrático, señores, hay que respetar la voto de la democracia.

Pero estamos convencidos que la inflación irá bajando con el correr de los meses, porque la principal medida para eso, fue ir reduciendo la emisión monetaria descontrolada de estos años e ir bajando el déficit fiscal el cual debe llegar a cero al final del cuarto año.

Además, queremos mejorar la competencia y el funcionamiento del mercado para que nadie abuse de sus posiciones dominantes y especule contra el consumidor.

Quiero ser bien claro en esto, que nadie crea que seremos tolerantes con aquellas empresas que se quieran poner por encima de la Justicia.

No vamos a tener la arbitrariedad ni seremos matones como algunos han sido, pero fortaleceremos la defensa de la competencia, los controles ambientales y combatiremos la evasión impositiva y previsional.

También, anunciaremos la actualización automática de los montos de las jubilaciones, de las asignaciones familiares y de la Asignación Universal por Hijo.

Aumentamos el 160 por ciento el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias para que dejen de pagarlo quienes no corresponde que lo hagan; el 75 por ciento de los contribuyentes que pagan ese impuesto, verán un beneficio en su bolsillo entre el 9 y el 22 por ciento y el complemento imprescindible de las escalas deberá ser tratado por el Congreso lo antes posible.

Aumentamos la cobertura de las Asignaciones Familiares y los montos para quienes más lo necesitan, más de 1.200.000 chicos pasarán a ser incluidos y 1.600.000 chicos, que ya recibían asignaciones, pasarán a cobrar el máximo.

Entre estas dos medidas, sólo en el 2016, hemos transferido casi 50.000 millones de pesos del Estado al bolsillo de los trabajadores. Y muchas de estas medidas surgieron de escuchar durante años el reclamo de nuestros sindicalistas.

Cuando me reuní con ellos tuvimos una enorme coincidencia sobre el diagnóstico y los compromisos a asumir, valoro mucho su experiencia y el aporte que pueden hacer en este desafío de sacar el país adelante.

A todos nos gustaría ir más rápido, pero tenemos que ser muy responsables frente al estado de fragilidad en que recibimos a nuestra economía.

Y cumpliendo con un compromiso que asumimos en la campaña, levantamos el cepo y todas las restricciones cambiarias sin que ocurriesen ningunas de las desgracias pronosticadas.

También sacamos las restricciones a la exportación en todos los sectores primarios e industriales, excepto a la soja que tendrá una reducción paulatina. Suprimimos las trabas al comercio exterior que frenaban la economía y nos ponían en conflicto con la Organización Mundial del Comercio, lo que impulsará el crecimiento de la producción y del trabajo en todas las provincias.

Ustedes saben las crisis que enfrentaban las economías regionales y que algunas aún enfrentan; ponerlas en marcha con estas medidas era clave para poder generar trabajo en las provincias, necesitamos volver a crecer cuanto antes para que de esa manera, se genere trabajo digno en todo el país.

Para impulsar el turismo y nuestra economía, vamos a cumplir nuestra promesa de hacer de Aerolíneas Argentinas una empresa bien administrada que sirva para que tengamos un país más conectado sin que sea una carga para todos los argentinos.

Dimos los primeros pasos para el sinceramiento del sector energético, entendemos que esto afectó a muchos, pero nos guiaron los principios de la equidad y de la sostenibilidad, igualamos la situación entre la región metropolitana y el resto del país y creamos una tarifa social para quienes realmente necesitan el apoyo del Estado.

Estamos en default desde el 2002 y en estos meses dimos pasos necesarios para cerrar esta etapa. Mucho se habló de la negociación con los holdouts, también conocidos como “buitres”. Ahora dependerá de este Congreso si terminamos o no de cerrar este conflicto que lleva 15 años. Confío en que va a primar la responsabilidad de la retórica y que juntos vamos a construir los consensos necesarios.

No resolver este conflicto, le costó caro a los argentinos. Estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo.

Yo les vengo a decir que esto lo tenemos que construir juntos así que me alegro que hayamos tenido una primera a tarea.

Estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo, la globalización es una realidad y creemos que, además de las amenazas y los desafíos que eso trae, trae inmensas oportunidades que debemos aprovechar. Lo que primero hicimos fue dar una señal de la importancia que tiene el MERCOSUR para nosotros, reimpulsando conversaciones con Brasil, Uruguay y Paraguay.

Pudimos poner en marcha nuevamente las conversaciones con la Unión Europea, para que se inicie la negociación entre ambos bloques. Cerramos conflictos pendientes y deudas con Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia, y también reafirmamos nuestro compromiso con la democracia y los derechos humanos en la región.

Conversé también con los presidentes de México, Perú, Ecuador, Colombia para impulsar una agenda de trabajo compartido. Además de esto, restablecimos relaciones con los Estados Unidos, Francia, Italia, Inglaterra, Alemania e Israel, luego de años de conflictos, diferencias o a veces simplemente negligencias.

En el caso del Reino Unido, tal como conversamos con el Primer Ministro Cameron, dialogar no implica renunciar a nuestro reclamo sobre la soberanía de las Islas Malvinas.

Al contrario, el aislamiento y la retórica vacía, alejan cualquier posibilidad de encontrar una solución.

También reafirmamos nuestra relación estratégica con China, el diálogo con Rusia, con los países árabes, queremos abrir el trabajo con los países africanos y fortalecer mucho la relación con todo el Este asiático.

Pero para hacer la Argentina del siglo XXI, tenemos que construir el Estado del siglo XXI, un Estado integrado, eficiente, inteligente, transparente, participativo e inclusivo, un Estado que esté, sobre todo, al servicio de la gente.

Para construir ese Estado, creamos el primer Ministerio de Modernización de nuestra historia, que trabajará con cinco ejes principales: modernización administrativa, actualización de la infraestructura tecnológica, gobierno abierto, gobierno digital y finalmente, una política que desarrolle los recursos humanos y que dé valor a la carrera pública.

Otro gran objetivo que nos propusimos como gobierno, es derrotar el narcotráfico, la principal amenaza a la seguridad. Tal como hablamos con el Santo Papa, tenemos que trabajar todos juntos en esta lucha contra ese flagelo que enferma y mata a nuestros hijos.

Desde que empezamos a gobernar, reconocimos el problema, decretamos la emergencia en seguridad y dispusimos que el Consejo de Seguridad Interior permanezca en sesión permanente. Al cumplir con el compromiso que compartí con todos los candidatos a presidente de transferir la Superintendencia Metropolitana de Seguridad de la Policía Federal a la Ciudad de Buenos Aires, comenzamos a trabajar para profesionalizar y especializar en delitos complejos a nuestra Policía Federal y que actúe en todo el país.

Aún falta mucho, pero estamos cambiando la tendencia cada día. El desafío de unir a los argentinos, es el más importante de todos porque es el que necesitamos para concretar el de pobreza cero y el de derrotar el narcotráfico.

Quienes vivimos en este país tenemos muchas heridas que sanar porque durante años fuimos conducidos a un enfrentamiento permanente de persecuciones, choques y negar al otro. No se sale de la cultura del enfrentamiento con venganza, sino fortaleciendo nuestra hermandad.

No nos olvidaremos que hace poco más de un año, aparecía muerto el fiscal Alberto Nisman en circunstancias que todavía son inciertas pero que de a poco comienzan a aclararse. No nos olvidaremos tampoco de los argentinos víctimas del terrorismo, acompañamos la declaración de inconstitucionalidad del Memorandum de Entendimiento con Irán.

Queremos saber qué ocurrió. Y por eso también elevamos al rango de Secretaría de Estado la Unidad Especial de Investigación de la Causa AMIA; necesitamos verdad y justicia.

También hemos encarado una normalización de los medios públicos, buscando que sean pluralistas y de calidad y no espacios de difusión de propaganda del gobierno.

Lo mismo hicimos con todas las expresiones culturales de difusión del Estado; sostuvimos la gratuidad de Fútbol para Todos, logrando ya bajar los costos y seguiremos en esa línea al licitar el sistema en el segundo semestre.

Además, hemos lanzado el Plan Belgrano, un ambicioso proyecto de reivindicación histórica del Norte argentino. Luego de muchas décadas de postergación, desarrollaremos inversiones públicas de infraestructura productiva y social. El objetivo es llevar desarrollo y trabajo a los que viven en las provincias del Norte Grande.

Quiero una Argentina unida y lo mismo me decían todos aquellos argentinos que me abrieron las puertas de sus hogares, que me abrieron sus corazones, que compartieron conmigo sus dudas, sus miedos y sus angustias. Como ese pequeño productor, que me dijo que tenía que abandonar su tierra, porque eran tantas las trabas que le ponía el Estado que ni siquiera pagaba sus insumos; o como esos hombres y esas mujeres que me decían que no llegaban a fin de mes producto de la inflación; o esos padres, que no podían conciliar el sueño hasta que sus hijos volvían a casa por la inseguridad en la que vivimos.

Es duro claramente escuchar esos relatos; es triste. Pero también escuché otra cosa: una esperanza arrolladora, una convicción de que juntos vamos a salir adelante. Y por eso les prometí que no me iba a olvidar de ellos, que no me puedo olvidar de ellos; no me quiero olvidar de ellos. Es la parte central de mi presidencia. Cada día, cuando llego a mi oficina, lo que pienso es qué injusticia podemos corregir, qué desigualdad podemos solucionar, demostrando que es mentira que eran inevitables.

Y ahí está nuestro principal problema: esa negatividad que nos ha llevado a pensar durante años que era así, que la corrupción era una forma de ser de los argentinos, que la pobreza vino para quedarse y no tiene solución.

Yo quiero denunciar esa visión triste, aplastante, frustrante, porque no es verdad. Todo puede cambiar y ya lo estamos cambiando.

Por eso les pido que no tengamos miedo. No tengamos miedo a la transformación. Estamos juntos, estamos juntos el Gobierno y los ciudadanos; los ciudadanos entre sí y este Presidente junto a 40 millones de argentinos, formando el equipo que va a cambiar la historia.

Desde esta realidad en la que estamos, que no queremos negar, sino transformar, vamos a proponer una agenda de trabajo para el futuro. En primer lugar, quiero mencionar una intensa agenda para vincularnos con el mundo, para tener una Argentina protagonista en los debates y procesos de la agenda internacional. La Argentina puede ser parte de la solución de cuestiones globales, como la agenda de pobreza y la distribución del ingreso, la democracia y los derechos humanos, la pelea contra el terrorismo y el narcotráfico, la investigación científica y tecnológica, la preservación de la paz, el diálogo interreligioso, la promoción del comercio y las inversiones y la lucha contra el cambio climático.

En este último sentido, le pido a este Congreso que apruebe lo antes posible los compromisos que asumimos en la última Cumbre de Cambio Climático, en París, demostrando nuestra profunda convicción en la defensa del medio ambiente.

La Argentina es un país que tiene todo para dar; el mundo lo está viendo y por eso, paso a paso, nos estamos convirtiendo en un lugar del que todos quieren saber, donde todos ven oportunidades.

Para insertar a la Argentina en el siglo XXI, todo empieza con la educación. Ahí es donde se gesta el futuro del futuro; por eso, hace unas semanas en Jujuy, el ministro Bullrich, junto a todos los ministros de Educación de las provincias, fijaron un acuerdo llamado la Declaración de Purmamarca, que traza los ejes de la revolución educativa que queremos afianzar; entre otros puntos, el documento propone implementar la

innovación educativa y el aprendizaje en entornos digitales y con nuevas tecnologías e incorporar progresivamente la jornada extendida, a través de actividades escolares, artísticas y deportivas.

En esa Declaración, también se incluyó la necesidad de avanzar en la obligatoriedad a partir de los tres años de edad; los primeros años de vida son claves para el desarrollo.

Por eso, vamos a presentar un proyecto de ley de universalidad de la educación de nivel inicial a partir de los tres años.

El otro proyecto de ley, que considero primario para nuestro futuro, es el de la creación del Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa. Para mejorar la educación tenemos que evaluar, tenemos que saber dónde estamos parados y permitir generar la jerarquización del rol del docente. De esta manera, mejorando la educación pública y profundizando las políticas de ciencia y tecnología, nos iremos acercando más a una sociedad del conocimiento.

El futuro de nuestro país, pasa por ese valor agregado que podemos generar a partir de la investigación, del desarrollo y de la transferencia tecnológica, la creatividad, el pensamiento y la innovación. Pero tenemos que asegurarnos que todos los argentinos puedan ser parte de esta realidad.

Vamos a trabajar también para que en cuatro años, hasta el pueblito más alejado tenga acceso a Internet con la misma tecnología, velocidad y calidad que en otros países. Hoy, esto es un derecho básico, una necesidad central para poder desarrollar una economía del conocimiento y de la innovación.

Para cuidar a los que menos tienen, vamos a proponer la devolución del IVA para los productos de la canasta básica alimentaria.

Hemos ampliado las asignaciones familiares y vamos a proponer ampliar la Asignación Universal por Hijo para llegar a cada vez más niños. Además, me comprometo a trabajar para que al final de la gestión, todos los niños reciban un ingreso universal a la niñez, proyecto de la autoría de la doctora Carrió.

Espero que en los próximos meses podamos avanzar entre todos en la búsqueda de consensos para lograr un diseño unificado y transparente que cubra a todos los niños.

Los jubilados también serán una prioridad para nosotros; la enorme cantidad de juicios previsionales, marcan una deuda que aún no ha sido saldada. Debemos trabajar juntos para construir el camino que nos permita ir normalizando lo pendiente y, a la vez, diseñar una respuesta sustentable en reclamo del 82 por ciento móvil.

Tenemos que cambiar la tendencia en la lucha contra el narcotráfico; eso va a requerir de muchos cambios legislativos, que espero que el Congreso trate con la velocidad y la seriedad que el tema requiere. Proyectos como la reforma del Código Procesal Penal, el fortalecimiento de la Justicia Federal, la ley del arrepentido y el decomiso de bienes provenientes del crimen organizado, tienen que estar entre las prioridades de este Congreso.

Para unir a los argentinos, tenemos que fortalecer nuestras instituciones, debemos fortalecer la transparencia y los órganos de control. Para eso, promoveremos la rápida sanción de la ley de acceso a la información pública para que, junto a la política de gobierno abierto, tengamos un Estado transparente y abierto a la colaboración.

También necesitamos una nueva ley de compras públicas y desarrollo de proveedores, para romper los bolsones de corrupción y mejorar la eficiencia.

Impulsaremos una reforma de la Justicia para fortalecer su independencia y mejorar su funcionamiento; hace falta regular la subrogancia de jueces, reformar el Consejo de la Magistratura y reformar las leyes orgánicas del Ministerio Público Fiscal, de la Defensa Pública y del Poder Judicial.

También les pido que avancemos en la designación de los jueces de la Corte Suprema, así normalizamos lo antes posible su funcionamiento.

Ha habido un gran consenso de que no podemos seguir votando como lo hicimos en el 2015. Por eso, en este año en que se cumplen 100 años de la elección de Don Hipólito Yrigoyen, primer presidente votado en elecciones libres, impulsaremos una ambiciosa reforma política. Ya estuvimos reunidos con todos los partidos políticos y hay consensos acerca de las principales reformas: terminar con la boleta papel, hacer independiente el control del comicio y unificar el calendario electoral. Espero que este tema sea una demostración de la construcción de consensos y acuerdos que demuestran que estamos a la altura de la historia.

Debemos unirnos en esta agenda de crecimiento y sin importar el partido político al que pertenezcamos, tenemos que trabajar unidos para cuidar a los argentinos.

Quiero un país donde la igualdad no sea uniformidad. Creo en la diversidad inclusiva y celebrada. Creo que cada uno tiene derecho a pensar como le parezca y quiero que, en este país, todos podamos elegir y tener un Estado que estimule eso.

Pero también quiero decirles hoy, que tenemos que alejarnos definitivamente de la viveza criolla mal entendida, de la búsqueda del atajo; tenemos que apostar al trabajo en equipo, tenemos que recordar lo que nos enseñaron nuestros padres y abuelos que es la cultura del trabajo, la cultura del esfuerzo, ese esfuerzo que dignifica, ese esfuerzo que te eleva la autoestima, esa responsabilidad del esfuerzo que te aleja de la deshonestidad y de la

improvisación. Esa responsabilidad que tiene que llevarnos a entender que no nos podemos sentar a esperar que alguien resuelva nuestros problemas, nosotros con nuestro esfuerzo lo vamos a hacer.

Por eso me acordaba que alguien una vez me dijo que yo soy un ingeniero construyendo puentes y esa metáfora me gusto. Me gustaría poder hoy decirles que voy a construir un inmenso puente que nos lleve de las frustraciones, de las amarguras del pasado a la alegría de construir ese futuro maravilloso.

Pero ese puente no lo construye un ingeniero ni una persona sola, ese puente lo construimos todos juntos o no se construirá jamás.

¿Cuál es ese país con el que sueño? Un país que no miente, un país que te cuida, un país donde la gente no se rinde, un país que crece y que ayuda a crecer, un país que estimula el desarrollo personal y de la familia, un país que te convoca a tu aventura personal.

Y yo estoy aquí, en buena fe, con las mejores intenciones, sin querer tener razón, sin resentimientos ni rencores, para proponerles una vía de crecimiento, un proyecto de crecimiento. Y estoy abierto para recibir todas las mejoras que ustedes tengan para introducir; es más, quiero lo mejor de cada uno de ustedes para darle lo mejor a los argentinos.

Sé que a los argentinos nos han prometido mucho y muchas veces y nos han cumplido muy poco, entonces nos cuesta creer.

Pero yo les digo que no les voy a mentir, estas transformaciones no se hacen de un día para el otro. Estas transformaciones, estas grandes transformaciones se llevan a cabo dando pequeños pasos todos los días. Pero la buena noticia que tengo para darles es que ya empezamos a dar esos pequeños pasos, ¡porque se puede, claro que se puede!

Y por eso los invito a todos, absolutamente a todos a compartir estos desafíos, sabiendo que los vamos a poder llevar a cabo.

Y diciendo esto, dejo formalmente inauguradas las sesiones ordinarias del Congreso.

Muchas gracias.

▶ INTRODUCCIÓN ◀

En diciembre de 2015, el Estado Nacional argentino tenía poca capacidad para atender sus obligaciones, más gobernado por la inercia, la indiferencia y la corrupción que por el espíritu de reforma, el profesionalismo y el servicio público. Era un Estado desordenado y desorientado, que tenía los instrumentos de navegación rotos y cuyas distintas áreas no se comunicaban entre sí. Se veían, además, en muchas dependencias de la Administración Pública Nacional, los rastros de años –y a veces décadas– sin planificación ni un pensamiento responsable o de largo plazo.

Entre 2006 y 2015, como dijo el presidente Macri en sus palabras a la Asamblea Legislativa, los argentinos pagaron al Estado nacional casi 694.000 millones de dólares en impuestos más que en la década iniciada en 1990. Esto ocurrió por razones fortuitas, como la alta meseta de varios años en los precios de las materias primas, pero también por mérito propio, gracias al mayor ingenio del Estado para hacer más efectiva la recaudación de impuestos. Pese a esto, el Estado Nacional todavía tenía en diciembre de 2015 muchas dificultades para resolver sus principales responsabilidades. Estos cientos de miles de millones de dólares extra permitieron mayores transferencias a los ministerios encargados de solucionarlas, y es cierto que aumentaron sus presupuestos. Pero también es cierto que, a pesar de esta inyección, los problemas de la educación son similares a los de 2003 (algunos de ellos son incluso más graves), que la seguridad de los ciudadanos empeoró (lo muestran las estadísticas que se dejaron de publicar en 2008 y reveladas después del cambio de gobierno) y que deudas pendientes de larga data, como los reclamos judiciales de los jubilados o el sistema de coparticipación, fueron prácticamente ignoradas a lo largo de todo el período. Mucho menos sirvió la inyección extra para reducir los problemas estructurales de pobreza e indigencia, que en diciembre de 2015 estaban estancados en niveles demasiado altos.

El balance de la década anterior al cambio de gobierno incluye muchos logros, como la ampliación de la cobertura social para niños y adultos mayores, el bajo nivel de deuda pública del Tesoro, las políticas de Estado en ciencia y tecnología y un puñado de programas exitosos, como los calendarios de vacunación del Ministerio de Salud. Pero los reportes enviados por las distintas áreas de la Administración Pública Nacional, y que constituyen el corazón de este informe, también muestran que el Estado estaba mal administrado, a menudo con desidia y desinterés por lo público, y que le costaba mucho emprender reformas duraderas y robustas que mejoraran la calidad del gobierno. Los reportes también muestran una cronología de problemas que se iban haciendo más serios con el tiempo y eran enfrentados con parches y soluciones temporarias que no lograban frenar el espiral. Muchas de las tendencias que aparecían moderadas en 2009 o 2010 se habían acelerado y salido de control en 2013, 2014 y, sobre todo, 2015.

En los reportes de los ministerios y organismos descentralizados también se puede ver que la Argentina de 2015 se acercaba a una crisis. Una muestra de esto es que buena parte de las agencias del Estado dejaron de pagarles a sus proveedores, beneficiarios y contratistas en algún momento del año. ¿Cuánto tiempo más podía durar esta situación? En julio, por ejemplo, la petrolera estatal Enarsa dejó de pagarle a la boliviana YPFB por el gas importado. Bolivia siguió mandando el gas, pero en diciembre de 2015 la deuda acumulada era de casi 400 millones de dólares. También en julio la Secretaría de Vivienda dejó de mandar fondos para viviendas sociales y, como consecuencia, miles de casas quedaron sin terminar. Algo parecido ocurrió con las obras de la Dirección Nacional de Vialidad, que dejó de mandar fondos en agosto y vio cómo enseguida empezaron a paralizarse las obras en la Ruta 5, la Ruta 7 y muchas otras. Las obras de infraestructura ferroviaria dejaron de avanzar entre julio y septiembre. Por decisiones como éstas, unos 50.000 obreros de la construcción perdieron sus trabajos. En septiembre, el Ministerio de Educación dejó de mandarles fondos a las universidades nacionales.

La deuda acumulada en el momento del cambio de gobierno era de 7.000 millones de pesos.

En diciembre de 2015 la Argentina era también uno de los países con más inflación del mundo, con un promedio anual reciente de más del 20% y una inflación acumulada de aproximadamente el 700% en los diez años anteriores. La causa principal de esta inflación fue el uso del Banco Central para financiar el gasto público y pagar los servicios de deuda pública. El déficit del Estado Nacional, al mismo tiempo, era uno de los mayores de la historia del país a pesar de que coincidió con uno de los momentos de mayor presión tributaria de la historia y de que el Estado Nacional concentró recursos de las provincias como no lo hacía desde hacía varias décadas. Una posible lección de estos números es que en la década anterior a diciembre de 2015, y al igual que en la década de los '90, la Argentina consumió más de lo que produjo. En los '90 pagó la diferencia con endeudamiento. En años más recientes la pagó con inflación.

El empleo estaba en una situación similar, planchado, a la espera de mejores o peores noticias sobre el futuro de la economía, y atenazado por la combinación de inflación y cepos varios que le impedían crecer. A pesar de que en los primeros años del gobierno anterior hubo una mejora genuina del empleo, y una reducción notable de la desocupación, en los cuatro años anteriores a diciembre de 2015 no creció el empleo privado o, en sus mejores años, creció más despacio que la población activa. Más de un millón de argentinos estaban desempleados y casi cuatro millones, un número que se mantuvo tercamente alto a lo largo de toda la década, trabajaban en negro.

Un país grande y poco poblado como la Argentina necesita tener excelentes medios de transporte, tanto para las personas como para los productos, entre las distintas provincias. El panorama en el momento del cambio de gobierno, sin embargo, era poco alentador: había rutas en mal estado, trenes que funcionaban mal o no funcionaban, puertos

con tecnología atrasada, una hidrovía mal aprovechada y poca actividad aerocomercial. El 40% de las rutas estaba en pésimo estado, pese a que el presupuesto de Vialidad Nacional se había multiplicado por diez, y la cantidad de kilómetros de ruta con problemas de seguridad había saltado de 1.000 a 3.400. Algo parecido ocurrió con los ferrocarriles. Tras décadas de abandono y falta de inversión, el sector ferroviario fue perdiendo competitividad y empleo. El Belgrano Cargas, por ejemplo, que lleva mercaderías desde el noroeste hasta los puertos exportadores, tuvo en 2015 el peor año de su historia, al transportar sólo 2,5 millones de toneladas de mercadería, tres millones y medio de toneladas menos que en 2001.

Cuando llegaron las elecciones, por lo tanto, y después, la asunción de las nuevas autoridades, la Administración Pública Nacional estaba en un estado cercano a la parálisis, con varias cadenas de pagos cortadas, ahogada por una situación macroeconómica cada vez más delicada y aparentemente resignada a que algún tipo de crisis recompusiera la situación. Dependiendo del sector o ministerio, el Gobierno había dejado de funcionar hacía tres, cuatro o cinco meses.

EL ESTADO DEL ESTADO

Aunque algunos se acentuaron en los últimos años, el Estado argentino arrastra problemas desde hace décadas. Incrementó su tamaño y también sus recursos, pero mejoró menos de lo esperable su capacidad de proveer bienes públicos a la ciudadanía. Las instituciones de la república, en lugar de controlar la gestión y prevenir hechos de corrupción, se emplearon en ocasiones como un instrumento en la lucha política a favor del oficialismo y fueron desmanteladas cuando se volvieron una amenaza para quienes ocupaban el gobierno.

En diciembre de 2015, el nuevo gobierno encontró en el Estado nacional una actitud ambivalente con respecto al empleo público. Si bien en los años anteriores la planta de personal en todos los niveles del Estado había crecido sustancialmente –un 64%, de 2.200.000 a 3.600.000, entre 2003 y 2015–, la calidad, la productividad y la coordinación de esos empleos no mejoró de ninguna manera notoria. Existía un discurso a favor del empleo público desmentido por sucesivas gestiones que mantenían al empleo público en situación de precariedad, mal remunerado, mal organizado, en algunos casos como un sostén de militancia política y, en muchos otros, con pocas oportunidades de crecimiento para los muchos empleados que se tomaban en serio su servicio público y querían progresar profesionalmente.

La carrera pública, por ejemplo, estaba completamente desactualizada y no contemplaba el mérito y el esfuerzo de cada trabajador. La capacitación del personal estaba desarticulada y no perseguía objetivos de crecimiento profesional dentro de la administración pública. Los plazos de los concursos públicos eran demasiado extensos: algunos de ellos llevaban abiertos más de dos años sin que se alcanzara el nombramiento del personal. De los alrededor de 217.000 empleados de servicio civil en la administración centralizada y descentralizada, más de 70.000 tenían contratos precarios, que debían ser renovados cada año a voluntad de sus jefes de área. No había, además, ninguna coordinación: en diciembre de 2015 se localizaron en la Administración Pública Nacional 36 sistemas distintos de liquidaciones de sueldo y administración de personal. Había, además, 13.635 personas con la edad requerida para jubilarse y no lo habían hecho, impidiendo de esta manera la renovación natural de cualquier organización y la aparición de oportunidades para los empleados más jóvenes.

Este sistema, que no podía ver más allá de sus narices ni planificar más allá de la liquidación de fin de mes, generaba o permitía situaciones curiosas. Por ejemplo, empleados en dependencias de todo tipo que

cobraban un sueldo y no asistían a su lugar de trabajo. En el Indec, por ejemplo, había 30 personas contratadas que en los sistemas de presencia tenían un promedio de menos de dos horas por día. En el Ministerio de Justicia había 50 personas contratadas a quienes se les pagaba un sueldo a pesar de que vivían en el interior y no tenían registros de ingreso al ministerio o ninguna otra oficina. En la Entidad Binacional Yacyretá, 130 personas contratadas no asistían a su puesto de trabajo. Otra práctica habitual era la contratación de personas por su afinidad política para hacer trabajos casi exclusivamente de militancia política. En el Centro Cultural Kirchner, 600 personas contratadas no tenían conducción, programas de trabajo ni roles asignados. En el último trimestre de 2015, antes y después de las elecciones presidenciales, el Hospital Posadas contrató a 644 personas que no eran profesionales de la salud ni tenían tareas asignadas.

El desorden y la falta de coordinación permitían que se generaran situaciones imposibles de mantener si la administración fuera más transparente o tuviera más controles. En la Secretaría de Comunicación Pública, por ejemplo, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, había 500 personas contratadas repartidas en apenas tres oficinas, sin tareas asignadas o con tareas superpuestas. En el Ministerio de Justicia se encontraron 500 personas contratadas a partir de junio de 2015 que no cumplían funciones específicas. En el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas había 97 personas contratadas con tareas superpuestas. La mitad de ellas, sin tareas asignadas. En el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), 35 personas contratadas no tenían tareas asignadas.

Como ejemplos probablemente menores, pero que reflejaban un estilo transversal a la Administración Pública, en lo que era el Ministerio de Planificación había oficinas con un sólo teléfono y 10 telefonistas. En Jefatura de Gabinete, diez personas con la función de fotocopiado y una sola fotocopidora. En Cultura, 30 personas hacían un solo clipping de noticias.

Además, corrían por cuenta de universidades nacionales gastos corrientes de otras dependencias del Estado. Por ejemplo, el auto del ministro de Salud estaba contratado por la Universidad Nacional de Entre Ríos. El descontrol de la Administración Nacional se extendía con frecuencia a los servicios contratados y al pago –o impago– de esos servicios. En diciembre de 2015, por ejemplo, el Estado nacional debía más de 350 millones de pesos en facturas de telefonía fija y móvil y consumo de datos de Internet. Había contratadas 62.000 líneas celulares, de las que 2.300 ya se dieron de baja y unas 20.000 están en análisis. La deuda con las operadoras móviles era de alrededor de 80 millones de pesos. Con las empresas de conexión a Internet, que gestionan los enlaces de los organismos públicos, la deuda era de 187 millones de pesos. A los proveedores de telefonía fija se les debían 83 millones de pesos.

Más allá de los ejemplos y los casos curiosos, la Administración Nacional mostraba en diciembre del año pasado estructuras organizativas anacrónicas, sin una planificación estratégica, una división de funciones sin una lógica organizacional ni retribución acorde y una inexistencia de planeamiento en la cantidad y calidad de las dotaciones.

En tecnología y ciberseguridad, el panorama era similar. No había una política en materia de tecnología y sí había un desaprovechamiento de las inversiones existentes. Un ejemplo de esto último era el data center de ARSAT, de gran calidad técnica y excelente infraestructura, que funcionaba sólo al 5% de su capacidad y cuya inversión había significado grandes erogaciones del dinero público. Otro ejemplo era el Plan Nacional de Cibersalud, dependiente del ex Ministerio de Planificación Federal y del Ministerio de Salud, para cual se compraron equipos de última tecnología que no estaban conectados a internet y no contaban con los sistemas operativos aptos para funcionar.

La innovación informática, un área de creciente importancia en la gestión pública, reconocida en todo el mundo como una de las herra-

mientas que más puede hacer por mejorar la organización del Estado y su relación con los ciudadanos, estaba completamente desarticulada y abandonada, entregada a los esfuerzos individuales de algunas dependencias. Había una oficina que debía encargarse de la planificación de la estrategia informática del Estado, pero en diciembre de 2015 se encontraba completamente desarticulada.

No sólo no se localizaron estrategias o programas específicos de innovación informática. Además, las normativas estaban desactualizadas, sobre todo las relacionadas con el procedimiento administrativo electrónico y las normas de conservación de archivos digitales. No había acceso a las plataformas de soporte de las redes de ciberseguridad. Tampoco había software para escaneo y detección de vulnerabilidades en cuanto a la seguridad informática.

Otro costado de la Administración Nacional que en diciembre de 2015 acumulaba años (incluso décadas) de atraso era la gestión de documentos y trámites, tanto internos como en la atención al público. El año pasado, por ejemplo, se acumularon 150 millones de documentos. La tramitación de cada uno de ellos con frecuencia demoraba varios meses. La tramitación de expedientes, que seguían siendo un papel y transportados a mano de un ministerio a otro, llevaba décadas de atraso. Esto incluye a las licitaciones, que también seguían siendo en papel. No había, tampoco, ningún tipo de control sobre el proceso de tramitación. Los expedientes se perdían o se “cajoneaban” sin que nadie tuviera control sobre por qué ocurría eso. El 54% de todos los trámites públicos no se podían realizar a distancia. Había excepciones: algunas dependencias habían aplicado prácticas actualizadas, con equipamiento moderno y personal capacitado, para la gestión de sus trámites y documentos, pero eran casos aislados.

El sistema de contrataciones del Estado, por su parte, tenía serias deficiencias de funcionamiento. En muchos casos el procesamiento se completaba

manualmente, quizás porque el sistema de procesamiento de la información de la Oficina Nacional de Contrataciones databa del año 2001. Según una estimación de las nuevas autoridades, hasta diciembre de 2015 se publicaba menos del 50% de los procedimientos de compras de la Administración Pública Nacional que debían ser publicados. Varias veces en los últimos años se había intentando poner en marcha un sistema electrónico de Compras –llamado provisoriamente “AR COMPRAS”– cuya puesta en marcha fracasó por errores en la definición y el desarrollo. Nunca se pudo usar.

Si bien es miembro desde 2012 de la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto, la Argentina ha incumplido sus compromisos previamente asumidos y no ha tenido un rol activo en la materia. Más bien todo lo contrario. Al momento del cambio de gobierno, el país se encontraba en el puesto 54º en materia de apertura de datos públicos. Uruguay, en cambio, se ubicaba 7º.

El descuido de la tarea pública fue acompañado por una progresiva falta de transparencia y por la incidencia de la corrupción. En el ranking que todos los años elabora la organización civil Transparencia Internacional, Argentina ocupa el lugar 107º entre 168 países ordenando desde los menos a los más corruptos, muy detrás de Uruguay y Chile y también de otros países latinoamericanos como Cuba, México, Brasil, Colombia y Bolivia. La corrupción no es un fenómeno cuyas consecuencias se limiten a las paredes de las instituciones estatales. Impacta sobre la calidad de las políticas públicas que reciben los ciudadanos.

En diciembre de 2015 no había en el Estado nacional instituciones de control capaces de investigar la corrupción de forma independiente. La Oficina Anticorrupción, desmantelada en materia de recursos, fue dejada acéfala cuando manifestó su intención de investigar el ejercicio del poder y las sospechas de corrupción. Otras agencias de control, como la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación, vieron sistemáticamente entorpecido su funcionamiento. Lo mismo

ocurrió con el Ministerio Público Fiscal, al que se hizo trastabillar hasta llegar a la remoción de los fiscales que intentaron investigar al gobierno. En ocasiones, las propias instituciones del Estado llegaban a perjudicarse entre sí. La provincia de Jujuy, por ejemplo, le mintió durante años al Ministerio de Educación de la Nación sobre el salario docente que se pagaba en su distrito, con el objetivo de recibir un subsidio nacional que de otra manera no le habría correspondido. (Y aun cuando tanto Jujuy como la Nación estaban gobernadas por el mismo partido político.) La Superintendencia de Servicios de Salud, desarticulada, no compartía la información con las obras sociales, impidiendo que se prestara un mejor servicio. También retrasaba entre seis y siete meses los pagos a los hospitales, aun teniendo el dinero en caja.

La contracara de este Estado más grande pero desprofesionalizado y sobrepolitizado fue una provisión de bienes públicos de menor calidad. Las capacidades del Estado, en forma inversamente proporcional a su tamaño, mostraron una creciente debilidad en varias de sus atribuciones mínimas. Las estadísticas públicas, una responsabilidad del Estado para con su ciudadanía, fueron destruidas de manera progresiva. Además del famoso caso de las cifras trastocadas deliberadamente sobre el nivel de actividad y los precios, se dejaron de publicar estadísticas sobre un sinnúmero de resultados relevantes de la política pública, desde el delito –no hubo cifras entre 2008 y 2014– hasta la composición regional de la actividad económica.

El deterioro de las capacidades estatales se refleja en la precariedad con que se mantenía a los bienes y recursos del Estado. La Dirección Nacional de Puertos y Vías Navegables, un organismo fundamental para facilitar el acceso a los puertos y hacer posible el transporte fluvial y marítimo, contaba en diciembre del año pasado con 115 embarcaciones, de las cuales sólo estaba operativa una sola, y tenía un permiso especial de Prefectura para funcionar porque no cumplía los estándares mínimos de seguridad. El promedio de antigüedad de la flota argentina estaba entre

30 y 40 años y existía una postergada necesidad de reparaciones integrales. En el sistema ferroviario, la antigüedad promedio de las locomotoras era de 47 años. En Aerolíneas Argentinas, la nueva gestión asumió con deudas con proveedores por más de 10.000 millones de pesos, cuatro aviones parados (tres de ellos arrumbados en el desierto norteamericano, donde pagaban 400.000 dólares anuales cada uno).

La Agencia de Administración de Bienes del Estado encontró registrado en su sistema alrededor de un 10% de la información sobre los bienes en posesión del Estado Nacional. En diciembre de 2015 había en sus registros unos 20.000 inmuebles, cifra probablemente muy inferior a la real. Eran también muy irregulares los contratos que la AABE mantenía con privados por el uso de los inmuebles estatales. Por un lado, el 93% de los contratos estaban vencidos. Además, los cánones que se pagaban eran en general muy bajos. Por ejemplo, el predio de polo de Palermo estaba alquilado a la Asociación Argentina de Polo (AAP) por 200.000 pesos por mes. Además, la AAP entregaba 1.000 entradas los días de partido, equivalentes a alrededor de 16 millones de pesos por año. Había escaso control sobre el uso de los predios cedidos por la AABE. En 2014 el Estado Nacional cedió 160 hectáreas cerca de Chapadmalal a la Fundación Justicia Social, con el objetivo de crear huertas y granjas. Sin embargo, el predio sólo se usó para cultivar soja. En julio de 2015, la agencia cedió cinco hectáreas en Las Talitas (Tucumán) para la construcción de viviendas sociales financiadas por el Ministerio de Planificación. Hoy el predio está abandonado y sin uso. En 2014, la agencia cedió un predio para un Centro Materno Infantil en terrenos del antiguo Hospital Militar de Tucumán. El proyecto contemplaba construir un centro médico, un polideportivo con una pileta olímpica, una plaza seca y un jardín de infantes con capacidad para 118 chicos. El predio está abandonado.

El descuido del Estado argentino para con sus propios recursos se evidencia en la manera como se destrató y se diseñó la política para la promoción de la más federal de las actividades económicas del país, el turis-

mo, del que viven de forma directa 1.100.000 argentinos de todo el país. Brasil es el principal socio turístico de la Argentina, con un 40% de los visitantes. Mal planificado, sin generar productos atractivos para ellos y con una relación cambiaria poco conveniente, se perdieron 300.000 turistas brasileños por año durante los últimos años. Tampoco se diseñaron estrategias para captar al emergente turismo chino. Los ciudadanos chinos tienen que enfrentar trámites de tres meses para obtener una visa para el país, además de que ninguna aerolínea ofrece rutas convenientes para hacer el viaje. La oportunidad que se ha venido desaprovechando es grande: China coloca cada año 70 millones de turistas de alto poder adquisitivo en el mundo, una cifra que aumenta a razón de un 5% anual. La descoordinación de la política de turismo era evidente en el hecho de que existían 48 sitios web dependientes del área, y sus funciones se superponían con los esfuerzos de las áreas de promoción provinciales. Más de 400 millones de pesos, aproximadamente un tercio del presupuesto del área de turismo, estaban destinados al mantenimiento de los complejos de turismo social: siete hoteles en Chapadmalal, provincia de Buenos Aires, y cinco en Embalse Río Tercero, Córdoba. En lugar de dedicarse al fin para el que fueron construidos, que es proveer una oportunidad de realizar un viaje recreativo y turístico a familias de bajos recursos, en diciembre de 2015 estos hoteles estaban descuidados, en decadencia y usados como una manera de hacer favores políticos para amigos de políticos locales.

Precisamente, en un país federal como Argentina, las relaciones entre los gobiernos de distintos niveles forman parte central del funcionamiento del Estado. El Ministerio del Interior cumple un rol muy importante en esta coordinación. En la Secretaría de Interior, el Registro Nacional de las Personas tenía un déficit presupuestario muy grande. Este déficit fue de más de 510 millones de pesos en 2015, pese a la extensión del presupuesto inicialmente aprobado para el ejercicio, de 1.993 millones de pesos a 2.433 millones. El déficit se explicaba principalmente por la deuda que el Registro mantenía con Correo Argentino

(212 millones de pesos a diciembre de 2015) y con OCA (112 millones de pesos).

Administrativamente, el área mostraba un nivel importante de atraso. En el Archivo General de la Nación, el grado de digitalización de los materiales era muy bajo. La actualización de archivos estaba interrumpida y la consulta al público cerrada. El área de Migraciones no tenía control de procesos administrativos. En consecuencia, el retraso en el cobro de multas era enorme, con más de 11.000 expedientes sin resolver. Los Registros provinciales dependientes del Registro Nacional de las Personas no contaban con programas de capacitación ni de modernización. Gran parte del personal estaba contratado bajo la modalidad de contratos de asistencia técnica.

En materia de infraestructura, había un alto grado de deterioro y faltaba equipamiento. Por ejemplo, los archivos dependientes del Archivo General de la Nación carecían de sistemas contra incendios, una falta muy grave dada la importancia de la preservación del patrimonio. Algunos pasos de fronteras dependientes de la Dirección Nacional de Migraciones mostraban una precariedad alarmante. Las instalaciones del Paso de Iguazú databan de la década de 1950. El Paso Río Don Guillermo no tenía lugar físico donde albergar a los inspectores migratorios, sólo por citar dos casos.

En las oficinas de la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, los equipos informáticos estaban recién formateados, de modo que fue imposible recabar información de la gestión anterior.

La Secretaría de Asuntos Municipales también mostraba irregularidades en su gasto. Se entregaron durante el gobierno anterior 464 subsidios, por más de 91 millones de pesos. Todos fueron asignados a municipios oficialistas, que, por otra parte, sólo rindieron gastos por el 6% del total. Decenas de municipios, además, no hicieron rendición de cuentas ni presentaron documentación. La Dirección Nacional de Preinversión

Municipal financia estudios de viabilidad de proyectos de inversión en municipios. Durante la gestión anterior se financiaron 74 estudios. Al igual que los subsidios de la secretaría, todos los estudios tuvieron lugar en municipios oficialistas.

Similares irregularidades mostraba la ex Secretaría de las Provincias. Un día antes de las elecciones de noviembre de 2015 fue transferido el remanente de Aportes del Tesoro Nacional (99 millones de pesos). Este remanente fue asignado en su totalidad a la provincia de Santa Cruz, lo que generó que no quedaran fondos para asistir a provincias en caso de emergencias. Para realizar el cierre contable, se emitió un pagaré por el Tesoro de 10.000 millones de pesos a cancelarse en 90 días.

▶ DESARROLLO HUMANO ◀

En diciembre de 2015, Argentina carecía de estadísticas oficiales sobre la situación social de sus habitantes.

Sin embargo, según un estudio del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica, el 29% de la población vivía en situación de pobreza y el 6% en la indigencia en el momento del cambio de gobierno. Además, una de cada tres familias, casi cuatro millones de familias en total, no tenía un hogar digno donde vivir. A muchas de estas familias, por otra parte, el Estado no las alcanzaba con los programas que deberían brindarle asistencia: había más de un millón de niños que podían estar cubiertos por la Asignación Universal por Hijo pero que sin embargo no la estaban recibiendo. Muchos de ellos, justamente, aquellos que vivían en lugares donde el estado no llegaba, ni siquiera con la AUH.

Aunque se crearon programas masivos –en el momento del cambio de gobierno recibían la AUH más de 3,5 millones de niños–, el Estado terminó quedándose a mitad de camino en muchos de los objetivos que se había propuesto. No sólo en la ayuda a quienes viven en las situaciones más extremas, sino, sobre todo, con aquellos que accedieron a la educación pública o al sistema de salud. En los años anteriores al cambio de gobierno apenas dos de cada cuatro alumnos terminaba la escuela secundaria en forma. Y de esos dos que sí la terminaban, sólo uno de ellos comprendía textos.

Una conclusión del análisis de todas estas áreas y de salud, especialmente de la gestión del PAMI, es que el Estado estuvo en estos años tan al servicio de sus beneficiarios como de la política. Y, en muchos casos, al servicio de los políticos. El saldo de esto era en diciembre de 2015 una crisis social profunda. Mientras esto ocurría, el Ministerio de Desarrollo Social fue usado con fines políticos y partidarios y funcionó de manera desordenada, desarticulada y con una clara discrecionalidad en la distribución del presupuesto nacional.

“El Ministerio de Desarrollo Social tenía deudas por más de 500 millones de pesos”.

En diciembre de 2015 el ministerio tenía una deuda de más de 500 millones de pesos con proveedores y por subsidios. También había una gran cantidad de expedientes sin firmar. En varias áreas, la gestión estaba paralizada desde julio de 2015. En algunos casos, los subsidios no se pagaban desde 2009. Se registraron gastos sin rendir del fondo rotatorio del ministerio por casi cuatro millones de pesos, sin que se justificara su excepcionalidad o urgencia. También se encontraron facturas por montos superiores a los 50.000 pesos, el máximo autorizado.

Según testimonios de empleados, existía una estructura ministerial dividida en cinco secretarías que respondían, cada una de ellas, a una organización política aliada a la ministra. Esta organización política tuvo consecuencias en el funcionamiento del ministerio, que incluyó la superposición de responsabilidades y funciones entre las distintas áreas. Durante estos años, la política de desarrollo social se basó en el asistencialismo y no en una política de transformación real de las condiciones de las personas que lo necesitaron. Se trató de una política social sustentada en la transferencia y entrega de insumos, en la forma subsidios, planes sociales, equipamiento o bienes básicos, pero sin planificación ni seguimiento. La política social anterior a diciembre de 2015 estaba basada en la demanda, en el individuo, y no consideraba al núcleo familiar ni contemplaba un trabajo de protección social. Era una política social “universal”, pero sin aplicación focalizada. La administración de los recursos y los programas se realizaba a demanda y no a partir de diagnósticos o prioridades claras. Por eso, a pesar de que se volcaron millones de pesos en programas que dependieron del Ministerio de Desarrollo Social, no hubo un cambio real en las condiciones de vida de una parte importante de la población. A la hora de implementar políticas públicas, no hay rastros de que se hayan

usado líneas de base, planificación o seguimiento y coordinación. Esto generó la superposición de programas con objetivos similares, desperdiciando recursos y esfuerzos, y al mismo tiempo, la duplicación de las estructuras administrativas. Además, no se encontraron informes de impacto o de resultados sobre el trabajo realizado. Esto impedía la evaluación seria de las políticas que se llevaron adelante y el trabajo sobre experiencias pasadas para optimizar los programas.

Las nuevas autoridades encontraron materiales de trabajo para capacitaciones donde se rendía culto al gobierno anterior. Un juego similar al Juego de la Oca premiaba a los jugadores en casilleros dedicados a las políticas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y los hacía retroceder en el tablero cuando el casillero correspondía a “fondos buitres” o “privatizaciones”. Otro juego, un memotest, utilizaba imágenes alusivas a medidas del gobierno: la recuperación de YPF, la Asignación Universal por Hijo, Aerolíneas Argentinas, Fútbol para Todos o Tecnópolis. Los programas de expresión “Argentina Creativa” promocionaban a Néstor y Cristina Kirchner y sus medidas. Se encontraron libros de historietas con la imagen de Cristina Kirchner como defensora de los derechos sociales y hasta un concurso llamado “Si Néstor lo viera”. La ex presidenta también era protagonista de murales colectivos que se pintaron por todo el país.

Todo esto se dio en un entorno politizado donde la entrega de insumos se embanderaba con pecheras de organizaciones políticas oficialistas como Kolina o La Cámpora. En el área de Juventud del ministerio, por ejemplo, el día despu es de la asunción, las nuevas autoridades fueron recibidas por empleados vestidos con remeras de La Cámpora que se negaban a trabajar. “Somos la resistencia”, decían. En los días siguientes se registraron más de 300 renunciaciones, una cantidad que coincidía con las altas que se habían dado en los meses anteriores. No quedaron registros de qué responsabilidades o servicios prestaban estas personas. En simultáneo, se registraron viajes al exterior a pesar de que el ministerio no poseía relaciones internacionales permanentes y sólidas.

A pesar de ello, hay registros de viajes a Asia con escalas de más de diez días en Estados Unidos.

Al mismo tiempo, al igual que en otras áreas, el impacto territorial de las políticas públicas implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social estuvo marcado por el devenir político de las alianzas y apoyos entre el Gobierno Nacional y las provincias. La cantidad de fondos destinados a programas sociales en cada provincia dependía del apoyo político que esa provincia mostrara hacia el gobierno nacional. Algunos programas nacionales no llegaron nunca a algunas provincias. Algunas de ellas, incluso, no habían sido recibidas para una audiencia con la ministra. Al asumir la nueva gestión, mientras algunos ministros provinciales consultaban por la continuidad de un programa u otro, otros querían saber de qué se trataban ya que nunca habían tenido acceso a ellos.

Esta falta de articulación entre el ministerio y las provincias se daba también hacia el interior del Ministerio, donde no se trabajaba en equipo entre las autoridades y los centros de referencia provinciales. Se repartían insumos desde el área central del organismo sin dar participación a sus colegas locales. Ante la falta de un protocolo de emergencias, se superponían tareas y los recursos se entregaban sin ningún tipo de control sobre los depósitos. El ministerio carecía de criterios unificados para recabar, compartir o centralizar información por lo que ante una catástrofe o una situación de emergencia cada área trabajaba de manera autónoma.

La entrega de tarjetas del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue absolutamente discrecional, al punto de que algunas provincias ni siquiera contaron con el Plan Nacional Alimentario. En Córdoba, por ejemplo, el plan se aplicó sólo en algunos municipios y no a nivel provincial. San Luis, por su parte, no recibió asistencia del Ministerio de Desarrollo Social nacional. Otros distritos como las provincias de Buenos Aires o La Pampa no recibían ayuda para los comedores de sus escuelas. Así como algunas provincias fueron discriminadas en el reparto de obra pública o de progra-

mas sociales, hubo otras que resultaron beneficiadas por sobre las demás. Tucumán, una provincia que fue siempre cercana al Gobierno Nacional, recibió por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 4.285 millones de pesos en asistencia del Ministerio de Desarrollo Social, sin que ese dinero tenga ningún impacto visible en los índices de pobreza e indigencia.

Otros programas estaban cerrados para el acceso de nuevos beneficiarios. Argentina Trabaja y los programas de asistencia alimentaria a comedores comunitarios no permitían nuevos ingresos desde 2005. También se encontró un importante desorden en la asignación de pensiones no contributivas. Se recibían aproximadamente 15.000 solicitudes de nuevas pensiones por mes, pero la tramitación de cada una demoraba más de un año. El sistema de altas, además, establecía que la celiacía era condición suficiente para acceder a una pensión por invalidez para trabajar.

Tampoco se encontraron registros de índices de violencia de género. No se hacía un seguimiento de los llamados a la línea 144, ni se había implementado el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. En Argentina no había estadísticas, registros ni articulación entre los distintos poderes para prevenir, erradicar y sancionar la violencia de género.

VIVIENDA

En diciembre de 2015 había en la Argentina 3.800.000 familias, casi una de cada tres familias argentinas, que no tenían una vivienda digna o vivían en lugares que no cumplían las condiciones básicas de higiene o hacinamiento para ser sanos y seguros. De estas familias, 2.200.000 tenían un hogar que, con ayuda, urbanizando villas, llevando los servicios básicos y poniéndolos en valor se podían recuperar. Pero 1.600.000 vivían en lugares irrecuperables. Esta situación se concentraba en los

sectores más desaventajados de la sociedad: el 60% del déficit correspondía al 40% de la población con menores ingresos.

“Una de cada tres viviendas construidas incumplía los estándares mínimos”.

A pesar de este diagnóstico, la política de vivienda en todos estos años fue deficitaria. Una auditoría realizada por la AGN concluyó que una de cada tres viviendas construidas en el período incumplía los estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social establecidos en los Programas Federales de Vivienda. Al mismo tiempo, otro tercio de las viviendas se hizo sin tener en cuenta la correspondiente infraestructura de servicios básicos. Es decir que la casa con frecuencia estaba terminada y era de buena calidad, pero no tenía acceso a electricidad, gas, transporte público o agua corriente y cloacas.

Además, buena parte de la política de vivienda anterior a diciembre de 2015 se basó más en el clientelismo y el uso de la obra pública para fines políticos que en la solución del problema habitacional real de los argentinos. El proceso de selección de los beneficiarios, de los constructores, de las cooperativas involucradas y hasta de las provincias donde se llevaron adelante emprendimientos de viviendas sociales fue arbitrario.

Entre 2005 y 2015, algunas provincias recibieron de manera discrecional, a través de los Planes Nacionales de Vivienda, más del doble de los fondos que les hubieran correspondido por coparticipación federal. Tucumán, por ejemplo, recibió diez veces más fondos para vivienda que Córdoba, y Chaco recibió seis veces más fondos que Santa Fe. La Ciudad de Buenos Aires y San Luis prácticamente no recibieron fondos que no fueran automáticamente coparticipables.

“En el 2015, se gastaron 13.544 millones de pesos en cuestiones que nada tenían que ver con viviendas”.

En los últimos años de la gestión anterior también ocurrieron irregularidades administrativas y de procedimiento. Sólo durante 2015, 13.544 millones de pesos asignados a obras de vivienda fueron gastados en cuestiones que nada tenían que ver con la construcción de viviendas, según estimaciones posteriores. En diciembre de 2015, además, las obras de vivienda social financiadas por el Estado Nacional llevaban cinco meses paralizadas. Y la Secretaría de Vivienda les debía unos 6.000 millones de pesos a provincias y municipios.

Esto era así porque en julio de 2015 la ex Subsecretaría de la Vivienda, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, suspendió progresivamente los pagos a los institutos de vivienda provinciales y municipales de todo el país con los que tenía acuerdos. El resultado fue que todas las obras en ejecución se paralizaron y las empresas constructoras comenzaron a despedir personal. En el momento del cambio de gobierno, la cadena de pagos estaba totalmente cortada, una situación que generaba incertidumbre en provincias, constructoras y obreros de la construcción de todo el país.

Por eso estaban sin terminar muchas obras que debían haber estado concluidas en diciembre de 2015. En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, de 30.000 viviendas que se deberían haber terminado el año pasado, sólo estaban terminadas 3.000. Esta situación se agravó, además, por la existencia de 1.371 obras, con un valor combinado de 3.900 millones de pesos, que habían sido pagadas en su totalidad a pesar de que no estaban terminadas y su avance físico no llegaba al 80%. Otros 924 proyectos, con una inversión de Nación por 2.292 millones de pesos, ya habían recibido un primer desembolso hacía por lo menos doce meses

pero no habían presentado ningún certificado de avance de esas obras. En ese mismo período, el 88% de las rendiciones auditadas eran irregulares o estaban incompletas, según un informe de la Auditoría General de la Nación. El estado de cientos de proyectos de viviendas era mucho más precario de los que indicaban sus certificaciones presentadas, según detectó la nueva Secretaría de Vivienda y Hábitat.

“El 60% de las familias que vivían en viviendas sociales no tenía el título de propiedad de su casa”.

Otra cuenta pendiente era el régimen de dominio de las viviendas adjudicadas. El 60% de las familias que vivían en viviendas sociales no tenía en diciembre de 2015 un título de propiedad de su casa, según una estimación de la Secretaría de Vivienda y Hábitat. Esta situación transformaba a los habitantes no en propietarios de sus hogares sino en tenedores precarios de las viviendas que habitaban.

EDUCACIÓN

En diciembre de 2015, la educación pública tenía severos problemas de calidad y no lograba garantizar la inclusión y la igualdad de oportunidades. Las mejoras presupuestarias de los primeros años de la gestión anterior no se veían reflejadas en una escuela que garantizara los aprendizajes fundamentales para el desarrollo integral de todos los niños y jóvenes del país. Por todo el país se encontraron escuelas con severos problemas de infraestructura, maestros que no tenían suficiente capacitación, alumnos que aprobaban sin aprender y padres que no se comprometían.

Durante muchos años, Argentina fue líder regional en muchos de los indicadores educativos. Entre ellos, la cantidad de años de estudios por habitante o el índice de analfabetismo. En diciembre de 2015 estaba en el promedio. En otros indicadores, como el porcentaje de cobertura en la escuela inicial, Argentina se ubicaba detrás de países como México, Perú y Uruguay. Mientras México tenía una cobertura del 81%, en la Argentina sólo el 72% asistía a la escuela inicial.

En las pruebas de calidad educativa de nivel primario que realiza el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de Unesco, entre 2006 y 2013, Argentina tuvo progresos escasos o nulos en lectura, matemática y en ciencias. Los resultados estaban por debajo de los de Chile, Costa Rica, Uruguay y México y en algunos casos detrás de Brasil, Colombia y Perú. En las pruebas PISA, por otro lado, Argentina estaba, en el año 2012, entre los peores ocho países de los 65 sistemas educativos participantes. Desde su primera participación en el año 2000, el país no había mejorado su desempeño en ninguna materia. En el mismo período, otros países de la región, como Chile y Perú habían mejorado significativamente.

“Los docentes de siete provincias cobraban sueldos menores al salario mínimo”.

En diciembre de 2015, los docentes de siete provincias cobraban sueldos menores al salario mínimo. En parte, esta deuda explicaba la falta de clases que sufrieron muchos de los alumnos de escuelas públicas de todo el país. Los paros y los temores antes del comienzo de clases eran una foto que se repetía todos los años. En 2015, ocho provincias tuvieron más de 20 días de paro.

En 2004 se estableció por ley la obligatoriedad de 180 días de clase por año para todos los alumnos de las escuelas del país. Más de diez años

después, ese objetivo estaba lejos de cumplirse. Cada año, entre las demoras en el inicio de clases, los días de paro por conflictos salariales con docentes y las dificultades para recuperar los días perdidos, son pocas las provincias que alcanzan la cantidad de días de clase oficiales. Además, ni siquiera aunque los chicos estén en clase todos los días tienen garantizado que van a adquirir todas las herramientas que necesitan para llegar listos al mundo del trabajo. Sólo la mitad de los alumnos de las escuelas públicas argentinas en 2015 terminó el secundario en forma. Ésta es una de las estadísticas más tristes sobre la educación pública. Pero también es uno de los pocos datos disponibles, ya que la falta de estadísticas también llegó a la educación. No existían evaluaciones de impacto con estándares de calidad en los programas y políticas educativas. Tampoco había información completa y confiable que permitiera conocer el grado de cumplimiento de las metas comprometidas por el gobierno. Las evaluaciones que sí existían tenían un nivel tan bajo de respuestas que ponían en riesgo su confiabilidad y la validez de la evaluación. Sumado a eso, una deliberada falta de transparencia en la difusión de los resultados de esos pocos operativos nacionales. En algunas jurisdicciones donde se aplicó la Prueba Nacional de Evaluación, por ejemplo, respondieron sólo el 23% de los estudiantes. El Estado tampoco cumplió a la hora de exigir la obligatoriedad ni publicó los resultados de las pruebas y los diagnósticos.

Los datos obtenidos de informes regionales publicados por organismos como Unesco o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) son alarmantes. Los resultados obtenidos del Terce, el estudio de logro de aprendizaje más grande que se realizó en la región indica que uno de cada cuatro alumnos de tercer grado no accede a los aprendizajes indispensables en Lengua. En la misma materia, pero a los 15 años, en la Argentina sólo la mitad de los alumnos accede a los aprendizajes indispensables. Además, todos estos indicadores muestran fuertes desigualdades entre provincias.

“El Estado Nacional debía más de 3.000 millones de pesos a las universidades”.

En educación universitaria, los años anteriores al cambio de gobierno se caracterizaron por la apertura de nuevas universidades y de una saludable expansión de la matrícula de estudiantes. Sin embargo, esa expansión se hizo sin planificación y en medio de batallas presupuestarias que reflejaban un ataque a la autonomía universitaria, por parte del gobierno, a partir del manejo discrecional del presupuesto. En diciembre de 2015, el Estado Nacional acumulaba una deuda con las universidades de más de 3.000 millones de pesos. Sólo en gastos de funcionamiento debía tres cuotas, por casi 900 millones de pesos, y otros 600 millones de pesos del refuerzo presupuestario de 2015. También se debían 91 millones de pesos en cuotas de becas estudiantiles. En las obras, existían atrasos desde septiembre y muchos pagos se habían distribuido discrecionalmente. El sistema universitario mostraba a fines de 2015 grandes desigualdades. Sólo 12 universidades públicas concentran el 72% de los estudiantes de un sistema que comprende 62 universidades de gestión pública y 64 de gestión privada. La desigualdad en el acceso a la educación universitaria también se verifica a nivel social. De acuerdo con los últimos datos disponibles, sólo uno de cada diez argentinos obtiene un título universitario. Sin embargo, si uno examina únicamente al 20% más pobre de la sociedad, sólo uno de cada cien personas llega a recibirse. Esto significa que una persona pobre tiene una probabilidad de obtener un título universitario diez veces menor que el promedio nacional. También se registraba en 2015 una fuerte concentración en las áreas de estudio. Las carreras de ciencias sociales y humanidades reunían al 58% de los estudiantes, mientras que las carreras de salud tan sólo al 13%.

Durante los últimos años se redujo el fondo de los programas especiales para las universidades destinados para el mejoramiento de la calidad de las instituciones, de la infraestructura, de becas y de programas de

vinculación tecnológica, entre otros. Lo que quedó se distribuyó discrecionalmente, y universidades como las de San Martín o la de La Matanza recibieron montos muy superiores a otras de similares dimensiones. A través del Programa Fundar, la Secretaría de Política Universitaria transfirió más de 2.000 millones de pesos sin ningún criterio claro. Sumado a esto, no hubo ningún control por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias respecto del seguimiento y aprobación de la rendición de los fondos transferidos a las universidades nacionales, según un informe de la Sindicatura General de la Nación. Se verificaron transferencias autorizadas por la secretaría por mayor valor de lo autorizado. Mientras el importe máximo de transferencias permitido es de 13,6 millones de pesos, hay registros de autorizaciones por más de 30 millones de pesos a cada universidad. Sumado a esto, no hubo rendiciones de los fondos enviados a través del programa Fundar. Las universidades deben el 99% de sus rendiciones de gastos de entre 2013 y 2015, según la SIGEN. Aún así, los fondos se siguieron incrementando: 290 millones de pesos más en 2014 y 1.090 millones de pesos más en 2015. A fines de 2015 se distribuyeron por decreto, y sin ningún criterio técnico, 432 millones de pesos a nueve universidades nacionales (Arturo Jauretche, San Martín, Tres de Febrero, José C. Paz, Hurlingham, Comechingones, Rafaela, Alto Uruguay y UTN). La distribución de los fondos del programa Fundar para 2016 fue reflejo de esta falta de transparencia. Las Universidades Nacionales de San Martín, de Tres de Febrero y de La Matanza concentraron 350 de los 639 millones de pesos repartidos por la Cámara de Diputados en concepto de fondos adicionales.

SALUD

El Ministerio de Salud tampoco estuvo exento durante estos años de irregularidades y evidencias de mala gestión en programas de políticas públicas.

Uno de los ejemplos paradigmáticos fue el Plan Qunita. Este plan consistía en la entrega de un kit con artículos varios a las beneficiarias de la Asignación Universal por Embarazo. Actualmente, el Juzgado Federal N° 11 avanza en investigaciones relacionadas con múltiples irregularidades en las adquisiciones de estos kits. Por un lado, había irregularidades administrativas en el proceso de licitación pública. Además, se acreditó la existencia de sobrepuestos en los costos de los kits. Inicialmente, el Ministerio de Salud autorizó una convocatoria a licitación pública para la adquisición de 150.000 kits por un monto estimado de 675 millones de pesos. Esto representaba un precio unitario promedio de 4.500 pesos. Finalmente, el monto adjudicado totalizó más de mil millones de pesos por 140.000 kits, con un precio unitario de 7.838 pesos. Sumado a esto, los kits recibidos de las empresas no contenían la totalidad de los productos, ni cumplían con las especificaciones técnicas establecidas. Algunos de los elementos que integraban los kits fueron objetados técnicamente por su seguridad y su calidad por el INTI. Sin embargo, el Ministerio de Salud continuó con la entrega de los kits a pesar de que los kits, por ejemplo, no cumplían con los requisitos necesarios.

El programa fue creado con posterioridad a la autorización de la convocatoria a la Licitación Pública. Ninguno de los proveedores, además, tenía una actividad principal relacionada con el objeto de la contratación. Casi todos ellos presentaron inicio de actividades en el rubro en fechas posteriores a la presentación de ofertas o adjudicación. Adicionalmente, se efectuaron modificaciones generales y específicas a los kits con posterioridad a la adjudicación. Esta investigación resultó en el procesamiento del Jefe de Gabinete y el Ministro de Salud del gobierno saliente.

Un ejemplo del desmanejo de los últimos años es la situación que presentaba el Hospital Posadas, el más importante hospital nacional. Durante el año 2015 habían ingresado a la planta del hospital alrededor de mil agentes. Más de la mitad de éstos lo hizo en los 45 días anteriores al cambio de gobierno. El grueso de esos nuevos agentes ingresó en áreas administrativas, alterando el equilibrio entre la dotación asistencial y la de apoyo administrativo. Muchos otros no tenían siquiera tareas asignadas, aunque sí estaban debidamente inscriptos en el sistema de liquidación de haberes.

“El Hospital Posadas sólo ejecutó el 25% del presupuesto asignado para obras en 2015”.

Antes de eso, en abril del mismo año, el Gobierno Nacional había declarado la intervención del hospital. Durante ese tiempo, según un informe de la Unidad de Auditoría Interna (UAI), se paralizó la mayoría de las licitaciones públicas y privadas sin que hubiera motivos fundados o formalizados en expedientes. Esto dejó sin efecto obras fundamentales como las de terapia intensiva de adultos, unidad coronaria, guardia de adultos, lactario y vacunatorio, entre otros. Producto de esa parálisis, el Hospital Posadas sólo ejecutó el 25% del presupuesto asignado para obras en 2015 y se utilizaron 95 fondos rotatorios por unos cinco millones de pesos, concentrando el 80% en un solo proveedor de la localidad bonaerense de Morón. Por otra parte, no se efectuó un plan anual de compras para farmacia ni para otras áreas del hospital para el ejercicio 2016. Con posterioridad al cambio de gobierno, la nueva administración del hospital designó una Comisión Normalizadora que desde el primer día de trabajo recibió amenazas y ataques vandálicos. Se repartieron folletos con amenazas hacia quienes estaban revisando el estado administrativo del establecimiento y hasta apareció una silla de ruedas en el interior del resonador magnético del Hospital. Este resonador es el único equipo de

esas características en el sector público en la zona oeste y realiza entre 30 y 40 resonancias por día. En simultáneo dejaron de funcionar los 25 ascensores al mismo tiempo y se produjo una descarga eléctrica que dañó todas las heladeras del vacunatorio. Por otro lado, el Posadas fue escenario de un acto político en el marco de la última campaña presidencial. Con fondos del hospital se financió un acto de la entonces presidente. Los costos del evento incluyeron el alquiler de micros para el traslado de personas, vallado, aire acondicionado, baños químicos, equipos de iluminación y sonido y hasta un servicios de catering. Por todo esto, se encontraron facturas por 621.800 pesos pagadas por un Hospital que carecía de los insumos más básicos para su funcionamiento normal.

En 2010, después de la epidemia de Gripe A del año 2009, el Gobierno argentino acordó con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) un préstamo por 229 millones de dólares. Estos fondos tenían como objetivo destinarse a un programa de prevención ante un posible nuevo brote a través de la vacunación de grupos de riesgo. Sin embargo, de acuerdo con un informe de la Auditoría General de la Nación, el programa de vacunación enmarcado en el préstamo no alcanzó un nivel de cobertura aceptable. Mientras se habían establecido metas de vacunación de 900.000 personas para el año 2010 y 700.000 personas para 2011, sólo se alcanzó al 17% el primer año y el 23% el segundo año. Por otro lado, de los fondos que estaban destinados a inversión en bienes de “emergencia”, el 35% no respondió a ese criterio. En ese marco, se destinaron 31 millones de pesos en 2013 para la compra de ambulancias que, si bien contribuyeron al fortalecimiento del sistema de salud, no pueden ser enmarcadas en la emergencia que dio origen al préstamo.

Otra dependencia sensible y cuyo funcionamiento es decisivo para la correcta articulación de los distintos subsistemas de salud es la Superintendencia de Servicios de Salud. Esta Superintendencia durante los últimos años fue un ejemplo de la desidia en la administración pública. En el aspecto administrativo funcionaba de una manera caótica y desar-

ticulada. No se compartía la información con las obras sociales y, de esta manera, no se optimizaban los servicios de salud brindados. Además, se tardaba entre seis y siete meses en pagarle a los hospitales a pesar de que el organismo contaba con dinero para hacerlo.

ARGENTINA SONRÍE

Argentina Sonríe fue un programa de salud destinado a llevar atención odontológica en unidades móviles por todo el país. A pesar de que requirió una inversión millonaria en vehículos y equipamiento, tuvo problemas operativos desde el principio. En el año que estuvo en funcionamiento sólo hizo once viajes, seis de ellos a Santa Cruz y el resto a Buenos Aires y Entre Ríos, todas provincias ligadas al oficialismo de entonces y que no presentaban índices bajos de salud bucodental.

Para poner en marcha el programa, el Gobierno invirtió 80 millones de pesos en la compra de 50 ómnibus y el equipamiento para abastecerlos. Las unidades móviles se compraron por contratación directa y en diciembre de 2015 estaban estacionadas, inutilizadas para el servicio para el que habían sido creadas, en dependencias del Ministerio de Salud. Sólo unas pocas habían salido a la ruta.

A pesar de contar equipamiento de última generación, los ómnibus dentales nunca pudieron funcionar, porque el equipamiento odontológico era tan delicado que se descalibraba fácilmente con el andar de los vehículos. Cada vez que salía una unidad móvil desde Buenos Aires se encontraba, al llegar a destino, que el equipo estaba descalibrado y que en esas condiciones no podía ser utilizado.

La adquisición de cada uno de estos equipos costó 3,7 millones de pesos y muchos de ellos nunca pudieron prestar servicios. Además, aunque su uso requería cursos de capacitación con profesionales preparados, en el marco del programa pasaron de mano en mano sin la correspondiente formación. Los once operativos que se realizaron en el marco

del programa comenzaron en 2014, más de la mitad coincidieron con las campañas políticas del año siguiente y se realizaron sin ninguna articulación con las autoridades locales.

La elección de los destinos y la atención de los pacientes estuvieron atravesadas por intereses políticos. Las ciudades elegidas dependían de las relaciones entre autoridades políticas y la atención a los pacientes que ingresaban al programa estaba a cargo de referentes políticos del entonces oficialismo, quienes armaban una lista de los pacientes que podían acceder a la atención médica. No existió ningún orden de prioridad relacionado por necesidades de salud o económicas.

Tampoco se realizó ningún estudio epidemiológico antes, durante o después de los operativos, para evaluar las ventajas y las dificultades en las enfermedades en cada localidad ni sobre las necesidades de acceso a la salud en esas poblaciones para evaluar la necesidad o no de llevar los operativos hacia allá. Inicialmente, la compra del equipamiento médico y las unidades móviles se realizó en 2014 a través de una licitación pública que ganó la empresa metalúrgica Bonano S.A. Sin embargo, no se registró ningún contrato ni orden de compra con la empresa.

La adaptación de las unidades móviles para el programa fue realizada por la empresa Callmed S.A., cuyo ejecutivo de ventas era familiar de uno de los responsables del programa. La contratación de este servicio fue realizada por contratación directa a pesar de que la empresa no contaba con los requisitos necesarios para ganar la licitación original, que fue dada de baja.

Los trailers nunca fueron patentados ni transferidos a nombre del Ministerio de Salud. Y aunque comenzaron a funcionar en diciembre de 2014, recién a fines de 2015 obtuvieron la habilitación sanitaria necesaria. Sin embargo, se trasladaron por el país en esas condiciones. A pesar de esto, finalmente fueron habilitados a pesar de que el programa no contaba

con los requisitos necesarios para recibirla. Durante todo este tiempo, debido a que nunca se realizó un inventario de insumos o bienes, mientras los móviles permanecieron detenidos en sus bases se perdieron o robaron piezas.

El programa estuvo dirigido durante todo el tiempo por personas ligadas a las autoridades del Gobierno nacional. La Coordinadora General fue Elena Morán, odontóloga y madre del diputado Andrés Larroque. Una de sus cabeza más visibles fue Rocío García, odontóloga y esposa del actual diputado Máximo Kirchner. La directora nacional de Salud Bucodental era María Belén César Gallardo, odontóloga y nuera del ministro Julio De Vido.

Además, no había documentos administrativos sobre la adquisición de bienes de uso para el funcionamiento del programa. Todos los materiales fueron tercerizados mediante otros programas o a través de compras de otras direcciones. Por ejemplo, la compra de fresadoras y hornos no se hizo a través de Argentina Sonríe sino desde SUMAR, un programa de salud pública para niños, adolescentes y adultos mayores. Por otro lado, quienes trabajaban en este programa eran contratados por medio de asistencia técnica o de locación de servicios en la Universidad Nacional de San Martín y recibían viáticos por montos muy superiores a su salario mensual. Estos montos tampoco mantenían relación con los viáticos estipulados por el Ministerio de Salud.

PAMI

Las nuevas autoridades encontraron un PAMI sin información, con una situación financiera alarmante y una enorme cantidad de irregularidades que están siendo investigadas por la justicia. En diciembre de 2015, el PAMI acumulaba una deuda de 5.500 millones de pesos y perdía unos 250 millones por mes.

Los problemas del PAMI no eran recientes. Más bien eran el resultado de décadas de mala gestión, ausencia de control y falta de estrategia política.

Una de las principales irregularidades correspondía al manejo de medicamentos, que le costaban al PAMI el equivalente a la construcción de un hospital por año.

Todo esto sucedió con la complicidad de las autoridades del Instituto que estuvo involucrado en diferentes maniobras para desviar fondos. Una de ellas fue la emisión de recetas a nombre de afiliados fallecidos. El padrón de afiliados tenía 400.000 personas fallecidas por las que se pagaban servicios de salud. A nombre de 7.000 de ellas se compraban remedios que luego se vendían en el mercado negro. Una señora que falleció a los 80 años, por ejemplo, comenzó a recibir a las pocas semanas un alto número de recetas de insulina y de tiras reactivas que nunca antes había consumido. En total, después de fallecida, consumió fármacos por 150.000 pesos.

“El padrón de afiliados tenía 400.000 personas fallecidas por las que se pagaban servicios de salud”.

También se descubrió que se usaban números de afiliados para realizar una cantidad inverosímil de recetas o se falsificaban las firmas y la identidad de los médicos. Se encontraron casos de pacientes de más de 80 años que compraban 33 remedios en 19 farmacias distintas, en cuatro provincias, en el mismo mes. Otros registros indicaban casos de supuestos médicos que hacían hasta 39.000 recetas en un año. A raíz de este tipo de maniobras, un juez federal ordenó en febrero de 2016 el allanamiento de 13 farmacias de Capital Federal y el Conurbano por presunta defraudación en la venta de medicamentos. En los procedimientos se encontraron sellos, recetas y una gran cantidad de medicamentos sin troquel.

Otros casos muestran sobrepagos en la adquisición de prótesis, del pago de viajes en ambulancia inexistentes y hasta de dos clínicas fantasma, que no existían, no prestaban servicios y no tenían pacientes y que

igual le cobraban al PAMI 25 millones de pesos por año. Una auditoría de la Sindicatura General de la Nación encontró que el programa del PAMI a través del cual se abonan los servicios prestados a los beneficiarios carece de controles para verificar que realmente se prestan los servicios que se están pagando. Se trata de un programa que concentra el 30% del presupuesto del PAMI y que entre 2014 y 2016 administró 50.711 millones de pesos. De acuerdo con la SIGEN, la falta de controles prestacionales impide asegurar que los beneficiarios reciban la atención que necesitan con calidad acorde ni validar los servicios que se están facturando. Esto es posible porque los únicos controles que se realizan son posteriores al pago de los servicios y sólo se realizan sobre algunas de las prestaciones a modo de muestreo estadístico.

Por otro lado, la SIGEN también encontró que el PAMI posee créditos a su favor por diferencias en la facturación de sus prestadores de 3.000 millones de pesos. Esto es dinero que el instituto no debería haber transferido o que transfirió de más y que en diciembre de 2015 no había recibido o no había sabido recuperar.

Muchas de estas maniobras ya habían sido descubiertas y denunciadas. Incluso se encontraron registros de haber sido advertidas por auditorías internas y por la Auditoría General de la Nación. También hubo alertas de parte de la industria farmacéutica. Médicos y enfermeros reclamaban y denunciaban esta situación desde hacía años.

La calidad de atención es otra de las deudas pendientes del Instituto. Existían, por ejemplo, deudas con proveedores, médicos, enfermeros y prestadores que no cobraban. Las ambulancias estaban en mal estado y no eran reparadas. Más de 16.000 sillas de ruedas estaban arrumbadas en galpones del instituto. Los enfermos se amuchaban en camillas en los pasillos porque las salas, inundadas o llenas de ratas, no se podían usar. Los afiliados esperaban turnos por meses.

Detrás de esta situación se escondía una realidad que atravesaba a buena parte de los organismos públicos argentinos. El PAMI había estado durante mucho tiempo al servicio de la política y no de la gente. Luciano Di Cesare, último director del instituto del gobierno anterior, cobró 1.300.000 pesos, justo antes de dejar su cargo, por “vacaciones no gozadas entre 2004 y 2012”. Por esta decisión fue llamado a indagatoria por un juez federal. Otro juez investiga la compra de Letras del Tesoro por más de 2.000 millones de pesos por parte del PAMI.

Otra realidad del instituto era la falta de gestión y el abandono. Por ejemplo, en la lista de medicamentos figuraba la cobertura al 100% de productos desactualizados como sangre de ternera, anabólicos, complejos vitamínicos, cremas para la celulitis, tintura para el cabello y átomo desinflamante. El PAMI tiene 650 oficinas de atención distribuidas en las capitales provinciales y en las localidades más importantes del país. En diciembre de 2015 muchas estaban en estado de abandono. También se encontró que una parte importante de las Unidades de Gestión Local, que son oficinas administrativas ubicadas en capitales de provincia o ciudades relevantes, habían dejado de desarrollar sus tareas normales y se habían convertido en territorios de disputa política. Todo esto generaba trabas para el funcionamiento del instituto como demoras en el cobro de prestadores y falta de control en oficinas.

► POLÍTICA ECONÓMICA ◄

El nuevo gobierno recibió en diciembre de 2015 una situación económica compleja y absolutamente insostenible. El tipo de cambio oficial estaba sobrevaluado, lo que dificultaba la exportación de productos argentinos, y había controles cambiarios que impedían la compra y la venta de dólares (el famoso “cepo”) pero que no lograban frenar la sangría de reservas del Banco Central. El déficit fiscal, la diferencia entre los gastos y los ingresos del Estado, había alcanzado una magnitud histórica, de las más altas de los últimos 30 años, y había sido financiado con emisión monetaria, es decir, imprimiendo billetes.

Además, la actividad económica estaba estancada desde hacía cuatro años, en los que se habían creado pocos puestos de trabajo y había aumentado la cantidad de pobres. El déficit comercial, el saldo entre las exportaciones y las importaciones del país, era cada vez mayor, y reflejaba la bajísima competitividad de la economía. La mayoría de los precios más importantes se encontraban distorsionados, tironeados por una economía mal regulada y muy reprimida. A pesar de todos estos controles la inflación llevaba en diciembre varios años por encima del 25% anual, según el consenso de las mediciones privadas, las únicas confiables después de que el gobierno anterior decidió, para esconder todos estos problemas, destruir las estadísticas oficiales.

El atraso cambiario y el aislamiento internacional –había trabas de todo tipo, tanto para importar como para exportar– deterioraron la competitividad de la producción agropecuaria, de la industria y de los servicios. Este aislamiento frenó la integración con otras naciones, nos alejó de los bloques comerciales globales y nos llevó a estar afuera de las oportunidades que brindan los nuevos acuerdos de comercio, sobre todo en el área de Asia-Pacífico. Este espíritu aislacionista, desconfiado del comercio y la integración, necesariamente iba a tener los impactos

productivos y de empleo que finalmente tuvo: destrucción de empresas, destrucción de empleo privado y crisis de las economías de las provincias.

“La producción industrial cayó durante 22 meses consecutivos entre 2013 y 2015, según el INDEC”.

La producción industrial cayó durante 22 meses consecutivos entre 2013 y 2015, según el INDEC. Más allá de los problemas de la industria automotriz, afectada por el contexto internacional, muchas cadenas productivas fundamentales, como la industria alimenticia, la refinación de petróleo y los productos químicos, mantuvieron su producción prácticamente estancada. Las exportaciones industriales, en un contexto internacional poco favorable, se deterioraron en parte por la falta de sostén de la política pública y por una política de inserción limitada y sin búsqueda de mercados nuevos, y cayeron el año pasado un 20% promedio en todos sus rubros, no sólo el automotor.

Una síntesis de todos estos años es que no se generó acumulación genuina –el stock de capital se ha deteriorado–, la infraestructura era insuficiente y la tasa de inversión, del orden del 17% del PIB, era demasiado baja para pensar en producir y generar empleo.

Durante la última administración, además, el Ejecutivo marginó al Congreso de las grandes definiciones sobre cómo gastar los recursos del Estado, apelando a las facultades extraordinarias de la “emergencia económica”, al mismo tiempo que sostenía frente a la población, y a través de estadísticas adulteradas, que el horizonte de los Argentinos estaba libre de problemas económicos. Así, se construyó un Estado que gastaba al servicio de los intereses políticos del Ejecutivo en lugar de al servicio de los ciudadanos y sin control alguno por los poderes representativos de la democracia republicana.

El gobierno actual recibió, además, un esquema unitario del reparto de fondos públicos, porque tantos años de impuestos distorsivos (como la inflación) y anti-productivos (como las retenciones a las economías regionales) habían favorecido a la Nación y perjudicado la recaudación de impuestos coparticipables, como Ganancias, que le corresponde compartir con las provincias. Es cierto que la recaudación de impuestos mejoró notoriamente durante la gestión anterior, pero también es cierto que buena parte de esa mejora se apoyó en un incremento de la carga impositiva para los asalariados.

Mientras esto ocurría, y con la excusa de conspiraciones financieras internas y externas, se ideó el cepo cambiario, cuyo verdadero fin fue permitir el uso sostenido del impuesto inflacionario como mecanismo para alimentar las arcas de la recaudación nacional, sin reparar en la erosión del salario de los más humildes y la capacidad de ahorro de los estratos medios de la población. El cepo no detuvo la devaluación de la moneda. Sólo sirvió para que el dólar subiera un poco menos que el resto de los precios, pero con el altísimo costo de perder reservas, que pasaron de US\$47.587 millones cuando se puso el cepo a US\$25.092 millones al final del mandato.

“Entre 2013 y 2015 las exportaciones cayeron un 25%”.

Los controles cambiarios, el atraso cambiario y las trabas, restricciones y burocracia complicaron el comercio internacional y redujeron las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial. Entre 2013 y 2015 las exportaciones cayeron un 25%, de US\$75.963 a US\$56.752 millones; las importaciones bajaron un 20%, de US\$74.442 a US\$59.787 millones; y el saldo comercial, que había sido positivo en más de US\$10.000 millones en 2010 y 2012, fue negativo el año pasado en US\$3.035 millones de dólares. Además de tener fuerte impacto en amplios sectores y en el empleo, esta caída supuso un progresivo

aislamiento internacional del país, que lo alejó del acceso a tecnología, mercados y bienes de consumo.

El factor comercial fue sólo uno de los costados del aislamiento internacional. En la larga década que siguió a la crisis de 2001-2002, Argentina no pudo resolver conflictos incubados en aquel momento y sumó otros nuevos, como distintos paneles en la Organización Mundial del Comercio (OMC) referidos a las restricciones para importar. Al 10 de diciembre de 2015 quedaban pendientes de resolución muchos casos en el CIADI y no sólo no se había resuelto la cuestión de los holdouts (los acreedores que no habían entrado a los canjes de 2005 y 2010), sino que Argentina estaba, desde 2014, otra vez en default.

Nunca en la historia Argentina se escondió la severidad del deterioro económico a través de la adulteración de estadísticas económicas, entre ellas la inflación, como en la última década. Por medio de un INDEC dedicado a las campañas políticas se dejó de dar el servicio público informativo necesario para el desarrollo de negociaciones justas entre trabajadores y empresarios y para el planeamiento adecuado del sector público nacional y provincial. Aquellos que observaban cifras distintas de las oficiales fueron intimidados a través de medios judiciales a llamarse al silencio y convertirse en cómplices de la adulteración de las estadísticas nacionales.

“El déficit fiscal era de 5,5% del tamaño de la economía”.

En diciembre de 2015, el estado de las cuentas públicas reflejaba el desorden general de la situación económica. El déficit fiscal persistente, sostenido a lo largo de varios años, no sólo había deteriorado la salud de las cuentas fiscales, sino que también había hipotecado el futuro de las próximas generaciones. En el momento del cambio de gobierno, la Argentina mostraba un déficit fiscal de más de 5,5% del tamaño de la

economía. Once años antes, sin embargo, en el primer año entero de la gestión anterior, el Estado había tenido un superávit (más ingresos que gastos) de 2,2% del tamaño de la economía. Aquellos superávits fueron desapareciendo progresivamente y convirtiéndose en déficits cada vez más abultados.

¿Porqué se generó este déficit fiscal? Por una política económica inconsistente, en la que los gastos públicos crecían más rápido que los ingresos. Para dar una idea de este desorden, entre 2008 y 2015 los gastos del Estado subieron casi 14 puntos del producto bruto, pero los ingresos crecieron poco más de siete puntos. Aun cuando se contaron como ingresos del Tesoro cuantiosas transferencias del Banco Central.

El Banco Central, entre cuyas funciones está preservar el valor de la moneda, financió al Tesoro con sumas de dinero que salieron de la emisión de billetes. En 2008, los giros del Banco Central al Tesoro fueron equivalentes a menos del 0,5% de la economía. En 2015 se habían multiplicado hasta representar un 5,7% de la economía. Esta situación era insostenible en el tiempo, porque alimentaba una emisión fuera de sentido que también formó parte del “inventario inicial” del gobierno actual en materia económica. Tanta emisión monetaria, con el único fin de sostener un gasto improductivo y de alta ineficiencia, perjudicaba además al sistema productivo, porque generaba inflación y perjudicaba la competitividad de los exportadores argentinos.

“En 10 años la inflación acumulada fue de 700%”.

Aquellos niveles de emisión, además, eran incompatibles con la estabilidad de precios. El resultado es que durante una década la Argentina fue uno de los países con mayor inflación en el mundo, con un promedio anual por arriba del 20% y una inflación acumulada de aproximadamente 700% en los últimos 10 años. La inflación es un gran obstáculo para el

desarrollo, castiga sobre todo a quienes menos tienen y corrompe todo el sistema económico: empobrece al consumidor y fortalece a empresas con poder de mercado, enfrenta a miembros de las mismas cadenas de valor y dificulta la planificación de largo plazo y el aumento de productividad. Una hermana melliza de la inflación es la pérdida del valor de la moneda. En los doce años anteriores al cambio de gobierno, el dólar creció un 239% frente al peso si se toma el valor del dólar oficial del 10 de diciembre de 2015 y un 403% si se toma el valor del blue de ese mismo día. En cuanto a la actividad, entre 2011 y 2015 el crecimiento promedio estuvo por debajo del 0,5% por año, según Ferreres y Asociados, muy por debajo del promedio de América Latina, que fue del 1,8% por año. Además, el crecimiento que hubo estuvo demasiado enfocado en el consumo y no tanto en la inversión y el crecimiento de los sectores productivos.

El país tuvo una fuerte pérdida de competitividad, y no sólo debido al atraso cambiario. Argentina está en el puesto 106 entre 142 países en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. En cuanto a los sectores, la industria se vio seriamente afectada: en 2014 tuvo una caída acumulada de 2,6% interanual y en 2015 una caída de 0,8% interanual. Las exportaciones de origen industrial cayeron 20% de 2013 a 2014 y 21% de 2014 a 2015. En el acumulado, pasaron de 28.413 millones de dólares en 2013 a 17.940 millones de dólares en 2015, una caída de 37%.

Una parte muy importante del deterioro fiscal provino de la política energética, que se caracterizó entre otras cosas por la imposición de precios muy bajos por un período demasiado largo de tiempo. Estos precios artificialmente bajos llevaron a un aumento del consumo y una caída de la producción de energía. La balanza comercial energética pasó de un superávit de US\$4.900 a un déficit estimado de US\$5.000 millones de dólares entre 2003 y 2015. A medida que fue dejando de ser generadora de divisas y se transformó en consumidora de divisas, la política energética se sumó a la lista de causas que terminó en la implantación del cepo

cambiario en 2011. Además, los gastos en subsidios e inversiones en energía de la administración nacional pasaron de 1,2% del PBI en 2008 a 4,1% del PBI en 2015. Los subsidios fueron distribuidos sin un criterio de equidad o federalismo: una parte muy importante de ellos fueron a beneficiar a usuarios de clase media de la región metropolitana de Buenos Aires. Tampoco permitieron la creación de un círculo virtuoso en materia ambiental: entre 2003 y 2015, las emisiones de gases de efecto invernadero crecieron 144%.

La falta de profesionalismo en el manejo de la deuda pública permitió a los fondos buitres obtener beneficios a costa de los argentinos. La falta de una negociación seria permitió que la deuda con los acreedores en litigio pasara de menos de US\$3.000 millones a más de US\$10.000 millones. Esta situación impactó en todo el país, redujo el crédito para el sector privado y aumentó la tasa de interés. La falta de crédito y el creciente déficit dejaron a la emisión monetaria como la única fuente de financiación posible.

Durante diez años, hasta diciembre del año pasado, había en el ring de los tribunales y la sala de los mediadores un solo boxeador preparándose para pelear. La situación era de abandono total, lindando con la desidia. ¿Qué implica esto? Que nunca se enfrentó el problema con entereza y con coraje. Se negó el proceso, con lo cual nunca se defendió la posición de Argentina.

Cuando salía una orden judicial contraria a los intereses argentinos, en lugar de tomar el golpe y reaccionar, pelear para defender la posición y que la consecuencia no sea tan grave, el gobierno negaba la situación. Cuando un fallo decía “tienen que pagar” y aplicaba una fórmula punitiva para Argentina, en lugar de pelear la fórmula y terminar con algo que no fuera tan malo, se negaba la existencia del juez y del proceso, con lo cual quedaba impresa la primera versión, la más punitiva para Argentina en cada uno de los casos. Si la deuda con el Club de Paris, por ejemplo, no se la hubiese negado hasta último momento, el país se habría ahorrado U\$2.500 millones.

Durante estos 10 años años nos privamos del acceso al mercado internacional de capitales. Nos hundimos año tras año en la lista de prioridades de aquellos que querían hacer inversiones. Nuestros países vecinos aprovecharon estos años para financiar su infraestructura a razón de entre US\$5.000 millones y US\$10.000 millones por año a tasas que, por ejemplo, para Paraguay fueron de abajo del 5%. Nosotros mientras tanto rascamos la olla con acuerdos confidenciales de poca transparencia y con colocaciones de deuda a Venezuela a tasas por encima del 13%.

CASA DE LA MONEDA

En diciembre de 2015, la Casa de la Moneda, que fabrica los billetes al Banco Central y produce materiales gráficos para otros clientes, era una institución con una situación patrimonial y financiera fuertemente deteriorada, exceso de empleados e inversiones mal priorizadas e improductivas. Se detectaron gastos superfluos y una capacidad productiva excesiva para la demanda existente.

En muy pocos años, la Casa de la Moneda fue destruida financieramente. Entre 2012 y 2015 pasó de tener un patrimonio neto de 118 millones de pesos a un saldo negativo de 400 millones de pesos. En diciembre de 2015 le debía 476 millones de pesos a proveedores y 365 millones de pesos a la AFIP. Y sus resultados fueron negativos todos los años, de manera creciente, desde 2012. La explicación de este deterioro es principalmente la mala gestión de sus autoridades, que provocó una acumulación continua de deuda y costos financieros cada vez mayores. Los anticipos de los clientes (especialmente los del Banco Central, su cliente principal) se aplicaban a cancelar deudas y pagar sueldos en vez del correspondiente acopio de recursos. Además, no se actualizaron los precios en proporción a la variación de costos, a pesar de que el 35% de los costos de producción de Casa de la Moneda están en moneda extranjera.

Un ejemplo de esto fue el manejo de los productos que ofrece la institución. Había productos cuyos márgenes de rentabilidad eran negativos. Por ejemplo, los cheques que se producían para el Banco Nación, cuyo costo de producción no cubría ni siquiera el costo variable de su fabricación. Como, además, para producir estos cheques no se contaba con la maquinaria adecuada, se destinaron más recursos humanos de lo necesario.

“La Casa de la Moneda pasó de 874 trabajadores en 2010 a más de 1700 en 2015”.

Durante estos años también se dio un vertiginoso aumento de personal. La Casa de la Moneda pasó de 874 trabajadores en 2010 a más de 1700 en 2015. Además, el año pasado se destinaron 12 millones de pesos a Relaciones Institucionales, para pagar viajes al exterior, muestras en exposiciones y ferias, varias, arreglos florales, regalos corporativos, producción de folletería y videos institucionales, desarrollo de página web y redes sociales, y hasta un libro autocelebratorio de la gestión de su presidenta, que costó alrededor de un millón y medio de pesos.

El contrato de fabricación de billetes con el Banco Central, por su parte, produjo severos inconvenientes. Hubo problemas de logística y financieros. La falta de acuerdo respecto de los términos del contrato de acuñación de monedas con el BCRA derivó en una bajísima producción y rentabilidad del sector. La Casa de la Moneda debió, de todas maneras, soportar los costos de mano de obra e infraestructura. También se encontró que los procesos de planificación de compra de insumos eran descontrolados. Faltaban insumos básicos para la producción mientras que otros no indispensables fueron adquiridos en cantidades como para abastecer al menos dos años.

Al mismo tiempo, se invirtió en bienes de uso, como la compra de máquinas gráficas por montos muy significativos, con fondos que deberían

haber estado destinados a gastos corrientes. Además, la demora en poner operativas dichas maquinarias fue enorme, lo que derivó en que la inversión no diera los frutos esperados.

También se encontraron registros del gasto de enormes cifras de dinero para obsequios para el Día de la Mujer Trabajadora, el Día de la Secretaria, el aniversario de la empresa y Semana Santa, entre otros. En simultáneo, la falta de recursos de la institución provocó demoras en el despacho de productos importados, algunos con más de dos años de espera, generando un cuello de botella y agregando costos.

Durante este tiempo, por otra parte, se realizaron cambios en la estructura orgánica de la Casa de la Moneda que generaron vacíos de responsabilidad gerencial y falta de controles básicos, demoras injustificadas en compras de bienes necesarios, deterioros en el mantenimiento de la planta en su conjunto, falta de comunicación entre secciones y un desconocimiento de la verdadera situación económica-financiera la institución.

Todo esto mientras la dotación de la empresa duplicaba su tamaño. Por ejemplo, existían cuatro personas con la categoría de Gerente General que en realidad no cumplían esa función. También había personal de la Casa de Moneda en comisión de servicios en otros entes estatales. Se comprobó también que la anterior Presidenta del Directorio gozaba de seguridad privada pagada por la Casa de Moneda durante las 24 horas del día, los siete días de la semana, sin ninguna razón que lo justificara. El nombramiento de intermediarios privados en las contrataciones de seguros es otro claro ejemplo del dispendio de fondos habituales todo este tiempo.

Por último, las nuevas autoridades encontraron registros de supuestos programas de reingeniería con la Facultad Regional San Nicolás de la Universidad Tecnológica Nacional, a través de los cuales se contrataban amigos, profesionales que brindaban servicios particulares, familiares

de funcionarios de dicha facultad y personas que hacían de enlace sin cumplir ninguna función.

BANCO CENTRAL

Durante los cuatro años anteriores al cambio de gobierno, la base monetaria –que cuenta los pesos circulantes y los encajes de los bancos– creció a un ritmo de 31,2% anual (puntualmente, 39% el 2012, 23,8% el 2013, 22,5% el 2014 y 40,5% el 2015), obedeciendo principalmente a los pedidos que hacía el ex Ministerio de Economía para cubrir el déficit fiscal, que no paraba de crecer. Durante el mismo período, y de manera íntimamente relacionada, se registró una inflación de 25,3% en 2012, 28,3% en 2013, 38,5% en 2014 y 27,8% en 2015, medida por el índice de inflación que publicaba el Congreso.

En términos simples, eso significa que durante esos años el Banco Central inyectó a la economía 412.163 millones de pesos. Como resultado, en diciembre de 2015 había en la economía un enorme exceso de pesos, que representaban un 45,2% de la base monetaria del año anterior y generaban una fuerte presión para que la inflación siguiera creciendo, incluso a un ritmo mayor que los años anteriores.

Al mismo tiempo, agravando la situación del exceso de pesos, el Banco Central mantenía un cepo cambiario que limitaba al mínimo posible las compras de moneda extranjera. En los hechos, prácticamente no se vendían dólares para pagar regalías, servicios prestados a extranjeros ni dividendos. Se vendían poquísimos dólares, bajo un mecanismo engorroso y poco transparente, para pagar importaciones y para ahorro –salvo entre 2012 y 2014, cuando no se pudo comprar ni un dólar para ahorro– y había que justificar minuciosamente los dólares que se vendían a las personas que pretendían viajar.

Cada día, durante las cinco horas que permanecía abierto el mercado de cambios, todos los esfuerzos del Banco Central estaban enfocados en vender la menor cantidad de dólares posible. Cuatro años después de la creación del cepo, los operadores vivían en un estado de crispación constante. Estaban exhaustos, frustrados y no veían ningún atisbo de plan que les permitiera tener esperanza de que las cosas fuesen a cambiar. Para diciembre del 2015, se calculaba que había alrededor de 5.000 millones de dólares de importaciones impagas, cuyos deudores necesitaban cubrir imperiosamente para recomponer las relaciones con sus proveedores y reactivar sus respectivas producciones. El monto de dividendos pendientes era aún mayor. Con importaciones vencidas e impagas y dividendos atrapados, las posibilidades de ingreso de inversión eran prácticamente nulas.

En muchos casos, los particulares recurrían a la justicia para que se les permitiera acceder a los dólares necesarios para continuar con su actividad comercial, cumplir sus compromisos o repatriar las ganancias de sus inversiones. A veces conseguían que los jueces les dieran la razón y emitieran medidas cautelares, que los habilitaban a acceder al mercado de cambios. Sin embargo, para reforzar el cepo que imponía con sus reglas y su intervención en el mercado, en 2012 el Banco Central dictó una Comunicación “A” que establecía que los bancos debían informarle inmediatamente acerca de cualquier instrucción judicial que recibieran para la realización de venta de cambio a sus clientes. (Para asegurarse la inmediatez de la información, abrieron una casilla de correo exclusivamente para esos fines.) Al recibir esos informes, el Banco Central mandaba a sus abogados a apelar las medidas y seguía esos procesos hasta la máxima instancia posible. Hasta fines del 2015, el Banco Central apeló 956 medidas judiciales, lo que generó enormes costos para el banco, tanto en dinero como en la asignación de recursos, principalmente horas hombre. Alrededor del 80% de esas apelaciones fueron inútiles y no tuvieron ningún efecto.

Pese a eso, el Banco Central vendió 6.800 millones de dólares para ahorro de sus reservas en 2015. Hacia fin de año, se vendían, en promedio, 100 millones de dólares por día. En gran parte, la enorme demanda estaba basada en el precio. A ese valor, todos querían dólares y todos los dólares que les dejaran comprar. Eso era muy evidente en los primeros días hábiles de cada mes, cuando AFIP habilitaba los nuevos cupos mensuales, que se agotaban inmediatamente. El negocio, para los que lo hacían, era comprar los dólares al precio al que los vendía el Banco Central y venderlos al valor de mercado del tipo de cambio, según su cotización en lo que llamaban “dólar MEP” (por las siglas de Mercado Electrónico de Pagos). Ese valor se obtenía comparando las cotizaciones de los títulos públicos en pesos y dólares, respectivamente, para definir cuántos pesos costaba comprar una determinada cantidad de bonos en dólares. La diferencia entre ambos precios, el oficial y el “dólar MEP”, llegó a ser del 80%. La demanda, en ese contexto, era infinita.

En octubre de 2015, usando un mecanismo inaugurado en 2005 y que se transformó en usual a partir de 2010, el ex Ministerio de Economía solicitó al Banco Central que pagara los 5.900 millones de dólares correspondientes al vencimiento de Boden 2015. A cambio le entregó una Letra Intransferible por el mismo valor nominal, a 10 años, que devengaba una tasa de interés equivalente a lo que devengarán las reservas del Banco Central, hasta un máximo de la tasa Libor menos 100 puntos básicos (lo que, en la práctica, hasta ahora siempre ha sido 0). Durante 2015, el Banco Central entregó reservas a cambio de Letras Intransferibles por un monto total de 10.640 millones de dólares.

El mecanismo de entregar Letras Intransferibles –sin interés– al Banco Central, a cambio de que éste pagara la deuda del Tesoro, empezó con el pago al Fondo Monetario Internacional a principios de 2006. Ese pago demandó 9.500 millones de dólares y empezó una sangría que, para fines de 2015, sumaba más de 64.000 millones, más de dos veces y media las reservas que había en el Banco Central al final del gobierno anterior.

Desde 2010, todos los vencimientos de deuda del gobierno –con organismos multilaterales de crédito o con tenedores de títulos públicos– se pagaron con las reservas del Banco Central.

“El Banco Central vendió dólares futuros a un promedio aproximado de 10,74 pesos por dólar”.

Encima, desde septiembre de 2015 se aceleró la venta de dólares futuro por parte del Banco Central. A través de un contrato futuro, el Banco Central y sus contrapartes pactaban un precio para el dólar a un tiempo determinado –los futuros vencen todos los meses, a fin de mes- y acordaban pagarse la diferencia entre ese valor pactado y el precio que resultara tener el dólar a la fecha de vencimiento. Si el precio final era mayor al pactado, el vendedor pagaba. Si era menor, pagaba el comprador. El Banco Central “vendió” dólares futuros a un promedio aproximado –contando todos los vencimientos y ponderándolos por volumen– de 10,74 pesos por dólar a plazos que llegaban hasta junio de 2016. Si el precio del dólar resultase ser mayor a ese número para esa fecha, el Banco Central debería pagar la diferencia. Para fines de diciembre, el Banco Central había vendido más de 17.000 millones de dólares de contratos de futuros. El monto era tan grande que cualquier variación del precio del dólar por encima del valor pactado representaba una erogación impresionante: cada suba de 10 centavos de dólar costaba 1.700 millones de pesos.

Además del desorden macroeconómico, el Banco Central tenía graves problema en su funcionamiento interno. Por ejemplo, el mayor costo operativo del banco era la impresión de billetes, que en 2015 representó más del 40% de sus gastos. Sin embargo, pese al enorme crecimiento que tuvo la cantidad de dinero, se decidió mantener el billete de máxima denominación en 100 pesos, la misma de hace 25 años. Eso significaba que había aproximadamente 3.000 millones más billetes circulando de los que

debería haber. El exceso de billetes generaba mayores costos de logística, por supuesto. Pero también de destrucción (los billetes tienen una vida útil promedio de entre un año y medio y dos años, y destruirlos es tarea exclusiva del Banco Central). En los últimos años, el Banco Central no tuvo capacidad suficiente para destruir y reemplazar los billetes que se iban añejando, por lo que el plantel de billetes en circulación es mucho más antiguo de lo recomendable. Eso también es parte del gasto público innecesario, que no solo es inútil, sino que además tiene efectos negativos. Como las dificultades que eso generaba en la distribución, porque los cajeros automáticos pueden cargar hasta un máximo de 10.000 billetes, que cada vez duraban menos tiempo, porque había que recargarlos dos o tres veces por día hábil y dificultaba muchísimo el acceso a efectivo durante los fines de semana y feriados.

“Había 66 sucursales esperando autorización para abrir sus puertas”.

Entre sus tareas, el Banco Central tiene que autorizar a los directores y gerentes generales de los bancos y demás entidades financieras para que puedan desempeñarse como tales. En diciembre del 2015 había 61 autorizaciones pendientes. Algunas habían sido pedidas casi cuatro años antes. Lo mismo pasaba con las autorizaciones para abrir sucursales. Había 66 sucursales esperando para abrir sus puertas, listas, con sus empleados contratados, que no recibían una respuesta. Algunas habían iniciado el trámite de aprobación en 2007. Sus expedientes seguían dando vueltas en círculos por las dependencias de la Superintendencia de Entidades Financieras.

Se calcula que se iniciaron alrededor de 80.000 sumarios cambiarios durante el gobierno anterior. De los que llegaron a la justicia, el 94% fue rechazado y al 3% se le redujeron las sanciones. Sólo el 3% de las sanciones aplicadas fueron ratificadas. Las principales causas de los rechazos fueron

la aplicación del principio de plazo razonable –porque los procesos duraban varios años, a veces décadas– y la falta de justificación de los montos de las sanciones, generalmente de varios millones de pesos. Pero también se persiguieron actividades que la justicia terminó considerando lícitas, que no violaban ninguna norma vigente.

Desde 2014, además, subió considerablemente el número de rechazos y correcciones de multas de los sumarios financieros, los que el Banco Central inicia por incumplimiento a las normas que regulan la actividad bancaria. Se impusieron multas extraordinarias, que multiplicaban varias veces los montos de las multas de años anteriores, sin un sustento claro para el cambio de criterio. En esos casos, el rechazo de los sumarios no era gratis. Cuando sucedía, el Banco Central tenía que pagar los costos del juicio. En 2015 se pagaron más de 7,5 millones de pesos entre tasas judiciales y honorarios de peritos y abogados, principalmente por aplicar sanciones que la justicia consideró abusivas, arbitrarias o simplemente improcedentes.

INDEC

El INDEC fue considerado durante muchos años, dentro y fuera del país, como un organismo digno de imitar por su alta profesionalización, su rigor técnico y la confiabilidad de su producción estadística. Desde 2007, sin embargo, comenzó a ser cuestionado institucionalmente y técnicamente a punto tal de convertirse con el tiempo en un sinónimo de mentira y manipulación política.

En diciembre de 2015, los desafíos del INDEC podían agruparse en tres categorías:

- 1) sus problemas institucionales y administrativos,
- 2) los problemas de credibilidad de sus indicadores, y

3) la desaparición del INDEC como rector del Sistema Estadístico Nacional (SEN).

“Se desarticularon las áreas más sensibles del INDEC”.

Uno de los principales problemas institucionales del INDEC en diciembre de 2015 era que había perdido una importante cantidad de personal técnico y profesional, a pesar de haberse caracterizado durante décadas por contar con recursos humanos especializados y altamente capacitados. Esta sangría se debió en parte a problemas salariales y escasos incentivos laborales. Pero también, y sobre todo, a la desarticulación de las áreas más sensibles en la producción de indicadores, cuando se desplazó a los profesionales más calificados de sus tareas específicas por no mostrarse dóciles frente a directivas contrarias a las buenas prácticas estadísticas. A muchos de ellos se les cambiaron las funciones, se los suspendió o se los despidió. Una porción no menor optó por la renuncia.

Otro problema detectado fue la gran influencia ejercida por una de las representaciones sindicales sobre los diversos procedimientos administrativos. Además de ejercer funciones de dirección en diversas áreas productoras, también se registró su injerencia en las contrataciones de personal, los protocolos de promoción, premios y horas extras, entre otros. Los empleados más antiguos, por otra parte, no han podido ascender mediante concurso de oposición y antecedentes desde hace más de 20 años; por lo tanto, tampoco han tenido la posibilidad de avanzar en las categorías del SINEP. En muchos casos, personal apartado de sus tareas llegó a estar años sin recibir una nueva asignación de funciones.

Desde 2011 se incrementó la plantilla de personal en casi un tercio, sin tener en cuenta las necesidades técnicas y profesionales del instituto. El

75% de las nuevas incorporaciones no contaba con estudios terciarios o universitarios. Así, en diciembre de 2015, sólo el 38% del plantel total tenía formación profesional y técnica, en tanto el restante 62% se dividía entre quienes tenían educación secundaria completa e incompleta. En gran parte de las instituciones de estadística de otros países los porcentajes se dan a la inversa.

Las decisiones tomadas por la administración anterior –en cuanto a la modificación de metodologías y procedimientos y, en algunos casos, supresión de mediciones específicas y/o publicaciones– derivaron con el tiempo en desconfianza y falta de credibilidad entre los usuarios calificados que tenían como insumo básico la información publicada. Esa desconfianza se extendió más tarde al resto de la población que, escéptica de los datos del INDEC, comenzó a usar indicadores alternativos para tomar decisiones. De ahí el crecimiento de las consultoras privadas y los observatorios económicos y sociales de universidades, gremios y organismos no gubernamentales.

La desaparición del INDEC como rector del Sistema Estadístico Nacional (SEN) es consecuencia de lo anterior. A la desaparición selectiva de documentación respaldatoria de los datos publicados; la violación a la Ley de Secreto Estadístico; los constantes cambios metodológicos de relevancia sin una correlativa publicación de informes explicativos, y la no publicación de indicadores fundamentales –como las mediciones de pobreza e indigencia–, se sumó la falta de vínculos de trabajo con las direcciones provinciales de estadística y los organismos sectoriales integrantes del Sistema Estadístico Nacional. Esto derivó en la publicación de datos por parte de algunas direcciones provinciales escindidos de las directrices metodológicas del INDEC. Ejemplos de esta desarticulación son la desvinculación de la Dirección de Cuentas Internacionales con sus fuentes básicas provistas por el Banco Central y la inexistencia de trabajos conjuntos con las direcciones provinciales y los organismos sectoriales integrantes del SEN. De esta forma, el INDEC desapareció

como rector del Sistema Estadístico Nacional y como fuente principal de las estadísticas públicas argentinas.

Miradas de cerca, la situación de cada una de las áreas en diciembre de 2015 reflejaba el diagnóstico general del instituto –los problemas para trabajar, la falta de confianza sobre los indicadores– pero presentaba detalles propios que permitían comprender mejor los años de deterioro.

Una de ellas es la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, la encargada de generar las estadísticas del sector externo. Históricamente, la DNCI tenía un plantel de 25 empleados, casi todos profesionales, lo que le permitía producir estadísticas y estudios de alta calidad. En diciembre de 2015 tenía 16 empleados, de los cuales sólo diez tenían estudios universitarios. La combinación de bajos incentivos monetarios y profesionales fue la principal razón por la cual la dirección perdió gran parte de su plantel calificado. Durante los últimos siete años, el personal recibió muy poco entrenamiento, lo que deterioró la calidad de las estimaciones y los llevó a ejecutar tareas rutinarias de captura y procesamiento de datos. Por otra parte, el hardware y el software con el que trabajaban era obsoleto, que impedía poner en práctica los últimos avances en buenas prácticas internacionales.

La Dirección de Cuentas Nacionales, encargada de medir el Producto Bruto Interno (PBI), modificó en 2013 el año base utilizado para medir el tamaño de la economía del país. El año base, que venía siendo 1993, pasó a ser 2004. La particularidad fue que esta modificación de suma relevancia en la medición de las cuentas nacionales, no fue acompañada por una metodología que explicara dichos cambios. Diversos especialistas en la temática han señalado sus reparos, que sumados a la falta de información sobre los criterios utilizados, pusieron en duda algunos de los resultados arrojados por la nueva serie elaborada con el año base 2004. De las entrevistas realizadas con los sectorialistas y ayudantes en cada área para evaluar la calidad de las estimaciones del año base 2004

surgieron informaciones parciales y se detectaron numerosas inconsistencias. Esto hizo necesario tomar la decisión de hacer una revisión completa de las series a precios constantes y a precios corrientes de cada sector de actividad económica.

La Dirección de Estadísticas del Sector Secundario comprende las áreas de industria, construcción y energía. Las estadísticas producidas en esta área mostraban un considerable atraso en su diseño. El Estimador Mensual Industrial (EMI), por ejemplo, tenía una proporción alta de estimaciones, por lo que se resolvió volver a trabajar en la obtención de los datos originales de las empresas para los años 2014 y 2015 completos. Con respecto al año base del EMI, tanto en el último cambio de base (2012) como el anterior (2006), se detectaron deficiencias en los procedimientos para la elaboración de los precios. En el indicador de Utilización de Capacidad Instalada se registró una muy baja tasa de respuesta de las empresas durante los últimos años.

Problemas parecidos tenía la Encuesta Industrial Mensual. De los 4.400 locales consultados sólo seguían existiendo 2.500. Esto ocurría porque se seguía usando la misma base desde 1997. Además, para construir el índice de volumen físico, las ventas en pesos se deflataban por la evolución de los precios mayoristas, índice que tenía inconsistencias en los procesos de carga y procesamiento. También estaba desactualizada la base de datos de la industria farmacéutica. Del panel de 75 empresas quedaban menos de 40. También había una escasez en los recursos humanos necesarios para procesar esta información. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional sobre Innovación y Conducta Tecnológica, había solamente dos personas dedicadas a un relevamiento de casi 2.000 empresas. Otros indicadores tenían un grado muy pobre de avance en la recolección de la información. Por ejemplo, la estadística de permisos de edificación, en la que intervienen las direcciones estadísticas provinciales, sólo 41 de los 188 municipios involucrados informaban regularmente la superficie cubierta por sus permisos de edificación.

En la Dirección de Estadísticas del Sector Terciario y Precios se registraban los mismos problemas de recursos humanos. Sólo una parte menor del personal que se encargaba de la elaboración y análisis de los indicadores contaba con la formación especializada para la tarea. Esto derivó en problemas de variada índole en los indicadores. En el Sistema de Precios Mayoristas había dispersiones e irregularidades en los precios reportados. En el Sistema de Índice del Costo de la Construcción se subreportaban los costos de materiales y de mano de obra, con valores sensiblemente menores a los reales.

La Dirección Nacional de Planificación y Coordinación Estadística, encargada de llevar adelante la planificación estratégica del instituto, funcionaba de forma totalmente desligada de su objetivo. El último plan elaborado por esta área había sido producido hacía más de diez años. Las áreas que dependían de esta dirección se encontraban acéfalas o desarticuladas. Un grupo, dedicado al desarrollo de una medición multidimensional de la pobreza, había dejado de recibir apoyo de las autoridades y estaba sin tareas. En la Dirección de Relaciones Institucionales y Cooperación Técnica, ni el director ni los más de 100 empleados se dedicaban a los temas concernientes al área.

En la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, las dos direcciones simples que la conformaban estaban acéfalas. Se subordinaban, en consecuencia, a las autoridades de la Dirección Nacional, con varios mandos medios vacantes, como coordinadores sin designar. En la práctica, la Dirección no cumplía con la producción de información que le correspondía regularmente. En general, se elaboraba información a partir de demandas específicas y no con base en un plan integral. Se encontraron muchos documentos inconclusos, de proyectos que eran abordados por la volatilidad de las instrucciones recibidas y la inexistencia de una planificación de mediano plazo. La Dirección tenía 61 empleados, seis de los cuales estaban ubicados en la sede de la calle Carlos Calvo y no tenían tareas asignadas desde hacía siete años.

Era similar la situación de la Dirección Nacional de Estadísticas de Condiciones de Vida. Tres de los cuatro cargos de conducción del área estaban acéfalos. La información producida era temporalmente inconsistente y las funciones de las áreas estaban desdibujadas, con superposiciones de tareas y flexibilidad en las estructuras.

A partir de febrero de 2007, el Índice de Precios al Consumidor que calcula el INDEC desde la década de 1920 comenzó a alejarse de la percepción que tenían amplios sectores de la población sobre la evolución de los precios. Con el tiempo, la divergencia empezó a advertirse también con los índices de precios elaborados por las provincias. Diversas consultoras privadas e instituciones comenzaron a elaborar sus propios cálculos de inflación. Incluso el Congreso Nacional agrupó a un conjunto de estas fuentes en el denominado IPC-Congreso. Organismos multilaterales como el FMI empezaron a incluir advertencias respecto de la calidad de la información proporcionada por Argentina. Justamente el FMI, en 2013, impuso al país una moción de censura por la inexactitud de sus índices. Los funcionarios salientes del área encargada de elaborar el IPC renunciaron días antes del cambio de administración, por lo que no dejaron ninguna información que permitiera reconstruir los protocolos ni los procedimientos metodológicos. A la falta de información en el instituto se agregaba la opacidad de los informes técnicos y metodológicos, que no se hacían públicos.

En 2012 se intentó desarrollar un nuevo indicador nacional, el Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano. Los valores arrojados por este nuevo indicador, sin embargo, siguieron siendo sensiblemente menores que los de la mayoría de las direcciones estadísticas provinciales. Nunca pudo evitarse la sospecha de deficiencias en la aplicación de los protocolos metodológicos. Se encontraron, tras el cambio de gobierno, condiciones de precariedad en el dispositivo de campo y en la robustez de la información.

En la Encuesta Permanente de Hogares, por su parte, la principal fuente de datos sociolaborales del país, también se registraron irregularidades metodológicas. Una de ellas fue la modificación del marco muestral en base a dudosas proyecciones a partir del censo de población de 2010. Hay poca información metodológica sobre esa modificación y no hay documentos que analicen cómo estos cambios impactaron sobre los principales indicadores de la encuesta. Además, a partir de 2008 se empezaron a registrar otras imprecisiones: trayectorias laborales atípicas y el sistemático aumento de la no respuesta ante preguntas sobre ingreso.

Otra de las mediciones más cuestionadas del INDEC era la de pobreza, que depende fundamentalmente de tres fuentes: la Encuesta Permanente de Hogares, la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares y el Índice de Precios al Consumidor. Las irregularidades en esas fuentes, principalmente en las dos últimas, llevaron a que la medición se alejara mucho de los estudios realizados por universidades y organismos privados. Finalmente, en 2012 directamente se discontinuó su publicación.

En materia de recursos humanos, tras el desplazamiento en 2007 de la directora del instituto y de su equipo técnico, el control del relevamiento del Gran Buenos Aires, que históricamente realizaba personal de la Dirección de la Encuesta Permanente de Hogares, pasó a manos de gente ajena al organismo. A partir de entonces y durante casi nueve años, el equipo central histórico de la encuesta, que permaneció desplazado en el organismo, no tuvo acceso a la implementación ni a la producción de resultados del conurbano. Mientras esto ocurría, distintos integrantes del equipo central fueron despedidos, desplazados, jubilados compulsivamente o empujados a renunciar.

Había también grandes problemas en el almacenamiento de la información. El equipo de informática de la EPH no tenía permitido acceder a la información en los servidores centralizados del INDEC. En las unidades de almacenamiento no se encontró información sobre los procedimientos

de ponderación, imputación ni bases intermedias con todas las variables construidas que se generan en estos procesos.

En materia administrativa, la Dirección de Patrimonio y Suministros carecía de sistemas de control de gestión que permitieran tener un seguimiento de las contrataciones vigentes o de las necesidades del instituto. El instituto tampoco tenía un plan de compras aprobado por acto administrativo. En consecuencia, las contrataciones no estaban programadas ni había información para la formulación presupuestaria. El presupuesto aprobado para 2016, por ejemplo, estaba incorrectamente formulado en términos técnicos, con numerosas partidas con crédito presupuestario excesivo y otras con crédito escaso.

El área administrativa del instituto no contaba con manuales o instructivos de procedimientos para la gran mayoría de sus circuitos administrativos. El Proceso de Compras y Contrataciones, que había realizado en 2008 el proceso de certificación de calidad ISO 9001, nunca tuvo seguimiento y en diciembre de 2015 estaba vencido. El sistema de inventario también era obsoleto, así como el sistema de almacenes. No había cuidado del patrimonio, con muchos bienes inutilizables o en desuso. En la Dirección de Difusión, que se encontró en virtual estado de parálisis, pudieron identificarse dos estrategias utilizadas por la gestión saliente para reducir a su mínima expresión las publicaciones del instituto. La primera consistió en hostigar a los empleados no afines con los lineamientos impuestos por la dirección. Les congelaban los salarios o les asignaban discrecionalmente horas extras y censales; les quitaban o cambiaban tareas de manera unilateral; los aislaban físicamente, colocando mamparas divisorias entre sectores; les restringían el uso del equipamiento, por ejemplo, o les bloqueaban los permisos de uso en las computadoras de cada puesto de trabajo.

En segundo lugar, se desmontaron las cadenas de mando y se aislaron las tareas de los diferentes sectores, al punto de que un alto porcentaje del

personal no tenía asignada responsabilidad alguna. En particular, no se preveía el cumplimiento de actividades de prensa institucional ya que las funciones asignadas del área específica se llevaron a cabo directamente desde el Ministerio de Economía; por lo tanto, no existía un mailing actualizado de medios de comunicación ni de periodistas para informar de manera simultánea e imparcial la publicación de los indicadores estipulados en el calendario de difusión; el área de marketing y organización de eventos debió reducir su trabajo a la producción de contenidos para material gráfico, ya que el INDEC dejó de participar de encuentros y ferias, nacionales o internacionales; los sectores de servicios a usuarios (sala de consultas, atención remota, biblioteca, venta de publicaciones y trabajos especiales) vieron reducidas las demandas de información y su capacidad de respuesta, como resultado de la falta de credibilidad del instituto.

La publicación de datos, en sus diferentes formatos (página WEB, publicaciones impresas y digitales) mermó drásticamente en los últimos años y toda información era sometida a censura previa por parte de las autoridades. Así, la mayoría de las áreas se transformaron en compartimentos estancos, con escasa vinculación entre sí, y sin responder a programas y objetivos globales. En efecto, sin lógicas ni procedimientos claros en la mayoría de las tareas de difusión, la tarea se asignaba de acuerdo al criterio de cada grupo o referente de área. Asimismo, los coordinadores se asignaban en función de la afinidad con la dirección y no de sus habilidades. El servidor para el envío de los mailings de prensa era tan lento que mandar los informes técnicos demoraba a veces hasta cuatro horas.

En la Dirección de Informática no se encontró un plan informático aprobado donde se especificaran los objetivos de largo plazo y permitieran guiar el desarrollo de las actividades, la comprobación del cumplimiento de las metas y optimizar la asignación presupuestaria en función de los proyectos comprometidos. En cuanto a la infraestructura, las instalaciones donde se realizaba el procesamiento de información crítica o sensible (protegida por Ley de Secreto Estadístico) no estaban localizadas en un área protegida del

edificio. La seguridad física del centro de cómputos no era la adecuada. No existía un sistema anti-incendio en la Sala de Servidores y Centro de Cómputos. Tampoco se disponía de grupo electrógeno para el Data Center que permitiera asegurar la continuidad operativa de los servicios de tecnología ante interrupciones imprevistas del servicio de energía eléctrica.

► DESARROLLO ECONÓMICO ◄

En diciembre de 2015, la industria nacional estaba estancada y agotada, marcada por una matriz productiva poco diversificada y que generaba escaso empleo genuino desde hacía por lo menos cinco años. Además, el empleo se encontraba empantanado, sostenido en gran medida por la intervención del Estado: entre 2011 y 2015, el empleo privado creció 3%, mientras que el empleo público creció 10%.

Tampoco fueron años buenos para las pymes. Entre 2003 y 2015 aumentó el peso de las empresas grandes en el total de empleo, se estancó el de las medianas y cayó el de las empresas chicas, según la Secretaría de Transformación Productiva. Además, en los tres años anteriores al cambio de gobierno cerraron unas 8.500 empresas, el 80% de las cuales eran microempresas.

Desde 2012, la Argentina dejó de crear empleos formales. Aunque una de las banderas del gobierno de entonces era decir que el país vivía un proceso de reindustrialización, en diciembre de 2015 el peso de la industria en el empleo era menor que a comienzos de los años '90. Hubo un fuerte desplazamiento del empleo desde los sectores más productivos de la economía (el agro y la industria) hacia sectores poco productivos, sobre todo el sector público y el sector de servicios más tradicional, como comercios minoristas.

Esto generó que el balance de la transformación productiva en la última década haya sido negativo. Disminuyó la capacidad de generar bienes y servicios con el mismo capital de trabajo. Desde 2006, la productividad cayó en la Argentina casi un 13%, en parte por una serie de políticas que desalentaban la innovación y la incorporación de tecnología. Además, a diferencia de los países de rápido crecimiento, Argentina experimentó una contracción del empleo en sectores con productividad del trabajo relativamente más alta y una expansión de sectores con productividad

del trabajo relativamente más baja. Para colmo, la estructura económica argentina actual siguió siendo (no es un problema reciente) poco compleja, poco diversificada y desbalanceada regionalmente.

“Desde 2012 en la Argentina se dejaron de crear empleos formales”.

En diciembre de 2015 la economía tenía, también, graves problemas de financiamiento. La suma de todos los préstamos del sector privado no llegaba al 15% del PBI, mientras que el promedio de América Latina era 65%. En Chile, más del 100%. Uno de los sectores más dinámicos y en crecimiento de la economía era el software, pero en la Secretaría de Transformación Productiva no había nadie que siguiera de cerca a la industria. No había ni un solo analista.

A partir de 2011, el modelo industrial de las empresas grandes, pequeñas y medianas se vio cercado por el cepo cambiario y las restricciones a las exportaciones y a las importaciones. También por la apreciación del tipo de cambio y la política de energía y transporte baratos que llevaron a liquidaciones de stocks, crisis en el sector energético, la escalada de la inflación y el deterioro de la balanza externa. Por primera vez en más de 15 años, la balanza comercial arrojó en 2015 un déficit de 3.035 millones de dólares.

En los primeros once meses de 2015, la actividad industrial acumuló una caída de 1% en relación al mismo período de 2014, de acuerdo a las estimaciones de la UIA, por culpa, al menos parcialmente, de la recesión de Brasil y la caída del precio del petróleo. La crisis de los sectores automotor y siderúrgico, especialmente afectados por Brasil y el petróleo –que impactó negativamente en la producción de tubos de acero sin costura– explicó una parte importante de la contracción de la producción industrial.

En la década anterior al cambio de gobierno, por otra parte, la Argentina permaneció aislada de los flujos de inversión extranjera directa y se mantuvo baja su inserción en las cadenas globales de producción. El porcentaje de los flujos de inversión extranjera hacia América Latina captado por Argentina cayó de 25% en 1990-1999 a 10% en 2000-2009 y 9% en 2010-2014. Por otro lado, la participación de las empresas argentinas en las cadenas globales de valor siguió siendo pobre, muy por debajo de la de otros países de la región. La cantidad de empresas argentinas con proyección internacional fue muy baja (como lo había sido casi siempre), por debajo de las de Brasil, Chile, Colombia o México. Dado que la mayor parte del comercio mundial se realiza tanto a través de empresas multinacionales como a través de la inserción en cadenas globales de valor, Argentina enfrentaba en diciembre importantes desafíos de integración internacional.

Otros indicadores de competitividad, como el número de procedimientos necesarios para registrar una empresa, presentaban un pobre resultado comparados con los países de la OCDE, una asociación de países mayoritariamente ricos. El flojo desempeño de la Argentina reciente en inversión en investigación y desarrollo se debió en gran medida a la reducida actividad de innovación en el sector privado, pero también a mecanismos ineficientes, o muchas veces ausentes, de esfuerzos de colaboración entre el sector público y el sector privado.

Finalmente, los altos costos logísticos y tecnológicos, sumados a una oferta de energía poco confiable, representaron una barrera adicional para las empresas. Factores estructurales y malas decisiones de política energética provocaron un desequilibrio entre la oferta y la demanda de energía, con una infraestructura de transporte y distribución deficientes. Como resultado, los cortes de energía crecieron 150% en diez años. Por su parte, el transporte de cargas experimentó un marcado deterioro y los costos logísticos crecieron 40% en la última década. Todo esto afectó la producción y perjudicó el desempeño de la economía, limitando el desarrollo económico y humano del país.

INDUSTRIA Y COMERCIO

El actual Ministerio de la Producción es una reestructuración hecha con partes que hasta diciembre de 2015 habían pertenecido a los ministerios de Economía e Industria. El primer día después del cambio de gobierno, un empleado de la nueva administración se sorprendió al encontrarse, en el baño del despacho del ministro entrante, antes ocupado por el ex ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, una caja fuerte vacía.

Dos días antes de la asunción de Mauricio Macri como presidente, un equipo de la nueva Secretaría de Comercio se reunió con funcionarios de la saliente Subsecretaría de Comercio Exterior y acordaron colaborar en la transición. Sin embargo, cuando se les preguntó a los casi ex funcionarios por la lógica con la que se aprobaban las importaciones, respondieron que el equipo que se encargaba de aprobar manualmente cada importación ya había renunciado. También prometieron que iban a dejar abiertos los códigos de las tres computadoras que gestionaban los pedidos de importación, para que la nueva administración aplicara sus propios criterios. En cambio, el equipo nuevo se encontró después con que estas tres computadoras estaban vacías. La información había sido borrada: no quedaba ningún registro sobre cuáles habían sido los criterios, montos y tiempos para aprobar importaciones. Un profesional del área de informática de la secretaría, que antes estaba dentro de la estructura del Ministerio de Economía, recibió seis pedidos de borrar toda la información de los backups por parte de asesores del entonces ministro. El técnico fue presionado pero se negó y pidió una nota formal para hacerlo.

Las nuevas autoridades encontraron que todos los documentos en papel sobre las importaciones habían sido destruidos. La oficina estaba vacía y los operadores y sus computadoras habían sido distribuidos en distintos pisos en el edificio. Durante los primeros días de gobierno hubo que administrar en forma manual el comercio internacional del país, hasta que se implemen-

tó un nuevo sistema. Importaciones de insumos para la producción industrial y agropecuaria, es decir, vinculadas con el empleo de los argentinos, dependían de aquellos operadores. Por este sistema se habían trabado durante años incluso importaciones de medicamentos oncológicos.

“En dos años, se duplicó el personal de la Secretaría de Comercio”.

En los últimos dos años, por otra parte, el personal de la secretaría se había más que duplicado. En 2014 trabajaban 639 personas y, al momento del traspaso, había 1500. Muchos contratados, además, no tenían capacidad operativa. Entre ese personal sin funciones claras se encontraron varios barrabravas de clubes de fútbol. En una oficina había 41 personas que cobraban mensualmente pero no tenían ninguna función en la secretaría ni contacto alguno con el resto del personal: era un ente autónomo conocido como “la agregaduría”, porque reportaban al agregado comercial en la embajada argentina en Italia, Guillermo Moreno.

En diciembre de 2015 había más de 3.000 expedientes sin resolver en la Dirección de Actuaciones por Infracción, que se ocupa de hacer dictámenes sobre si corresponde sancionar a personas, comercios o empresas por incumplimiento de las leyes de Lealtad Comercial, Defensa al Consumidor y la de Abastecimiento. Algunos de esos expedientes, que para el Estado significa multas sin cobrar, eran de 2012.

Otros 1.800 expedientes esperaban aprobación para reexportar mercadería y otros 30 no se habían resuelto intencionalmente, dejando en suspenso la autorización para importar insumos para líneas de producción. También había 70 carpetas paradas de ventas al exterior de plantas llave en mano y 130 carpetas de importación de líneas de producción usadas. Es decir, la Secretaría de Comercio funcionaba como una traba para el desenvolvimiento de la economía, impactando directamente en el empleo.

En la Secretaría de Industria el panorama no era muy distinto. Las oficinas y los muebles estaban rotos, la gente trabajaba hacinada en oficinas a veces sin luz natural, separadas por muebles y armarios. Los procesos de los regímenes de promoción eran poco transparentes, los expedientes no tenían la documentación suficiente, había deudas de pagos a proveedores y reembolsos a las exportaciones que no se pagaban desde 2013. La deuda total en la secretaría era de más de 1.500 millones de pesos.

No había coordinación de programas dentro del ministerio ni entre ministerios. Los trámites eran engorrosos: requerían la presencia física del ciudadano o beneficiario en forma reiterada por los escasos mecanismos de atención o interacción por Internet.

Había una ausencia de criterios explícitos en la asignación de beneficios fiscales en los regímenes de promoción, objetivos concretos de esos beneficios, mecanismos de evaluación e impacto de las políticas implementadas y de los recursos invertidos por el Estado Nacional. Esto impedía mejorar o reconsiderar políticas que no tuvieran impacto. De hecho, muchos de los sectores promovidos mostraron pocas mejoras relevantes en integración local de las cadenas de valor, inserción externa o transformación tecnológica.

Además, se encontraron 500 expedientes pendientes, con una antigüedad promedio de un año y medio, de empresas que se habían presentado al régimen de promoción para la industria del software. También había 300 informes de auditorías, algunos de varios años antes, que nunca habían sido analizados.

En la Subsecretaría de Emprendedores, dependiente de la Secretaría de Pymes, el programa Capital Semilla, que funcionaba como un préstamo de honor en el que los emprendedores devolvían la plata si podían, era manejado por las agrupaciones políticas La Cándida y Kolina. Y aunque el programa era una herramienta valiosa, los préstamos fueron entregados a través de

universidades y sociedades de fomento sin ningún tipo de control ni monitoreo. De los años en los que La Cámpora gestionó el programa, no hay ningún registro contable, incluyendo si los beneficiarios devolvieron (o no) el dinero. Se encontraron casos en que se le asignó un crédito a un emprendedor, pero se le dio a otro distinto.

El criterio para entregarlos, además, fue caprichoso. San Juan recibió más préstamos que Córdoba, donde los pocos que se entregaron fueron todos en Villa María, donde había un intendente del Frente Para la Victoria. De los 360 millones de pesos repartidos, se rindieron apenas 18 millones, según un informe de la SIGEN. La malversación se calcula en unos 60 millones de pesos.

En Crédito Fiscal había un programa para construir centros de formación en Parques Industriales. El 25 de noviembre de 2015, días antes de dejar el gobierno, sus autoridades asignaron 35 millones de pesos a parques que no estaban inscriptos o no tenían la documentación en orden, a otros que ni siquiera tenían empresas instaladas y otros que todavía estaban en obra.

“En el Mercado Central se encontraron sobreprecios del 254%”.

La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, que tras la reorganización pasó a depender del Ministerio de la Producción, presentaba en diciembre una situación económica, administrativa y edilicia crítica y acumulaba una deuda de 400 millones de pesos, un monto que crecía continuamente debido al déficit operativo del organismo. Algunas de las situaciones más sensibles que encontraron las nuevas autoridades del Mercado Central tienen que ver con la mala gestión, marcada por la falta de transparencia y el desorden administrativo. Se encontraron contratos de alquiler a precios irrisorios y plazos larguísimos, a veces de hasta 35

años y otros 15 años de prórroga con precios fijos. También se encontraron registros de operaciones comerciales con sobrepuestos de 254% y el desarrollo de obras de particulares en terrenos del Mercado Central realizadas sin ningún contrato con el organismo.

La nueva gestión también heredó la responsabilidad de pagar cheques de corto plazo y pago diferido por 50 millones de pesos, balances sin cerrar desde 2013 y conciliaciones bancarias sin realizar. Todo esto fue posible por la falta de control y procesos de evaluación. Los pocos que existían fueron discontinuados.

Por otro lado, durante estos años la cantidad de empleados en el Mercado creció notablemente, con un importante ingreso de personal poco antes de diciembre de 2015. Esta situación contribuyó a crear una sensación general de desmotivación entre los empleados, reflejada en una estadística alarmante: el 10% de los empleados del Mercado Central estaba bajo tratamiento psiquiátrico.

AGROINDUSTRIA

En diciembre de 2015, la agroindustria empezó a dejar atrás una década en la que el Estado, en lugar de contribuir a su desarrollo, colocó una serie de obstáculos que se fueron haciendo cada vez más infranqueables. El balance indica que, si bien en los primeros años crecieron la inversión y la producción, desde 2008 la inversión privada estuvo estancada, en buena parte por las políticas públicas del Estado en el sector.

Desde 2008 las cadenas agroalimentarias sufrieron políticas públicas agresivas, que deterioraron su capacidad productiva, erosionaron la mayor fuente de ingresos de divisas de exportación al país (que representaban el 60% de las ventas externas) y destruyeron empleo. Las economías

regionales tuvieron el mismo problema. Las cadenas de manzanas y peras, la olivícola y la vitivinícola son algunos de los casos más críticos. Por acción u omisión se desprotegeron sectores afectados por momentos de menor demanda mundial y por un atraso sostenido de años.

Los cambios metodológicos ocurridos en el INDEC en esos mismos años impactaron y fueron imitados por el sector público ligado al agro. La falta de controles afectó no solo a la transparencia y a la información desde el punto de vista fiscal, sino también, aún más grave, desde el punto de vista de la sanidad y la inocuidad de los alimentos.

“Argentina pasó de ser el 3° exportador mundial de carnes a ser el 12°”.

En agricultura, la políticas oficiales dejaron un sistema que en diciembre de 2015 era insostenible desde el punto de vista ambiental para la agricultura extensiva y provocaron una caída del 10% en la producción de granos, equivalente a más de 10 millones de toneladas por año. El cultivo que más sufrió fue el trigo, que se vio reducido a una de sus tres superficies sembradas más chicas de los últimos 50 años. La política de monocultivos tuvo por consecuencia menos gramíneas y más erosión del suelo. Los productores privilegiaron la soja no porque quisieran, sino porque era la única alternativa viable, aun cuando afectaba la sustentabilidad del sistema.

Hubo también un importante deterioro de las economías regionales, provocado por las condiciones económicas que no atendían las necesidades propias de cada sector y región. La falta de competitividad y el incremento de los costos de producción por la inflación deterioraron los sistemas de producción que más mano de obra demandaban. Todo esto acompañado de una falta de desarrollo en infraestructura que disminu-

yó la competitividad del sector y aumentó los costos de producción. La carne vacuna, por su parte, símbolo de la Argentina productiva en el mundo, era un ejemplo elocuente de muchas de las cosas que pasaban. Por las políticas aplicadas desde 2006, el stock vacuno cayó de 57 millones de cabezas a 48 millones entre 2007 y 2012. El stock vacuno de Brasil, mientras, pasó de 150 millones de cabezas a 200 millones de cabezas entre 2000 y 2015. En el mismo período, Argentina pasó de ser el tercer exportador mundial de carnes a ser el 12°.

“En la industria frigorífica se perdieron más de 18.000 puestos de trabajo”.

Las casi diez millones de cabezas de ganado perdidas se tradujeron en una considerable pérdida de empleo. Solamente en la industria frigorífica se perdieron más de 18.000 puestos de trabajo genuinos y de alta calidad. Las autoridades nacionales prefirieron cerrar las exportaciones, con el objetivo de proteger el mercado interno, pero al costo de perder mercados de exportación debido a demoras e incumplimientos de distinto tipo, lo que desalentó la inversión y quitó competitividad. Además, entre 2006 y 2014 la industria de las curtiembres perdió, por razones parecidas, otros 4.500 empleos, un 30% de su personal, según estadísticas del Ministerio de Trabajo.

Entre los mercados perdidos en estos años y que serán difíciles de recuperar están Alemania, a la que dejamos sin nuestras carnes para el Mundial de Brasil u Holanda, que antes sólo compraba carne argentina y en diciembre de 2015 les compraba a dos o tres proveedores por las dudas, para no volver a quedarse sin carne si Argentina decidía volver a cerrar sus exportaciones. En 2006 el sector exportó un millón de toneladas equivalentes de res con hueso. En 2015 no llegó ni al 30% de ese valor. Llevará años recuperar el terreno perdido.

En la ganadería porcina y la producción avícola, el diagnóstico en el momento del cambio de gobierno era más positivo, por la cantidad de proyectos en marcha y el aumento de la producción que de los últimos años. De todas maneras, una parte importante de la competitividad de estos actores estaba basada en la presión sobre otros eslabones de la cadena y no en factores propios de competitividad.

En la lechería, la producción nacional casi no creció en los últimos diez años, mismo período en que nuestros vecinos aprovecharon para crecer entre 5% y 7%. La inversión en tecnología en los tambos fue muy baja y no hubo políticas activas para fortalecer el sector y la industria, lo que generó pérdidas de productividad y peores condiciones para el trabajo. La actividad estuvo marcada por la desconfianza entre tamberos e industriales y entre productores y autoridades, que trajo aparejada una descoordinación de toda la cadena, donde perdían los eslabones más débiles: el consumidor y el productor.

El sector forestal, por su parte, se vio comprometido por el manejo del caso Botnia, que tuvo efectos negativos importantes. En Entre Ríos, provincia con fuerte vocación forestal, dejó de plantarse. Desde el sector público provincial no hubo apoyo ni contención al sector. Por el contrario, el kirchnerismo legó la Ley de la Madera, que prohibía la exportación de rollizos a Uruguay por los puertos entrerrianos. Los esfuerzos de los productores argentinos para apoyar la actividad forestal generaron una importante producción de madera pero una muy baja industrialización posterior. En diciembre de 2015 se seguía perdiendo crecimiento y madera en los montes por no haber estado liderando el proceso de instalación y trabajo con las industrias. En este marco, las inversiones fueron durante años a los países vecinos. En el momento del cambio de gobierno cerca del 40% del crecimiento de los montes de la provincia de Corrientes no se aprovechaba adecuadamente.

El Fondo Especial del Tabaco, creado para atender las necesidades de la

producción tabacalera, llevaba varios años sin cumplir sus objetivos y sirviendo a otros fines poco transparentes. Tampoco existía un sistema tecnológico coordinado que permitiera la correcta ejecución y control del fondo. La Coordinación del Tabaco tenía poca reacción ante el incumplimiento de las obligaciones de las provincias, y para hacer el seguimiento y evaluación de los proyectos aprobados. Esta falta de control interno es lo que permitió el potencial uso indebido de los fondos por muchos años. Por otro lado, los convenios marco entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y cada provincia tabacalera se encontraban vencidos y desactualizados desde hacía años.

Con respecto a la agricultura familiar, la gestión anterior creó una secretaría y le dio una gran autonomía y presencia en todo el país, pero falló en el diagnóstico y, por lo tanto, en el diseño de su estrategia. En los años anteriores a diciembre de 2015 la brecha entre los agricultores familiares y los grandes productores se hizo cada vez más grande como consecuencia del atraso tecnológico de los agricultores familiares y la falta de respuesta del Estado. La agricultura familiar produce más del 60% de los productos consumidos en el país. Aún así se encontraba desatendida y trabajando con tecnologías del siglo pasado. La mayoría de los agricultores familiares se encontraban en lugares alejados, donde el acceso al agua y la electricidad era difícil, y se mantuvieron sus desventajas a la hora de comercializar sus productos. La falta de políticas de Estado imposibilitaron impulsar la productividad de la agricultura familiar, que se convirtió en rehén de la asistencia de subsistencia.

El fondo que corresponde a la atención de la emergencia agropecuaria se determinó por ley y fue de 500 millones de pesos para los años 2014 y 2015. Sin embargo, sólo se ejecutó el 63% del fondo en 2015 y se había ejecutado todavía menos, el 42%, en 2014. Como en otras transferencias, las rendiciones de cuentas de estos fondos fueron deficientes o inexistentes. Si se hubiese transferido todo el dinero y auditado la ejecución de la ayuda, en diciembre de 2015 habría

habido mejores herramientas para enfrentar las inundaciones de los meses siguientes.

Hasta diciembre de 2015 convivían en el Ministerio de Agricultura tres “ministerios paralelos” –uno técnico, uno político y uno de militancia política–, cada uno con su propia gestión y procedimientos de hecho. Había graves deficiencias en la coordinación administrativa de las áreas, faltaban inventarios y registros. Un ejemplo era el caso de los vehículos, que no estaban inscriptos en la flota y la mayoría necesitaban ser arreglados, particularmente los vehículos destinados al interior. Tampoco había certeza o un control unificado de las 125 delegaciones del ministerio en el país. La mayoría de las contrataciones de proveedores estaban vencidas. La gestión de recursos humanos estaba marcada por la falta de control de horarios y una dotación desmotivada, en parte porque no existía el diálogo entre los funcionarios y el equipo de trabajo del ministerio.

En el ministerio hubo concursos para planta permanente hechos a medida de funcionarios transitorios de la gestión anterior, muchos de los cuales tramitaron hasta los últimos días de la gestión. También se encontraron absurdos burocráticos, como un expediente administrativo de 100 fojas para pagar una factura de \$800.

En síntesis, la política agropecuaria del gobierno anterior careció de una mirada estratégica y tomó medidas que retrasaron el desarrollo de la agroindustria en general y las economías regionales en particular. Se perdió calidad institucional y nunca lograron generarse espacios de generación de confianza o intercambios de información confiable. Como en casi todas las demás áreas de la política económica, en la agroindustria es más fácil destruir que construir. Se señaló como enemigo al sector más competitivo de la economía y se desaprovechó una oportunidad histórica para el sector y para el país.

▶ TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL ◀

En diciembre de 2015, el mercado formal de trabajo arrastraba cuatro años de estancamiento. Entre noviembre de 2011 y noviembre de 2015, el empleo formal cayó 0,3%, pese a un pequeño crecimiento en el primer semestre de 2015. Para compensar la falta de generación de empleos en el sector privado y en lugar de instrumentar las políticas adecuadas para que la situación se revirtiera, se decidió ocultar la problemática a través de la expansión del empleo público. Entre 2008 y 2015, la participación del empleo registrado público en la totalidad del empleo registrado aumentó diez puntos porcentuales.

En 2015, un 51% de la población potencialmente activa del país tenía problemas de empleo. Contando a las personas que no trabajaban ni estudiaban, a los trabajadores en relación de dependencia o independientes que se encontraban en el mercado informal y a los desempleados, en 2015 había 11,7 millones de argentinos en situación precaria, sobre una población económicamente activa de 23 millones de personas.

En diciembre de 2015, uno de los principales problemas del mercado laboral argentino era la informalidad. Algo más de cuatro millones de trabajadores privados se encontraban en situación de informalidad, sin beneficiarse de las condiciones de trabajo negociadas en convenios colectivos, sin aportes de seguridad social ni protección contra riesgos laborales y en condiciones de gran precariedad e inestabilidad. Este número permaneció prácticamente inmóvil durante los diez años previos al cambio de gobierno. Cuando se lo computa en términos de los asalariados privados, el porcentaje de trabajadores informales trepa al 42%, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares. Si, en cambio, se lo computa como parte del total de asalariados, públicos y privados, llega al 35%. Más de un millón de los cuatro millones de trabajadores informales eran trabajadores de casas particulares. Si bien se avanzó durante el

gobierno anterior en el registro de los trabajadores de casas particulares, el 80% de ellos (en su mayoría, ellas) se seguía desempeñando en la informalidad. Las causas de esta situación deben buscarse en los pobres incentivos que ofrece el sistema a la formalización de los contratos laborales. Si se comparan los volúmenes de aportes personales y contribuciones patronales que se descuentan del salario bruto en Argentina con otros países de la región, se observa que los costos laborales argentinos son más altos. Por ejemplo, más de un 30% más altos que en Uruguay.

“Más de cuatro millones de trabajadores privados se encontraban en situación de informalidad”.

En los trabajadores independientes también era alta la incidencia de la informalidad. Una cifra cercana a los 2,2 millones de personas trabajaba de forma independiente pero no aportaban a la seguridad social. Lo que representaba más del 58% del total de los independientes. Esto era un signo, además, de la debilidad de la demanda laboral. Muchos de estos trabajadores autónomos eran de los llamados “emprendedores por necesidad”, que en general declaran que preferirían tener un trabajo asalariado antes que el que realizan de forma independiente.

Además de no crearse puestos de trabajo en cuatro años, los ingresos laborales medidos en términos reales tampoco crecieron desde 2011 hasta 2015. Tampoco creció el salario real ni la productividad del trabajo. En cambio, sí crecieron la conflictividad laboral y la litigiosidad. Entre 2011 y 2015 aumentó un 64% la cantidad de huelguistas. Por su parte, los conflictos laborales con paro aumentaron un 18% (15% en el sector público y 26% en el privado). La cantidad de juicios laborales notificados a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo se duplicó entre 2010 y 2015, de 53.000 a más de 100.000. Este aumento en la litigiosidad no se correspondió con un aumento en los incidentes en el lugar de trabajo,

que de hecho bajaron casi a la mitad entre 2003 y 2015. La litigiosidad, sin embargo, aumentó un 2300%.

“Los ingresos laborales medidos en términos reales no crecieron desde 2011”.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados en 2000, el Estado argentino se había puesto como meta erradicar el trabajo infantil para 2015. Estuvo lejos de cumplirlo. Sólo se hicieron dos encuestas para relevar la situación del trabajo infantil en los últimos quince años: la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (2004) y el Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (2012). No hay información más reciente por falta de relevamientos sistemáticos. Además, los marcos muestrales y las regiones abarcadas por ambas encuestas no son comparables. La estadística de 2012 fue deliberadamente construida a partir de la situación en localidades de más de 2.000 habitantes, donde la incidencia del trabajo infantil es menor, en afán por mostrar una reducción en las cifras de la problemática. La encuesta de 2002, que sí reflejaba la situación del trabajo rural, mostraba que trabajaba un 35% de los adolescentes de entre 14 y 17 años y el 8% de los niños de entre 5 y 13. La encuesta de 2012, aún sub-reportando el problema, arrojó que trabajaba el 3% de los niños de entre 5 y 15 años y el 17% de los adolescentes de entre 16 y 17 años. La encuesta más reciente, además, presentó resultados divergentes con los de mediciones privadas del mismo fenómeno. Entre 2013 y 2015, por la falta de voluntad política para erradicar el fenómeno, sólo se detectó la existencia de 225 chicos en situación de trabajo. De estos, si bien el trabajo infantil es un delito penado con prisión, sólo 190 acarrearón denuncias penales, y ninguno recibió sentencia de prisión.

En lo que hace a la equidad de género, Argentina ocupaba en 2015 la posición 105º entre 145 países en el índice de brecha de género elaborado por el Foro Económico Mundial. El mal desempeño en lo que hace a

la participación económica de las mujeres se destacaba incluso en una comparación regional. En 2013, de acuerdo con el Observatorio de Trabajo del Mercosur, la tasa de actividad de las mujeres en Argentina era del 48%, contra un 54% en Brasil, 57% en Paraguay, 56% en Uruguay y 52% en Venezuela. Por su parte, la tasa de empleo en mujeres era de 45%, contra 49% en Brasil, 48% en Paraguay y 52% en Uruguay. Tanto la tasa de actividad como la tasa de empleo de las mujeres en Argentina eran más bajas que las de los varones. Según datos del ministerio, en el cuarto trimestre de 2014 el ingreso promedio de las mujeres con trabajo registrado era un 19% menor al de los hombres. Las diferencias de género en la inserción laboral se explicaban principalmente por la segregación en ciertos sectores económicos: en 2014, en el sector asalariado industrial la participación femenina era del 19%; en las actividades primarias, 11% y en la construcción 6%.

La inserción laboral también es un problema para algunos grupos minoritarios. En la comunidad trans, por ejemplo, según un relevamiento del INDEC, el 82% de los integrantes del colectivo tenía problemas para buscar trabajo como consecuencia de su identidad sexual y las únicas oportunidades laborales que se les presentaban eran en el empleo público. Similares dificultades enfrentaban los pueblos originarios, que según el censo de población de 2010 incluían a casi un millón de personas en el país. En las provincias del norte, donde se concentra la mayor parte de la población indígena, las tasas de desocupación de estos grupos eran hasta un 90% más altas que las del total de la población. Las personas discapacitadas, que según el último censo alcanzan el 13% de la población, tenían problemas sistemáticos para insertarse en el mercado laboral. A pesar de que hay una ley que exige un cupo del 4% en los organismos nacionales para personas discapacitadas, en junio de 2015 sólo ocho de los 183 organismos sujetos a esta reglamentación cumplían con el cupo. Solamente 0,8% de las contrataciones en el ámbito nacional eran de personas con discapacidad.

Este diagnóstico solo puede hacerse a partir de estadísticas confiables sobre el mercado laboral. En esta materia, existen tres fuentes principales en el país. En primer lugar, el Ministerio de Trabajo elabora una serie estadística, la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Esta encuesta, que se realiza en empresas, se ha mantenido prácticamente sin cambios de personal ni metodológicos desde su creación en 1998, por lo que mantuvo su confiabilidad. Pero tiene limitaciones. Para empezar, se trata sólo de una encuesta a trabajadores y empresas registradas. En consecuencia, no captura bien el relevante fenómeno del empleo informal. Además, la encuesta sólo se lleva a cabo en aglomerados urbanos, por lo que tampoco logra reflejar la situación de todas las ramas del empleo. En segundo lugar está la Encuesta Permanente de Hogares que elabora el INDEC y que es la fuente más importante de estadísticas sociolaborales. Esta encuesta, que se realiza directamente en los hogares y entonces puede cubrir también la situación del empleo informal, fue desvirtuada desde la intervención del INDEC en 2007 y sus resultados empezaron a estar fuertemente cuestionados. En tercer lugar están los indicadores elaborados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial con los datos de registros laborales de la AFIP. La confiabilidad de esta última fuente se mantuvo pero, por la naturaleza misma de su construcción, sólo capturaba la situación del empleo formal.

El Ministerio de Trabajo mostraba en diciembre de 2015 una división política entre la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Empleo, que en la práctica funcionaban como dos estructuras políticas separadas, con escasa comunicación y sin objetivos comunes. La tercera secretaría, la de Seguridad Social, tenía sus funciones desdibujadas. En el mercado de trabajo, los problemas principales eran el estancamiento en el crecimiento del empleo y las enormes dificultades del sistema para generar empleo privado y formalizar trabajadores informales.

“En 2015, un 51% de la población potencialmente activa del país tenía problemas de empleo”.

La Secretaría de Trabajo tiene como principal tarea ocuparse de la negociación colectiva, la inspección laboral y las relaciones laborales. Los trabajadores alcanzados por la negociación colectiva aumentaron sensiblemente en los últimos años: en 2015 hubo 5.366.313 trabajadores cuyos salarios (y otras condiciones) se actualizaron por medio de negociaciones avaladas por el ministerio. Sin embargo, frecuentes homologaciones sin los procesos adecuados y el otorgamiento de más de 1.600 de las llamadas “simples inscripciones” atentaban contra el modelo de negociación colectiva vigente. Las “paritarias libres” en realidad no existían, porque el Ministerio de Trabajo fijaba los porcentajes de negociación indicados por el gobierno. No se consideraba la conflictividad laboral como algo negativo. Por el contrario, se la promovía, alimentando la hostilidad entre empresarios y trabajadores. El diálogo tripartito entre sindicatos, empresas y gobierno estaba muy debilitado y con poca confianza entre los actores. El ministerio les abría la puerta a pocos sindicatos y empresas, y siempre de forma condicional a su alineamiento político.

“En diciembre de 2015, el mercado formal de trabajo arrastraba cuatro años de estancamiento”.

El salario mínimo en Argentina es determinado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, órgano tripartito con representación del Estado, los empleadores y los trabajadores. Además de determinar el salario mínimo legal, está entre las funciones del Consejo construir comisiones tripartitas para realizar estudios sectoriales

de reinserción laboral y necesidades de formación profesional, pautas de nivel de productividad y recomendar políticas para mejorar la producción y la productividad. Desde 2004, el Consejo sólo determina anualmente los aumentos del salario mínimo, en respuesta a la alta inflación. Cada vez que se decidían esos aumentos se hacían anuncios altisonantes sobre el compromiso que el gobierno tenía con la defensa de los trabajadores. Sin embargo, nunca se trabajó en la conformación de las comisiones técnicas para documentar hechos como que en varias zonas del país casi un 50% de los asalariados cobraba menos que el salario mínimo.

“Casi un 50% de los asalariados cobraba menos que el salario mínimo”.

En Argentina, la negociación colectiva es centralizada a su máximo nivel y su aplicación es coercitiva para todos los empleadores, independientemente de su representación. Quienes negocian los salarios y las condiciones de trabajo por actividad, rama y puesto de trabajo son las cámaras empresarias y los sindicatos de nivel nacional. Esto impide que en las regiones de baja productividad los salarios y las condiciones de trabajo puedan adaptarse a la realidad local en un plan de desarrollo progresivo y de mejora de la productividad.

Existe un programa llamado Recuperación Productiva (REPRO), por el cual la ANSES paga a las empresas adheridas una suma fija mensual por trabajador hasta un monto equivalente al salario mínimo, por un plazo de 12 meses. Para acceder al beneficio las empresas deben acreditar su situación de crisis, comprometerse a realizar acciones para recuperarse y a mantener la nómina de trabajadores. Es un programa positivo en la medida en que se asigne a empresas que atraviesen crisis coyunturales, producto de cuestiones macroeconómicas, y no estructurales, de productividad o de disrupción tecnológica. Sin embargo, no era pública la información sobre cuáles eran las empresas beneficiadas, quiénes los

trabajadores ni cuáles eran los montos de las contribuciones. Además, cómo otorgarlo era una decisión discrecional, no se garantizaba que el programa estuviera atendiendo una situación coyuntural y no problemas estructurales o hasta incluso conductas oportunistas de las empresas.

Otra situación que seguía siendo problemática en diciembre de 2015 era la de los programas de empleo y capacitación. Estos programas, cuyo objetivo es mejorar la productividad y la empleabilidad de los participantes, fueron usados con una lógica clientelar. Se priorizó el apoyo político de los participantes, pero no se les brindaron las herramientas para reinsertarse en el trabajo. Según una encuesta de la Universidad Nacional de La Plata, el 84% de los beneficiarios creía que este tipo de programas eran más un instrumento político que de reinserción laboral. Además, el gobierno anterior no recopiló información que permitiera analizar qué tan buena era la focalización de los programas ni evaluar su impacto. A diferencia de lo que se hace en la mayoría de los Estados modernos, no se evaluaba este tipo de políticas. A partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares se pudo determinar que varios de estos programas no estaban focalizados en la población más vulnerable. Según datos de 2010, el 30% de los beneficiarios del programa Argentina Trabaja se encontraba en la mitad más rica de la población. Lo mismo ocurría con el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Las relaciones laborales son muy conflictivas en Argentina. Según la encuesta de opinión Latinobarómetro, Argentina es el país de América Latina donde la gente más cree (más de un 85%) que las relaciones laborales son más una relación de conflicto que una de cooperación. En 2009, por ejemplo, se perdieron casi un millón de jornadas de trabajo como consecuencia de las huelgas.

ANSES

En la Agencia Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el organismo dedicado a la administración de los recursos del sistema previsional y los diversos programas de seguridad y protección social, la situación en diciembre de 2015 era de una amplia cobertura de servicios, que llegaban todos los meses a más de diez millones de personas, combinada con una alta desprolijidad en materia administrativa y financiera, infraestructura deficiente y frecuente aprovechamiento político de la atención al público.

En materia financiera, existía una gran deuda con proveedores. El monto total de esta deuda resultaba difícil de estimar dado que no había un registro formal de los compromisos asumidos. Numerosos contratos de importancia estratégica para el organismo estaban vencidos, incluyendo la seguridad de la red y el mantenimiento de la sala cofre (un recinto donde se almacenan las bases de datos del sistema previsional). Además, había 70 expedientes por contrataciones de contraprestación inconclusa y 14 rescisiones contractuales pendientes de resolver. Pese a estos incumplimientos, no existía registro de penalidades aplicadas a proveedores por incumplimientos.

La situación financiera de la ANSES, por otra parte, se deterioró durante los últimos años. Hasta 2012, los recursos propios de ANSES (es decir, excluyendo transferencias del Tesoro ni del Fondo de Garantía de Sustentabilidad) cubrían los gastos de cada ejercicio. Desde 2010, los recursos propios aumentaron un 302%, pero los gastos aumentaron un 367%, lo que para 2015 había generado un déficit de casi 60.000 millones de pesos. Si bien el aumento en los gastos responde en gran medida a la creación de nuevos programas o la extensión de otros (Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad, PROCREAR, Asignaciones Familiares, Pensiones No Contributivas y las moratorias previsionales), se generó un déficit muy importante. En suma, si bien se incrementó considerablemente la

cobertura previsional, esto se hizo con aumentos muy por encima de los gastos, lo que volvió poco sustentable en el mediano plazo al sistema previsional argentino.

“ANSES adeudaba 1.348 millones de pesos a otros organismos”.

La ANSES mantenía además deudas con otros organismos. Entre las mayores deudas están la que tenía con el Correo, por más de 150 millones de pesos, y con las telecomunicaciones, por más de 70 millones de pesos. Las deudas totales alcanzaban los 1.348 millones de pesos. Ese monto representa casi un tercio del gasto operativo total del organismo (excluyendo sueldos y prestaciones), de modo que el funcionamiento operativo de la ANSES estaba fuertemente desfinanciado en el momento del cambio de gobierno.

Una de las mayores irregularidades administrativas de la gestión anterior de la Agencia era su asignación de recursos para pauta publicitaria. Por un lado, la contratación de publicidad se hacía por fuera del circuito presupuestario normal. Las órdenes de publicidad se enviaban sin reserva presupuestaria previa. De esta manera, se llegó a una deuda en concepto de publicidad de aproximadamente 800 millones de pesos. Se hizo un análisis del gasto en publicidad durante 2015 (de más de 900 millones de pesos) y se encontró que la asignación de publicidad no estuvo alineada con el desempeño de los medios en materia de audiencia, en televisión y gráfica, ni con el volumen de visitas de los sitios de Internet donde se hacía. Además, se comprobó la existencia de sobrepagos en pauta publicitaria tanto en clubes de fútbol como en cartelería en la vía pública. También se constataron irregularidades en las certificaciones de prestación de pauta. Por ejemplo, la publicidad en vía pública tenía certificaciones basadas en fotos trucadas o de lugares que no eran el reportado. Además había adulteraciones en las certificaciones de prestación de publicidad en los estadios de fútbol.

La situación administrativa del patrimonio también era irregular. Había 168 inmuebles sin contrato de locación ni comodato, o con contratos vencidos o en proceso judicial y sin uso. En 2014 se incorporó la base documental de ANSES al Registro Nacional de Bienes del Estado. Esto permitió detectar muchos inmuebles con conflicto de titularidad. También se pudo gracias a ese relevamiento encontrar numerosos inmuebles con uso de hecho sin apertura de expedientes respaldatorio, comodatos y locaciones vencidos.

En lo que hace a los suministros internos y los servicios, también había un gran descontrol en la administración. Por ejemplo, en el parque automotor, donde había criterios de asignación arbitrarios y un grado bajísimo de monitoreo y mantenimiento. De un parque automotor de 582 vehículos en el organismo, 207 no se encontraban en condiciones de prestar servicios o directamente eran utilizados por personas ajenas al organismo, aunque ANSES cubría sus gastos. Además, había un uso excesivo de estos recursos por parte de las autoridades salientes. Por ejemplo, la dirección de la agencia contaba con ocho vehículos, algunos incluso para uso familiar.

La falta de control se extendía a la seguridad privada contratada. El análisis llevado a cabo tras el cambio de gestión arrojó que había contrataciones excesivas de personal de seguridad. Por ejemplo, en la localidad de Goya, Corrientes, había personal de seguridad privada en exceso por casi un 30%.

El contrato que se mantenía con la Universidad Tecnológica Nacional para digitalizar expedientes tenía, en diciembre de 2015, un avance del 50%, pero se estaba pagando de más, ya que no era la universidad la que hacía el trabajo sino que lo tercerizaba. Cuando se le solicitó una apertura de costos para determinar el costo real del servicio contratado, la UTN no pudo presentar información al respecto.

En materia de infraestructura, la situación era grave. Los edificios estaban en mal estado y contaban con pocos recursos para cubrir sus necesidades.

El 40% de los inmuebles tenía problemas de mantenimiento o estructurales graves. Cerca de treinta obras públicas estaban inconclusas por no efectuar redeterminaciones de precios. Esta omisión generó un aumento significativo en la deuda con los contratistas. Existía, además, una gran desinversión en materia informática. La sala cofre, donde se alberga el procesador central y las bases de datos de ANSES, sufría deficiencias serias en la infraestructura de soporte. En particular, la infraestructura eléctrica no tenía mantenimiento apropiado. Las licitaciones para su renovación estaban vencidas y sin avances administrativos. Tampoco existía un sitio de continuidad o sitio de contingencia, ni backups de contingencia. Los equipos estaban en muchos casos desactualizados. La ANSES no hacía compra de computadoras personales desde 2013, y las licitaciones para equipos de seguridad informática registraban atrasos de más de tres años, dejando al organismo en una preocupante situación de vulnerabilidad ante ataques externos.

“Una persona tardaba siete meses en jubilarse desde que solicitaba el turno hasta que cobraba por primera vez”.

En lo que hace a la atención al público, la principal vía de contacto entre los beneficiarios y la ANSES son las Unidades de Atención Integral (UDAI), en cuya conducción existía hasta diciembre de 2015 un marcado sesgo partidario. En las UDAI se priorizaban los intereses políticos por sobre la atención a los jubilados, según múltiples reportes y documentos. Se crearon nuevas dependencias de atención al público que no respondían a criterios demográficos sino políticos. Un caso de este sesgo es el de la regional de Mercedes, ubicada a sólo 57 kilómetros de la de Chivilcoy. En algunos pueblos había tan pocos turnos de atención que existía un mercado negro de turnos en las UDAI, es decir que los jubilados pagaban para ser atendidos en las oficinas públicas. En pueblos chicos llegaba a haber filas de dos cuadras de gente esperando a ser atendida.

La velocidad de la atención y la resolución de las consultas era sumamente lenta, burocrática e ineficiente. Una persona tardaba siete meses en jubilarse desde que solicitaba el turno hasta que cobraba por primera vez. El horizonte del turno era de 40 días, el de resolución del trámite 129 días y el de la puesta en pago de 45 días.

“Había un stock de 253.000 jubilaciones pendientes”.

En diciembre de 2015 había un stock de 253.000 jubilaciones pendientes, casi el doble de lo normal. Esta diferencia se explicaba, entre otras razones, por el alto grado de ausentismo de los funcionarios del área durante la campaña electoral. La atención telefónica también era muy deficiente. En 2015 se recibieron 11 millones de llamadas telefónicas por mes. Sólo se atendieron algo menos de cuatro millones por mes, el 28%.

Existía, por otra parte, un abordaje en territorio también muy irregular. La dirección responsable tenía 350 operadores denominados “integradores” que se manejaban de forma independiente en el conurbano bonaerense, donde tomaban trámites sin ningún tipo de protocolo administrativo. Su propósito era hacer política partidaria, sin roles claros ni un funcionamiento enmarcado en las prácticas de la institución a la que nominalmente pertenecían. En la misma línea, había cinco camionetas sin mantenimiento ni conectividad que se dedicaban a recorrer el conurbano bonaerense haciendo política partidaria.

En la década anterior al cambio de gobierno, las deficiencias del sistema previsional y la falta de actualización en el monto de las jubilaciones provocaron cientos de miles de reclamos administrativos, que terminaron en los tribunales. En diciembre de 2015 había 440.000 juicios en curso y 60.000 juicios con sentencia firme a favor de los jubilados y en contra de la ANSES, que tardaba un promedio de ocho años en pagarlos. Además,

había otros dos millones y medio de jubilados en condiciones de judicializar su situación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en fallos emblemáticos como “Sánchez”, “Badaro” y “Eliff”, se expidió en relación con estos temas, dando mayormente la razón a los jubilados contra el Estado y sentando una jurisprudencia que multiplicó la cantidad de juicios. Varios de estos fallos definieron los montos que el Estado tenía que restituir a los jubilados afectados por la falta de actualización de los haberes, pero el Estado sistemáticamente incumplió estas obligaciones.

“Había 440.000 juicios en curso y 60.000 juicios con sentencia firme a favor de los jubilados”.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), por su parte, es el fondo más grande del país, es administrado por la ANSES y sus activos son recursos de los jubilados. Sin embargo, parte de sus fondos fueron usados para hacer inversiones que nada tenían que ver con mejorar la vida de los jubilados. Se financió, por ejemplo, la construcción de una central nuclear, a tasas muy inferiores a las del mercado, así como varios otros proyectos con las mismas facilidades. El FGS fue durante años un instrumento financiero al cual el gobierno anterior recurría para promover emprendimientos de distintos ministerios que circunstancialmente ganaban protagonismo político, aún cuando no se relacionaban con el propósito que le había dado origen. No existía un sistema integral de administración de la cartera para aprobar las inversiones, y los mecanismos de seguimiento y control eran poco robustos.

También había problemas operativos y de diseño en el programa de la tarjeta Argenta. Había una inconsistencia entre la Base de Cargas Virtuales y la Base de Préstamos que permitiera que existieran comercios fantasma y operaciones fraudulentas de distinta índole. Por su parte, en

las UDAI había muy baja capacitación acerca de este programa, lo cual generaba baja documentación respaldatoria, expedientes con errores y cargas incompletas en los sistemas. Había cientos de miles de plásticos en las UDAI y un número imposible de determinar en Archivo, sin datos sobre activación ni medidas de seguridad.

“Hubo solamente 150.000 créditos otorgados en la línea de créditos individuales al 10 de diciembre de 2015”.

Uno de los programas especiales de política pública que se instrumentaron desde la ANSES, aunque no tenían que ver con el sistema previsional y la seguridad social, fue el plan de créditos subsidiados PROCREAR. Se encontró que había una gran diferencia entre lo que se denominaba “viviendas terminadas” y los números reales. La administración anterior hablaba de “200.000 soluciones”. Sin embargo, hubo solamente 150.000 créditos otorgados en la línea de créditos individuales al 10 de diciembre de 2015. Las obras terminadas, que debieron haber sido aproximadamente 140.000, eran en los hechos muchas menos, ya que había un 30% sin terminar. En la línea de desarrollos urbanísticos, que equivalían a 25.000 viviendas, el avance de obra era de un 50%, con sólo 300 unidades entregadas al momento del cambio de administración. El financiamiento del programa era insostenible ya que se empleaban recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad a tasas reales negativas. ANSES podía llegar a perder, según la inflación que hubiera en los años siguientes, hasta el 50% en términos reales del dinero que prestaba en un crédito. El programa tampoco era igualitario ni respondía a razones de necesidad, ya que si bien la adjudicación por sorteo lo hacía transparente, resultó en que muchas familias beneficiarias fueran de ingresos altos, lo que impidió que su implementación fuera progresiva.

En el programa Conectar Igualdad, que hasta diciembre de 2015 había entregado casi cinco millones y medio de netbooks y también es instrumentado desde la ANSES, se detectó una potencial cartelización de los proveedores y los consiguientes costos mayores para el Estado. La renegociación con los principales proveedores tras el cambio de administración permitió una reducción de precios de más del 20%, lo cual sugiere que en las licitaciones anteriores se habían pagado precios excesivamente altos. La ANSES está a cargo de las dos patas centrales del programa Conectar Igualdad: la compra y distribución del equipamiento tecnológico, por un lado, y el servicio técnico. Los sistemas de gestión para estos procesos funcionaban bien. Eran eficaces la distribución y la trazabilidad de las netbooks. Los defectos estaban en el área del servicio técnico, sobre todo en lo relativo a los plazos de resolución de los problemas. Tampoco existía información sobre el estado de la infraestructura instalada en las escuelas. Por último, la articulación entre la gestión de entrega del equipamiento, a cargo de la ANSES, y su uso pedagógico (Ministerio de Educación) era muy pobre, lo cual limitaba el impacto y la valoración de la política.

► ENERGÍA Y MINERÍA ◀

El sector energético fue uno de los más debilitados y peor gestionados por la política pública durante la década anterior a diciembre de 2015. Las nuevas autoridades encontraron infraestructura deteriorada, déficits en generación, irregularidades en el comercio exterior, subsidios abultados y arbitrarios y una crisis notoria en la provisión de energía.

Las tarifas de electricidad, por ejemplo, se habían mantenido congeladas durante más de una década, aún con inflación alta por mucho tiempo. Entre 2001 y 2012 las tarifas residenciales de electricidad cayeron un 80% en términos reales. Estos precios artificialmente bajos llevaron a un aumento del consumo y una caída de la producción de energía. Entre 2003 y 2015 el consumo de gas natural creció 41%, el de energía eléctrica creció 58% y el de naftas, 153%. Sin precios razonables, la oferta no acompañó. Entre 2003 y 2014 se perdió un stock de reservas equivalente a casi dos años de producción de petróleo y a más de nueve años de producción de gas. Esto produjo un deterioro del servicio: los cortes en la provisión de gas, sobre todo a la industria, pasaron de 3% en julio de 2003 a 17% en julio de 2015; y los cortes de electricidad en la región metropolitana de Buenos Aires pasaron de 8,3 horas por hogar en 2003 a 32,5 horas por hogar promedio en 2015. Esta situación perjudicó a los usuarios domiciliarios, al comercio y a la industria.

Así, Argentina perdió su autosuficiencia energética. La caída de la producción y el aumento del consumo redujeron los excedentes exportables y aumentaron las importaciones. La balanza comercial energética pasó de un superávit de 4.900 millones de dólares a un déficit estimado de 5.000 millones de dólares entre 2003 y 2015. A medida que fue dejando de ser generadora de divisas y se transformó en consumidora de divisas, la política energética se sumó a la lista de causas que terminó en la implantación del cepo cambiario en 2011.

La brecha entre el costo de producción y los precios artificialmente bajos de la energía fue cubierta por subsidios del Estado nacional, que con los años se transformarían en una de las causas principales del déficit fiscal: el gasto en subsidios e inversiones en energía de la administración nacional pasó de 1,2% del PBI en 2008 a 4,1% del PBI en 2015. Entre 2007 y 2015 el total acumulado de subsidios volcados desde el Estado al sistema energético fue de 600.000 millones de pesos, según datos oficiales. Se pasó de 1.185 millones de pesos en 2005 a 139.400 millones de pesos en 2015. Esto representó un incremento nominal del 12.000% en diez años. Según la consultora KPMG, entre 2005 y 2015 el Estado destinó 85.000 millones de dólares al conjunto del sector energético, una suma equivalente a tres veces el tamaño de las reservas del Banco Central en diciembre de 2015.

Los subsidios, además, fueron distribuidos sin equidad ni federalismo: una parte muy importante de ellos beneficiaron a usuarios de clase media de la región metropolitana de Buenos Aires. Según la Fundación para el Desarrollo Eléctrico, la tarifa eléctrica abonada por los usuarios de Edesur y Edenor era siete veces inferior a la que pagaban, en promedio, los clientes de las empresas de energía del interior del país. Los subsidios tampoco permitieron la creación de un círculo virtuoso en materia ambiental: entre 2003 y 2015, las emisiones de gases de efecto invernadero crecieron 144%.

En materia hidrocarburífera, se heredaron compromisos sin cancelar por más de 30.000 millones de pesos. Muchos actos administrativos arrastraban una demora de años. En otros casos, ni siquiera existía información sobre el nivel de cumplimiento efectivo de compromisos. Por ejemplo, el plan Más Cerca, conjunto de convenios con municipios, y la estructura de los fideicomisos del sector. La producción local de hidrocarburos tuvo un marcado retroceso en la última década. La de petróleo cayó un 12%. Pasó de 800.000 barriles diarios en 2005 a 700.000 en 2015. Por su parte, la de gas natural se desplomó un 26%

en el mismo periodo, pasando de los 51.000 a 38.000 millones de metros cúbicos entre 2005 y 2015.

En materia hidroeléctrica, el desarrollo fue prácticamente nulo. Los sistemas de adjudicación eran poco transparentes y de mucha discrecionalidad. Pese a haberse celebrado por altos precios, casi todos los contratos fracasaron. Un contrato para hacer una represa sobre el Río Santa Cruz no se encuadraba dentro del marco jurídico y legal vigente ni contaba con un estudio de impacto ambiental.

“El promedio de cortes de luz se duplicó”.

El sistema de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica tenía muchos problemas de gestión e inversión. El financiamiento de los gastos de funcionamiento de las empresas y la inversión en el sector dependían de las transferencias del Tesoro Nacional, por más de 160.000 millones de pesos al año. Pese a estas cifras, los servicios prestados eran ineficientes y de muy baja calidad. El sistema de generación dependía de las importaciones en hora pico, a causa de la alta indisponibilidad del parque generador. En los últimos doce años, el promedio de cortes de luz aumentó de cuatro a siete interrupciones anuales por usuario y de 8 horas a 33 horas sin luz como promedio anual (un aumento del 450%). Era generalizado el atraso en los compromisos financieros, tanto del Gobierno Nacional para con las provincias como de las provincias para con CAMMESA, la empresa que centraliza el sistema, por montos que superaban los 20.000 millones de pesos.

Durante los últimos quince días del gobierno anterior, después de conocido el resultado de las elecciones, se modificaron varios contratos que mostraban incumplimientos significativos por parte de los generadores, en lugar de iniciar los procesos de rescisión regulares.

Los entes reguladores tuvieron un desempeño mediocre: permanecieron incumplidas las leyes que fijan los marcos regulatorios para la electricidad y el gas. Abandonando su rol original, tanto el ENRE, que regula la electricidad, como el ENARGAS, que supervisa el gas, pasaron a ocuparse de temas de gestión, incumpliendo el mandato de las leyes respectivas que los obligaban a abocarse a tareas de control. En el caso del ENARGAS, al asumir la nueva gestión se verificó la existencia de trámites frenados o “cajoneados” por orden verbal. Dado lo establecido por la Ley 24.076 las autoridades debieron activar numerosos incidentes administrativos con el fin de encauzar el normal desarrollo de los expedientes.

Similares falencias se observaban en las áreas legales correspondientes a Energía: la dispersión en la organización administrativa era notoria, con numerosos asesores realizando tareas desconectadas y demoras de hasta seis meses en la emisión de los dictámenes jurídicos obligatorios para los expedientes. Numerosos contratos fueron renovados poco antes del 10 de diciembre de 2015, a pesar de que hacía largo tiempo permanecían vencidos o incumplidos.

En detrimento de los intereses del Estado Nacional, hubo numerosos proyectos de obra que fueron estructurados por fuera del régimen legal aplicable. Un claro ejemplo de esto es el de las represas hidroeléctricas sobre el Río Santa Cruz. La Central Térmica Río Turbio careció de proyecto ejecutivo inicial, lo que derivó en cambios de diseño sin licitación y una ampliación ilimitada de la obra. Estas irregularidades fueron denunciadas ante la Oficina Anticorrupción y la Justicia Federal.

ENARSA

ENARSA, una empresa pública fundada en 2004 y dedicada a la generación y comercialización de energía, mostraba en diciembre de 2015 una llamativa serie de irregularidades. Desde el punto de vista organizativo, existía una conducción bifronte, en la que algunos sectores que rendían cuentas al Ministerio de Economía y otros lo hacían al Ministerio de

Planificación, muchas veces con instrucciones contradictorias. Además de esta descoordinación a nivel directivo, no existía ningún proceso ni mecanismo de control de gestión en la empresa. Aunque manejaba miles de millones de dólares, no tenía Gerencias de Proyectos específicas y la mayoría de las decisiones y adjudicaciones de trabajos provenían de órdenes verbales del Ministerio de Planificación. Tampoco existían escalas salariales definidas. Los niveles de remuneración eran fijados de forma arbitraria por el gerente general o el presidente, lo que desmotivó al personal de carrera. De los 640 empleados que trabajaban para la empresa en diciembre del año pasado, 98 habían sido contratados durante 2015.

“ENARSA le debía a YPFB 377 millones de dolares”.

ENARSA tenía un contrato de importación de gas con la petrolera estatal boliviana (YPFB). El día que la nueva administración tomó control de la compañía, se recibió una carta de YPFB indicando que se iniciaría la ejecución de la Stand By Letter of Credit por los 374 millones de dólares garantizados el contrato. Esta obligación se venía incumpliendo desde julio de 2015. La deuda con la petrolera boliviana era de 377 millones de dólares.

ENARSA tenía un convenio para comprarle gas licuado a YPF, firmado en 2012, con costos exorbitantes. En Bahía Blanca, el costo era de un millón de pesos por B/T, una unidad de medida. En Escobar, 600.000 pesos por B/T. Considerando que las compras en esas localidades eran de 36 y 52 B/T por año, el pago anual a YPF ascendía a 67 millones de pesos. A estos costos, bastante por encima de los valores de mercado, se sumaban los costos de regasificación y el uso del muelle de MEGA, que agregaban 9,5 millones de dólares al mes en Bahía Blanca y más de 5 millones de dólares en Escobar. Además, en este último puerto ENARSA pagaba 187.000 dólares por mes por costos de operación.

En 2010 se construyó una planta PIPA (inyección de propano aire) para producir un millón y medio de metros cúbicos de gas sintético por día, pero debido a repetidos accidentes en los compresores de aire (dos de los cuales terminaron completamente destruidos), la planta está fuera de servicio desde 2014. Aún así mantuvo en su dotación 16 empleados, un gerente de planta y personal de seguridad. Una auditoría técnica contratada en 2015 determinó que los compresores de aire utilizados no eran los adecuados para ese tipo de prestaciones.

Con una inversión de 17 millones de dólares, ENARSA Patagonia construyó en 2014 una planta de fraccionamiento de gas licuado de petróleo. Esta planta fue construida sobre terrenos que no pertenecían a la sociedad y que en mayo de 2016 aún no habían podido ser transferidos. Según la Universidad Nacional del Comahue, la planta adolecía de problemas en su construcción que impedían su puesta en marcha. Pese a todos estos problemas, la planta tenía personal dedicado y hasta un gerente general en Buenos Aires.

La construcción del Gasoducto del Noreste se planificó sin ningún estudio de factibilidad que evaluara los beneficios del proyecto. Además, los costos aprobados para su construcción estaban fuera de los valores de mercado.

Los costos del proyecto se multiplicaron, por diversas razones. Un acuerdo entre la UOCRA y los contratistas, sin la participación de ENARSA pero homologado por el Ministerio de Trabajo, aumentó el costo en 419 millones de pesos. Comunidades nativas de la provincia de Salta reclamaron 32 millones de pesos para la resolución de conflictos sociales. Además, el contratista que operaba esa zona presentó el 9 de diciembre de 2015, un día antes del cambio de gobierno, un reclamo por días improductivos por 538 millones de pesos.

Las centrales eléctricas Ensenada de Barragán y Brigadier López costaron casi 2.000 millones de dólares. Si se pondera ese costo por los mega-

vativos generados, el costo medio de las dos centrales es de 1,57 millones de dólares por MW. Ese costo está entre un 50% y un 70% por encima del costo de otras centrales similares. Si además se le agregan los costos reclamados por las empresas contratistas para cubrir redeterminaciones y reclamos, además de los costos de los inspectores independientes (Bureau Veritas) y costos financieros, el costo total por las dos centrales trepa hasta tres mil millones de dólares.

En Aguada del Chañar (Neuquén), ENARSA se asoció con Gas y Petróleo de Neuquén para explorar pozos de petróleo y, gracias a resultados inicialmente prometedores, aprobar en 2012 un plan de desarrollo de 143 millones de dólares y un plan de producción a cuatro años de más de 1 millón de metros cúbicos de petróleo por día. En 2013 se decidió construir una planta de tratamiento de gas y la construcción de un gasoducto de 43 kilómetros. En 2015, a la luz de los nuevos relevamientos de la zona, se concluyó que la operación era inviable comercialmente viable y que ENARSA difícilmente recupere la inversión aportada.

“ENARSA gastaba más de 19 millones de dólares por mes en generadores de emergencia en barrios como Recoleta o Barrio Norte”.

Desde 2010, con el objetivo de paliar emergencias y evitar cortes, ENARSA alquiló 581 generadores móviles alimentados con gasoil y los ubicó en distintos barrios de Buenos Aires y otras ciudades. Cada generador le costaba 32.300 dólares por mes sólo por disponer de ellos, independientemente de si estaban conectados o no. Esto quería decir que ENARSA gastaba más de 19 millones de dólares por mes en generadores de emergencia ubicados en barrios como Recoleta o Barrio Norte, donde su presencia era habitual. Además, el circuito para repartir el gasoil a los generadores se armó sin un esquema de licitación previo y en condiciones poco transparentes. Según

un informe de la SIGEN, existía un alto nivel de ociosidad en los equipos contratados. Entre 2011 y 2015 la energía producida por estos generadores fue de alrededor 15% de su potencial. Esta información, sin embargo, era ignorada a la hora de ajustar las estimaciones de las necesidades de cada año siguiente. La contratación de estos equipos se hizo, según la SIGEN, con altos niveles de irregularidad. Por ejemplo, la empresa Elektrogen prestó servicio sin mediar contrato alguno. Además, existían diferencias entre las horas de operación pagadas y las informadas. En el caso de la empresa Agrekko, la diferencia era del 11%. En el caso de Secco, del 8%. Esto generaba gastos por prestaciones no realizadas. Todas estas situaciones, que partían de la necesidad de cubrir una emergencia innecesaria, hicieron que sólo en 2015 el Estado gastara 2.000 millones de pesos en generadores móviles.

NUCLEOELÉCTRICA ARGENTINA

Nucleoeléctrica Argentina S.A. es la empresa estatal que opera las tres centrales nucleares del país: Juan Domingo Perón (conocida hasta 2014 como Atucha I), Néstor Kirchner (conocida hasta 2014 como Atucha II) y Embalse. Como la mayoría de las empresas de energía, recibió hasta diciembre de 2015 un precio muy bajo por la electricidad que generaba en sus plantas. Los recursos que faltaban se completaban con aportes del Tesoro nacional. Aunque no existían procedimientos de evaluación presupuestaria ni de control de gestión, la empresa mostraba un buen nivel de idoneidad desde el punto de vista técnico, en su infraestructura y funcionamiento. Aun recibiendo la tarifa eléctrica más baja de todo el mercado argentino (38 dólares por megawatt/hora), NASA era capaz de financiar con esos precios no sólo la reparación y el mantenimiento de las plantas, sino también el repago del fideicomiso de la ANSES con que se financió la construcción de la central Atucha II. En diciembre de 2015 la empresa tenía una deuda de mil millones de pesos, buena parte de ella con proveedores, con quienes tenía facturas sin pagar desde agosto del año pasado.

En la práctica, la empresa estaba dividida en tres unidades separadas. Por un lado, NASA Operativa, la encargada de operar y mantener las centrales nucleares en funcionamiento. Esta división era la más vinculada con la función original de la compañía. Su funcionamiento era profesional y, si bien algunos procedimientos administrativos no eran óptimos, la estructura era razonable y sus resultados operativos buenos, al punto de que se financiaba con las tarifas que recibía por la energía generada, sin necesidad de aportes del Tesoro.

En segundo lugar estaba el Programa de Extensión de Vida de Embalse, creado para extenderle la vida útil a la Central Nuclear Embalse, en Córdoba. Se financiaba con aportes del Tesoro y estaba muy bien gerenciado y administrado. El programa se desarrolló sin problemas y dejará de operar cuando la obra termine. Los cronogramas se cumplieron. Sin embargo, antes de comenzar, fue afectado por problemas externos que incidieron sobre el costo de la obra. El programa se inició con un atraso muy grande, de dos años, en parte porque la falta de planificación y la crisis energética llevaron al gobierno anterior a adoptar todo tipo de medidas para sostener la oferta de energía. Entre éstas, la postergación del inicio del programa de extensión de vida, que obligaba a parar la planta de Embalse durante alrededor de un año y medio. El plan original estipulaba que el programa debía iniciarse en 2013, pero no ocurrió. Esto derivó en que el programa tuviera que pagar costos imprevistos, producto de incumplimientos contractuales con proveedores, alquiler de herramientas que no se usaron y contratación de personal sin tareas por un total de 150 millones de dólares. Además, el programa enfrentó un serio riesgo de interrumpirse, como consecuencia de la falta de cumplimiento de requisitos exigidos por la provincia de Córdoba. Luego de varias dilaciones, se terminó definiendo la fecha de inicio del programa para después del cambio de gobierno, el 31 de diciembre de 2015, que fue lo que ocurrió.

“El 75% de los empleados de Nucleoeléctrica no tenía tareas específicas”.

La tercera unidad de Nucleoeléctrica Argentina era la Unidad de Gestión de Proyectos Nucleares, creada para la gestión de la central Atucha III pero que en los hechos hizo poco para justificar su generoso presupuesto. Tenía 800 empleados directos, 700 empleados de servicios y casi 2000 empleados indirectos, tres cuartas partes de los cuales no tenían en diciembre de 2015 tarea alguna para desempeñar.

El objetivo declarado, incluso a nivel público, con una costosa campaña de publicidad, era comenzar de forma inmediata con la construcción de la cuarta central nuclear. Sin embargo, el estado de las negociaciones con la China National Nuclear Corporation (CNNC) y el banco ICBC indicaban en diciembre de 2015 que la obra recién se podría iniciar, en el mejor de los casos, en 2017. Aunque los funcionarios de la administración anterior realizaron unos treinta viajes a China, con delegaciones numerosas, el contrato de financiamiento no estaba redactado ni siquiera a nivel de borrador.

El proyecto de Atucha III, en síntesis, tenía en diciembre

- 1)** al 75% de un personal muy numeroso sin ningún trabajo que realizar,
- 2)** perspectiva de que la situación fuese la misma por al menos doce meses más, y
- 3)** presupuesto cero para el año 2016. Esto último porque el Congreso, basado en la propuesta del Poder Ejecutivo, había aprobado en 2015 un presupuesto de 4.800 millones de pesos en transferencias del Tesoro para actividades de expansión o infraestructura de NA-SA. Ese dinero alcanzaba para financiar el Programa de Extensión de Vida de Embalse y otras obras menores, pero no permitía gastar ni un peso en la cuarta central. Este presupuesto, con una reducción injustificable del 40% respecto de lo que se había presupuestado para 2015, significa que las autoridades salientes estaban, en los hechos, desmantelando anticipada-

mente un área en que habían invertido millones con un proyecto en un estado embrionario.

A pesar de los escasos avances en su único proyecto, la Unidad de Gestión incurrió en grandes gastos. Por ejemplo, alquiló un edificio de muy alta categoría sobre la autopista Panamericana en Vicente López para albergar la unidad. Pese a que el monto del alquiler es altísimo, el edificio está subutilizado. Poca gente trabaja ahí y los pocos que concurren lo hacen con pocas tareas para realizar. Además, como 300 de los 800 empleados de la unidad vivían en Zárate, se les pagaba todos los días el transporte hasta Vicente López. Los espacios ociosos en este edificio implicaban un gran costo para Nucleoeléctrica, que tiene además otros espacios de oficinas, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en Zárate.

Para asistir en el diseño y la construcción de la central, se contrató a más de 50 profesionales jubilados de alto prestigio. Dada su reputación, el monto de los contratos era muy oneroso. Prácticamente todos esos contratos eran innecesarios, dada la etapa embrionaria del proyecto.

La existencia de la Unidad de Gestión era difícil de justificar, en primer lugar por ser una unidad constructora dentro de una empresa dedicada a la gestión de centrales de energía nuclear. En los hechos, Nucleoeléctrica se contrataba a sí misma para la construcción de las centrales nucleares. Esto generaba grandes problemas de tiempos y costos. Sin embargo, tras la puesta en funcionamiento de la central Atucha II (o Néstor Kirchner), en junio de 2014, con casi cuatro años de demora, la unidad perdió aún más sentido. Desde ese momento, la unidad estuvo dedicada a un conjunto difuso de actividades, ninguna de los cuales se relacionaba con la construcción de una nueva central nuclear.

A través de la Unidad de Gestión, por ejemplo, se ejecutó obra pública en el municipio de Zárate, donde la afinidad política con el intendente permitía que de esta forma el Frente para la Victoria realizara obra pública sin

necesidad de pasar por el Concejo Deliberante. Además, se llevaron a cabo obras que no tenían un sentido claro ni planificación alguna. Algunos contratistas reportan haber tenido que construir galpones y desarmarlos hasta tres veces. La Unidad se alejó por completo de las tareas para las que había sido creada, y osciló entre no tener nada que hacer y ejecutar, en un distrito políticamente afín, obra de muy diversa índole (refacciones en edificios públicos y estaciones de tren, por ejemplo).

“Nucleoeléctrica compró los primeros 10.000 ejemplares del libro de Julio De Vido, sobre Néstor y Cristina Kirchner”.

También se detectaron graves faltas administrativas y en el uso de los recursos de la compañía. Por ejemplo, Julio De Vido publicó un libro titulado Néstor y Cristina Kirchner: planificación y federalismo en acción, con un coautor llamado Federico Bernal. El libro, con un prólogo de la ex presidenta Cristina Fernández, fue publicado por la Editorial Planeta. La compra de los primeros 10.000 ejemplares de este libro fue realizada por Nucleoeléctrica Argentina. El expediente labrado por la compañía con el fin de hacer la compra recomendaba la adquisición de ejemplares de “algún libro que toque temas relacionados con la energía y la infraestructura”. Ese mismo expediente también recomendaba que la editorial fuera Planeta y que el número de páginas del libro a comprar fuera uno muy similar al que, casualmente o no, tenía el libro de De Vido y Bernal. También existían grandes irregularidades en la compra de automóviles para la empresa. Hay autos comprados por Nucleoeléctrica que no están físicamente en las locaciones de la empresa. Se encontró uno, por ejemplo, en el parque automotor del actual Ministerio de Energía.

CNEA

La Comisión Nacional de Energía Atómica es el área responsable de la investigación y desarrollo en el campo de la energía nuclear. Si bien no

existían en la CNEA irregularidades del calibre de los que existían en NASA, se encontraron varios problemas. Había un notable atraso en los pagos correspondientes al ejercicio 2015. Se heredó una deuda de 2.200 millones de pesos. Esto representaba el 40% del presupuesto del organismo y generó problemas financieros graves para varias instituciones que dependen de la Comisión, como el INVAP, que estaba atrasado en el pago de salarios y aguinaldos. La prestadora de servicios médicos IMERASE estuvo al borde de la convocatoria de acreedores. El proyecto CAREM estuvo al borde de la parálisis ya que no recibía ni un peso, literalmente, desde agosto de 2015. El nivel de deuda en la CNEA (deuda, por su parte, de los aportes del Tesoro nacional hacia el organismo) reflejaba el nivel de maltrato que recibió esta institución emblemática del desarrollo científico y tecnológico.

“La Comisión Nacional de Energía Atómica debía 2.200 millones de pesos”.

En los años anteriores, la CNEA había tenido muchas dificultades para elaborar un plan estratégico ordenado, debido principalmente a la subordinación de sus autoridades a las instrucciones que bajaban del Ministerio de Planificación. Por esta razón, no se consolidó un plan estratégico ni se estableció un marco de prioridades para los proyectos.

Las empresas que dependían de la CNEA también mostraban problemas. ENSI, una sociedad con 51% de participación de la Provincia de Neuquén y 49% de la CNEA, se ocupa de operar la Planta Industrial de Agua Pesada. Tenía 450 trabajadores para operar la planta y no tenía trabajo que hacer. El único cliente para el tratamiento del agua pesada es el estado (NASA o CNEA). Dado el atraso en el desarrollo del proyecto de cuarta central, no tiene clientes a quienes venderle. Aún existiendo potencial, nunca desarrolló una estrategia de incursión en mercados extranjeros. Incluso les debía a sus clientes entregas de material: 6 toneladas a la CNEA y casi 15 toneladas a NASA.

MINERÍA

La minería también se vio perjudicada por las políticas públicas de los últimos años, caracterizadas por reglas de juego inestables y una carga tributaria alta y regresiva. Varios proyectos –Pachón, Potasio Río Colorado y Pascua Lama, entre otros– frenaron su construcción o decidieron no iniciarse debido en parte a la caída de los precios internacionales pero sobre todo a la ausencia de una política de Estado para desarrollar la actividad y a medidas gubernamentales que conspiraron contra la inversión. El principal beneficio de la Ley de Inversiones Mineras, que ofrecía estabilidad tributaria y cambiaria al sector, fue desconocido por las autoridades, sobre todo a partir de que en diciembre de 2007 el entonces secretario de Comercio, Guillermo Moreno, aplicó retenciones a las exportaciones mineras.

Lo que se logró con todas estas medidas fue centralizar (es decir, desfederalizar) los aportes tributarios de la minería y reducir la competitividad de minería en Argentina respecto de otros países de la región. A pesar de que, por los precios internacionales más bajos, estaba bajando la rentabilidad del negocio, la presión fiscal en la Argentina iba en aumento (y bajaba en Chile y Perú). Esto se debió en parte a que los principales impuestos a la minería en Argentina se hacían sobre los ingresos brutos (como las retenciones o las regalías) mientras que en Chile y Perú se hacían sobre las ganancias de las empresas. En 2011 la Argentina tenía una presión tributaria sobre la minería de 33%; en Chile era de 29% y en Perú de 21%. En 2013, cuando el precio de los minerales empezó a caer, la presión impositiva de Argentina subió a 38%, en Chile bajó a 20,4% y en Perú a 12%. Asimismo, en la mayoría de las provincias donde estaba permitida la minería, los gobernadores, necesitados de fondos, asociaron al Estado con las mineras para crear empresas públicas provinciales que en realidad no eran empresas, porque su única actividad era la de exigir una participación en los proyectos. Este modelo no respondía a ninguna lógica comercial y generaba conflictos entre la función reguladora del Estado y su posible beneficio económico como empresario.

La administración de la Secretaría de Minería se caracterizó durante muchos años por la falta de transparencia y el uso discrecional de la gestión. La información era poco accesible, estaba desactualizada y sin sistematización alguna; estadísticas inexistentes en rubros sensibles, información perdida (archivos borrados) y parcial. Había programas discontinuados y subejecución de la mayoría de los programas para fortalecer las pymes mineras del país. Había procesos administrativos demorados durante años sin explicación.

La relación con las provincias estaba quebrada, entre otras razones por la relación directa de la Nación con los municipios mineros. El Consejo Federal Minero (COFEMIN), una mesa interprovincial creada para discutir las políticas de estado del sector y elaborar propuestas desde una óptica federal, y que en 1994 hizo posible la firma del Acuerdo Federal Minero, no se reunía casi nunca.

Con la intención de sustituir importaciones se entorpeció y encareció artificial y discrecionalmente la mayoría de las operaciones mineras, mediante la creación de una mesa de homologación, que decidía que producto podía importarse y cuál no. Además, se obligó a contratar fletes marítimos nacionales cuando no existen en el país barcos con capacidad transportar las exportaciones mineras, lo que llevaba a sospechosas subcontrataciones.

YACIMIENTO CARBONÍFERO RÍO TURBIO

El Yacimiento Carbonífero Río Turbio es un ejemplo paradigmático de mala administración de la última década. La mina debió estar lista en 2010 para producir dos millones de toneladas de carbón por año. En 2015, sin embargo, sólo produjo 48.000 toneladas.

Entre 2005 y 2015 se transfirieron a YCRT más de 15.580 millones de pesos. A pesar de ello, la producción de carbón era marginal y la mina y las instalaciones se encontraban en estado de abandono. Había proble-

mas de ventilación, que ponían en riesgo la vida de los trabajadores, y un significativo pasivo ambiental observable a simple vista en el estado de las instalaciones administrativas, la planta de depuración de carbón, la deposición del estéril que surge del lavado del mineral y la gran cantidad de chatarra dispersa de todo tipo.

“YCRT paso de 1200 empleados en 2005 a casi 3000 en el 2015”.

La proporción de las sumas destinadas a salarios sobre el total de los gastos de la empresa subió del 20% en 2005 al 70% en 2015. Paralelamente, la cantidad de trabajadores aumentó de manera exponencial: había 1200 en 2005 y casi 3000 en diciembre de 2015. Cuatro sindicatos estaban presentes en el complejo: ATE, La Fraternidad, Luz y Fuerza y APS. A pesar de no que no tenía personería, ATE era el que más afiliados tenía. Dos de estos sindicatos obtuvieron a lo largo de estos años enormes beneficios y concesiones laborales que incluyen: horario reducido de trabajo en mina (turnos de 6 horas, con trabajo neto de 2 horas y media), cuantiosas licencias, 9 millones de pesos en horas extras (a pesar de trabajar en una mina casi sin producción), un “bono anual por eficiencia” de entre 70.000 pesos y 240.000 pesos, aun cuando se incumplían por mucho los objetivos de producción y pago de pasajes aéreos anuales sin necesidad de rendirlos, entre otras cosas.

Mientras el yacimiento languidecía, se decidió construir un “tren turístico” totalmente ajeno al objeto de YCRT, para el que se presupuestaron más de 700 millones de pesos, de los que en diciembre de 2015 ya se habían pagado más de 300 millones de pesos. El tren turístico fue inaugurado en octubre de 2015 por Alicia Kirchner, entonces ministro de Desarrollo Social y candidata a gobernadora de Santa Cruz. Sin embargo, en diciembre de 2015 el tren no funcionaba, no tenía permisos del titular de la tierra por donde pasaban las vías, las estaciones estaban en desuso y

deterioradas y no se había obtenido el permiso de la Dirección Nacional de Vialidad para cruzar la Ruta 3. La traza se encontraba interrumpida justo en ese punto: era un tren que iba de ningún lado y a ninguna parte.

EN YCRT se usó además un mecanismo de compras y contrataciones a través de la Universidad Tecnológica Nacional, regional Río Gallegos, y la “Fundación UTN” a través de los cuales se asumieron compromisos por más de 3.400 millones de pesos.

Estos acuerdos, contratos y pagos permitieron eludir los controles propios de la Administración Pública Nacional y adolecían de graves deficiencias formales y legales. (Ya se dieron de baja convenios con la Facultad Regional de Santa Cruz de la UTN por 1.980 millones de pesos y convenios por Variantes de Obra por 268 millones de dólares.) También se encontraron facturas impagas a la misma universidad por 464 millones de pesos.

El funcionamiento de la Central Térmica de Río Turbio (CTRT), construida al lado de la mina de carbón, también era ineficiente y de alto costo para el Estado argentino. El valor de una central térmica comparable es de aproximadamente tres 3,1 millones de dólares por MW instalado. En diciembre de 2015 ya se habían pagado más de ocho millones de dólares por MW, más de dos veces y media su costo y eso que todavía faltaba terminar más del 20%.

Además se contrató la obra bajo la modalidad de “llave en mano” y sin proyecto de ingeniería ni estudio de impacto ambiental. Como resultado de ello, la central quedó emplazada en un basural, que debió ser removido, y en un terreno inundable, lo que obligó a subir la cota con movimiento de tierra de millones de metros cúbicos –y dólares– y a construir defensas contra inundaciones.

Imprevisiones como ésta más que duplicaron el presupuesto original, cuya legalidad está siendo analizada por la SIGEN. Como resultado de su

deficiente diseño y emplazamiento, la central se refrigera por aire (ya que no hay suficiente agua disponible para hacerlo), lo que consumiría 40 MW de los 240 MW que entregaría en plena operación. El acto de inauguración, apurado y con fines puramente propagandísticos, fue transmitido en cadena nacional por la entonces presidente Cristina Kirchner. Después, la central funcionó parcialmente y a media potencia tres días y medio y debió detenerse por una fuga de vapor en la caldera. El módulo inaugurado resultó gravemente dañado y tuvo que ser sometido a nueva evaluación antes de su puesta en operación. La obra sigue inconclusa y está parada desde el 28 de noviembre.

▶ SEGURIDAD, JUSTICIA Y DEFENSA ◀

En diciembre de 2015, dos de las principales preocupaciones de los argentinos eran la inseguridad y el narcotráfico, que habían crecido en el país hasta llegar a convertirlo en el tercer proveedor mundial de cocaína y el país con la mayor tasa de robos del mundo. Todo esto sucedió en un contexto donde se desarticulaban las fuerzas de seguridad y dejaron de publicarse las cifras y estadísticas que podrían haber servido para atender esta situación. En simultáneo, las autoridades tomaron algunas decisiones que empeoraron esta situación y contribuyeron a convertir a la Argentina en un territorio favorable para el desarrollo de actividades ilícitas.

En materia de seguridad, las nuevas autoridades se encontraron con unas fuerzas de seguridad mal equipadas, mal remuneradas, mal entrenadas y mal tratadas y con un Estado con poca o nula capacidad de investigar y prevenir. Además, era muy preocupante el panorama en materia de violencia, crimen, tráfico de drogas y de personas, producto de malas políticas.

“La importación de efedrina se multiplicó 100 veces en pocos años”.

De acuerdo con un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Narcotráfico, en la Argentina se duplicó la prevalencia de consumo de cocaína y marihuana entre el 2000 y el 2010. En la década anterior al cambio de gobierno el decomiso de droga aumentó un 800% y sólo en 2014 la Auditoría General de la Nación reportó que se habían decomisado 1800 cocinas de droga. Un dato central detrás de la producción de drogas en el país fue el aumento de las importaciones de precursores

químicos, especialmente de efedrina, un insumo para la producción de medicamentos y antigripales que se usaba también para producir drogas sintéticas. En épocas normales, Argentina importaba 200 kilos de efedrina para uso medicinal por año. Cuando se prohibió su importación en México, la cifra se multiplicó cien veces a 20 toneladas por año. Hasta el Triple Crimen de General Rodríguez, en 2008, se habían llegado a importar 46 toneladas en sólo tres años. En diez años, se triplicaron las causas por violaciones a la Ley de Estupefacientes en la provincia de Buenos Aires. En esos mismos años, Argentina se convirtió en un país que recibía droga, la transformaba, la vendía internamente y la exportaba a Europa, a África, a Asia, a Australia, a Medio Oriente y a países vecinos como Chile y Uruguay.

Otra característica de la época fue la ausencia de estadísticas sobre la seguridad en el país. Algunos datos de organismos internacionales, como Naciones Unidas, evidencian el aumento de la inseguridad. De acuerdo con la ONU Argentina era en 2013 el país con la mayor tasa de robos del mundo: 973,3 robos cada 100.000 habitantes. Por otro lado, la reconstrucción de algunas cifras realizada por organizaciones sociales muestran también un aumento en la tasa de homicidios entre 2008 y 2013. Datos del Ministerio de Salud muestran que la tasa de homicidios creció un 45% en esos años. Mientras en 2008 era de 5,8 cada 100.000 personas, en 2013 era de 8,4. La Asociación Para Políticas Públicas informó en 2013 que ese año se habían cometido 3352 homicidios. Esto indica que ese año murieron casi 10 personas por día a causa de la inseguridad. Ese año, por ejemplo, la ciudad de Mar del Plata tuvo una tasa de homicidios similar a la de México DF.

“Las estadísticas criminales se dejaron de publicar en 2008”.

Las estadísticas criminales se dejaron de publicar en 2008. Desde entonces, la información remitida por aquellas provincias adheridas al Sistema

Nacional de Información Criminal y el Sistema de Alerta Temprana no fue correctamente analizada y no se produjeron informes estadísticos consolidados con el correspondiente alcance Nacional. A este sistema reportan mensualmente las policías provinciales y las cuatro Fuerzas Federales (Policía Federal, Prefectura, Gendarmería, Policía de Seguridad Aeroportuaria), enviando datos sobre 31 delitos del Código Penal. Los informes se entregaban tarde y mal, eran de mala calidad y después no se difundían. Es decir, el Estado Nacional decidió activamente dejar de informar las estadísticas de criminalidad. Esta información, que es obligación publicar, es clave para tomar decisiones de política criminal fundadas en datos, para permitir el control ciudadano (todos tenemos derecho a saber si el delito subió o bajó, si el Estado está haciendo bien o mal su trabajo) y para permitir a las universidades hacer investigación y proponer mejores herramientas para atacar el delito. (En abril de 2016, el nuevo Ministerio de Seguridad dio a conocer algunos de los datos ocultos, según los cuales en 2014 hubo 3.400 homicidios en el país, un 40% más que en 2008 y una cifra comparable a la de 2002.)

Además de las provincias que dejaron de enviar sus datos, tampoco hubo controles ni validación sobre la calidad de los datos. No existían protocolos para establecer la información, sistemas de revisión, análisis de datos, ni había cruces con otras áreas (como, por ejemplo, Salud). La información no se integraba con otras fuerzas, ni con Seguridad y Justicia. En definitiva, no se contaba con información sobre qué pasaba en materia criminal en la Argentina durante todos estos años.

Por otro lado, la detención de los responsables de crímenes y delitos en el país fue otra gran deuda pendiente. En diciembre de 2015 había 105.000 personas en libertad con pedido de captura.

Esto se debía en buena medida al funcionamiento de las fuerzas de seguridad. La Policía Federal, por ejemplo, había perdido su capacidad de despliegue en el territorio nacional. Concentrada en la Ciudad Autónoma

de Buenos Aires, en las delegaciones del Interior del país faltaban chalecos antibalas, armamento, patrulleros, elementos de protección y demás equipos. Por otro lado, la Policía Federal no articulaba con otras fuerzas provinciales ni cumplía convenios firmados con autoridades provinciales. Esto obstaculizaba la posibilidad de realizar un operativo conjunto de manera inmediata entre la PFA y las policías provinciales. Todo esto se dio en un período de tiempo en el cual aumentaron las denuncias por corrupción en las fuerzas de seguridad.

“Entre 2012 y 2015, la Coordinación de Transparencia del Ministerio de Seguridad recibió más de 700 denuncias por posibles hechos de corrupción”.

Entre 2012 y 2015, la Coordinación de Transparencia del Ministerio de Seguridad recibió más de 700 denuncias por posibles hechos de corrupción. El 90% de estas denuncias fueron hechas por personal de las fuerzas de seguridad, 76% de ellas denuncias sobre la Policía Federal Argentina. De todas las denuncias recibidas, la mitad estaban relacionadas con irregularidades como malversación de fondos y anomalías en manejo de servicios adicionales. Entre las prácticas más comunes se encontraron registros de contrataciones directas por montos y características que deberían haberse realizado a través de licitaciones públicas. Pero la otra mitad involucraba a los propios oficiales de las fuerzas de seguridad en delitos como cohecho, exacciones ilegales, connivencia policial, violación a los deberes de funcionario público y enriquecimiento ilícito.

En diciembre de 2015 más de 650 agentes se encontraban investigados en las áreas de investigación interna de las fuerzas de seguridad. Cuarenta y tres de esas causas penales estaban en trámite en la Justicia. Por otro lado, también se recibió una gran cantidad de denuncias por maltrato, discriminación, abuso de autoridad y violencia institucional

por parte de las fuerzas federales de seguridad. Lo más alarmante era que, de las denuncias realizadas por particulares, 30% se referían a temas como abuso de autoridad, exceso del uso de la fuerza física, tortura y otros tratos crueles, discriminación, amenazas, hostigamiento, género, violencia intrafamiliar y acoso sexual.

Internamente, el Ministerio de Seguridad se encontraba desorganizado. No existía un organigrama detallado con las responsabilidades, funciones y tareas de las organizaciones por debajo del nivel de dirección. Tampoco existía un sistema de coordinación interministerial y con las provincias, previsto por la normativa actual. Financieramente, en diciembre de 2015 el ministerio tenía sin ejecutar parte de su presupuesto, entre lo que se destacaban unos 30 millones de pesos destinados a subsidios a bomberos, una área sensible y que dependía de ese dinero. Otras áreas no contaban con personal para cumplir sus objetivos. La Subsecretaría de Investigación del Delito Organizado y Complejo, por ejemplo, no contaba con personal propio. Sus únicos seis contratos estaban afectados a otras tareas. En otras áreas dependencias, como la Dirección Nacional de Cooperación Regional e Internacional de la Seguridad, se carecía de todo tipo de sistematización de la información. No se contaba con bases digitalizadas sobre la gestión diaria, acuerdos internacionales firmados o en negociación, ni de expedientes de procesos internos.

Por otra parte, las fuerzas de seguridad nacionales fallaron en el control de las fronteras. Al comienzo de su gestión, el Ministerio de Seguridad carecía de un sistema de seguridad de fronteras adecuado y eficaz. Las fronteras se encontraban con un grave déficit de infraestructura de seguridad, de personal y de medios. Menos del 8% del personal de la Prefectura Naval Argentina se encontraba ubicado en la zona más crítica del narcotráfico y del contrabando. Sólo había 1800 efectivos desplegados en el Alto Río Paraná y en el Río Paraguay. La Gendarmería, por su parte, tenía asignados sólo 850 efectivos para asegurar y operar 101

pasos internacionales. Menos del 3% de su personal. A pesar de que el presupuesto previsto para la seguridad de los pasos fronterizos está calculado para garantizar su operatividad durante todo el año, a fin de diciembre de 2015 fue necesario cerrar el Complejo Fronterizo Integración Austral (entre Río Gallegos y Punta Arenas) por falta de gas para calefaccionarlo. Fue necesario trasladar personal y computadoras al complejo fronterizo chileno para que el paso siguiera abierto y funcionando.

Según un relevamiento realizado en 2015 existían necesidades de reparaciones y mejoras en los complejos fronterizos que sumaban 1200 millones de pesos y necesidades de tecnología y comunicaciones por otros 250 millones de pesos. Esto era sólo para reparar, ampliar y mejorar los complejos fronterizos existentes y no incluía las grandes obras de infraestructura en la órbita del ex Ministerio de Planificación Federal. El sistema de seguridad de fronteras fue desarmado en 2007 cuando la Secretaría de Seguridad Interior fue traspasada al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. La falta de interés y presencia del Gobierno Nacional en los temas de fronteras permitió que funcionarios que debían cuidar y desarrollar las zonas de frontera se involucraran en actividades delictivas como el narcotráfico. En Clorinda, por ejemplo, el Comisionado del Área de Frontera, dependiente del gobierno de Formosa, fue arrestado en flagrante delito de tráfico de cocaína.

Además, sólo el 17% de las fronteras estaban radarizadas y la capacidad de defensa aérea del país era escasa. De hecho, todo el sistema de defensa estaba desatendido: los aviones no volaban, sólo unos pocos barcos funcionaban, faltaba equipamiento en todas las fuerzas.

DEFENSA

El Ministerio de Defensa era en diciembre de 2015 uno de los organismos donde la falta de información y la ausencia de registros era más generalizada. Era, además, un ministerio que estaba casi desmantelado.

Se encontraron, por ejemplo, armas que no estaban registradas en ningún lado y registros de armas que después no podían encontrarse en los lugares de almacenamiento. En diciembre de 2015 el Estado argentino no sabía ni cuántas armas tenía ni dónde estaban ni, peor, quién las tenía. Como no había un registro de las compras y las ventas, y hay rastros de “robos hormiga” en diversos lugares, cualquiera pudo haber comprado armamento de guerra sin que las autoridades lo supieran. En la fábrica de Fray Luis Beltrán (Santa Fe), por ejemplo, según una auditoría que detectó “descontrol en los registros y almacenamiento inadecuado de elementos bélicos”, faltaban 9.133.620 fulminantes para pistolas nueve milímetros y 1.790.800 fulminantes para fusiles FAL de 7,62 milímetros y fusiles Mauser de 7,65 milímetros. (El fulminante es la cápsula donde se aloja el material explosivo de las municiones.)

Además, el Ministerio de Defensa se encontraba desarticulado. Contaba con el presupuesto más bajo de su historia en relación con el tamaño de la economía y se encontraba incapacitado de cumplir sus misiones y funciones. La Fuerza Aérea no contaba con aviones, la Armada no disponía de barcos y el Ejército no tenía capacidad operativa en el territorio. En el momento del cambio de gobierno, Defensa debía 4.000 millones de pesos a una enorme variedad de proveedores. Además, todo los militares cobraban la mitad de su salario en “negro”. El 70% del presupuesto del ministerio, que el año pasado fue 57.000 millones de pesos, estuvo dedicado a pagar sueldos y jubilaciones. No había margen para invertir en el crecimiento, la capacitación o la modernización de las fuerzas armadas.

“Se encontró una oficina con decenas de personas dedicadas a la administración de redes sociales partidarias”.

En lo organizativo, el ministerio estaba partido en dos. Estaban por un lado las fuerzas armadas, bajo la dirección del ministro. Y estaba por otro, dependiendo de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción, una estructura autónoma que con los años fue creciendo en presupuesto y personal. En la órbita de esta secretaría, que según los testimonios de los empleados respondía políticamente a La Cámpora, estaban las empresas dependientes del ministerio, como Fabricaciones Militares, el astillero Tandanor y la Fábrica Argentina de Aviones (FADEA). Una de las maneras que tenía esta secretaría para manejar fondos discrecionalmente eran las transferencias de fondos a universidades nacionales. De esta manera, según cálculos de las nuevas autoridades, se transfirieron cientos de millones de pesos con poco o nulo control. Las transferencias a universidades se intensificaban en los años electorales. Por ejemplo, mientras Agustín Rossi estuvo al frente del ministerio, en épocas de campaña electoral aumentaban los fondos transferidos a las universidades nacionales del Litoral y de Santa Fe. En la misma secretaría, en el sector que correspondía al secretario, funcionaba también una oficina con entre 30 y 40 personas dedicada a la administración de redes sociales partidarias. Los empleados de esta oficina dependían formalmente de Fabricaciones Militares.

La Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción también encargó proyectos a distintas instituciones sin pedirles evaluaciones técnicas o establecer un orden de prioridad. Por ejemplo, le encomendó a INVAP el desarrollo de aviones no tripulados en un programa llamado Sistema Aéreo Robótico Argentino (SARA). El programa, que contó con un presupuesto de 2.700 millones de pesos en cuatro años, estudió las capacidades para desarrollar la tecnología de aeronaves no tripuladas, pero no produjo en serie, a pesar del

presupuesto con el que contaba, ninguna aeronave no tripulada. Además de proyectos que nunca terminaron arrojando resultados definitivos, también se encontraron programas duplicados. Un proyecto para el desarrollo de equipamiento para detectar explosivos fue solicitado (y abonado) simultáneamente al Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa y a la Universidad Nacional de San Martín.

“El personal civil de Inteligencia Militar se multiplicó por cuatro”.

Durante este tiempo, el Ministerio de Defensa y, especialmente, las empresas de su órbita incrementaron desproporcionadamente su cantidad de empleados. En el Ejército, por ejemplo, bajo el mandato del General César Milani como Jefe de Estado Mayor (2013-2015), el personal civil de Inteligencia Militar se multiplicó por cuatro, sin que quedaran precisiones sobre las funciones de estas personas y la pertinencia de su contratación. Además, aunque no era necesario, las autoridades de las empresas dependientes de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción fueron designadas directamente a través de decretos presidenciales. Esto significaba que sólo podían ser removidos por la misma vía, lo que le quitaba autoridad al propio ministro de Defensa. Cuando la SIGEN encontró las cuentas del ministerio, encontró un panorama parecido al de otras dependencias –gastos no rendidos, falta de control sobre el uso del dinero público–, con la particularidad de que Defensa a veces justificaba la urgencia de gastos no detallados con la excusa de actos por la conmemoración de fechas patrias. Con este procedimiento se canalizaron 4.800.000 pesos, dice el informe, sin que quedaran rastros de la descripción de los servicios contratados y pagados.

El panorama de la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín (FADEA), de Córdoba, era parecido al del resto del ministerio. A pesar de tener varios proyectos de aeronaves anunciados y en carpeta, entre ellos el relanzamiento del Pucará, FADEA no logró llevar adelante ninguno

de los desarrollos para los cuales se destinaron inversiones. Tampoco se concretaron, en los plazos acordados, los servicios de mantenimiento para los que fue contratada. Entre 2013 la empresa, que tenía un sólo cliente (el propio ministerio de Defensa, dueño del 99% de sus acciones), perdió alrededor de 150 millones de pesos. En 2015, las perdieron su multiplicaron hasta los 1.400 millones de pesos.

“Tandanor tenía una deuda de 360 millones de pesos”.

Un escenario similar se encontró en el astillero Tandanor, cuya situación financiera era crítica en diciembre de 2015. Tenía una deuda de más de 360 millones de pesos y no se habían aprobado los balances de los años 2013, 2014 y 2015. Tampoco se habían realizado los pagos de las obligaciones impositivas y contribuciones, lo que provocaba serios atrasos en la operatividad del astillero e incumplimientos de compromisos de todo tipo.

Una de las principales actividades que llevó adelante el astillero es la reparación del Rompehielos Almirante Irizar, que se incendió en el año 2007. El barco, que debería haber estado de vuelta en servicio a fines de 2011 lleva ya cinco años de demora y ha excedido notoriamente su presupuesto original. Sumado a todo esto, durante todos estos años el ministerio debió recurrir al alquiler de rompehielos y aeronaves para suplir su ausencia por millones de dólares.

FABRICACIONES MILITARES

Fabricaciones Militares es una empresa histórica. Fue creada en 1941 y en su momento de mayor expansión llegó a administrar 15 fábricas en todo el país. Para coordinarlas, contaba con 150 empleados en su administración central en Buenos Aires. En diciembre de 2015, aunque sólo poseía cinco fábricas, tenía en su sede central 600 empleados. Sólo en el área de Prensa y Comunicación había 50 personas.

Durante todos estos años, el presupuesto y la dotación de Fabricaciones Militares fueron aumentando sin relación con sus niveles de producción. En su presupuesto para 2016, confeccionado el año pasado, la empresa explicitaba que su objetivo principal es la creación de empleo.

En el momento del cambio de gobierno, Fabricaciones Militares tenía un déficit de 1.200 millones de pesos por año. A pesar de estos números rojos, la empresa llevaba varios años rechazando la posibilidad de incorporar nuevos clientes, e incluso dejó de proveer a instituciones argentinas a las que anteriormente había abastecido, como la Policía Bonaerense, la fuerza de seguridad más grande del país. También dejó de comerciar con Canadá y Alemania, sus principales compradores de pólvora, y declinó presentar ofertas a un pedido de la aerolínea estadounidense Boeing, que estaba interesada en contar con Fabricaciones Militares como proveedora.

Cuando llegaron las nuevas autoridades, encontraron en la sede central de Fabricaciones Militares un estudio de televisión con tecnología de última generación, un estudio de radio y equipamiento para cine. Entre otras cosas contaba con un drone para filmaciones aéreas. Una factura mostraba que para una producción institucional se había pagado 11.000 pesos por hora por la contratación de un perro actor. Fabricaciones Militares también había adquirido los derechos de algunas canciones de Sandro, para la producción de una película que nunca se llevó adelante.

De Fabricaciones Militares dependía también la contratación de un grupo de arquitectos dedicado a producir el stand del organismo en Tecnópolis. A pesar de que la feria sólo abría sus puertas de manera estacional, estas personas estaban contratadas por el organismo durante todo el año.

Uno de los grandes anuncios de la última gestión al frente de Fabricaciones Militares fue la fabricación de vagones de tren. Para esto la empresa equipó una planta completa para la producción de vagones playos, con

una inversión de 350 millones de pesos, en la que todavía resta invertir 150 millones y aún así falta un año para que pueda entrar en funcionamiento. Todo esto fue hecho sin ningún tipo de estudio de mercado. No hay demanda en el país de ese tipo de vagones. Las líneas ferroviarias que podrían llegar a necesitarlos ya tienen comprometidos los vagones necesarios por una adquisición que realizó en su momento el Ministerio del Interior, cuando tenía bajo su órbita el área de Transporte. El caso refleja no sólo la falta de sentido comercial de las empresas del ministerio sino también la escasa articulación que había entre los ministerios hasta diciembre de 2015.

“Se equipó un taller para construir vagones para los que no había demanda en el país”.

Una situación parecida a la de los vagones se dio con la producción de lanzacohetes. Fabricaciones Militares avanzó con la construcción de cinco lanzacohetes para Venezuela, antes de que el gobierno de Caracas desembolsara ningún tipo de dinero. Este equipamiento fue desarrollado específicamente a medida de las fuerzas armadas venezolanas y no es apto para su uso en Argentina. Finalmente, Venezuela nunca pagó los lanzacohetes, que están arrumbados en una dependencia del Ministerio de Defensa, sin poder ser usados por las fuerzas armadas argentinas.

Hace unos años, por otra parte, el Ministerio de Defensa transfirió a Fabricaciones Militares \$125 millones para la producción de municiones. Estas municiones nunca fueron entregadas y la empresa ya no tiene el dinero, aunque no hay registro de cuál fue su destino. En diciembre de 2015 el Ministerio no tenía ni el dinero ni las municiones.

Para un proyecto de producción de balas, Fabricaciones Militares inició la compra de dos líneas de última generación. Estaban destinadas a mu-

niciones de 9 milímetros y 7,62 milímetros. Para avanzar en estas instalaciones se adquirió primero la parte más costosa del equipamiento, por la que se pagaron 30 millones de euros. Sin embargo, no se avanzó con la compra del resto del equipo, para completar la línea de producción.

JUSTICIA

En diciembre de 2015, las nuevas autoridades encontraron un Ministerio de Justicia organizado y orientado funcionalmente a sostener políticamente a la gestión anterior. Fue un ministerio cuyos funcionarios buscaban influir en el funcionamiento de la Justicia e involucrarse en los procesos y en la dinámica propia del Poder Judicial. Esto se veía claramente en los nombramientos de los jueces que actualmente se desempeñan en la justicia. El 70% de los jueces que se encontraban en actividad en diciembre de 2015 habían asumido después de 2003.

“Argentina bajó 41 puestos en 7 años en Calidad Institucional según la Fundación Libertad y Progreso”.

Al mismo tiempo, Argentina perdió calidad institucional. Según el Índice de Calidad Institucional de la Fundación Libertad y Progreso (ICI) en 2014 Argentina ocupaba el lugar 134 entre 192 países, 41 lugares más abajo de donde estaba en 2007. Por su parte, el Índice de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer y Polilat (IDD) ubicó el año pasado a la Argentina en el 6º lugar de desarrollo democrático entre 18 países de Latinoamérica. Según este índice los indicadores de percepción de la corrupción, mecanismos de rendición de cuentas y desestabilización de la democracia representan la mayor falencia estructural de la democracia argentina.

Todo esto sucedió en simultáneo con el abandono del ministerio y la falta de gestión en áreas sensibles. Los edificios en la órbita del Ministerio de Justicia estaban en un pésimo estado, después de años de desinversión en infraestructura y ausencia de tareas de mantenimiento. Los edificios de 25 de Mayo 544 y 25 de Mayo 552 se encontraban en estado crítico respecto a su deterioro edilicio y de seguridad e higiene. En el momento del cambio de gobierno estaban atestados de cucarachas, los muebles estaban destruidos y los baños, totalmente destrozados e inundados.

Además, era muy difícil trabajar eficazmente. Faltaba tecnología, por carencia de equipos informáticos o insumos obsoletos. La sistematización de la información era escasa y precaria, la ausencia de datos estadísticos en todas las áreas impedía la detección de indicadores que permitieran evaluar y hacer un seguimiento de los programas. Existía un sistema ineficiente de control de asistencia y permanencia del personal en la jornada laboral. Y no existía o se incumplían los procedimientos de gestión en las distintas áreas, con la consecuente falta de controles de gestión. Las nuevas autoridades detectaron, además, incumplimientos significativos de la legislación en materia de contrataciones públicas y transparencia. Por ejemplo, había una gran cantidad de pasajes, hospedajes y viáticos a una sociedad denominada Psicotour durante los años 2013, 2014 y 2015. En la auditoría preliminar llevada cabo dentro del Ministerio no se pudo localizar ningún antecedente del proceso de selección de Psicotour. También se comprobó que las facturas pagadas a esta sociedad no tuvieron la debida conformidad del usuario de las prestaciones.

“Entre 2012 y 2015, la cantidad de empleados del Ministerio de Justicia se duplicó, de alrededor de 3.000 a unos 6.000”.

Entre 2012 y 2015, la cantidad de empleados del Ministerio de Justicia se duplicó, de alrededor de 3.000 a unos 6.000. La base de datos de Recursos Humanos, sin embargo, no se encontraba actualizada.

En diciembre de 2015, el Sistema Penitenciario Federal estaba en una situación de emergencia. La falta de gestión y de control en la provisión de alimentos, medicamentos y ropa en las unidades carcelarias había generado una situación con condiciones precarias de salubridad e higiene para los internos. El sistema tenía, además, un gran déficit de plazas carcelarias, paliado parcialmente con el alojamiento de presos federales en cárceles provinciales. Por tal servicio el Estado Nacional les paga a las provincias. Sin embargo, existen deudas de larga data con las provincias por alojamiento de presos federales, en varios casos desde 2012.

Por otra parte, el sistema de compras del SPF necesitaba ser completamente renovado porque un mecanismo de excepción se había transformado en la norma. En los últimos años, aproximadamente 70% de las compras del Servicio Penitenciario Federal –de alimentos, medicamentos y vestimenta, entre otras– fueron contratadas en forma directa mediante pagos por el sistema llamado “de legítimo abono”, previsto originalmente para momentos de emergencia. En el primer semestre del año 2015 las contrataciones con proveedores canalizadas por vía de legítimo abono superaron los \$142.700.000, confirmando que la excepción ha sido convertida en regla.

En diciembre de 2015, hacía tres años que el Servicio Penitenciario Federal no contaba con Aseguradora de Riesgos de Trabajo (ART) para sus empleados.

Las nuevas autoridades también se encontraron con un panorama complicado en cuanto a la infraestructura del sistema, donde la falta de planificación y la mala gestión habían provocado la paralización de varias obras, juicios millonarios por cárceles terminadas y proyectos pagos sin posibilidad real de ejecución.

Un ejemplo es el Complejo Penitenciario Cuyo, en Mendoza, que se empezó a construir en 2011 y no está terminado. El 6 de noviembre de 2015 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos rescindió el contrato de obra pública con la unión transitoria de empresas entre Isolux Ingeniería y AMG Obras Civiles para construir el complejo penitenciario federal, cerca de Luján de Cuyo. En ese momento todavía quedaba construir aproximadamente el 30% de la obra original y 50% de los adicionales. En el momento del cambio de gobierno, la obra estaba paralizada, a pesar de la emergencia penitenciaria declarada judicialmente por la falta de plazas para internos en la región.

“La Unidad Penitenciaria de Ezeiza tenía deudas por 800 millones de pesos”.

En el caso de la Unidad Penitenciaria Ezeiza se ha verificado la existencia de una deuda millonaria, de aproximadamente 800 millones de pesos, originada en la falta de pago de actualizaciones por inflación, a pesar de ser una deuda pesificada en su momento y reestructurada ante la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN). El origen de esta deuda fue la construcción de los complejos penitenciarios federales de Ezeiza y Marcos Paz, recibidos de conformidad por el Estado Nacional y actualmente en pleno funcionamiento. Este incumplimiento ha motivado costosos reclamos ante la Cámara de Comercio Internacional que se encuentran en trámite. Pese al expreso reconocimiento de la deuda por el Estado Nacional, desde 2013 el Ministerio de Economía devolvía las solicitudes de fondos del Ministerio de Justicia informando que no existían partidas disponibles para financiar el gasto solicitado.

Las nuevas autoridades del ministerio también se encontraron con convenios con universidades, todos ellos de varios millones de pesos, para ofrecer servicios. En 2014 y 2015, por ejemplo, la Universidad Tecnológi-

ca Nacional recibió del Ministerio de Justicia más de \$51 millones de pesos para desarrollar los siguientes proyectos: complejos penitenciarios, por \$9.000.000, cárcel de Resistencia, por \$13.800.000, cárcel de Orán, por \$14.000.000, cárcel de Yuto (Jujuy), por \$14.400.000. Asimismo, el año pasado la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la UBA recibió aproximadamente \$13.000.000 por el proyecto técnico de la cárcel de Corrientes, cuyas obras están paralizadas. Ninguno de estos proyectos se encuentra previsto presupuestariamente.

En la Secretaría de Derechos Humanos, la gestión gubernamental saliente fue ampliamente deficitaria en la atención y el tratamiento de los reclamos previstos por las leyes 24.043, 24.411, 24.321, 25.914, 26.564 y 26.913, que ofrecen un amplio sistema de indemnizaciones para aquellas personas (o sus familias) que resultaron víctimas de delitos de lesa humanidad durante la última dictadura. Una prueba de ello es la judicialización de una enorme cantidad de reclamos, con sus consecuentes mayores costos a cargo del Estado, que se ha intensificado mediante la promoción de acciones de amparo por mora, ante la inactividad verificada de la Secretaría de Derechos Humanos.

En los organismos de asuntos registrales que dependen del ministerio, la situación no era mejor. Las nuevas autoridades comprobaron que la Inspección General de Justicia restringió durante años el acceso a información que es pública. En la IGJ, las inscripciones registrales de nuevas sociedades poseían demoras de hasta un año y medio en el caso de entidades civiles y de hasta tres meses en el caso de sociedades comerciales. Se encontraron pilas de expedientes de dos metros de alto en los pasillos. No había archivo: los expedientes estaban desparramados en tres edificios, sin demasiada clasificación. La pérdida de expedientes era una práctica habitual. Hay videos que muestran cómo se tiraban los expedientes al hueco del ascensor.

En el Registro Nacional de Propiedad Automotor, repitiendo prácticas que llevan décadas en el país, se entregaron y se intervinieron registros a terceros, sin concurso. Las últimas 30 vacantes se cubrieron 40 días antes del cambio de gobierno. En los primeros días de noviembre se registraron 12 intervenciones. Y a partir del 22 de noviembre, el día de la elección de segunda vuelta, se entregaron otros nueve registros automotores. En solo 10 de esos registros hubo concurso, por primera vez en seis años. Sin embargo, 50 directores de registros no cumplen con los requisitos legales para la función. Y se frenaba toda la información sensible contra el gobierno sobre este tema.

En el Registro Nacional de Armas se detectaron falencias de todo tipo. Por un lado, existían notables y graves fallas de control sobre los depósitos de armas de fuego en el interior del país, dado que en la mayoría de los casos se reservaba a las armas en comisarías o depósitos sin los controles mínimos necesarios para su guarda. Además faltaba un inventario de armas, no había trazabilidad de documentación importante y se detectaron curiosos privilegios otorgados en trámites de portación para funcionarios, jueces y diplomáticos. En diciembre de 2015 había 20.000 legajos internos y expedientes sobre portación de armas considerados “inubicables” por sus empleados. Estos expedientes, muchos de ellos con documentación importante sobre las licencias y permisos de portación de armas, estaban, según los mismos empleados en un “limbo administrativo”.

En el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal prácticamente no había normativas registrales para aplicar los cambios introducidos por el nuevo Código Civil y Comercial.

En 2013, el Ministerio de Justicia creó Infojus, una agencia de noticias de información judicial que en poco tiempo se convirtió en un órgano oficialista. Llegó a tener 230 empleados (una unidad similar de la Corte Suprema tiene 20 personas) y su director tenía uno de los contratos más altos del ministerio. Aunque pertenecía formalmente a la Dirección Na-

cional del Sistema Argentino de Información Jurídica, nunca tuvo contacto con el resto del ministerio ni respondía a su directora.

► CULTURA E INNOVACIÓN ◄

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

En el campo de la ciencia, la Argentina ha sido un referente histórico en la región: es el único país que ha obtenido tres premios Nobel en ciencias y fue pionera en el desarrollo de la energía nuclear y en la creación de un ecosistema educativo y de investigación aplicado a las ciencias. Para respetar y recuperar esa tradición, en 2007 se fundó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, dándole rango de ministerio a la que en ese momento era una secretaría dependiente del Ministerio de Educación. En este sentido, en diciembre de 2015 se habían registrado avances pero también deudas pendientes. En lo que hace específicamente al funcionamiento del ministerio, se fortaleció la infraestructura relacionada con las actividades de investigación y sus equipamientos. Se garantizó el libre acceso a las principales publicaciones científicas y se intensificó la planificación centralizada a partir de planes estratégicos (el más reciente, el Plan Argentina 2020). Se consolidaron grupos de investigación en distintos puntos del país y volvieron al país 1245 investigadores que estaban realizando sus actividades en otros países. Además el ministerio desarrolló una exitosa política de popularización de la ciencia. Dentro de las iniciativas que se llevaron adelante, las más destacadas han sido su presencia en Tecnópolis, la creación del Centro Cultural de la Ciencia y el canal TEC TV.

Ahora bien, si concebimos que una política estatal no la lleva sólo un ministerio sino que es acompañada por iniciativas articuladas desde distintos ministerios, la situación recibida estaba lejos de ser la deseable. En términos generales: no se aprovechó el conocimiento disponible para sostener los procesos de transformación social, productiva y cultural.

“El sistema universitario se expandió sin planificación”.

El sistema universitario, concebido también como el principal creador de ciencia y tecnología y de científicos y tecnólogos, se expandió de manera poco inteligente y sin planificación, sin aspirar a cubrir vacancias en la oferta académica relacionada con actividades científico-tecnológicas o de innovación ni en la de investigación. Las tendencias históricas en cuanto a las carreras elegidas por los estudiantes no se vieron alteradas sino profundizadas. Este sistema (principal semillero de los futuros investigadores y tecnólogos) se articuló de manera muy poco sistemática con otros ministerios.

En relación a las vocaciones y las habilidades científico-tecnológicas el sistema educativo en general estuvo lejos de mostrar avances. En lo que hace al Estado, sus organismos técnicos se desprofesionalizaron, su relación con el conocimiento calificado se vio fuertemente reducida. Las instituciones científicas estatales que no se encontraban en la órbita del Ministerio de Ciencia y Tecnología tuvieron un desarrollo muy desparejo, poco planificado y, en términos generales, vieron dañadas sus trayectorias.

El Estado se alejó del abordaje articulado y transversal: desde distintos ministerios, de una amplia gama de problemas sociales y productivos, la generación de bienes públicos sectoriales, la anticipación de tendencias y el uso de conocimiento para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, la conformación de planteles en la administración pública altamente capacitados, la popularización de la ciencia, y la utilización de los resultados de la investigación para la innovación tecnológica.

Cabe recordar que durante en el gobierno anterior no se realizaban reuniones de gabinete, y pocas veces había reuniones de trabajo interministeriales para buscar la solución a un problema o proyectar algún tema estratégico.

Esta era una clave para entender por qué no se resolvían eficazmente problemas de no tan difícil solución y por qué había contradicciones entre un ministerio y otro en temas relativos a la ciencia y la investigación.

La inversión privada en ciencia y tecnología permaneció baja. En los períodos de mayor incertidumbre económica, la creación de empresas de base tecnológica también permaneció baja. En algunas áreas estratégicas de gran potencial, el Estado en general no promovió la creación de empresas ni de proveedores en el marco de cadenas globales de producción.

Pese a todo, el ministerio definió planes de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, que han combinado metas de expansión del sistema científico –aumento en la cantidad de investigadores y becarios, mejora de equipamiento e infraestructura– con la identificación de prioridades temáticas, seleccionadas partiendo de criterios de aplicación del conocimiento a la innovación productiva.

La principal observación que se puede hacer sobre la planificación es la dificultad estructural que encontraba el ministerio para expandir su alcance más allá de sus propias competencias exclusivas, debido a la concepción de los distintos ministerios como compartimentos estancos. Los criterios y las prioridades de sus planes sí tuvieron impacto directo sobre algunos instrumentos promocionales, básicamente líneas de financiamiento y promoción de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT). Pero, más concretamente, la planificación del Ministerio de Ciencia y Tecnología no influyó significativamente sobre los organismos científicos y tecnológicos dependientes de otros ministerios, sobre las decisiones de investigación de las universidades y sobre las del CONICET.

Tampoco tuvo potencia la capacidad de planificación federal en términos de ciencia y tecnología. El Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) funcionó como una instancia de distribución de fondos más

bien escasos antes que como un ámbito de planificación e integración de las políticas provinciales. Tampoco logró desarrollar capacidad instalada en las provincias para llevar adelante de manera autónoma planes estratégicos de ciencia, tecnología e innovación productiva.

Otro ámbito en el que el ministerio tuvo influencia limitada es el de la iniciativa legislativa y la relación con el Congreso. Aún así, tuvo una intervención importante en algunas leyes, como en la de repositorios digitales y en la leyes 26.875 (área protegida Banco Burdwood-Namuncurá) y 27.167 (PROMAR), pero no fue consultado respecto a otras propuestas del Ejecutivo que directa o indirectamente lo involucraban. En las leyes hay previstas dos instancias de coordinación: el Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC) y el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT). El GACTEC no fue en los últimos años un ámbito efectivo de definición de planes y políticas y de concertación entre las autoridades políticas de los ministerios que tienen organismos de ciencia y tecnología. El ministerio logró desarrollar algunas alternativas interministeriales –notablemente el programa Pampa Azul–, pero su capacidad de coordinación estuvo impedida durante los gobiernos kirchneristas. Como dijimos, muy probablemente el factor que explicaba estas limitaciones fuera el propio funcionamiento del gabinete presidencial.

En el caso del CICYT, el organismo tuvo regularidad e intensidad en su funcionamiento, lo que en el marco de los pocos espacios de trabajo transversal no resultó poco, más allá de que otros ministerios no acompañaron una agenda de mejora del funcionamiento de cada organismo y de integración de esfuerzos.

Para el impulso y el financiamiento de la ciencia, la tecnología y la innovación, el ministerio contaba con un organismo importante, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), que llevaba adelante una variedad significativa de líneas de financiamiento, casi todas ellas con aporte de créditos internacionales. Algunas líneas de fi-

nanciamiento estaban dirigidas a sostener actividades de investigación y otras estaban orientadas a la promoción de proyectos de innovación. A lo largo del tiempo se afirmaron las capacidades de gestión de programas y proyectos, con una sostenida mejora de la eficacia y de la eficiencia.

“El presupuesto para ciencia y tecnología de las universidades nacionales se redujo del 3% en 2003 a 0,3% del presupuesto universitario en 2015”.

En la década anterior al cambio de gobierno el presupuesto para ciencia y tecnología de las universidades nacionales redujo sensiblemente: del 3% en 2003 a 0,3% del presupuesto universitario en 2015. En materia de financiamiento, infraestructura y equipamiento, si bien se creció intensamente, las inversiones no acompañaron el ritmo de la incorporación de nuevos investigadores y becarios. La inversión en ciencia y tecnología creció, pero más despacio que el gasto público.

Desde el punto de vista de la transferencia tecnológica al sector productivo no se logró un alto impacto, en parte porque no se pudo encontrar un desarrollo económico o beneficio social proporcional al crecimiento de la investigación, el desarrollo y la innovación. Debió haber sido una meta desarrollar economías del conocimiento donde el vínculo entre el ecosistema científico-tecnológico y el emprendedor-sector privado se diera de manera virtuosa, para mejorar así la competitividad del país a largo plazo y mejorar la calidad de vida para resolver los problemas sociales de manera innovadora.

El CONICET es la principal instancia de ejecución de la investigación. Si bien por algunas de sus características podría ser visto como un organismo de promoción de la investigación, el peso de la gestión directa de las carreras de los investigadores y los institutos de investigación hace que su función haya

sido predominantemente de ejecución. La política de los últimos doce años expandió la cantidad de investigadores y becarios y aceleró la creación de institutos de investigación propios o de dependencia compartida. Esta política expansiva estaba más que justificada en los primeros años de la gestión kirchnerista, que vinieron después de mucho tiempo de estancamiento. Sin embargo, la dinámica de crecimiento se mantuvo cuando las condiciones iniciales ya habían cambiado. Esta dinámica obedece sobre todo a la lógica de reproducción ampliada de las comunidades científicas.

Un factor añadido es el estancamiento o deterioro de las remuneraciones. En los primeros años, la expansión de la dotación de personal fue acompañada por un aumento de los salarios reales; pero en los últimos de la anterior gestión continuó creciendo la cantidad de investigadores pero sus salarios se amesetaron o perdieron poder de compra.

Desde el punto de vista de su organización y funcionamiento, el Ministerio de Ciencia y Tecnología presentaba un panorama diferente y mejor del que se observaba en buena parte de la administración pública nacional. Es cierto que existía una variedad de problemas de diseño organizacional y de gestión, pero puesto en términos comparativos la situación es muy buena. Las óptimas condiciones edilicias a partir de la construcción del Polo Científico Tecnológico fueron un gran avance. Hubo altos niveles de ejecución presupuestaria, tanto en las acciones financiadas con fondos externos como con fondos del Tesoro. Continuó el alto nivel de profesionalidad en la gestión de las áreas sustantivas y de las de apoyo y la jerarquización de funciones de planificación, de evaluación y de internacionalización. Hubo una muy buena relación en el indicador “gasto en personal como proporción del gasto total del ministerio” y un adecuado sistema de control y rendición de cuentas. Y un buen clima laboral general, libre de política partidaria.

Ahora bien, los principales problemas políticos que aún subsistían en diciembre de 2015 incidían de manera directa o indirecta en el potencial

del sistema científico y tecnológico nacional para contribuir a la resolución de necesidades sociales y productivas. Faltaba capacidad del Estado de aprovechar el potencial del ministerio para llevar adelante políticas más allá de sus fronteras y era insuficiente la articulación con otros organismos, con las provincias y con el Congreso. Había también bajos sueldos de los equipos de trabajo del ministerio. La persistencia de ciertas tendencias endogámicas en el CONICET era evidente también. Pero por sobre todo algunos de los principales problemas heredados tenían que ver con compromisos asumidos en la anterior gestión que no tenían adecuado respaldo presupuestario. En el CONICET, cuyo presupuesto rondaba los 400 millones de pesos, se impulsó una jerarquización salarial de los investigadores sin acompañamiento presupuestario (la actual gestión sí acompañó presupuestariamente ese compromiso). También se aprobó en 2014 un plan de infraestructura y comunicación institucional sin contar con el presupuesto necesario y también se lanzó un plan de modernización de equipamiento con insuficiente presupuesto para cubrir al menos el 25% de los proyectos presentados.

CULTURA

En diciembre de 2015, los rasgos principales del Ministerio de Cultura eran el desorden y la ineficacia administrativa. Esto se verificó, por ejemplo, en la existencia de deudas impagas por 156 millones de pesos. Otro aspecto central fue la desmesurada contratación de personal en el último año de la gestión anterior, en la cual la administración central del ministerio pasó de 3.000 a 4.064 empleados sólo en 2015, entre las diferentes modalidades de contratación. Varias decenas de estas contrataciones se hicieron en las últimas horas antes del cambio de gobierno.

“La administración del ministerio pasó de 3.000 empleados a 4.064 en 2015”.

No menos grave fue la falta de rendiciones de cuentas completas y la inexistencia de un año entero de registros en materia de recursos humanos. Cabe destacarse la bajísima cantidad de personal que revistía en planta permanente o que ha sido nombrado a partir de concursos, un indicador objetivo del poco impulso que tenía la carrera administrativa en el ámbito del ministerio.

Otro aspecto saliente era la ausencia de llamados a licitaciones en los procesos de compras, y, por ende, el uso discrecional y sistemático del mecanismo de reconocimiento de gastos en rubros de altísimo impacto presupuestario como limpieza y seguridad en los edificios que albergan museos, institutos y administración.

El abandono y ausencia de mantenimiento de buena parte de la infraestructura edilicia que depende del ministerio era notable, tanto en los casos de muchos museos como en las sedes administrativas y los organismos descentralizados. Se detectaron incluso casos de uso como vivienda en espacios dentro de edificios públicos, donde están en curso pedidos de desalojo judicial.

También se usaban fondos del ministerio para contratar elementos técnicos (iluminación y sonido) usados en eventos partidarios. Un ejemplo, registrado en el expediente correspondiente, fue un acto de la Unidad Básica Cámpora el 7 de noviembre del año pasado. El origen de la operación era una licitación pública de 2014 con una orden de compra abierta por 20 millones de pesos que se usaron, entre otros gastos que figuran en el expediente, para eventos partidarios. La SIGEN está elaborando auditorías en diversas dependencias, tales como el propio Ministerio de Cultura, la Biblioteca Nacional Mariano Moreno y el INCAA. Todas ellas

se encuentran en proceso pero se estima que en muchos casos deberán iniciarse sumarios e investigaciones con el fin de deslindar las responsabilidades ante posibles irregularidades.

“Se recibieron 1145 facturas impagas por más de 156 millones de pesos”.

El desorden administrativo se verifica en algunos ejemplos precisos. El servicio de control y verificación de los 26 ascensores de todos los edificios del ministerio permaneció impago durante cinco meses, por lo que la prestación del mismo se detuvo. Por el mismo motivo, tampoco encontramos suspendida la revisión sanitaria de los baños de los museos que dependen del Ministerio. En diciembre de 2015 había 1145 facturas impagas, por un total de \$156.578.940 pesos. Se debían 43 millones de pesos de servicios de seguridad, 42,6 millones de limpieza, 35 millones de pesos por iluminación y sonido de shows musicales, 3,8 millones de pesos de contratos de artistas, 5,5 millones de traslados aéreos y remises de funcionarios, 7,6 millones de impresión de folletería y gigantografías para los recitales y 4,3 millones de alquileres.

Las nuevas autoridades encontraron preparadas dos licitaciones, para servicios de limpieza y seguridad, con aperturas para la última semana de diciembre y la primera de enero de 2016, respectivamente, con pliegos evidentemente direccionados y por un total de 300 millones de pesos. (Ambas licitaciones fueron canceladas.) A pesar de que casi todas las computadoras de los empleados eran obsoletas –algunas de ellas tenían 20 años de antigüedad–, se compraron un número importante de notebooks que nunca fueron incorporadas al patrimonio del ministerio.

El gasto en celulares era de 140.000 pesos por mes, con más de 180 líneas activas. Muchas de estas líneas eran aprovechadas por personas que habían dejado de cumplir funciones en el ministerio hacía meses, incluso

años. (cincuenta de esas líneas se dieron de baja de inmediato.) El Fondo Rotatorio tenía, en diciembre de 2015, rendiciones pendientes por 12 millones de pesos.

El ministerio se administraba casi artesanalmente. No había registros de planificación presupuestaria ni manuales de procedimiento. No había controles de asistencia, de cumplimiento de horarios ni de horas extra en prácticamente ninguna dependencia. Se detectaron, además, montos completamente desactualizados en los cánones que pagaban las concesiones en el ámbito de Museos Nacionales e irregularidades en los modos de contratación de dichos espacios. (Ambas situaciones están bajo análisis de las auditorías de la SIGEN.) Una auditoría también mostró adelantos pagados que nunca fueron rendidos por casi cinco millones de pesos. El año pasado el ministerio pasó a pérdida más de dos millones de pesos de gastos no rendidos por sus funcionarios.

Por otra parte, la infraestructura de algunos edificios simbólicos estaba en pésimo estado. El sistema eléctrico de la Casa Histórica en San Miguel de Tucumán requirió reparaciones inmediatas por casi 10 millones de pesos. En el Palais de Glace, el abandono llevó a tener que cerrar el acceso a la sala de exposiciones de su segunda planta en los días de lluvia por la presencia de una enorme cantidad de filtraciones y goteras nunca resueltas. Siete años de la gestión anterior no lograron resolver la presencia de andamios en el frente del Teatro Nacional Cervantes, tras el fracaso de varios llamados a licitación para restaurar su fachada.

En la Biblioteca Nacional Mariano Moreno, la nómina de personal creció de 306 a 1048 empleados entre las distintas modalidades de contratación, durante la gestión del director anterior. Poco antes del final de su gestión, las autoridades salientes presentaron un nuevo organigrama que incluía la creación de 142 nuevos cargos entre nuevos departamentos, divisiones y programas. Dicho organigrama fue dejado sin efecto al inicio de la nueva gestión. También se detectaron irregularidades en las

concesiones a cargo de la Biblioteca Nacional (estacionamientos, locales comerciales) que se encuentran bajo auditorías de la SIGEN.

En el Instituto Nacional de Cinematografía y Artes Visuales (INCAA) se verificó la misma situación administrativa. Algunos de los hechos detectados incluyen la falta de renovación de su Consejo Asesor desde 2013, la ausencia de sistemas informatizados de compras y contrataciones, desactualizaciones de inventarios, incumplimientos de normativas sobre sumarios, ausencia de bases de datos que permitieran controlar de manera detallada la emisión de pasajes y hoteles por parte del personal así como la ausencia de rendiciones de viáticos en tiempo y forma. Asimismo se detectó la ausencia de sistemas para entrecruzar información sobre beneficiarios de subsidios contra deudores con el organismo.

“El Instituto Nacional del Teatro (INT) estaba paralizado”.

En el Instituto Nacional del Teatro (INT) la parálisis era total. El proceso administrativo se encontraba detenido, perjudicando a la comunidad teatral de todo el país en una crisis sin precedentes en la institución. El Consejo de Dirección del INT no acataba un dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación a través del cual se establecían las competencias de la dirección ejecutiva y las del Consejo de Dirección. Se habían puesto en vigencia formularios y convenios que no cumplían con los requisitos necesarios en el plano de la administración pública.

Por su parte, el mecanismo de rendición de cuentas venía siendo señalado por la propia auditoría Interna del INT como absolutamente desfasado con respecto a la norma administrativa vigente. Era habitual la compra directa de elementos teatrales y tecnológicos sin licitaciones ni previa consulta con la comunidad. Se realizaron compras de equipamiento técnico para 24 salas teatrales de todo el país que nunca fueron entregadas a sus destinatarios.

En el organigrama del Ministerio de Cultura existía una Secretaría de Coordinación Estratégica para el Pensamiento Nacional, dada de baja en la nueva organización por considerarla innecesaria en el marco de una concepción democrática y plural de la gestión cultural. También se procedió al cierre del Instituto Nacional de Revisionismo Histórico Argentino e Iberoamericano “Manuel Dorrego”, que funcionaba en un edificio en la calle Rodríguez Peña por el que pagaba un alquiler de casi 200.000 pesos por mes. Llegó a haber allí 80 computadoras para sus veinticinco empleados y una librería cuyas ventas no ingresaban a las arcas de la entidad, entre otras irregularidades.

Dentro del Programa Puntos de Cultura, destinado a apoyar organizaciones y comunidades que promueven la cultura, se detectaron 24 casos de organizaciones políticas a las que se transfirieron casi 200.000 pesos. El programa está próximo a relanzarse oficialmente con nuevas bases para asegurar una total transparencia en el destino de los fondos públicos.

CANCILLERÍA

La Cancillería Argentina presentaba en diciembre de 2015 una situación compleja en materia administrativa, de personal y de infraestructura. Durante los últimos años se adoptaron medidas que modificaron el funcionamiento y la estructura interna del organismo alterando las prioridades, los procesos de trabajo y en algunos casos entorpeciendo su normal funcionamiento. A esto se sumaron falta de gestión y la impericia en algunas áreas, especialmente en materia de personal, donde se tomaron decisiones de manera arbitraria y con malos resultados.

Históricamente la cancillería había estado protegida de la política y la militancia, gracias a las reglas propias del servicio exterior, donde los diplomáticos podían ocupar cargos sin tener que ser militantes políticos

del oficialismo de turno. Había un equilibrio entre funcionarios de carrera y funcionarios políticos. En los últimos años, sin embargo, a medida que proliferaron los cargos políticos por la administración del ministerio, esa protección se vio vulnerada por el avance de la militancia por sobre los funcionarios de carrera.

“Las decisiones se tomaban en forma discrecional, sin estudio ni intervención de las áreas de base”.

En este sentido, puestos directivos claves fueron ocupados por militantes sin la experiencia profesional necesaria. Numerosos ascensos fueron decididos en función de la militancia. Además, había un sistema de toma de decisiones donde casi todas las medidas eran tomadas desde la cúspide, muchas veces en forma discrecional, sin el estudio y el trabajo de las áreas de base.

En simultáneo, muchas de las decisiones sobre las carreras de funcionarios diplomáticos y administrativos se tomaban en base a su militancia o sus inclinaciones políticas. La asignación de tareas, o incluso el apartamiento de tareas, y la designación en destinos en el exterior se convirtieron en un sistema de premios y castigos influido por la inclinación política de las personas.

Bajo esta modalidad, funcionarios con experiencia fueron asignados a tareas y representaciones en las que dependían de colegas con niveles jerárquicos menores, pero cuyo mérito era el alineamiento político con la gestión. Muchas de estas designaciones se hicieron de manera inconulta o a través de cartas documento. Todo esto generó en Cancillería un clima de temor y un sistema de toma de decisiones vertical, con mínima capacidad de análisis y disenso.

Había una planta de personal contratado sobredimensionada para las necesidades de la Cancillería y parte de ese personal no cumplía con la carga horaria del ministerio. En 2015 se aprobó una resolución ministerial (la 612/15) en la que se establecía una planta de las representaciones en el exterior que en numerosos casos no se condecía con las necesidades reales, o la importancia, de dichas representaciones. También se estableció un sistema para los traslados a las representaciones en el exterior de difícil implementación.

Poco antes de dejar el poder, la anterior administración aprobó una numerosa cantidad de traslados de funcionarios al exterior y desde el exterior hacia el ministerio. Entre ellos, se definió traslados de Jefes de Representaciones Diplomáticas y Consulares que debían ser implementados durante la administración siguiente. Así mismo se tomó a último momento la decisión de reabrir tres representaciones: Monterrey, en México, Senegal y Medellín, en Colombia. La implementación de todas estas decisiones debía ser llevada adelante por la nueva gestión.

La Secretaría de Asuntos relativos a las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes en el Atlántico Sur (SEMAS), había sido hasta diciembre de 2015 gestionada con intereses más partidarios que de política exterior. La secretaría contaba con una importante dotación de personal contratado que se encontraba abocado a tratar el tema Malvinas de forma tangencial, ya que desarrollaba tareas de política locales y de difusión de las actividades del secretario. Se organizaban actividades costosas para la difusión de la cuestión Malvinas pero que en general poseían una repercusión limitada. También se encontraron materiales sobre el tema que, en su mayoría, tenían un alto contenido ideológico. La producción, el desarrollo y la impresión de todo este material tuvo un enorme costo para la Cancillería.

Otras áreas donde se constataron irregularidades fue en el Instituto Antártico y la Dirección Nacional del Antártico (DNA). Estas áreas, cuya prioridad es la actividad científica del país en la Antártida, aumentaron

durante los últimos años sus dotaciones de personal administrativo de manera desproporcionada en relación a su personal científico. Había tres funcionarios administrativos por cada científico trabajando en ellos. En 2012 la Cancillería, a través de la Dirección Nacional del Antártico, firmó un Convenio de Cooperación Conjunta con la Universidad de San Martín para desarrollar un plan de investigaciones antárticas en el Campus de la Universidad. En virtud del acuerdo, el Ministerio de Relaciones Exteriores se comprometió a transferir más de 13 millones de pesos para que la universidad realizara las adecuaciones necesarias para disponer de las áreas de trabajo administrativo-técnicas, entre otras cuestiones. En diciembre de 2015 el laboratorio de la UNSAM no estaba operativo ya que, si bien ya se compró el instrumental, no se terminaron de concretar las compras necesarias para poder utilizar los equipos. Por esto, los científicos del Instituto Antártico Argentino estaban trabajando en 15 lugares diferentes, por carecer de un laboratorio en funcionamiento, desaprovechando la sinergia que se produciría si sus actividades e investigaciones se desarrollaran centralizadamente. El piso destinado en la UNSAM al personal del IAA estaba casi vacío.

Al mismo tiempo, la DNA contaba con un depósito en el puerto de la Ciudad de Buenos Aires destinado al acopio de los insumos y equipamientos destinados a las campañas antárticas. Ese depósito se encontraba en diciembre en un estado de completo abandono. Se encontraron fallas edilicias como goteras, humedad y hasta comida almacenada para las bases antárticas a merced de los roedores. No existía ningún control ni inventario sobre los bienes, equipos o vestimenta que se almacenaban allí. Esto permitió que cada año la DNA solicitara materiales para la campaña antártica por montos elevadísimos sin que se tuviera conocimiento de las existencias así como de las necesidades reales.

Algunos temas estratégicos como los trabajos en materia de drogas, terrorismo o la relación con Estados Unidos estaban atravesados por criterios políticos que dificultaban el normal desarrollo del trabajo de

la Cancillería. El trabajo de la Dirección General de Drogas, dentro de la Cancillería, estaba restringido en los temas que se permitía poner en agenda, así como los países y organismos internacionales con los que se resolvía cooperar. Incluso con países ideológicamente afines era difícil lograr una coordinación por la ideologización de la agenda y por compromisos que tenían poco contenido y plazos laxos, siempre subordinados a los calendarios electorales nacionales.

La Dirección de América del Norte, por su parte, tenía una interacción prácticamente nula con las autoridades de la Cancillería, y una posibilidad extremadamente limitada de influir de alguna forma sobre las decisiones en temas relativos a Estados Unidos y Canadá. El Director del área era excluido hasta de las reuniones que celebraban las autoridades del Ministerio con representantes de los países norteamericanos. Como de las reuniones no se hacía ningún acta, el Director muchas veces no tenía noción de las decisiones adoptadas por los responsables de más alta jerarquía. Por instrucción de la Secretaría de Política Exterior, los temas relacionados con Estados Unidos estaban cubiertos por un manto de secreto y no estaba permitido dejar nada por escrito al respecto. En consecuencia, ninguna información podía ser comunicada por correo electrónico ni en el sistema informático del Ministerio, por lo que existe escasa memoria escrita de lo sucedido durante este periodo.

El descuido de la gestión anterior sobre esta área se evidenció también en el escaso personal que se le asignó. Por casi un año entero, hasta enero de 2014, el único personal diplomático de la dirección fue el propio director, pese a recurrentes pedidos por más empleados especializados. En 2005, por ejemplo, había seis funcionarios diplomáticos en la Dirección. Ocho años después, sólo su titular. El argumento de las autoridades era que la relación con Estados Unidos era un tema que llevaba adelante el Canciller en persona. Funcionarios del área de la secretaría privada del Canciller mantenían encuentros periódicos con oficiales de la Embajada de Estados Unidos, donde con frecuencia recibían mensajes que luego transmitían de manera informal

(“non-papers”) a sus superiores. La Embajada argentina en Estados Unidos no cumplía en informar mediante el sistema informático de Cancillería sobre las reuniones que se celebraban en Washington. Los reportes eran verbales. En materia de infraestructura, la situación no era mejor. La inexistencia de indicadores de gestión puso en evidencia la ausencia de herramientas para la toma de decisiones. Los últimos datos o registros disponibles datan de 2013. Esta situación es un reflejo del escaso seguimiento de los factores determinantes para un buen proceso de gerenciamiento.

Entre otras cosas, se encontraron errores recurrentes en pliegos licitatorios que generaron numerosas idas y vueltas en las hojas de ruta de los expedientes de contratación de obras y servicios. Esto se debió especialmente por errores en las especificaciones que evidencian poca supervisión en instancias preliminares a la elevación de las cláusulas particulares. Por otro lado, también hubo falta de controles en los servicios contratados. No se supervisaban los servicios prestados ni se evaluaba la calidad de los productos adquiridos.

El área de infraestructura carecía de planes de corto, medio y largo plazo. La planificación se reducía a la formulación presupuestaria, no había definición de prioridades ni una política para el abordaje de las distintas problemáticas. No compartían un objetivo en común y se manejaban de manera autónoma sin instrucciones claras y precisas. Tampoco se daban reuniones de trabajo u otras formas de comunicaciones que permitieran transmitir los problemas a resolver y su seguimiento.

“Los principales edificios del ministerio presentaban problemas edilicios”.

Como las tareas cotidianas del equipo dedicado a temas de infraestructura se concentraban en los edificios del exterior, había una desconexión total con la situación edilicia de los edificios en la Argentina. Esto llevó al

mal estado actual de los lugares donde se desarrollan tareas del ministerio. Los edificios nacionales, particularmente el Edificio Esmeralda 1212, presentaban problemas edilicios y aspectos irresueltos que no fueron abordados con la constancia y celeridad que ameritaban. Entre otros inconvenientes fallaban los ascensores, los aires acondicionados y la iluminación. Y el edificio requería trabajos de pintura y en la instalación eléctrica y sanitaria.

El precario estado de los edificios se evidenciaba también en la falta de ejecución de casi la mitad del presupuesto previsto para obras o la adquisición de equipamiento. En 2015 no se hizo ninguna de todas las obras previstas. Por eso, había sedes y edificios en estado de abandono: la sede de Juncal 851 tuvo que ser clausurada y la sede de Colombia debió ser relocalizada.

AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

El estado de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, convertida después en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, refleja el escaso interés político del Estado en el eje ambiental antes de diciembre de 2015. La estrategia adoptada por la Argentina en relación con el cambio climático se podía ver en su manera de acercarse a las negociaciones internacionales: el país veía el tema como más como una amenaza que como una oportunidad o una responsabilidad. A partir de ahí, las acciones que generaba eran defensivas y proteccionistas, a partir de una actitud conservadora sobre la agenda ambiental.

“Entre 2003 y 2015, las emisiones de gases de efecto invernadero en Argentina crecieron 144%”.

La Argentina estaba alineada con países como China y los nucleados en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) desde una posición minoritaria dentro de la discusión global, casi negacionista, que cuestionaba, incluso, los informes producidos por el panel de expertos de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Entre 2003 y 2015, las emisiones de gases de efecto invernadero en Argentina crecieron 144%.

La estructura funcional del organismo, mientras tanto, se encontraba compartimentada y atomizada en direcciones y coordinaciones que carecían de lineamientos estratégicos, articulación interna y externa, directivas y procedimientos administrativos.

Un buen ejemplo de esta situación es la estructura de la Dirección Nacional de Cambio Climático, que dependía funcionalmente de la Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable. De un total de 100 agentes que revestían en la subsecretaría, la Dirección de Cambio Climático contaba sólo con 12 técnicos que tenían, entre sus misiones y funciones, la confección del inventario nacional de Cambio Climático, insumo clave para que la Argentina pudiera calificar para el financiamiento internacional. Por el contrario, la Dirección Nacional de Desarrollo Sustentable contaba con 80 agentes distribuidos en cuatro direcciones, dos de las cuales se encontraban acéfalas en diciembre de 2015.

La falta de articulación interna duplicaba tareas entre distintas áreas. Así, por ejemplo, bajo la órbita de la Secretaría de Política Ambiental funcionaba el Observatorio de Biodiversidad –un programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)–, cuyas misiones y funciones se superponían con las direcciones nacionales de Ordenamiento Territorial, Fauna y Bosques Nativos. En la secretaría no había reuniones de gabinete ni mesas de articulación interna, los presupuestos asignados a las secretarías y subsecretarías eran manejados en forma discrecional por la Jefatura de Gabinete, de la cual dependía, antes de ser elevada a ministerio.

“No existía articulación con las provincias. La Ley de Glaciares estaba prácticamente paralizada”.

La Dirección Nacional de Producción Limpia, cuya misión era desarrollar políticas de reconversión industrial, sólo llevaba adelante un programa con la provincia de Tucumán, a partir de una intervención requerida por la Justicia Nacional. El área de inspecciones se encontraba virtualmente paralizada desde hacía cuatro años: no se hacían controles, no había procedimientos homologados ni programas de trabajo y existía, además, una absoluta falta de vínculo con el sector industrial. Tampoco había articulación interjurisdiccional con las provincias, pese al fuerte contenido federal del área: no había propuestas de regulación conjunta, la Ley de Glaciares se encontraba prácticamente paralizada por falta de ejecución de las partidas destinadas a la confección del inventario, las partidas de incentivo fijadas por la Ley de Bosques se ejecutaban de forma esporádica y discrecional y muchos de los programas que contaban con financiamiento internacional se usaban con fines políticos ajenos a su objeto.

Otro caso era el programa GIRSU (Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos), que administraba fondos internacionales para el saneamiento de basurales y la puesta en marcha de tecnologías de gestión de residuos en municipios de toda la Argentina. El GIRSU poseía, según datos de la Sindicatura General de la Nación, más de 246 millones de pesos asignados a distintos municipios pendientes de rendición. En una auditoría reciente, la SIGEN recomendó al ministerio el deslinde de responsabilidades administrativas e iniciar acciones penales. Entre los aspectos relevantes detectados por la auditoría se destacan: la carencia de un Mapa Crítico de las municipalidades de nuestro país que permita disponer de información sobre aquellas más vulnerables o con mayores problemas en la gestión de sus residuos sólidos, falta de presentación de informes

de aprobación de los proyectos presentados; falta de control interno sobre la ejecución de los proyectos y en relación al real destino de los fondos transferidos. La SIGEN destaca la ausencia de un criterio para la distribución y asignación de fondos y señala que tres provincias con una población en conjunto de 924.613 habitantes (según censo 2010) y que generaban menos del 2% de los residuos del país recibieron el 54% de los fondos que se transfirieron (Santa Cruz y Chaco entre ellas).

*“No teníamos ninguna estrategia,
no hay una estrategia
acá hace muchos años”.*

En diciembre de 2015, las nuevas autoridades les preguntaron a los casi 100 profesionales técnicos de la Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable qué estrategia habían seguido en los años anteriores, qué líneas de acción habían cruzado su trabajo en conjunto con el resto de la secretaría y del gobierno. Los técnicos respondieron con una sonrisa tímida de vergüenza y respondieron, casi invariablemente: “No teníamos ninguna estrategia, no hay una estrategia acá hace muchos años”. El problema hasta diciembre del año pasado no era que hubiera una mala estrategia ambiental, sino que directamente no había ninguna. De las dos áreas que tiene esta subsecretaría (Cambio Climático y Desarrollo Sustentable), la de Cambio Climático tenía un buen staff de profesionales que, traccionado por los acuerdos internacionales, fue sobreviviendo y al gobierno no le quedó otra que, a partir de la cercanía de la Convención de Cambio Climático de París, el año pasado, se vio obligado a mantener el staff técnico. En el área de Desarrollo Sustentable hay técnicos buenos también, pero en general es un área que se desatendió muchísimo más porque no estaba tan empujada por un elemento tan fuerte como la Convención de Cambio Climático. Los empleados actuales admiten que las más de 80 personas de la dirección quedaron totalmente a la deriva, trabajando por su cuenta en lo que a ellos les parecía que de-

bían trabajar, gente responsable y con ganas de trabajar pero sin ningún tipo de liderazgo ni de norte ni estrategia ni nada.

En el área de biodiversidad existía una resolución que fijaba la competencia de la ex Secretaría de Ambiente en la aprobación de los trámites para el egreso o el ingreso al país de cualquier producto de la flora y sus derivados. La interpretación que se había hecho en ese momento es que tenía que intervenir en todos los procesos, o sea, si se importaba extracto de vainilla, la Secretaría de Ambiente tenía que expedirse y había una ventanilla por la que el importador la autorizaba, cosa que no tenía ninguna razón de ser. Podía justificarse en algunos casos de especies potencialmente perjudiciales, exóticas o invasoras que claramente merecían una intervención, pero no para todo lo demás. Esta resolución terminó generando una estructura enorme: había 50 personas dedicadas exclusivamente a mover estos expedientes. Además, se encontró que en mesa de entradas había un teléfono al que llamaban las empresas exportadoras para acelerar los trámites, había toda una estructura armada. La resolución teóricamente no está mal, pero se interpretó de una manera exagerada y generó, por un lado, un esquema de irregularidades, y, por el otro, un sobredimensionamiento de la estructura para atender algo totalmente inútil. Consultados sobre si alguna vez habían rechazado una importación, los empleados del departamento respondieron que no, o que por lo menos no recordaban haberlo hecho nunca.

► COMUNICACIONES Y MEDIOS ◀

COMUNICACIONES

En diciembre de 2015, el sector de telecomunicaciones presentaba al menos siete desafíos importantes:

- 1) la deficiente prestación de los servicios de telecomunicaciones,
- 2) una insuficiente resolución de los reclamos de usuarios,
- 3) un notorio incumplimiento en el otorgamiento de las Licencias Únicas de Servicios de Telecomunicaciones,
- 4) el congelamiento innecesario de los fondos del Servicio Universal,
- 5) normas obsoletas, sobre todo para una industria que cambia todo el tiempo,
- 6) severos problemas en la reglas de interconexión de las redes, y
- 7) falta de licitación de frecuencias del espectro radioeléctrico.

Esta desatención por el avance tecnológico, el escaso criterio de prioridades y la carencia de un programa de articulación regional privó de conectividad a una porción de la sociedad. A continuación, una reseña de los inconvenientes identificados en el sector de comunicaciones –incluido Correo Argentino– al momento del cambio de gobierno, en diciembre de 2015.

El mal servicio que ofrecían las prestadoras de servicios de telecomunicaciones, en especial las de servicios móviles, se debía, por un lado a responsabilidades de las propias operadoras, pero también, y no en menor medida, a la inacción del Poder Ejecutivo, materializada en una demora en la licitación del espectro radioeléctrico y así utilizar las frecuencias remanentes de la tecnología 3G y las nuevas correspondientes a 4G. Esta demora produjo que nuestro país se encontrara entre los últimos de la región en acceder a la tecnología más moderna.

En diciembre de 2015, la Argentina era un país que mostraba índices razonables de acceso a la tecnología –telefonía móvil, telefonía fija, banda ancha, TV por suscripción– en comparación con sus vecinos, pero con dos problemas fundamentales: por un lado, la baja velocidad de las conexiones de banda ancha y la baja penetración de 3G y 4G en la telefonía móvil; y, por otro, la enorme desigualdad regional de acceso a la banda ancha. Provincias como Santiago del Estero y Misiones tienen un acceso a Internet comparable con el de Indonesia o Filipinas, mientras en la Ciudad de Buenos Aires la prevalencia del acceso de banda ancha es comparable con el de Australia o Finlandia.

En la ex Secretaría de Comunicaciones (Secom) se encontraron miles de expedientes correspondientes a diversos reclamos efectuados por usuarios de todo el país, con sanciones aplicadas por el organismo de control en los últimos años, cuyos actos administrativos se encontraban recurridos y pendientes de resolución por parte de la entonces Secom o el ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Esto provocó que no se lograra el cometido en la aplicación de sanciones y los fines perseguidos en aplicarlas, en detrimento de la calidad de los servicios prestados y obviamente –y lo más importante– en dar respuesta en tiempo y forma a los usuarios.

“Entre 2003 y 2015 prácticamente no se otorgaron licencias nuevas”.

Entre 2003 y 2015 prácticamente no se otorgaron licencias nuevas ni registros de nuevos servicios a prestadores preexistentes, pese a la numerosa cantidad de expedientes en trámite, en especial la apertura a nuevos interesados al mercado de las telecomunicaciones. Esto perjudicó a la competencia e, inevitablemente, a los usuarios. Esta problemática también se verificó en las solicitudes de cambios de titularidad, fusiones, absorciones, cambios societarios, etc. En general todo lo necesario para

dar seguridad a las inversiones fue retaceado, lo que provocó la retracción de los inversores.

A pesar de que el sector de las comunicaciones se caracteriza por su dinamismo y la incorporación permanente de nuevas tecnologías, la mayoría de las reglamentaciones aplicables a los distintos temas son viejas, en algunos casos de hace varias décadas, con los perjuicios e inconvenientes que ocasiona esta desactualización.

Fruto de los vaivenes políticos y de la sanción de leyes que se superponían y no registraban los avances tecnológicos, en diciembre de 2015 funcionaban en el Poder Ejecutivo dos organismos descentralizados (AFSCA y AFTIC) que, dada la división de funciones que se le otorgó, dificultaban la convergencia tecnológica. (Ambos organismos están ahora fusionados dentro del Ente Nacional de Comunicaciones, o ENACOM). El funcionamiento de ambos organismos, según el diagnóstico de las nuevas autoridades, estaba caracterizado por un constante desorden administrativo, una extrema judicialización por la aplicación discrecional de normas, la ausencia de control efectivo y la falta de diálogo con los diferentes actores y operadores del sector.

La fiscalización de los medios de comunicación audiovisuales (contenidos, publicidad y conductas objetivas) se producía en forma deficiente y discrecional. No hubo planificación integral para supervisar los servicios de AM y FM. Había, en el momento del cambio de gobierno, más de 5.000 radios ilegales.

Además, la cantidad de empleados había crecido un 83% en cuatro años, desde los 721 registrados en 2011 a los 1.320 que había en diciembre de 2015. Del análisis de la liquidación de haberes de la AFSCA, correspondiente a diciembre de 2015, se verificó que existían 109 agentes a quienes se les retenía el 8% de su sueldo, en concepto de aporte partidario (a “ENCUENTRO POR LA DEMOCRACIA Y LA EQUIDAD”, miembro del “FRENTE NUEVO ENCUENTRO”). Sólo en diciembre, el monto total re-

tenido fue de \$ 283.536. Todos los aportantes ingresaron al organismo después del 1 de octubre de 2012.

Se encontraron, por otra parte, alrededor de 14.000 expedientes virtualmente paralizados a los que no se les había dado trámite y estaban literalmente frenados. En todas las áreas se gestionaba mediante procesos informales, sin criterios uniformes. Se verificó un desorden administrativo general, con expedientes y documentación en distintos espacios físicos, sin correlación alguna entre el estado de los expedientes y su ubicación física. Una parte del subsuelo, destinado a cocheras, estaba abarrotada de cientos de cajas en evidente estado de deterioro, colmadas de documentación. El personal con experiencia técnica de años había sido desplazado, tanto en la sede central como en las 36 delegaciones provinciales. Había, además, una creciente deuda con proveedores (por alquileres, órdenes de compra, reposición de fondos rotatorios y convenios con universidades) de algo más de 5 millones de pesos. La escasez y antigüedad de las computadoras y el equipamiento informático llevaban al incumplimiento de las normas de seguridad informática. La sede de AFSCA en la calle Suipacha, por su parte, abarrotada de expedientes y personal, incumplía con las medidas de seguridad e higiene: en diciembre había mampostería caída, cables sueltos, ascensores rotos y falta de señalización de emergencia.

El Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA) es un fondo integrado por el 10% de los impuestos creados por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Los fondos se asignan por concurso con el objetivo de subsidiar, promover e implementar proyectos especiales de comunicación audiovisual. El año pasado, los subsidios pagados total o parcialmente alcanzaron los 154 millones de pesos. La dirección que gestionaba el FOMECA, sin embargo, lo hacía mediante procesos informales, sin criterios uniformes, incurriendo en graves desprolijidades administrativas, sin reglamentos de evaluación ni la aprobación de la rendición de cuentas por acto administrativo.

Entre 2012 y 2015, la vieja Secretaría de Comunicaciones debía cumplir cuatro funciones principales:

- 1) otorgar licencias en plazos breves,
- 2) registrar nuevos servicios,
- 3) intervenir en los conflictos de interconexión para que los prestadores dominantes no fijen precios y condiciones abusivas a sus competidores más pequeños y
- 4) administrar el 1% de los ingresos totales de los prestadores para el beneficio de los sectores más alejados o menos favorecidos. Ninguna de las cuatro obligaciones ha sido satisfecha. Las nuevas autoridades se encontraron ante un incumplimiento integral sistemático de los deberes del regulador. El Estado se ausentó del marco regulatorio y abandonó el sector a las tendencias concentradoras del mercado, sin intervención alguna ni protección del usuario.

El sistema de telefonía móvil exhibía a fines del año pasado múltiples cortes e interrupciones. El Estado estuvo ausente de la planificación y no controló el despliegue de red, delegando el mismo en las operadoras, sin fijar metas de calidad ni generar los indicadores que permitieran medirla. La secretaría no tuvo una visión integral del problema al no contemplar el impacto de la convergencia tecnológica (la posibilidad de ofrecer más de un servicio por medio de una tecnología) dado que el incentivo del planeamiento del espectro radioeléctrico fue solo recaudatorio, sin pensar qué tipo de servicio se quería ofrecer al público.

“El Estado abandonó su principal obligación de mantener competitivo el mercado”.

Tocar una sola variable no habría solucionado el problema. Sin una definición clara sobre la calidad de servicio no había incentivos para planificar técnicamente la red. Desde el inicio mismo del gobierno de Néstor

Kirchner, en 2003, su primer secretario de Comunicaciones, Guillermo Moreno, adoptó definiciones, algunas explícitas, otras no reconocidas. Explícitamente informó al sector, al mes de asumir, que la interconexión era un tema entre privados, donde el Estado no iba a intervenir. Desde ese momento, la secretaría dejó sin resolver todos los conflictos de interconexión en que los prestadores dominantes cobraban precios abusivos o imponían condiciones técnicas lesivas para los nuevos entrantes o competidores pequeños de la industria. Desde entonces, el Estado abandonó su principal obligación para mantener competitivo el mercado. Así fue como más de mil prestadores –cooperadoras, empresas de TV por cable, pequeños ISP del interior– tuvieron que pagar costos de Internet abusivos, en un orden promedio de 100 a 300 veces el valor del mega que obtenían para sí los prestadores dominantes. La ausencia del Estado en materia de interconexión fue el factor estructural que produjo una concentración del mercado, sin opciones para el usuario.

Se congeló, al mismo tiempo, el proceso de otorgamiento de licencias. Los entrantes al mercado que quisieron obtener una licencia o los que, teniéndola, solicitaron nuevos registros de servicios o la incorporación de nuevos socios, lo que el Decreto 764/2000 establecía como resoluciones a adoptar por la Secretaría de Comunicaciones en períodos máximos de 60 días, vieron demoradas todas sus solicitudes. Las licencias se tramitaron en plazos promedio algo superiores a cinco años. Los cambios societarios se aceptaron a cuentagotas, en procesos que duraban entre seis y ocho años. Los nuevos registros tuvieron las mismas demoras que el proceso de licencias. Todo pedido a la administración entró en un congelamiento regulatorio casi pleno.

Las frecuencias, según el decreto vigente entonces, debían ser licitadas ante todo pedido de los prestadores, tras publicación oficial para convocar a los potenciales interesados en las bandas solicitadas. Las licitaciones debían ser realizadas, como mínimo, cada seis meses. Desde 2003 se incumplió sistemáticamente este deber del regulador. Sólo se realizó un

único concurso, en diciembre de 2015, para adjudicar las frecuencias de 4G, con un retraso de años frente a otros países de América Latina. No haber licitado frecuencias durante 12 años significó dejar en estado de no uso o de prestación clandestina a todos los prestadores de acceso a Internet inalámbricos del interior del país, que tuvieron que usar frecuencias no licenciadas, con equipamientos que, por no haber sido nunca aprobados por la CNC, podían ser considerados como ilegales. Tampoco se aprobaron las presentaciones técnicas en la mayor parte de los servicios inalámbricos prestados en la zona metropolitana (2,5 y 3,5 MHz) y en el interior del país.

Los fondos del servicio universal, por su parte, no fueron exigidos a las empresas hasta 2008. Desde entonces su pago fue exigido y depositado primero en el Banco Itaú y, tras la ley Argentina Digital, de 2014, en el Banco Nación. Los fondos recaudados, sin embargo, nunca fueron utilizados. No se implementaron los proyectos correspondientes que debían dar acceso a las comunicaciones telefónicas y a Internet a los sectores más postergados. Y no se atendieron las necesidades de las zonas marginales y de la población más vulnerable del país, a pesar de tener los fondos necesarios para hacerlo.

ARSAT

Arsat es titular de una red federal de fibra óptica, dos satélites de comunicaciones, un sistema de televisión digital y un data center de excelente tecnología. El equipo técnico de soporte y desarrollo es de muy buena calificación. La administración de los recursos técnicos y humanos efectuada hasta diciembre de 2015 priorizó las obras, pero no su utilidad social o su efecto de equilibrador del mercado de Internet. Falta invertir el 15% del valor total de lo realizado para darle plena utilidad social y capacidad como empresa. Se perdieron dos años que hubieran sido importantes para mejorar notablemente la inclusión digital de las provincias o regiones menos incluidas del país, alrededor del 30% de la población.

La historia satelital de Arsat empieza con Nahuelsat, operador privado de origen europeo, ganador de la licitación de 1993 para ocupar la órbita satelital argentina (llegó a lanzar el Nahuelsat 1 en 1997), incumplió el pliego y no construyó un segundo satélite que tenía que continuar los servicios brindados sobre Argentina. En 2006, el gobierno transfirió los activos de Nahuelsat a Arsat y buscó preservar las órbitas que permiten mejor servicio sobre la Argentina, alquilando satélites que cubrieran nuestras órbitas. En paralelo, se requirió a Invap la coordinación de los proveedores satelitales, así como el diseño y la integración total del satélite. Se lanzaron Arsat 1, en octubre de 2014, y Arsat 2, en septiembre de 2015. Desde lo tecnológico, ambos lanzamientos fueron un éxito. Argentina pasó a integrar el grupo de ocho países en el mundo con capacidad de diseñar e integrar un satélite de comunicaciones. El Arsat 1 se comercializó adecuadamente, migrando a los usuarios argentinos que estaban sobre otros satélites, con servicios con una cobertura de calidad inferior. En cambio, el lanzamiento del Arsat 2, que permite que comunicaciones argentinas se distribuyan en todo el continente americano, con un fuerte potencial comercial, se realizó sin que se hayan solicitado los obvios permisos previos para vender esas facilidades en cada uno de los países de la región. Un satélite técnicamente exitoso quedó sin vender hasta que se inició nuestra gestión de gobierno. En este momento todos los permisos internacionales están en trámite.

Otro gran activo de Arsat es la Red Federal de Fibra Óptica, construida por el gobierno anterior y con una extensión de 36.000 kilómetros tendidos. Hasta diciembre de 2015, sin embargo, sólo se habían “iluminado”, es decir, que se encontraban listos para ser usados, unos 6.800 kilómetros. En lugar de priorizar la inmediata utilización de lo tendido para dar servicio, se demoró hasta dos años su puesta en servicio, sin beneficiar a las más de 1.000 poblaciones a las que podría aportar fibra óptica por primera vez. La administración anterior dejó inversiones hechas por el 85% del valor total. Las tecnologías usadas son de alto nivel, pero no fueron coordinados los tiempos de instalación para que den servicio in-

mediatamente. Se produjo así una demora de dos años en la inclusión de centenares de ciudades y varias provincias que, sin Arsat, no tienen un acceso a Internet mejor del que tenían en 1999.

La televisión digital, por su parte, cuenta con 88 estaciones y cubre al 82% de la población. Es la plataforma para que se vean unos 20 canales digitales en todo el país y tiene repartidos alrededor de 1.200.000 decodificadores. El lanzamiento de la plataforma fue exitoso en lo técnico pero no tuvo un plan de negocios sólido: los ingresos de la TDA no llegaban en diciembre de 2015 a cubrir ni siquiera el mantenimiento y la operación de las estaciones.

Por último, el data center, que se construyó en los cuatro años anteriores al cambio de gobierno. Técnicamente es el mejor de Argentina y no tiene uno de rango superior en América Latina. Su comercialización fue demorada, fruto del retraso en la iluminación de la fibra de la red federal. Recién el año pasado se iniciaron los servicios relacionados con la prestación de conectividad para el interior del país. Asimismo, la oferta de soluciones a la administración nacional se vio demorada. En diciembre de 2015, el uso del data center no alcanzaba ni al 5% de su potencial.

CORREO ARGENTINO

En diciembre de 2015, Correo Argentino mostraba una situación difícil, especialmente por sus abultadas pérdidas, años de falta de inversión, una infraestructura muy pobre y tecnología obsoleta. También, como muchos otros organismos, su historia reciente mostraba rastros de mala gestión comercial y de uso partidario de sus recursos.

Un problema del Correo es que participaba de un mercado mal regulado, muy informal y sin rentabilidad. La gestión no ayudaba: la empresa tenía contratos con 30 proveedores por 2.400 millones de pesos, todos con precios excesivos, algunos incluso por servicios innecesarios. Y al mismo tiempo tenía sus propios precios reducidos: a ANSES, uno de sus mayores clientes, por ejemplo, le seguía cobrando en 2015 los mismos

precios de 2007. Otros organismos públicos le debían alrededor de 2.000 millones de pesos. ARBA, por poner un caso, la agencia impositiva de la provincia de Buenos Aires, le debía unos 400 millones de pesos. Algunos de estos contratos por prestación de servicios, incluidos los de ARBA y ANSES pero también, por ejemplo, uno con Aerolíneas Argentinas, eran informales, no estaban respaldados por contratos firmados, órdenes de compra o facturas. Estos contratos son ahora muy difíciles de cobrar para el Correo, porque ni siquiera puede demostrar que los mismos verdaderamente existieron.

Por todos estos motivos, Correo Argentino perdió el año pasado 1.500 millones de pesos, sobre una facturación de 7.500 millones de pesos. Las nuevas autoridades detectaron también una serie de irregularidades, que están siendo investigadas. Algunas de las irregularidades vienen de los innecesarios contratos del Correo con empresas de finishing, un servicio que se podría haber realizado por personal de Correo pero que durante años estuvo casi todo tercerizado. El finishing es la preparación de paquetes de envío, desde la impresión y el ensobrado hasta, a veces, la propia distribución. Uno de los casos irregulares de finishing es el de la cooperativa “El Aldabón”, formada en La Plata por ex empleados del Ministerio de Economía bonaerense y subcontratada durante diez años por Correo Argentino para preparar los envíos de ARBA, la agencia impositiva bonaerense. “El Aldabón” fue contratada a pesar de que no era un prestador postal autorizado (el decreto 1187/1993 obliga al Correo a subcontratar únicamente a prestadores autorizados). Cobró, por sus servicios, unos 15 millones de pesos por año. (A principios de este año se le canceló el contrato.)

Otro caso es el de Tecnología Urbana, contratada como auditora externa para controlar las operaciones del Correo y que facturó 57 millones de pesos a lo largo de cuatro años. (El contrato fue cancelado en enero de 2016.) Una auditoría determinó que Tecnología Urbana no tenía siquiera empleados y que sus informes los confeccionaban empleados del Correo.

No se pudo determinar aún, pero está siendo investigado, quiénes se repartieron los 57 millones de pesos.

El año pasado Dinotech, una empresa que había ganado el contrato del Ministerio de Educación para hacer el mantenimiento de las notebooks del programa Conectar Igualdad, fue contratada por Correo Argentino para digitalizar documentos como órdenes de compra, facturas y resúmenes. Esta tarea la venía haciendo una empresa llamada Su Papel, a un precio de 1,19 pesos por unidad digitalizada. Dinotech fue contratada para hacer la tarea a un precio de 3,19 por unidad digitalizada pero no se puso a hacerla ella misma: subcontrató a su vez a Su Papel por los habituales 1,19 pesos. El contrato con Dinotech fue anulado de forma inmediata.

Un último caso era el de una consultora de opinión pública que durante los seis meses del año pasado anteriores a las elecciones le facturó al Correo 400.000 pesos por mes, presumiblemente por la confección de encuestas y estudios de opinión pública. Sin embargo, no se encontró en el Correo ningún fruto de ese trabajo. El Correo Argentino está finalizando las investigaciones de todos estos casos y ha contratado una auditoría forense externa a Deloitte.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS PÚBLICOS

En diciembre de 2015, existía en el Estado Nacional una suma de diferentes estructuras, empresas del Estado, programas, planes, centros, unidades ejecutoras y proyectos específicos, dependientes de distintos ministerios, con fuentes presupuestarias y marcos legales diferentes, que se había convertido en una maquinaria mediática y cultural al servicio de la propaganda política. Un rasgo notorio de esta estructura era la disolución de la diferencia entre lo político y lo público, entre el partido

de gobierno y el Estado. No sólo se desviaron fondos públicos para fines políticos, sino que además se limaron las capacidades estatales para proveer un servicio público de calidad en términos comunicacionales, culturales e informativos.

“La Jefatura de Gabinete gastó más de 2.200 millones de pesos en publicidad oficial, más del doble de lo aprobado por el Congreso”.

Uno de los ejemplos más visibles de esta manera de entender los medios públicos fue el programa Fútbol Para Todos, que costó más de 1.600 millones de pesos en 2015 y durante seis años usó los entretiempos de los partidos –y, en ocasiones, los comentarios de sus periodistas– para hacer propaganda partidaria del oficialismo y criticar a sus opositores. Casi con las mismas palabras se podría describir la trayectoria de la TV Pública, Radio Nacional y Télam, los medios públicos del Estado Nacional, en los años anteriores a diciembre de 2015.

El abuso de la pauta publicitaria gubernamental fue otro capítulo más de la irregularidad y la injusticia transformadas en política de Estado. En 2015, la Jefatura de Gabinete gastó más de 2.200 millones de pesos para publicidad oficial, más del doble de lo aprobado inicialmente por el Congreso en el presupuesto. En diciembre de 2015 la deuda del Estado con los medios de comunicación ascendía a 800 millones de pesos. Más de la mitad de esta deuda correspondía a pauta oficial de 2015.

No sólo era escandaloso el monto de la publicidad oficial, cuyo presupuesto se había multiplicado varias veces desde 2003, especialmente a partir de 2011, sino también la manera de repartir los fondos. La Secretaría de Comunicación Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete, repartía una parte importante de la pauta no con criterios profesionales (es decir, con el

objetivo de que los actos de gobierno sean recibidos por su público objetivo) sino con criterios políticos. En las listas de destinatarios de publicidad oficial, publicadas a regañadientes por la Jefatura de Gabinete ante los pedidos de ONGs y medios independientes, la gran mayoría de los beneficiarios principales eran medios o periodistas oficialistas, especialmente el Grupo Szpolski, cuyos medios encabezaron las listas todos los años recientes.

La razón social que más publicidad del Estado Nacional recibió en 2015 fue Balkbrug S.A., editora del diario El Argentino, del Grupo Szpolski, que recibió 89 millones de pesos. En el puesto número dos estaba Comunidad Virtual S.A., del mismo grupo, que en los 11 meses evaluados de 2015 recibió más de 75 millones de pesos. A través de la ANSES, que tenía su propio y jugoso presupuesto de publicidad, el Grupo Szpolski cobró 104 millones de pesos en 2015.

En el momento del cambio de gobierno había además ocho juicios importantes por daños y perjuicios, iniciados contra el Estado por grupos de medios que reclamaban no haber sido considerados en la distribución de pauta. Si bien los montos no son determinados, se pueden estimar mediante la pauta otorgada a los medios declarados como análogos por los demandantes. Realizando esa estimación se llega, en suma, a un monto de 279 millones de pesos.

MEDIOS PÚBLICOS

La Secretaria de Medios Públicos recibió la responsabilidad sobre Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (que administra los medios de comunicación estatales TV Pública y Radio Nacional) y la agencia de noticias TÉLAM.

En diciembre de 2015 había en los tres medios problemas similares, como la falta de profesionalismo y un ambiente donde se premiaba la propaganda gubernamental. Las consecuencias más visibles de la falta de profesionalismo se reflejaron tanto en la calidad de sus producciones como en el

carácter de sus organizaciones, es decir, en sus líneas gerenciales, procedimientos administrativos, relación con los sindicatos y en el empobrecimiento de la labor de los trabajadores en su tarea cotidiana. Había procedimientos que mantenían al margen a muchos profesionales por cuestiones ideológicas. Uno de ellos, por ejemplo, periodista de Télam de muchos años en la empresa, con cargo de secretario de redacción, entregaba una nota diaria a su jefe, quien se encargaba, sistemáticamente, de tirarla al cesto de basura frente a su autor. La rutina se repitió y se convirtió en un hecho cotidiano. Esta decisión de partidizar la comunicación estatal se reflejó en la decreciente calidad de la producción. Esto derivó a su vez, en algunos medios, como Radio Nacional y la TVP, en la consolidación de una audiencia ligada casi exclusivamente a quienes apoyaban al gobierno.

“Se convirtió la “Casa de la Defensa”, en una unidad básica”.

En la “Casa de la Defensa”, un edificio histórico que pertenece a Télam, se había instalado una unidad básica donde la militancia kirchnerista acumulaba postales y souvenirs de carácter exclusivamente partidario que llevaban la marca Télam. Esa propiedad, reciclada y puesta en valor hace unos años, fue deteriorada de manera que sólo puede interpretarse como intencional días antes del cambio de gobierno (existen testimonios gráficos tanto de las postales y panfletos como de la destrucción del edificio).

Lo que se encontró en los medios públicos fue una aparato de difusión oficialista, destinado a enaltecer la figura de la ex presidenta Cristina Kirchner y sus políticas y también a denigrar a todos aquellos que plantearan críticas o alternativas políticas. Fue “678” el programa icónico en este sentido. Con su producción tercerizada, y financiado por ANSES, uno de sus objetivos principales era generar campañas de desprestigio que afectaban a aquellos que no fueran parte del oficialismo.

Además de su vocación oficialista, no hubo en los años anteriores a diciembre de 2015 otro proyecto institucional para los medios públicos. No hubo estrategia ni política de recursos humanos, no existió análisis prospectivo sobre la evolución tecnológica o los cambios del medio. La idea de transmitir un mensaje partidista tiñó todo el trabajo periodístico del canal. Las líneas profesionales fueron tan abandonadas que por años se obstaculizó cualquier tipo de mejora o actualización en el funcionamiento de las empresas. La posibilidad de pequeñas innovaciones por fuera del comisariato político era castigada. Un ejemplo menor es el de un empleado del Canal 7 que fue sancionado porque desde la cuenta oficial de Twitter se le ocurrió que podía seguir a Yoko Ono.

Esta perspectiva condenó a la TV Pública, a Radio Nacional y a Télam a un constante corto plazo. Al mismo tiempo, el ingreso de personal sin criterios preestablecidos, la duplicación de funciones o, directamente, la tercerización de tareas derivó en una falta de estímulo para la carrera profesional, la capacitación o la creatividad. Esto se agudizó frente al abrumador predominio de la política partidaria como único elemento para juzgar la calidad del trabajo.

Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA), la sociedad que administra los medios de comunicación estatales (TV Pública, LRA Radio Nacional, Unidad de Negocios de Radio Nacional y Radiodifusión Argentina al Exterior), tuvo el año pasado un presupuesto operativo de 2.628 millones de pesos. Sus ingresos genuinos, por venta de publicidad, fueron 188 millones de pesos. Tantas líneas gerenciales, la diversidad de funciones (administrativas, artísticas o periodísticas) y la cantidad de actores con representaciones políticas e intereses diversos demandaban un fuerte trabajo articulado que nunca existió. Cada medio tenía su propia línea de autoridades y encargados de las diversas áreas. En este sentido, el “cuoteo” político fue la forma privilegiada para la designación de personal jerárquico, con los consiguientes problemas de funcionamiento, debido a la falta de articulación y comunicación interna. Al mismo tiempo, como

ocurría en otras áreas del Estado, el nivel de interacción con ministerios y dependencias estatales nacionales o provinciales era nulo o dependía de la afinidad personal de las respectivas autoridades.

Una gran sorpresa fue encontrar que la mayoría de la producción del canal se tercerizaba. El 70% de la producción se hacía afuera del canal. Mientras en su pantalla se hablaba sobre la importancia de lo público y el papel del Estado en la cultura, las productoras privadas se habían convertido en proveedoras casi exclusivas. Por esta razón, muchos trabajadores del canal no tenían tareas asignadas. Todo esto condicionó la imprescindible modernización en los puestos laborales acorde a los avances tecnológicos. Frente a los grandes cambios que se estaban produciendo en los medios de comunicación, el canal se mostraba impasible, sin debate, ni cambio, ni encargando estudios o planificando líneas de posibles evolución.

La falta de pluralismo era la norma y eso se observó en casos de público conocimiento como el despido de Juan Miceli, por hacer una pregunta al aire que no fue del agrado de un referente oficialista. O la prohibición de mencionar la palabra “Córdoba” al aire, excepto que fuera asociada a tragedias ambientales o de inseguridad y, por ello, también la eliminación de la programación de algunos festivales populares de esa provincia.

Al mismo tiempo, los periodistas incorporados por criterios políticos percibían sueldos muy por encima de los recibidos por la misma tarea en el mercado de los medios privados. Se detectaron casos de doble contratación (en Télam y RTA, por ejemplo) de “periodistas militantes” que, de confirmarse (se están pidiendo los informes legales) constituirían una flagrante violación a la ley.

Radio Nacional replicó el modelo de Canal 7 de control político tanto en el mensaje como en lo referido a los trabajadores de la radio. Algunos periodistas que no aceptaron convertirse en “bajadores de línea” fueron desplazados. La radio perdió su rol profesional, dejó de ser un medio

federal y se organizó una programación de acuerdo a necesidades de la política partidaria.

TÉLAM fue otra fuente de propaganda. Desde sus oficinas salieron muchas de las operaciones de desprestigio y persecución que sufrían los dirigentes que se oponían al gobierno. Y la calidad de su producción periodística cayó a uno de niveles más bajos de su historia. TÉLAM, por otra parte, no es auditada desde el año 2006 y desde el comienzo del último ciclo político duplicó su planta de empleados (de 450 en 2003 a 960 en 2015), a pesar de que tiene un presupuesto de 600 millones de pesos por año e ingresos genuinos (lo que pagan los medios de comunicación abonados) de sólo 12 millones de pesos, en parte por su desinterés por tener una política comercial adecuada.

CENTRO CULTURAL KIRCHNER

Desde diciembre de 2015, la Secretaría de Contenidos Públicos tiene bajo su responsabilidad la gestión y administración del Centro Cultural Kirchner; del Parque temático y muestra Tecnópolis; de todos los programas y planes de generación y fomento de contenidos audiovisuales; de los canales Acua Federal y Acua Mayor de la Televisión Digital Abierta (TDA); y del control y gestión de las tres señales de Educar SE (Canal Encuentro, PakaPaka, DxTV).

“El CCK abrió sus puertas sin estar habilitado”.

El Centro Cultural Kirchner es un espacio físico único de 120.000 metros cuadrados. La realización de la obra se definió en un concurso de ideas y proyectos, y si bien se ponderó el proyecto arquitectónico, el artístico y de producción técnica no fue contemplado o elaborado. En este sentido el CCK abrió sus puertas en mayo de 2015 de forma prematura, ya que el edificio no había sido habilitado. El edificio estaba en diciembre de 2015 en situación “de obra”, con entrega parcial, con

un funcionamiento excepcional y condicionado en materia de seguridad.

En los primeros relevamientos edilicios se detectó falta de obras termomecánicas, eléctricas y civiles a fin de habilitar el área de pre y post producción y registro audiovisual. Esas obras imprescindibles para el correcto funcionamiento del lugar no habían sido previstas en el proyecto original. No existía un inventario o registro de bienes muebles, equipamientos e instalaciones de todo el edificio. El gran órgano de la Ballena Azul (auditorio principal) no tenía la puesta a punto, afinación y limpieza necesaria para funcionar.

Desde el punto de vista administrativo había un centro cultural sin jerarquía jurídica ni administrativa. Existía, además, falta de conducción artística y administrativa unificada. Distintas áreas del gobierno (el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Planificación Federal y la Secretaría General de Presidencia, entre otros) superponían su autoridad sobre el CCK. En términos de recursos humanos, el lugar no contaba con una organización funcional, definiciones de las misiones y funciones de cada área. Contaba con una dotación sobredimensionada de 742 empleados, de los cuales 669 eran asistencias técnicas a través de convenios con universidades nacionales y 73 tenían contratos.

La tercerización a través de las universidades también afectaba a las contrataciones artísticas y de proveedores.

Las licitaciones de equipamiento técnico de las salas y los auditorios se lanzaron sin previsión ni coordinación con el proyecto de obra edilicia, por lo que surgieron incompatibilidades, modificaciones y ampliaciones al proyecto de construcción original. En diciembre de 2015 había una deuda impaga con proveedores y servicios básicos (mantenimiento de ascensores, agua, luz, gas, control de acceso, limpieza y seguridad) de 78 millones de pesos.

No había una conducción artística definida ni un proyecto curatorial o de programación, lo que generaba una permanente superposición de eventos y actividades sin control ni coordinación de producción. La primera auditoría administrativa vinculada a los contratos artísticos reveló una deuda impaga de más de 2.000 contratos por un monto total de 19 millones de pesos.

Como modalidad de producción se alquilaban equipos técnicos, a pesar de que el equipamiento previsto en contrataciones en curso. Existía, por ejemplo, una licitación de 480 millones de pesos para equipamiento propio que nunca se llegó a instalar completamente y para la cual se encontraron facturas sólo por 130 millones de pesos.

TECNÓPOLIS

Tecnópolis es un parque de arte, ciencia y tecnología que genera contenidos educativos, culturales y científicos para el público en general y está concebido como una muestra de seis meses al año donde cada área de Gobierno presentaba sus contenidos relacionados con la innovación, con una fuerte impronta gubernamental y propagandística.

“Tecnópolis no contaba con presupuesto propio”.

Hasta diciembre de 2015 el parque no contaba con un presupuesto propio. Tenía un financiamiento cruzado por partidas de diferentes ministerios (Secretaría General de la presidencia, Ministerio de Planificación Federal, el Programa de Inclusión Cultural y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como principal socio). En materia de recursos humanos, contaba con una dotación fija de 310 personas, de las cuales 123 estaban contratadas (33 de ellas en noviembre de 2015), 134 tenían contratos en régimen de asistencia técnica a través de la Universidad Nacional de Tres de Febrero; y 20 eran cooperativistas contratados a través

de Desarrollo Social y la Universidad de Tres de Febrero. En los contratados había irregularidades fuera de toda norma: a pesar de tener un sueldo básico promedio de alrededor de 10.000 pesos, liquidaban cada uno hasta 290 horas extras por mes, sin informar licencias ni vacaciones, durante todos los años de contratación, en algunos casos más de cuatro años. No existía ningún tipo de organigrama que avalara las misiones y funciones del personal.

Según la Dirección de Patrimonio y Suministros, el parque contaba con más de 13.000 bienes, por una suma de 179 millones de pesos. Según una reciente auditoría de la SIGEN, se comprobó la falta de registro real de los bienes y su ubicación, la ausencia de bajas y la falta de un protocolo de seguimiento de bienes y su destino. A su vez, con posterioridad al inicio de la auditoría, se comprobó que entre el 23 de noviembre de 2015 y el 8 de diciembre de 2015 se realizaron no menos de tres denuncias en las que se enumeraban bienes de cuantioso valor cuya desaparición se comprobó justo en esos días. La deuda impaga de contrataciones artísticas de TecnoPolis era de 15 millones de pesos.

Además había una modalidad de contratación gastronómica irregular: a través de un convenio, se procedía a la cesión gratuita de los espacios a distintas fundaciones y/o asociaciones de bien público para que subcontrataran servicios gastronómicos tanto para la muestra como para los eventos privados. En todos los casos, el operador gastronómico era elegido directamente por la fundación. Luego de estudiar caso por caso, se detectó que toda la operatoria gastronómica caía en manos de los mismos prestadores.

CONTENIDOS AUDIOVISUALES

En el marco del Centro de Investigación Aplicada en Recursos Audiovisuales (CIARA) se agruparon todos aquellos programas y unidades destinadas al fomento de la producción audiovisual. El proyecto estuvo pensado como un programa de generación de contenidos para las señales

públicas y para abastecer al BACUA (Banco de Contenidos Universales) y a la plataforma CDA (Contenidos Digitales Abiertos).

La gestión anterior destinaba anualmente entre 120 millones y 200 millones de pesos a producir contenidos audiovisuales, al 100%, en calidad de subsidios que no resultaron en la generación de una industria audiovisual sino en la dependencia de las casa productoras de los recursos estatales. Las casas productoras no contaban con el tiempo necesario para comercializar las producciones en el exterior y de esta manera potenciar la industria nacional en el mercado internacional. No se generaron ni se instrumentaron variables para medir el impacto de la inversión en el sector, con la consecuencia de no poder generar una política clara de desarrollo para el sector.

El dinero se distribuyó de manera dispar: más del 60% de las inversiones se destinaron a productoras de Capital y Gran Buenos Aires. Provincias como Catamarca, Formosa, Jujuy, San Juan, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz o Santiago del Estero recibieron menos del 1% de inversiones.

Había, además, graves problemas administrativos y una gran complejidad y complicación en la ejecución de los proyectos debido a la gran cantidad de actores involucrados para su ejecución. Los concursos se planeaban y ejecutaban a través de tres ministerios: Planificación, Cultura (con el INCAA) y Educación. En la práctica, los inconvenientes administrativos repercutieron en la proliferación de proyectos: Silos, Cepas, Polos, Ciardi, Ciara, Ciam, Bacua, TDA, Enamorar e Igualdad cultural, entre otros, surgieron y recibieron presupuestos dependiendo del impulso y la necesidad política del momento sin atender a una verdadera planificación.

Además, las señales Acua Mayor y Acua Federal de la TDA no tenían alcance federal, salvo vía satelital, y no pasaban por las frecuencias del sistema de televisión pública. La inversión realizada en dichos canales no se correspondía con la poca promoción y falta de

dirección adecuada para la generación de sus contenidos y el alcance a ciudadanía.

EDUC.AR

Educar es una Sociedad del Estado creada en 2000 por decreto en el ámbito del Ministerio de Educación. Desde diciembre 2015, el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos asumió el manejo, organización y administración de los tres canales (Encuentro, PakaPaka y DxTV) y del Polo Audiovisual de Educar (que brinda soporte técnico a los canales). En diciembre de 2015, Educar debía 161 millones de pesos. En caja sólo tenía 78 millones de pesos.

En el caso del canal Encuentro, había numerosas series atrasadas con meses o años en producción, dilatadas por cuestiones de contenido o problemas con las productoras. La señal infantil Paka Paka estaba orientada a un target de menores de nueve años. Dentro de ese esquema Zamba fue el personaje estrella, que en los últimos años que fue utilizado para difundir en ocasiones una visión sesgada de la historia argentina. Esta situación, además, se generó en condiciones administrativas poco transparentes.

▶ TRANSPORTE ◀

En diciembre de 2015, el transporte público y la infraestructura pública para el transporte privado se encontraban en una situación caracterizada por el desorden administrativo, la falta de inversión, modelos de gestión obsoletos o distorsionados y corrupción.

En los trenes del área metropolitana, por ejemplo, casi la mitad de las vías se encontraban en un estado regular o malo, el sistema de frenado automático estaba instalado en sólo el 10% de la red, en la ex línea Roca, y casi todos los ingresos de las empresas ferroviarias venían no de los boletos pagados por los pasajeros (cuyo aporte era mínimo), sino de los aportes del Estado Nacional. En la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, sólo funcionaba una draga dentro de una flota de 115 embarcaciones. La isla Demarchi, una de las delegaciones de la subsecretaría, era la principal postal de la desidia: muelles abandonados, embarcaciones desguazadas, galpones vacíos y edificios sin mantenimiento.

Los relevamientos enviados por las secretarías y los organismos descentralizados que después pasaron a formar parte del Ministerio de Transporte muestran coincidencias sobre el diagnóstico de situación en diciembre de 2015. De dichos relevamientos surgió la existencia de sistemas de control manuales y precarios, parcialmente reemplazados por la contratación de sistemas automáticos de control poco confiables que nunca habrían sido puestos en funcionamiento y habrían sido contratados por sumas mayores a los precios promedio del mercado. El estado general de la infraestructura era precario, especialmente en el caso de la Red Nacional Vial y el sector ferroviario. No se evidencia que haya existido alguna vez un plan estratégico para el sector del transporte. No se implementó un plan estratégico unificado del sector del transporte. Esto permitió que cada área se manejara según sus propios criterios.

Existía también un bajo nivel de ejecución en los organismos con obras a su cargo. En muchos casos, el criterio elegido para hacer una obra habría sido político. El caso más claro es el de Vialidad Nacional, el análisis de cuya gestión en los años anteriores al cambio de gobierno mostraría un criterio discrecional en el otorgamiento de obras viales. En diciembre de 2015 había 54 obras ferroviarias paralizadas. Veintiséis pasos bajo y sobre nivel estaban en la misma situación. La obra del soterramiento del Sarmiento se había anunciado varias oportunidades: se instaló la tuneladora, pero los trabajos no empezaron.

El estado financiero de las secretarías y los organismos descentralizados, además, era ruinoso, muchos de ellos arrastraban deuda multimillonarias. Se observó también una tendencia a la burocratización y la generación de papeleo innecesario que podría haber derivado en la desaparición de información sensible. En la Secretaría de Gestión de Transporte se encontraron 72.452 expedientes sin resolución y habían desaparecido expedientes con los comprobantes de pago de los subsidios millonarios distribuidos a las empresas de transporte entre 2003 y 2011. La pista de los expedientes faltantes llevó a las nuevas autoridades hasta la Fundación Garrahan, donde encontraron los expedientes en el programa de reciclado de la institución. En total desaparecieron 122 cajas con expedientes. Las nuevas autoridades instruyeron sumarios correspondientes.

Las áreas que en diciembre de 2015 fueron agrupadas dentro del nuevo Ministerio de Transporte tuvieron el año pasado un presupuesto de 93.000 millones de pesos, de los que 8.545 millones de pesos, un 9%, quedaron sin ejecutar. Las áreas más sub-ejecutadas fueron las que tenían obras por delante. Una explicación de esto es que cada área administraba su presupuesto en forma independiente, lo que daba como resultado que, por un lado, un conjunto de programas registraran altos niveles de ejecución y en algunos casos abultadas deudas, y por el otro, que algunos programas se encontraran sub-ejecutados. Esta descoordinación no sólo tenía impactos financieros, sino que también perjudicaba los objetivos

de política pública definidos por las autoridades. Un caso paradigmático en este sentido era la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, que el año pasado tuvo 900 millones de pesos para obras de modernización portuaria pero sólo ejecutó menos de 5 millones de pesos.

“La Dirección Nacional de Vialidad tenía obligaciones impagas por 13.000 millones de pesos”.

Además, había deudas y pagos atrasados. Las más significativas pertenecen a organismos descentralizados bajo la órbita del Ministerio de Transporte: la Dirección Nacional de Vialidad tenía en diciembre de 2015 obligaciones impagas por 13.000 millones de pesos, la Administradora de Infraestructura Ferroviaria debía 1.200 millones de pesos y la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado tenía deudas sin documentar por 800 millones de pesos.

Las nuevas autoridades del ministerio tampoco pudieron acceder a una lista detallada con los activos y los inmuebles que pertenecen a las secretarías o los organismos descentralizados, mucho menos conocer fehacientemente la composición del patrimonio, su valuación y distribución física. El control ha sido deficiente en general y en muchos casos inexistente.

Las distintas áreas ferroviarias bajo la órbita de ex Dirección Nacional de Planificación de Transporte no tenían contacto entre sí ni trabajaban de manera coordinada.

En la ex Secretaría de Transporte se tomaron decisiones que, por desconocimiento o arbitrariedad, dieron lugar a reclamos millonarios que en diciembre de 2015 estaban sin resolver. Por ejemplo, los reclamos por incumplimiento en los reintegros de las contribuciones patronales de las empresas transportistas de cargas, que suman alrededor de 500 millones de pesos.

La renegociación de los contratos de concesión de Ferrovías y Metrovías, dispuesta por la Ley de Emergencia, en 2002, seguían pendientes.

No había ninguna política o norma de control de gastos. El caso más emblemático corresponde a la rendición de cuentas de las empresas UGOMS y UGOFE, gestadoras de la emergencia ferroviaria con recursos del Estado por más de 8.000 millones de pesos: sus gastos nunca fueron aprobados, por lo cual actualmente se desconoce el uso efectivo que se le había dado a ese dinero.

Tampoco parecía haber una política o un sistema de gestión de trámites. En el momento del cambio de administración había decenas de miles de trámites sin resolver. Por ejemplo, los más de 15.000 expedientes por infracciones a transportistas de carga por incumplimientos dentro del marco de un programa creado en 2009 y llamado REFIGGRA (Régimen de Fiscalización de Granos y Ganado de la República Argentina).

Esta demora en los procedimientos, que impedía el desarrollo de muchas actividades productivas, se advirtió también en trámites que requerían una resolución indispensable e inmediata. Como, por ejemplo, los permisos de carga internacional, que demoraban seis meses o más en emitirse. O el trámite para incorporar una unidad para realizar un servicio charter, que podía demorar cerca de nueve meses.

Por otra parte, el vínculo entre el Estado y las empresas operadoras de servicios de colectivos urbanos y de larga distancia era de una naturaleza precaria. El Estado Nacional subsidia al transporte público de Buenos Aires y alrededores desde hace mucho tiempo, pero a partir de fines de la década pasada la situación empezó a hacerse insostenible, por lo que le costaba al Estado y por los malos incentivos que generaba en las empresas concesionarias. En 2015 el Estado Nacional dedicó unos 55.000 millones de pesos, más de lo que invirtió en la Asignación Universal por

Hijo, para subsidiar los viajes en tren (algo menos de 17.000 millones de pesos) y colectivo (38.000 millones de pesos) de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano. Entre 2005 y 2015, los subsidios a los viajes en tren se multiplicaron por 31. Entre 2008 y 2015, los subsidios a los viajes en colectivo se multiplicaron por 13. En los trenes suburbanos, los pasajeros sólo aportaban el 5% de los ingresos de las empresas ferroviarias. El Estado aportaba el 95% restante. En los colectivos porteños, los pasajeros sólo aportaban el 28% de los ingresos de las empresas. El Estado ponía el resto.

El sistema, además, revelaba un actitud muy poco federal. Mientras el boleto de colectivo en Buenos Aires costaba tres pesos, en Córdoba costaba 9,15 pesos; en Neuquén, 8 pesos; en Posadas, 6,5 pesos; y en Rosario, 6,3 pesos. La diferencia en las tarifas se debía a que los subsidios al transporte público en el país representaban 1,2% del PBI, pero Buenos Aires y el conurbano concentraban el 60% de esos subsidios.

VIALIDAD NACIONAL

Entre 2005 y 2015, el presupuesto de la Dirección Nacional de Vialidad, que se ocupa administrar y ampliar la red nacional de caminos, se multiplicó por diez, hasta los 23.000 millones del año pasado. Incluso si lo ajustamos por inflación, el aumento es importante, de más del 40%. Aun así, el estado de la red nacional vial y la calidad de los corredores no reflejaban en diciembre de 2015 semejante incremento presupuestario. En el momento del cambio de gobierno, el 40% de la Red Vial Nacional estaba en condiciones de tránsito elevado. Luego de 12 años, la cantidad de rutas con problemas de seguridad (las famosas “rutas de la muerte”) o de capacidad (colapsadas de tráfico) creció de 1.000 kilómetros a 3.400 kilómetros.

El incremento presupuestario tampoco fue acompañado por una adecuada priorización y asignación de los recursos. No hubo un plan estratégico vial y se hicieron obras sin criterio socioeconómico, que no tenían conectividad entre sí debido a que se dispusieron cupos de presupuesto

para las constructoras, lo que hizo que las obras empezaran pero en general demoraran muchísimo más tiempo en terminarse o quedaran a mitad de camino. De esta forma, se mantenían muchos obradores y a la gente “empleada”, pero sin avanzar en la concreción de trabajos.

“Aunque tiene el 0,7% de la población del país, Santa Cruz recibió el 12% de las obras de Vialidad Nacional”.

Además, el reparto fue discrecional: benefició a algunas provincias, especialmente a Santa Cruz, mucho más que a otras; y benefició a algunas empresas, como Austral Construcciones y las otras constructores de Lázaro Báez, mucho más que a otras, ante lo que se hizo la denuncia penal correspondiente. Aunque tiene el 0,7% de la población del país, Santa Cruz recibió el 12% de las obras de Vialidad Nacional en el período. Casi todas estas obras fueron adjudicadas al Grupo Austral, muchas de las cuales estaban sin terminar (y habían costado mucho más de lo que valían) el día de la asunción del presidente Mauricio Macri.

Pese a que la función principal y estratégica de Vialidad Nacional es administrar la Red Vial Nacional, gran parte del presupuesto se destinó a obras en rutas provinciales o caminos y calles municipales. De esta forma, Vialidad Nacional abandonó su función primordial al punto de que algunas provincias tuvieron que ocuparse de las rutas nacionales. Un ejemplo de esto fueron la Ruta Nacional 36 y la Ruta Nacional 19, ambas en Córdoba, donde el gobierno provincial, después de pedir en reiteradas oportunidades su transformación en autovías, terminó avanzando por su cuenta aún sin la expresa autorización de Vialidad Nacional, que mientras tanto ejecutaba obras en municipios “amigos” de la provincia.

Esta falta de criterio unificado sobre el destino de las obras resultó en una política anti-federal, que atrofió las direcciones de vialidad provinciales y

la capacidad de las provincias de ocuparse de sus propias rutas, además de convertir la inversión en caminos en una transacción política.

Muchos organismos de la Administración Nacional llegaron a diciembre de 2015 con deudas gigantescas y varios meses de facturas impagas a sus proveedores y contratistas. El caso de Vialidad Nacional era uno de los más flagrantes. En el momento del cambio de gobierno, Vialidad Nacional debía casi 14.000 millones de pesos, equivalentes al 70% del presupuesto destinado a obras en 2015. Tenía, también, más de mil convenios abiertos con provincias y municipios por más de 130.000 millones de pesos; obras que se anunciaban una y otra vez sin ejecutarse y promesas incumplidas que, de haber sido ejecutadas, habrían requerido 7 u 8 presupuestos anuales de la DNV.

En 2003 la Red Nacional tenía apenas 1.000 kilómetros de autovías, a la que había que sumar otros 800 kilómetros de autovías provinciales. Ya entonces el déficit de infraestructura era importante: había otros 2.000 kilómetros de caminos de demandaban, para evitar accidentes fatales, una ampliación urgente. Doce años después, a fines del año pasado, la red de autopistas estaba en alrededor de 2.800 kilómetros, es decir, que no llegaba a cubrir ni las demandas que ya existían en 2003. En el mismo período, el tránsito en las rutas se incrementó notablemente, llevando la necesidad de autopistas a unos 6.300 kilómetros. Fuera de las autovías, la red tenía en diciembre otros 3.500 kilómetros de rutas nacionales inseguras y con grandes problemas de tránsito, casi el doble que en 2003. Con el dinero usado en obras de muy bajo rendimiento social –en, por ejemplo, Santa Cruz–, se podría haber saldado esta brecha.

En 2003, las rutas nacionales estaban en situación de emergencia no sólo por su capacidad, sino también (y fundamentalmente) por el mal estado del pavimento. Si bien en los primeros años se observó una mejora a partir del presupuesto de la DNV y un nuevo programa de concesiones por peaje, tres mandatos presidenciales después los resultados están

muy por debajo de las expectativas. Del lado de Vialidad, los programas de mantenimiento se ejecutaron de manera desigual, por culpa de los cambiantes compromisos presupuestarios y la afectación de fondos a obras improvisadas por interés político. Del lado de las concesionarias de peajes, se incumplieron gran parte de los contratos: ante la falta de ajuste la tarifa de los peajes, las empresas se negaban a ejecutar las obras acordadas.

Estas idas y vueltas generaron un círculo vicioso, porque cuando se retrasa una obra de repavimentación, el deterioro es cada vez más profundo: la obra contemplada resultaba insuficiente y se volvía necesario hacer una más costosa. Además, los pliegos de la DNV para las licitaciones de repavimentaciones son muy antiguos (de 1994 o anteriores) y exigen el uso de materiales poco apropiados para las condiciones climáticas, de suelo y de tránsito que existen en casi todo el país (suelo muy blando, calor y sol, y camiones con sobrecarga). En esto también influyó la política de desmantelamiento del sistema de control de peso en los camiones.

“El precio por kilómetro era entre un 30% y un 50% más alto que en el resto de América Latina”.

Otro de los temas prioritarios para mejorar es la transparencia. En los últimos años, Vialidad Nacional licitaba las obras con condiciones que sólo podían cumplir determinadas empresas. Las obras se licitaban sin un proyecto detallado, con el objetivo de cotizar un precio pactado artificialmente bajo y luego alcanzar el monto real con modificaciones, que se aprobaban expeditivamente, sin siquiera la revisión de profesionales. Los anticipos de las obras –incluidos los de las que nunca comenzaban– eran superiores a los valores promedio del mercado. El precio pagado por kilómetro en el período era entre un 30% y un 50% más alto de lo que vale en el resto de América Latina.

Una de las obras emblemáticas de este sistema fue la autovía de la Ruta 3 entre Comodoro Rivadavia (Chubut) y Caleta Olivia (Santa Cruz), originalmente adjudicadas a Austral Construcciones y Kank y Costilla, ambas pertenecientes al Grupo Austral, de Lázaro Baez. Son tres tramos que en total significan 92 kilómetros de autovía. Fueron licitados en 2007 a un valor de 673 millones de pesos. A fines del año pasado se habían pagado 852 millones de pesos y la obra sólo tenía una ejecución del 31%. En atención a ello, estos contratos fueron rescindidos en marzo de este año por la nueva gestión en Vialidad y actualmente los tres tramos están siendo licitados por un presupuesto oficial de 2000 millones de pesos. De haber continuado los contratos originarios, las obras hubiesen costado más de 3000 millones de pesos adicionales.

A las empresas del grupo Austral se les pagaron 1178 millones de pesos el año pasado. De la observación de los pagos surge que respecto al vencimiento según contrato de 60 días corridos desde la presentación de la factura, el grupo cobró en promedio a los 25 días de emitido el certificado, es decir, 35 días antes de su vencimiento. En el mismo período, lo habitual era que la DNV pagara los certificados de obra con un retraso de alrededor de 210 días después del vencimiento del plazo de 60 días. Es decir, la diferencia entre las empresas de Lázaro Báez y el resto de las empresas en el plazo de cobro era de 245 días, más de ocho meses. Las empresas del grupo Austral se vieron enormemente beneficiadas por una situación totalmente irregular dentro de Vialidad Nacional. No solo en 2015 sino también en años anteriores.

Además de la falta de planificación y el reparto con criterios políticos, Vialidad Nacional compartía otro rasgo común con otros organismos de la Administración Nacional: la completa ausencia de estadísticas confiables. Especialmente sobre la cantidad de muertes en las rutas. En los ocho años después de la creación del Observatorio Vial hubo un marcado sub-registro de víctimas fatales y un déficit de información en general. En estos últimos años se murió más gente de la que se reconoció oficialmente. En

materia de seguridad vial, contar con datos fidedignos y completos es imprescindible para tomar decisiones adecuadas y salvar vidas.

Más allá de lo expuesto, todavía en Vialidad Nacional hay cuadros técnicos y operativos capaces y entusiasmados con el nuevo plan de obra pública vial, orientado a devolver la seguridad, transitabilidad y capacidad a la red vial federal.

AEROLÍNEAS ARGENTINAS

En diciembre de 2015, Aerolíneas Argentinas mostraba una delicada situación financiera, escasa competitividad comercial e irregularidades en varios procedimientos administrativos. Ocho años después de ser reestatizada, la empresa seguía perdiendo cientos de millones de dólares al año. En 2015, Aerolíneas requirió 532 millones de dólares de aportes del Estado Nacional para funcionar. Entre 2008 y 2015, recibió aportes del Tesoro por 29.676 millones de pesos, un promedio de dos millones de dólares por día.

En el momento del cambio de gobierno, la empresa contaba con una flota de 79 aviones, de los cuales sólo 30 eran propios. De esos 30, cuatro habían sido desprogramados y eran imposibles de recuperar. Tres de ellos se encontraban estacionados en el desierto en Estados Unidos, pagando 400.000 dólares cada uno por año.

“Entre 2008 y 2015 Aerolíneas Argentinas, recibió aportes del Tesoro por 29.676 millones de pesos, un promedio de dos millones de dólares por día”.

El grupo empresario no presentaba balances de Aerolíneas Argentinas, Austral, Aero Handling y Jet Pack desde 2013. En el caso de OPTAR S.A., una agencia de turismo mayorista, los balances eran inexistentes desde 2008, el año en que fue expropiada. Además de que era una infracción

legal en sí misma, esta situación era más grave porque los déficits de estas compañías eran cubiertos con fondos del Tesoro nacional.

Existían, además, deudas acumuladas y erogaciones impagas por compra y alquiler de flota y materiales aeronáuticos. Al llegar la nueva administración, se recibieron cartas de intimación de pago de distintos proveedores internacionales y nacionales. Con la fabricante de aeronaves Boeing se sostenía una deuda de 3.500 millones de pesos, una gran parte de la cual consistía en obligaciones incumplidas en 2015. A Airbus, otra fabricante de aeronaves, se le debían 1.250 millones de pesos. La deuda de capital con Embraer por compra de aviones era de 6.400 millones de pesos. En total, había 15.000 millones de pesos en pagos pendientes.

En materia administrativa, la empresa se desenvolvía con desprolijidad. No existían procedimientos ni criterios a ser considerados para cada tipo de compra. El 50% de los pagos correspondía a compras por factura directa no respaldadas por una orden de compra. Había también un alto volumen de anticipos con falta de conciliación y seguimiento. Por ejemplo, anticipos a proveedores librados y no compensados por 541 millones de pesos y anticipos de gastos de empleados por 21 millones de pesos. Además, existían más de 160 fondos en cajas chicas descentralizadas desde los que también se pagaba a proveedores.

No había ningún proceso de cierre contable mensual ni anual. Faltaban conciliaciones sobre cuentas críticas para la operación. Sólo en Aerolíneas, había partidas abiertas por más de 5,3 millones de pesos. En relación con esto, se desaprovecharon oportunidades impositivas como créditos fiscales técnicos no recuperados (más de 500 millones de pesos), exenciones fiscales no utilizadas y múltiples desmanejos impositivos (cambio contable en el tratamiento de los aportes del Estado, retención de impuesto a las ganancias de beneficiarios del exterior, no actuación como agente de recaudación en varias provincias). El problema en los cierres contables derivó en el incumplimiento de obligaciones fiscales y en rectificativas.

La Gerencia de Tecnologías de la Información mostraba varios problemas. El proyecto de implementación del sistema SAP generó un costo en contratación de consultoras de aproximadamente 200 millones de pesos. Pese a estas sumas millonarias y a haber transcurrido muchos meses desde su puesta en funcionamiento, el sistema no dio buenos resultados. Fue puesto en marcha sin haber realizado pruebas, sin validar la información a volcar y sin el total de las capacitaciones dictadas. El centro de cómputos de la compañía tampoco respondía a los estándares mínimos requeridos. Por esta razón, la administración anterior resolvió construir un nuevo data center, que nunca se puso en funcionamiento. Como no se hizo un análisis sobre la conveniencia de construir ese data center contra la alternativa de arrendar el espacio en un sitio comercial, se terminó construyendo en un subsuelo, lo que lo hace especialmente inseguro para situaciones de lluvias intensas.

La desinversión en las redes y en telefonía era muy grande. Sólo existía equipamiento moderno en el nuevo edificio de T4, en Aeroparque. Esta desinversión hacía más injustificable la construcción del nuevo data center: poca utilidad habría tenido si los medios necesarios para accederlo eran obsoletos. Las contrataciones en temas de tecnologías de información también eran irregulares. Aerolíneas Argentinas contrató varias veces a Arsat y le adjudicó servicios sin licitación. Dentro de los servicios contratados figuran dos especialmente problemáticos. Primero, el hosting de una página web para Aerolíneas, por 188.000 dólares. Ese sitio nunca funcionó. Segundo, la implementación de comunicaciones satelitales de respaldo en aeropuertos del interior sin haber definido los requisitos mínimos esperables de la prestación, como el ancho de banda o el nivel de servicio comprometido.

Independientemente de estos problemas, la compañía mostraba algunos resultados positivos. El nivel de puntualidad de sus vuelos era de 84%, mejor que el de su competencia. La tasa de ocupación de los vuelos era

de 83%, también muy buena en términos relativos. De enero de 2015 a enero de 2016 aumentó un 17% el número de pasajeros transportados. Se llegó a un récord de 111.000 pasajeros transportados en el fin de semana de recambio de quincena en enero de 2016, con un récord de puntualidad de 85% y sin ninguna cancelación. Además, la empresa forma parte de una buena alianza internacional como Sky Team, la segunda alianza más importante del mundo, lo cual permite tener una plataforma para la construcción de un perfil internacional para Aerolíneas Argentinas.

En materia de recursos humanos, la empresa contaba con 12.333 empleados al 10 de diciembre de 2015. No había claridad sobre los convenios vigentes y era muy opaco el esquema de liquidaciones. La distribución de personal entre las distintas áreas de la compañía era muy desequilibrada si se la compara con otras empresas del rubro. No existían procesos formales de evaluación de desempeño ni fijación de objetivos.

En lo que hace a la infraestructura, no existían inventarios físicos de repuestos, materiales consumibles o bienes no aeronáuticos. Había un gran retraso en la actualización del registro de activos fijos de la compañía. Dos aeronaves de más de 40 millones de dólares cada una no estaban contabilizadas. No estaban revaluados los repuestos ni desglosados los ítems relacionados con el mobiliario. No había ningún sistema de gestión de los activos fijos.

Hace unos años Aerolíneas Argentinas decidió construir un nuevo hangar en Ezeiza, el Hangar 5. Se emprendió una obra faraónica sobre terrenos que no pertenecían a la empresa. La construcción, que fue desestimada por Aeropuertos Argentina 2000 por sus costos y magnitud, fue presupuestada en 2014 en 397 millones de pesos. La obra, que se suponía que sería finalizada en 2015 pero que a fines de ese año estaba ejecutada en menos de un 70%, habrá costado finalmente más de 600 millones de pesos.

En materia de gestión comercial, las sucursales operaban por fuera del sistema SAP, dado su mal funcionamiento. Las conciliaciones de cobranzas de tarjeta de crédito estaban demoradas, lo que generaba una fuga de ingresos. No había, tampoco, herramientas de prevención de fraude sobre las ventas con tarjeta en el mercado local. Quedaron cuentas significativas por cobrar a organismos públicos por 330 millones de pesos. La política publicitaria tampoco respondía a una planificación inteligente. Se otorgó pauta publicitaria sin plan de medios. No se medían retornos sobre las prestaciones de servicios de patrocinio.

Tres meses antes del cambio de gestión, en septiembre de 2015, Aerolíneas Argentinas suscribió un acuerdo con Líneas Aéreas Sol que estipulaba la obligación de un pago mensual por parte de Aerolíneas en dólares por 210 horas “block”, más el costo del combustible de los vuelos consecuentes. El contrato significaba para Aerolíneas un pago equivalente a un millón de pesos por día.

Las nuevas autoridades solicitaron una cotización a las más importantes firmas de auditores del país para realizar un primer análisis y un informe del estado de situación a la toma de control. Ese informe realizado en conjunto por las firmas Price Waterhouse Coopers y Ernst Young detalló la mayoría de los puntos antes identificados y sirve de punto de partida para una serie de investigaciones y análisis que se están realizando.

BELGRANO CARGAS

Belgrano Cargas y Logística SA (BCYLSA) es la empresa estatal que opera desde agosto de 2013 las principales líneas de trenes de carga del país. La red, que atraviesa 17 provincias, está integrada por la línea Belgrano, que alcanza el norte de la República; la línea San Martín, que cubre la zona Central y Cuyo; y la línea Urquiza, que se extiende por la mesopotamia. En 2015, el estado económico y financiero de la empresa era crítico. El año pasado Belgrano Cargas perdió más de 2100 millones de pesos. Nunca se le exigió una rendición completa de cuentas, que incluyera sus

ingresos genuinos y los egresos reales. No se incluían, por ejemplo, los aportes del Tesoro y se dejaban afuera a más de 4.000 empleados, con lo cual se daba la imagen de que BCYL era una operación rentable. En realidad, los ingresos genuinos de BCYL fueron cayendo año tras año hasta 2015, el peor año de las últimas décadas, en el que la red transportó 2,5 millones de toneladas para las tres líneas. En 2003 había transportado 5,3 millones de toneladas, más del doble.

La organización mostraba poco interés por la gestión profesional y tampoco estaba basada en los principios básicos que deben existir en el manejo de lo público, como la transparencia, el trabajo en equipo y una alineación con objetivos claros y razonables. Además, la empresa operaba sin inventarios. El stock de repuestos y materiales estaba dividido en distintos sistemas con información parcial y sin una constatación física. Varias veces, por ejemplo la empresa compró materiales que ya tenía y dejó de comprar otros que sí le faltaban.

En relación a los recursos humanos se verificó la existencia de personal dentro de la empresa que cumplía funciones políticas y que rivalizaba abiertamente con otros sectores de la organización, también del Frente Para la Victoria, pero pertenecientes a otra corriente. Este cortocircuito generaba que no existiera trabajo en las áreas de Planeamiento y Formación de Precios y Compras y Abastecimientos, ya que sólo respondían a intereses parciales. Una muestra de este estancamiento son las 1.700 órdenes de servicio realizadas en 2015, que son compras directas efectuadas por otros sectores ante la inoperancia del sector de compras.

“Las locomotoras tenían una edad promedio de 47 años”.

El estado de las locomotoras era obsoleto: tenían una edad promedio de 47 años, muchas máquinas eran de 1950 y los talleres no tenían elementos de trabajo ni repuestos para realizar reparaciones. En los últimos dos

años de su gestión, el anterior gobierno demostró un interés superficial por el estado de los trenes e intentó revertir esta tendencia con la compra de máquinas, que en diciembre de 2015 no habían llegado.

Otro signo del deterioro y abandono que rodeaba a BCYL era el estado de sus vías: las formaciones debían circular a muy baja velocidad para evitar descarrilamientos: entre 12 km/h y 15 km/h para las líneas Belgrano y San Martín y menos de 10 km/h en el caso de la línea Urquiza. A pesar de estas precauciones, BCYL tenía un promedio de 1,5 descarrilamientos por día. En su mejor momento, las tres líneas supieron tener 15.655 kilómetros de vías en operación: en diciembre de 2015 sólo contaban con 9.064 kilómetros y en mal estado.

El estado de de los talleres ferroviarios, que habían sido motivo de orgullo para el país, era de abandono total. Abundaban la chatarra y la dejadez y desde hacía décadas que no se proponía un plan razonable de disposición de material en desuso.

ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA (ADIF)

La Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) es la empresa estatal que administración la infraestructura de los trenes del Estado. Desde el punto de vista financiero la compañía estaba en diciembre de 2015 totalmente desfinanciada: tenía deudas atrasadas con contratistas por más de 1.200 millones de pesos y reclamos por aproximadamente 800 millones de pesos por multas o mayores costos originados por incumplimientos de la propia ADIF.

Muchas obras ferroviarias importantes estaban paralizadas, la mayoría iniciadas entre 2006 y 2009 pero abandonadas entre 2011 y 2012. El Plan de Nivelación, de enero de 2015, consistía en la realización de aproximadamente 200 obras para compensar la falta de mantenimiento de los siete años anteriores. Estos planes contemplaban un presupuesto de 370

millones de pesos para Metrovías (concesionaria de la línea de trenes Urquiza) y 285 millones de pesos para Ferrovías, pero el porcentaje ejecutado fue muy bajo. De las obras licitadas en Mar del Plata la más importante era la Estación Ferroautomotora. Esta obra avanzó en un 85% y en diciembre de 2015 llevaba dos años paralizada. Nunca se pudo disponer de los terrenos afectados. El servicio de trenes de pasajeros Buenos Aires – Mar del Plata estaba interrumpido desde el 24 de agosto de 2015 por la rotura de un puente ferroviario sobre el Río Salado. En el corredor a Rosario las obras estaban paralizadas desde septiembre de 2015.

ADIF tampoco tenía un sistema de gestión integrado. En 2014 se licitó el desarrollo de un sistema de gestión integral y se adjudicó por 1.200.000 pesos a una empresa de La Plata sin antecedentes. En simultáneo, ADIF contrató a ocho desarrolladores durante casi un año y medio y los puso a disposición de la contratista, pagando por dichos contratos 1.800.000 pesos. En síntesis: se pagó dos veces por el mismo trabajo.

No existía un área de control de gestión: no se presupuestaban ni controlaban gastos profesionalmente y no existía ninguna gestión destinada al control de gastos, incluyendo las cajas chicas o tarjetas de combustible con consumos desmesurados asignadas a personas no vinculadas a ADIF. El sistema de registro de inventarios era completamente deficiente. Solo existían los libros físicos de entradas/salidas de cada depósito, pero incluso éstos son actualmente búsqueda. En materia de inventario, por ejemplo, la mitad de los más de 40 productos de tecnología del área de comunicaciones, entre los que había pantallas LED, cámaras de fotos de distintos tipos, proyectores 3D, pantallas, sistemas de sonido, etc., no estaban en la compañía. Entre los aparatos que faltan figura un proyector 3D utilizado en Tecnópolis y valuado en más de 400.000 pesos.

La forma de gestionar las importaciones desde China para el proyecto Belgrano Cargas está bajo investigación. El gasto más notorio estaba relacionado con el material de origen chino que descansaba en depósitos

fiscales. Había 1.200.000 sets de fijaciones en el Puerto de Buenos Aires por los que se pagaban 20.000 dólares por día a empresas privadas. Y se pagaban 350.000 dólares por mes para almacenar 175.000 toneladas de rieles en el puerto de Campana. Una planificación elemental debería haber ordenado el traslado inmediato de todo este material a instalaciones propias existentes o de terceros en lugares más adecuados, para evitar todos estos costos.

En los libros contables de ADIF figuraban rubros como “suscripciones” por más de 5 millones de pesos. Se compraron 15 GPS de la marca Garmin por 150.000 pesos: en diciembre de 2015 faltaba la mitad.

“Sólo en 2015, el tamaño del personal aumentó un 20%”.

En términos de recursos humanos, la estructura organizacional era inadecuada para una empresa de construcción de infraestructura: sobraba gente en determinados lugares y faltaban profesionales en puestos clave. También faltaba personal calificado: menos del 25% del personal era de especialidad técnica o ingenieril. Había empleados provenientes de las ciudades de origen de los funcionarios de turno, otros sin tareas específicas o parientes de empleados acomodados. El estado del edificio donde se trabajaba era lamentable: estaba sucio, no se cumplían normas básicas (como la prohibición de fumar en su interior), había documentación tirada en el suelo y cables sueltos en pasillos y oficinas. Oficialmente los empleados de las primeras líneas cobraban sueldos muy bajos comparados con posiciones similares en el mercado, pero por alguna razón había más de 60 contratos con personas que aparentemente no prestaban ningún servicio en la compañía. Sólo en 2015, el tamaño del personal aumentó un 20%. El departamento de prensa, en el mismo período, se duplicó.

En cuanto a la infraestructura de la red, no existía un área de ingeniería acorde con la dimensión de la inversión en marcha. Los procesos de

ejecución y control de obras eran inadecuados y llevados adelante por personal sin calificaciones para el puesto. No existía ningún proceso de control de calidad para prevenir desperfectos como el que ocurrió con los durmientes en las vías a Rosario y Mar del Plata.

OPERADORA FERROVIARIA (SOFSE)

La Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) es una empresa estatal creada en 2008 para prestar los servicios de transporte ferroviario de pasajeros que le fueran asignados. Integra Ferrocarriles Argentinos junto a otras empresas estatales del sector ferroviario. En diciembre de 2015, SOFSE tenía deudas por 900 millones de pesos. Se dejó de pagarles a proveedores mayoritariamente en octubre. El 75% del presupuesto destinado a obras para 2016 corresponde a obras que quedaron demoradas en 2015 por atrasos en los pagos. Sólo el 3,8% del presupuesto del año pasado fue cubierto con ingresos por cobro de tarifa: la operadora prácticamente no tenía ingresos comerciales por el alquiler de los múltiples locales en sus estaciones. Las tarifas estaban desactualizadas desde 2012 y se perdió por falta de planificación la oportunidad de actualizar las tarifas a la par que se ponían en funcionamiento los coches nuevos.

La aseguradora de riesgos de trabajo (ART) nunca se hizo presente en la compañía. Así, se pagaban 900 millones de pesos por año y la alícuota era de 12,38%. La siniestralidad aumentó significativamente en los últimos tres años. No había ningún control y la compañía no tenía información sobre los 1900 juicios en curso por parte de la ART para poder actuar sobre la siniestralidad.

La compañía no contaba con sistemas administrativos: sólo se registraba a partir de la orden de compra, con lo cual no había manera de saber si había contrataciones con anterioridad que pudieran significar una deuda. Aproximadamente el 70% de los contratos de servicios de las líneas estaban vencidos. Existían contratos con firmas difíciles de verificar, y no había un seguimiento adecuado de las deudas, lo cual generaba incobrabilidad.

No había una política de stock centralizada. Esto generaba, entre otras cosas, la compra de repuestos que ya existían. Lo mismo sucedía con la ropa: había mucho stock de talles que no se usan.

La sociedad tenía 7 sistemas diferentes para liquidar sueldos de 23.300 personas (incluidos sistemas en Excel). No había información detallada sobre cuántos empleados había ni quiénes eran. Tampoco había una política de automotores razonable o transparente; lo mismo sucedía con el pool de celulares.

En términos de infraestructura se encontraron serios problemas en la alimentación de energía para tracción eléctrica. En diciembre de 2015 el gobierno anterior inauguró la electrificación de la ex línea Roca, a pesar de que la obra no estaba terminada. Faltaban cosas esenciales, entre ellas, justamente, la provisión de energía para el funcionamiento de los trenes. Si bien se compraron coches nuevos nunca se mostro el mismo interés por renovar las vías y aun así nos encontramos con gran cantidad de material rodante con mantenimiento vencido y el estado de las vías era muy malo en varios ramales. Esto se debía principalmente a que el ministerio había comprado nuevos pero nunca había mostrado el mismo interés por renovar las vías. En las ex líneas Roca, San Martín y Mitre los sistemas eléctricos de señales eran obsoletos. Un ejemplo que ayudaba a dimensionar la falta de planificación es la compra de vagones más altos que los andenes de las estaciones. Esto obligó a armar y alquilar andenes provisorios con fenólico y caños. Las obras para levantar los andenes definitivos nunca se iniciaron.

A su vez, hubo falta de planificación absoluta de los coches chinos nuevos: no se tuvo en cuenta el mantenimiento y la transferencia de tecnología fue prácticamente nula, a pesar de haber pagado 24 millones de dólares por asistencia técnica.

ORSNA, ANAC e INTERCARGO

El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) tenía en diciembre del año pasado 3.000 millones de pesos depositados en plazos fijos de corto plazo a una tasa del 14%, muy por debajo de las tasas de mercado y de los índices de inflación. Tomando como referencia una tasa de mercado de 28%, se puede estimar que el ente regulador de aeropuertos estaba perdiendo más de un millón de pesos por día sólo por la mala tasa, sin computar el impacto de la inflación sobre el valor real del fideicomiso donde estaban los fondos.

En materia de obras, el organismo mostraba una baja ejecución de las obras aeroportuarias y de seguridad adjudicadas. En el segundo semestre de 2015 el ritmo de ejecución se ralentizó aún más, quizás por la coyuntura política, y se dejaron varias obras paradas o suspendidas. En 2008, el ORSNA invirtió 350 millones de pesos (unos 900 millones de pesos a valores de diciembre de 2015) en la construcción de un nuevo aeropuerto en Río Hondo. Este aeropuerto está a menos de 100 kilómetros de otros dos aeropuertos existentes –Santiago del Estero y San Miguel de Tucumán– y en el momento del cambio de gobierno sólo recibía un vuelo comercial por semana. Obras como ésta, que no respondían a una planificación inteligente ni eran estratégicamente sustentables, venían de decisiones políticas y representaron una costosa inversión para el organismo.

En materia administrativa, el ORSNA impuso incrementos en los costos de la actividad aerocomercial, sin mejorar las prestaciones. En noviembre de 2015, incrementó la Tasa de Uso de Aeroestación Internacional de 44 dólares a 57 dólares por cada pasajero internacional embarcado. Este nivel tarifario es muy alto en comparación con los estándares internacionales.

Por otra parte, no todos los aeropuertos recibieron el mismo tratamiento de parte del organismo. Muchas veces el ORSNA se negó a aprobar

modificaciones y actualizaciones de tasas a los aeropuertos del Grupo B, los no concesionados a Aeropuertos Argentina 2000. Algunas de estas tasas, de hecho, se mantuvieron intactas desde el año 2000. En cambio, en lugar de aprobar aumentos de tasas, se acordaban compensaciones a través de la compra de equipamientos diversos a valores superiores a los promedios del mercado, independientemente de su requerimiento o no por las autoridades del aeropuerto receptor.

En materia de recursos humanos, el ORSNA contaba en diciembre de 2015 con 253 empleados, entre los cuales había un alto nivel de politización, relegándose al personal histórico, quienes en algunos casos fueron enviados en comisión a otras áreas de gobierno. Auditorías posteriores revelaron que una gran proporción del personal incumplía la cantidad de horas de trabajo estipulada en sus contratos.

La Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), por su parte, se encontraba en una situación administrativamente ordenada, con balances y reportes al día. En 2015, sus gastos fueron de 2.500 millones de pesos, con un 64% correspondiente a los sueldos de sus 3.700 empleados. El control del gasto operativo, sin embargo, era muy bajo y había ineficiencias, por ejemplo, en las compras de autobombas y en la contratación de servicios. En materia de recursos humanos, el organismo resistió exitosamente el ingreso de facciones políticas en los lineamientos de su funcionamiento. La Dirección de Transporte Aéreo fue abiertamente intervenida por agrupaciones políticas ligadas con el ex oficialismo nacional. Eso llevó a que se desdibujara su rol de regulación y control en la política aerocomercial.

En materia de infraestructura, existía un atraso de años tanto en los aeropuertos comerciales como en la aviación en general. Esto hizo que los aeródromos y los aeropuertos argentinos perdieran claramente posición relativa respecto de otros en la región. Los aeropuertos argentinos no cumplían en diciembre con los estándares que el país tiene como obje-

tivo para la Organización de la Aviación Civil Internacional ni cuentan con sistemas modernos de aeronavegación, como vuelos por GPS.

Intercargo es una empresa pública que presta servicios de rampas y logística en aeropuertos. En julio de 2015 Aerolíneas Argentinas la contrató para llevar pasajeros en ómnibus desde Aeroparque hacia Ezeiza y viceversa. En lugar de pagarle por pasajero transportado le pagaba por ómnibus. Y como los ómnibus iban casi vacíos, el contrato se transformó en la práctica en un subsidio de Aerolíneas a Intercargo, que también daba pérdidas a pesar de dedicarse a una actividad que podría ser rentable fácilmente.

Intercargo se manejaba con sistemas administrativos obsoletos y disociados entre los diferentes procesos. La contabilidad, los pagos, las cobranzas y los almacenes, entre otras cosas, se realizaban usando software básico, de una forma muy rudimentaria y con muchos procesos manuales. La opacidad de estos procesos, llevados a cabo por empleados que trabajaban en compartimentos estancos y sin sistemas, era altamente ineficiente en términos de control. La empresa estaba embargada por una multa del Ministerio de Trabajo, que resultó en un pedido de inhibición por una tasa de 11.802 pesos del año 2001. En ningún momento se llevó control de los reclamos de los seguros de siniestros y los controles de stock de repuestos, combustibles o consumibles eran muy deficientes.

El sistema de compras de la compañía, si bien desde lo formal estaba auditado por los síndicos y administrado por la Gerencia de Legales, presentaba deficiencias sustanciales, por ejemplo, que no garantizaba la mejor relación precio-calidad. Un ejemplo elocuente de este costoso sistema es el de las bolsas plásticas transparentes para residuos. Cada tres meses se compraban bolsas por 250.000 pesos a un único proveedor. Siempre se pedían precios a seis empresas y se presentaban dos: una que cobraba \$1,60 por bolsa y otra que cobraba \$2,80, y la empresa que ofrecía el menor precio era siempre descalificada por “mala calidad”.

Un caso extremo de este sistema fue el de los posgrados. El plazo medio de compra en Intercargo era de entre 60 a 150 días. Sin embargo, el 9 de diciembre de 2015, un día antes del cambio de gobierno, se pagaron, en el tiempo récord de un día, dos posgrados en la Universidad de Buenos Aires para el presidente, que ya había renunciado a la empresa, y su gerente de planificación estratégica. Ambos posgrados costaron un valor nominal de 98.000 pesos cada uno, aunque por el pago anticipado y al contado se logró bajar el costo a 50.000 pesos cada uno. La nueva administración realizó gestiones para recuperar este importe y obtuvo un reembolso por ambos posgrados en mayo de 2016.

“Intercargo duplicó sus empleados aunque los vuelos solo aumentaron un 15%”.

En materia de recursos humanos, el número total de empleados de Intercargo era desorbitado. Aunque el número de vuelos en el país aumentó sólo un 15%, en los últimos diez años se duplicó la cantidad de empleados. Y aún así el personal de pista que efectivamente trabajaba en carga y descarga de equipaje y limpieza era insuficiente para alcanzar los estándares de tiempos operativos exigidos por contrato.

Existía un sistema de omisión y condonación de ausencias que eran justificadas desde la oficina de personal para que los empleados no perdieran el presentismo. Esta práctica generó una muy mala planificación de las actividades de rampa, ya que se debía calcular las operaciones con personal en exceso, debido al alto ausentismo, que los fines de semana llegaba al 25%. Tampoco se despidió a personas a las que la Policía de Seguridad Aeroportuaria había retirado la credencial de acceso al aeropuerto por sospechas fundadas de robos de equipaje a pasajeros.

Los laxos controles de seguridad del personal y la falta de sanciones, contribuyeron a que los robos de equipaje se multiplicaran en los últimos

años. En razón de que sólo un juez podía determinar la responsabilidad penal de los actores, el personal apartado por estos hechos se mantenía en la nómina y cobrando sueldo, aun cuando la PSA los hubiera encontrado cometiendo estos hechos en flagrancia y les hubiera retirado en el acto la credencial de acceso al aeropuerto.

En materia de infraestructura, las instalaciones para el personal de rampa y limpieza estaban en un estado muy por debajo de los estándares requeridos. Una cantidad muy grande de equipos estaba fuera de servicio y sin posibilidad de reparación. Los baños, vestuarios y comedores del personal de rampa en todas las escalas (pero en especial los de Ezeiza) estaban en condiciones deplorables. Sí fueron renovadas, en cambio, las oficinas gerenciales.