LOS CUADERNOS DE CENTENO

Causas y consecuencias

Juan Manuel Magliano
Horacio Pernasetti

Noviembre 2018

cece

Los autores agradecen muy especialmente a Gabriel Gowland, Paulina Martinez, Horacio Casabe, Gustavo Lucentre, Pedro Seijas, Mariano Escudero y Daniel Casabé, por su colaboración en la búsqueda y clasificación de la información y por sus críticas y comentarios; a Alejandro Garvie por su ayuda en la redacción final del documento y a Marcos Ochoa y Osvaldo Gallarza por la preparación de la base estadística y de los cuadros correspondientes. Los errores que pudiera contener el trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores.

LOS CUADERNOS DE CENTENO: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

1. OBJETO

El presente trabajo analiza el efecto sobre la política y la economía de la Argentina, causado por la aparición de los "cuadernos" de quien fuera chofer de un funcionario del Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, publicados por el Diario "La Nación" y las causas penales que se abrieron a consecuencia de su existencia. El primer efecto es que puso de manifiesto, como lo hicieron antes las imágenes de los bolsos tirados por José López, Secretario de Obras Públicas del mismo Ministerio, o los billetes de la financiera denominada la Rosadita, la existencia de un mecanismo diseñado para la utilización de recursos públicos en beneficio de los responsables de su administración.

Si bien existían desde hace tiempo investigaciones periodísticas, incluso diversos libros que denunciaban ese mecanismo, la aparición de los "cuadernos" le dieron otra dimensión que penetra profundamente en el tejido social y que permiten accionar a la Justicia, como antes no había ocurrido.

Además, se revisan aquí los aportes y denuncias que la UCR realizó durante aquellos gobiernos, como así también los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN) que detectaban irregularidades en toda la cadena de actos administrativos que eran altamente sospechosos.

2. MARCO HISTÓRICO Y LEGAL

Los "cuadernos" y testimonios de "arrepentidos" en el marco de la nueva legislación permitieron que la justicia federal avanzara en las investigaciones con

testimonios clave para llegar a la situación actual. Así, el Centro de Información Judicial (CIJ) publicó un resumen con detalles de la causa abierta a partir de la declaración del chofer Oscar Centeno. La causa N° 9.608/2018 caratulada "Fernández Cristina Elizabeth y otros s/ asociación ilícita" del registro de la Secretaría N° 21 del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 11 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo del juez Claudio Bonadío, se inicia a raíz de la información aportada en el marco de la causa n° 10.456/2014 de esa misma Secretaría, por una persona a quien oportunamente se le reservó su identidad, quien acompañó copia de las anotaciones, fotografías y filmaciones efectuadas por Oscar Bernardo Centeno –chofer de Julio Miguel De Vido y de Roberto Baratta–, todo lo cual da cuenta de la existencia de una organización delictiva conformada por funcionarios públicos, quienes valiéndose de medios oficiales (incluyendo vehículos, empleados, equipos de telefonía celular, etcétera) y comandados por quienes fueran titulares del Poder Ejecutivo Nacional (Néstor Carlos Kirchner y Cristina Elisabeth Fernández) y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Julio Miguel De Vido), entre los años 2008 y 2015, procuraron la percepción de sumas de dinero ilegítimas, por parte de diversos particulares, muchos de ellos, empresarios contratistas de la obra pública del Estado Nacional.-

A partir de estas circunstancias, se realizaron distintas medidas probatorias tendientes a establecer la verosimilitud de la información plasmada en tales registros. En ese sentido, se realizaron tareas de inteligencia, se recabaron informes, y se procedió a la intervención de ciertos teléfonos. Por consiguiente, se obtuvieron indicios que "prima facie" permiten sostener que, durante un lapso cercano a los ocho (8) años –cuanto menos–, Roberto Baratta (Subsecretario de Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Planificación Federal), Nelson Javier Lazarte (Secretario privado del anterior), Hernán Camilo Gómez (funcionario de la Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Planificación Federal), Fabián Ezequiel García Ramón (Director Nacional de Energías Renovables y Eficiencia Energética del Ministerio de Planificación Federal), Rafael Enrique Llorens (Subsecretario Legal del Ministerio de Planificación Federal) y Walter Fagyas (presidente de la firma "Energía Argentina S.A. –"ENARSA"–), efectuaron las cobranzas a distintos particulares, habiendo sido trasladados, en la mayoría de las oportunidades, en vehículos conducidos por Oscar Bernardo Centeno.

A partir de ello, y previo percibir el porcentaje que correspondiera a sus tareas, procedían a entregar los fondos recaudados a otros funcionarios, tales como José María Olazagasti (Secretario privado de Julio Miguel De Vido), Hugo Martín Larraburu (Coordinador de la Unidad Ministro del Jefe de Gabinete de Ministros), Juan Manuel Abal Medina (Jefe de Gabinete de Ministros) y Héctor Daniel Muñoz (Secretario privado de la Presidencia de la Nación), quienes finalmente los derivaban a manos de los verdaderos beneficiarios de la maniobra ilícita: Néstor Carlos Kirchner, Cristina Elisabet Fernández y Julio Miguel De Vido.

El citado expediente, cuenta al día de la fecha con 32 cuerpos de actuaciones y voluminosa documentación y anexos, se han practicado 70 allanamientos, 36 en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, 24 en la provincia de Buenos Aires, 7 en la provincia de Misiones, 2 en la provincia de Santa Cruz y 1 en la provincia de Mendoza, habiéndose concretado sobre oficinas de empresas a nivel nacional e internacional, como también sobre los domicilios de los ex funcionarios públicos involucrados en la investigación.

Además, se secuestraron más de doscientos cincuenta obras de arte en posesión de dos imputados por aproximadamente treinta y siete millones y pesos cuatro millones quinientos mil pesos, respectivamente. Como consecuencia de ello se han secuestrado más de seis millones trescientos cincuenta mil de pesos, más de un millón doscientos cuarenta y cinco mil dólares, más de doscientos treinta y cinco mil euros, como así también sumas de dinero nominadas en chilenos, uruguayos y reales; nueve armas de fuego, equipos de telefonía móvil y electrónicos y finalmente, una gran cantidad de rodados de diferentes marcas y modelos, muchos de ellos de alta gama.

En total y hasta el momento se han recibido 52 declaraciones indagatorias, habiéndose logrado la detención de 26 personas, 11 de las cuales fueron puestas en libertad, subsistiendo 2 personas con orden de captura. Dentro de las personas imputadas, 17 declararon en calidad de arrepentidas, habiéndose formado los correspondientes legajos, siendo que por el momento, se han resuelto 15 acuerdos de homologación en forma positiva.

En alusión a las resoluciones dispuestas en el marco de la investigación, se puede mencionar que se ha rechazado un planteo de nulidad y tres recusaciones presentadas contra el Juez de la causa y una restante, contra el Representante del Ministerio Público Fiscal.

En este marco, ha sido fundamental para la sustanciación de la causa la ley Nº 27304 publicada en el Boletín Oficial del 02/11/2016 conocida como "Ley del Arrepentido".

A partir de los hechos descriptos hasta aquí surge una primera pregunta: ¿Por qué pasó todo estos durante tantos años?, ¿No existieron controles o los encargados del control no fueron eficientes?

Trataremos de responder desde la visión y actuación de la UCR y sus representantes legislativos y del trabajo de la AGN reflejado en sus informes

2.1 La emergencia económica, las facultades extraordinarias y la modificación del artículo 37 de la ley de administración financiera

La salida de la Convertibilidad a fines de 2001 produjo un sinnúmero de dificultades entre las que se cuenta la quiebra de los contratos de las empresas de servicios públicos privatizados o concesionados en la década del `90. Durante 2002, la pesificación de las tarifas abrió la necesidad de renegociar dichos contratos en varios sectores de infraestructura y obras públicas. Esa situación dio inicio a la creación de un nuevo marco caracterizado por la escasa o nula transparencia, ámbito propicio para actos de corrupción.

Con la llegada al Gobierno Nacional del Presidente Néstor Kirchner, se inició una etapa en la que, como parte de su estrategia política, se centralizaron las decisiones y se modificaron normas, las que aumentaron considerablemente las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo Nacional, en el uso y asignación de los recursos públicos.

Esto se produjo en un nuevo contexto macroeconómico que, como consecuencia de la devaluación, y una mejora considerable en los precios de las materias primas exportables, se abrió un período al que se lo caracterizó como la "época de los superávit gemelos", y un crecimiento de la economía muy importante.

Esto se observa claramente a partir del análisis de los presupuestos aprobados y ejecutados a partir del 2004. Que hasta el 2011 por lo menos tenían previsiones de crecimiento del PBI muy por debajo de las reales. Como consecuencia de esta subestimación hecha adrede, los cálculos de recursos que se presentaban en los presupuestos enviados al Congreso, eran superados ampliamente, lo que generaba excedentes de los que el PEN disponía a discreción, mediante decretos de necesidad y urgencia o decisiones administrativas de la Jefatura de Gabinete de

Ministros (JGM), dejando de lado las disposiciones de la ley Nº 24156 de Administración Financiera.

Este tema fue claramente advertido por el Bloque de Diputados Nacionales de la UCR al tratar los proyectos de presupuestos de esos años, particularmente en los fundamentos del voto negativo al tratar el presupuesto del ejercicio 2006.[1]

---

[1] "… en el presupuesto vigente, año 2005, el JGM podía: "- Disponer reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado por la ley, sin sujeción a los artículos 37 de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y 15 de la Ley Nº 25.917 de Responsabilidad Fiscal (art. 11 de la Ley de Presupuesto 2005). Esto implica que puede introducir modificaciones que afecten el monto del endeudamiento previsto, así como aquellos cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.
Disponer reestructuraciones presupuestarias sin sujeción al art. 84 de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (art. 15 de la Ley de Presupuesto 2005). Esto significa que puede afectar los créditos de la Jurisdicción 91 – Obligaciones a cargo del Tesoro-, para incrementar créditos de las restantes jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional.
En virtud de que los art. 11 y 15 dejan sin efecto la aplicación de principios establecidos por ley, se suele hacer referencia a estas dos últimas atribuciones como facultades "extraordinarias" delegadas o "superpoderes". El presupuesto 2005 de la Administración Nacional vigente al 30 de septiembre muestra recursos $372 millones superiores a los $82.106 millones originalmente presupuestados, junto a un incremento del crédito de gastos por $860 millones. Esto significa que el resultado presupuestado para el año se deterioró en $488 millones respecto a lo aprobado por el Congreso. También fueron reasignados $800 millones de una jurisdicción a otra, en la mayor parte de los casos utilizando créditos originalmente presupuestados en la jurisdicción "Obligaciones a Cargo del Tesoro". Para implementar estas modificaciones, el Poder Ejecutivo ha hecho uso no solamente de las facultades delegadas por el Congreso al Jefe de Gabinete conocidas como "superpoderes", sino también de Decretos de Necesidad y Urgencia, una herramienta constitucional prevista para situaciones de emergencia que le permite al Ejecutivo asumir facultades normalmente reservadas al Congreso.
Los "superpoderes" fueron utilizados también para realizar reasignaciones presupuestarias por 800 millones de pesos, sin alterar el monto total de recursos y gastos. De los 800 millones de pesos de crédito para gastar modificados, 524 millones de pesos fueron reasignaciones desde la jurisdicción "Obligaciones a Cargo del Tesoro" hacia otras áreas del sector público, operación que estaba prohibida por la ley complementaria permanente de presupuesto. Hubo incremento de los gastos corrientes en detrimento de gastos de capital por 422 millones de pesos, y cambios de finalidad en 358 millones de pesos, en ambos casos haciendo uso de las facultades que suspendieron la vigencia del artículo 37 de la ley de Administración Financiera.
Las jurisdicciones más favorecidas por las medidas de reasignación presupuestaria fueron el Ministerio de Planificación Federal (incrementó su presupuesto en 493 millones de pesos respecto al original), el Ministerio de Educación (303 millones de pesos), y el Poder Judicial de la Nación (211 millones de pesos). El proyecto de Ley de Presupuesto, ahora elevado al Congreso, prevé en sus el Capítulo I, Artículo 5 y Capítulo II, Artículos Números 8º, 9º, 10º y 11º, una delegación de facultades a favor del Jefe de Gabinete de Ministros de tal extensión y magnitud que desnaturaliza los objetivos que la Constitución pretende resguardar para la Ley de Presupuesto.
La delegación por el Congreso al Poder Ejecutivo de facultades que le son propias se encuentra expresamente prohibida por la misma Constitución Nacional e importa defraudar la confianza que la ciudadanía ha depositado en sus legisladores al votarlos.
En definitiva, nos encontramos una vez más ante un proceder de los poderes públicos que se desvía abiertamente del sistema de gobierno republicano establecido por la Constitución Nacional, y que nos mueve a alertar que este camino de violación de la legalidad y de las instituciones es una práctica que continuará trayéndonos un sinnúmero de males, como la experiencia lo viene demostrando.

Como respuesta a esas críticas y como muestra de poder el Gobierno de Kirchner, mediante ley Nº 26124 publicada el 02 de Agosto del 2006, modificó el art. 37 de la ley de administración financiera consagrando los "superpoderes".[2]

Estos "superpoderes" recién se modificaron por ley Nº27342 del 21-10-2016, que disminuyen hasta el 2019, en que desaparecen, las facultades del JGM para disponer las reestructuraciones presupuestarias.

3. LA FALTA DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS CONSTITUCIONALES Y DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA COMO FACILITADORAS DE LA POLÍTICA DISCRECIONAL Y FACILITADORAS DE LA CORRUPCIÓN

Como introducción consideramos útil dejar en claro nuestro punto de vista sobre la importancia desde las finanzas públicas que se debe asignar al proceso de

---

Al mantenerse vigente el art. 84 de la ley permanente de presupuesto, y al poder disponer libremente de los fondos de la jurisdicción 91, Obligaciones del tesoro, en la práctica el JGM continúa con "superpoderes", lo que es contrario a la Constitución. La institucionalización de la delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial de las leyes han traído como consecuencia un marcado debilitamiento del principio de división de poderes y una formidable ampliación de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo. De esta forma se ha desvirtuado el sistema presidencialista. Cuando la excepción se convierte en algo normal aparece la degradación institucional, en este caso, la normalidad pasa a ser el uso de la delegación de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo, con la consecuente acumulación excesiva de poder en la figura presidencial. Y la degradación se refiere al escaso margen de maniobra que le queda al Parlamento.
¿Hay calidad institucional o mayor calidad institucional en un presupuesto donde lo que se construye es un poder hegemónico en manos del Ejecutivo a través de la delegación de facultades y la concesión de poderes que el Congreso le hace al jefe de Gabinete?, ¿Se puede decir que hay calidad institucional cuando en este presupuesto, el Congreso delega sus facultades propias en manos de un funcionario llamado jefe de Gabinete no electo por el voto popular? ¿Hay calidad institucional cuando hace esta delegación sin controles y sin sujeción —lo dice expresamente este presupuesto— a la ley de administración financiera y a la de responsabilidad fiscal, sancionada por este mismo Congreso hace poco tiempo bajo el fundamento de que había que transparentar la utilización de los fondos públicos y hacer una administración ordenada?
La ratificación de DNU a través de las sucesivas leyes de presupuesto es una práctica lamentable que ha venido a consolidar la deserción del Congreso respecto a sus funciones de contralor sobre los decretos de excepción. Resulta obvio que si se respetaran los principios jurídicos básicos del ordenamiento jurídico, la ley de presupuesto no podría incluir medidas de carácter permanente. Eso solo ya justificaría el rechazo del artículo 63 propuesto. (Fundamentos del Voto del Bloque UCR Proyecto ley de Presupuesto 2006)

[2] ARTÍCULO 37. - La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. A tales fines, exceptúese al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la Ley Nº 25.917. El incremento de las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación.

generación y tratamiento del presupuesto, para evitar la discrecionalidad y la corrupción que la causa de "los cuadernos" muestra durante los 12 años de Gobierno del kirchnerismo.

3.1 Análisis de las disposiciones constitucionales.

En materia de presupuesto la reforma de 1994 introdujo algunas modificaciones. En primer lugar otorga la iniciativa o preparación por el Poder Ejecutivo del proyecto de ley presupuestaria. Según el artículo 100, le corresponde al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, el artículo 26 de la ley 24.156, prevé que el proyecto de ley de presupuesto general elaborado por el Poder Ejecutivo, debe ser presentado por este a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de septiembre del año anterior al respectivo ejercicio financiero. Se presenta ante la Cámara de Diputados, siguiendo la tradición, sobre la base de una de las competencias privativas de ésta, cuál es la de ser cámara iniciadora en las leyes sobre contribuciones. Bidart Campos plantea que el presupuesto puede iniciarse en cualquiera de las cámaras, en cuanto no debe contener disposiciones tributarias.

En el artículo 75 inciso 8 se hace referencia a las facultades del congreso respecto de fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de ese artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión. Además, el artículo 75, Inciso 2, establece que la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.[3]

[3] El nuevo inciso 8 del artículo 75, remite al inciso 2. Esto significa que en la distribución de los recursos coparticipables deben contemplarse la competencia, servicios y funciones de cada jurisdicción, observando criterios objetivos de reparto. Se añade la alusión al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas. Respecto a estas últimas hay que considerar las pautas indicadas en el inc. 19 del artículo 75 párrafo 2, sin dejar de lado los párrafos 1 y 3. Artículo 75, inciso 19.- Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la

Es importante explicitar las siguientes pautas que cuentan con consenso doctrinario:

- La ley de presupuesto es anual, lo que la diferencia de otras leyes, que en general no suelen tener un plazo de vigencia determinado; por ende no debe incluir normas ajenas a lo que el presupuesto es en sí mismo.
- En un principio la anualidad era un requisito que se consideraba relacionado con el llamado "equilibrio financiero"; hoy se aspira a un "equilibrio económico"; se considera al presupuesto como un instrumento a través del cual el estado actúa sobre la economía.
- La ley de presupuesto no es- ni debe ser- una ley fiscal, por lo cual no ha de crear, modificar, ni suprimir tributos, bien que deba computarlos entre los ingresos (el cálculo de recursos se efectúa tomando como base el régimen impositivo).
- Relacionado con este tema el Art. 100 inc. 7 otorga al jefe de gabinete la competencia de "hacer recaudar las rentas de la nación y de ejecutar la ley de presupuesto nacional"… correspondiendo al presidente de la república, según el Art. 99 inc.10, supervisar el ejercicio de dicha facultad por parte del jefe de gabinete respecto de la recaudación de aquellas rentas y de su inversión con arreglo a la ley o al presupuesto de gastos nacionales.
- El artículo 75 inciso 8 atribuye al congreso la facultad de aprobar o desechar la cuenta de inversión. Se trata del control de presupuesto ejecutado, que parte de la doctrina del control "póstumo" que no debe confundirse con el control durante la "ejecución". Esta competencia no es legislativa, por lo que no ha de ejercerse mediante la sanción de una ley. Si se rechaza una cuenta de inversión por ley, el ejecutivo podría vetarla y así se desvirtúa y cancela el control parlamentario que la constitución exige.

---

generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio;
promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades
sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Otra modificación, aunque de menor importancia, constituye la aclaración de que el presupuesto no se limita a los gastos, sino que también incluye el cálculo de los recursos.

El ejercicio de esta competencia no es potestativa, sino obligatoria para el Congreso. Esta disposición, de trascendente moral republicana, no se cumple casi nunca. El Congreso no revisa la cuenta de inversión, y cuando la aprueba, lo hace globalmente con los ejercicios vencidos de – a veces- hasta una década. Ekmekdjian nos dice que "como sustituto a la corruptela de no revisar la cuenta de inversión, la ley 24.156 ha creado un sucedáneo de esa atribución: el control interno del presupuesto a cargo de la Sindicatura General de la Nación, y el control externo cargo de la Auditoría General de la Nación, dependiente del Congreso de la Nación. También se crea una Comisión Parlamentaria mixta revisora de cuentas (Art. 128 de la ley 24.156) que supervisa a la Auditoría General. El artículo 95 de la ley 24.156 establece que la cuenta de inversión debe ser presentada por el Poder Ejecutivo antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda, con una serie de recaudos que el mismo artículo establece. Bidart Campos hace el siguiente análisis importante: "En la preparación del proyecto por parte del ejecutivo; cuando el congreso dicta la ley respectiva y cuando se analiza la cuenta de inversión, debe imperativamente tomarse en consideración las prioridades que implícitamente surgen del contexto integral de la Constitución, para lo cual es imprescindible acudir a su sistema axiológico, que ahora no solo se extrae de la parte dogmática de los Art. 1 a 43, sino que se extiende a la parte orgánica. En este sentido el Art. 75 condensa- aunque no exclusivamente- una nutrida constelación de principios, valores y derechos. (Ver por ejemplo los incisos 18 y 19 que incorporan las llamadas "cláusulas de progreso") Esta afirmación no es una simple orientación o consejo. La ley de presupuesto no es una súper ley que a su puro arbitrio y discrecionalidad pueda prever los ingresos y gastos, y las prioridades de éstos sin remisión a las pautas obligatoria que, también para el presupuesto surgen de la Constitución".

El presupuesto público es la ley principal de la Nación, porque ella hace operativa las demás leyes y las diferentes acciones y la gestión del gobierno. El presupuesto público consta de cuatro etapas, la elaboración o formulación, la aprobación, la ejecución y por último con su aprobación final de la cuenta de inversión. La primera y tercera es dependiente del Poder Ejecutivo y la segunda y cuarta claramente corresponden al Congreso de la Nación.

En la primera etapa, dependiente del Poder Ejecutivo, se explicita su plan de gobierno, describiendo que se va a realizar, cómo y con qué recursos y dónde se obtienen los mismos. Esto es se determinan la fuente de obtención de recursos y su aplicación lo que implica una priorización de gastos. El plan de gobierno identifica responsables, qué se va a realizar y cómo, actividades que permiten cuantificar costos de las diferentes acciones del Estado, y las políticas de asignación de manera agregada mostrando las prioridades, los insumos que se utilizarán para cumplir las metas, quien las financiará y dónde se obtienen los mismos.

La segunda etapa, se expresan más claramente las diversas fuerzas políticas su proyecto de país, su interpretación de las necesidades que deben satisfacerse, a más de la concreción del sistema federal y la identificación con la forma republicana de gobierno, debiendo además, reflejar a la independencia de poderes y la participación de los ciudadanos por intermedio de sus representantes, Diputados y Senadores. Es en esta etapa donde se debate el plan de gobierno, se realizan las modificaciones que creen conveniente al mismo y elevan al Ejecutivo para su ejecución el plan corregido y con el límite expreso de que las modificaciones, dado que estas son dependiente de dicho plan, deben pasar nuevamente por el Congreso.

La tercera etapa es la ejecución del plan de gobierno, realizando las modificaciones necesarias al plan debido a cambios de contexto externo al gobierno o interno al mismo (cambios de estructuras, etc.). Estas modificaciones son marginales al plan general de gobierno salvo la existencia de emergencia o crisis graves. La existencia de estas también reforzaría la importancia de la participación del Congreso en la resolución de las mismas.

Por último, la aprobación de la Cuenta de Inversión por el Congreso es el control final al Ejecutivo del cumplimiento de lo que el mismo se propuso y se analizan las consecuencias del accionar del Estado.

Constituye una demostración de baja calidad institucional, en la elaboración del plan de gobierno por el Poder Ejecutivo, solicitar que se modifique sin ningún control legislativo, parte o todo el plan. Identifica una falta de planificación de los objetivos y un desconocimiento de los instrumentos que se cuenta para modificar la realidad social por parte del Estado.

Desde la Corte Suprema de Justicia se ha dicho que: es de la "esencia misma del sistema económico constitucional que rige en la Nación y en todas las provincias que la forman y se halla consignado en disposiciones expresas de sus respectivas leyes fundamentales, que el poder de disponer de los dineros públicos reside en el departamento Legislativo del Gobierno aun cuando corresponda al Ejecutivo, por la naturaleza de sus funciones, hacer efectivas las disposiciones de aquel poder" (in re "Dellepiane c/Provincia de Tucumán", "Fallos", t 148, p 81).

En esta misma dirección y como proyecciones de los principios más arriba apuntados se afirma que las potestades del Congreso en esta materia son indelegables en el marco del régimen democrático, ya que tienen los siguientes objetivos: poner coto a la discrecionalidad del Ejecutivo, propender a la clara comprensión del presupuesto, facilitando el control de su contenido, procurándose al mismo tiempo efectivizar el federalismo.

En base a estos antecedentes, podemos llegar a una conclusión, que se verá corroborada al analizar los puntos siguientes, sobre cómo se realizaron las transferencias de recursos a las provincias, municipios y sector privado, que demuestra que a partir de la inexistencia de un plan general de Gobierno y de inversiones públicas los recursos públicos fueron utilizados discrecionalmente, y como parte de un plan para desviar los mismos para beneficios políticos, corporativos o personales

Es sabido que la corrupción, en el manejo de los fondos públicos es tan vieja como la humanidad, pero en los distintos tiempos hubo hechos y situaciones políticas y legales que la facilitaron, por ello consideramos necesario una introducción sobre el marco histórico e institucional previo a los hechos que se investigan a consecuencia de la causa de los cuadernos

4. EL SISTEMA DE RENEGOCIACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL KIRCHNERISMO

4.1. Reforma del Estado y Privatizaciones.

Con la Ley de Reforma del Estado N° 23696 de agosto de 1989 se posibilitó al recién ingresado gobierno menemista la privatización de todas las empresas de servicios públicos, por lo que debieron establecerse al mismo tiempo los organismos respectivos para su supervisión y control, amén de las regulaciones. Esas regulaciones y los entes de control no surgieron en su mayoría por ley sino por decretos (interpretando como ley marco a la 23696). Por otra parte los

mecanismos concursales para la ocupación de cargos no se cumplieron sino parcialmente, al punto que posteriormente los entes de control fueron objeto de intervenciones y nombramientos directos del Poder Ejecutivo, como si se trataran de secretarías o ministerios.

Un denominador común de todas las privatizaciones que atrajeron al sector privado internacional (transnacional, excepto algunas asociaciones con empresas locales, es decir en contados casos) fue la fijación de tarifas altas y muy remunerativas para todos los bienes y servicios, es decir de aquellos sujetos a regulación, quedando fuera como es obvio los casos de precios libres (combustibles, por ejemplo).

En líneas generales, los concesionarios de servicios públicos o los nuevos propietarios de empresas en mercados con cierta competencia (combustibles, parcialmente telefonía para los servicios móviles, correo, transporte aéreo o marítimo) debían cumplir con ciertas normas de calidad y cantidad de servicios, que debían ser controladas por los entes reguladores.

En este aspecto y con las críticas sensibles que se hicieron en su momento por esas privatizaciones, el país se situó en la región casi a la cabeza de las ideas y tendencias marcadas por el entonces denominado "Consenso de Washington". Según esa corriente de ideas el estado debe regular pero no así prestar servicios o embarcarse en inversiones en infraestructura, las que en cambio sí debe desplegar y explotar el sector privado, basándose en los supuestos de una mayor eficiencia en el desempeño, así como en una mayor disponibilidad de recursos.

Las críticas internas a ese proceso fueron desde las "estatistas por naturaleza" (es decir, las que siguen un principio según el cual solo el estado debe prestar servicios públicos básicos), a las más técnicas, referidas a diversos factores, tales como bajos valores de venta o a la aceptación de papeles de deuda pública en pago de los activos transferidos como si se tratara de contado; también por las tarifas determinadas que se juzgaban elevadas y no sujetas a cumplimiento de metas; a la ausencia de controles efectivos así como a la creación "sobre la marcha" de los entes reguladores con regulaciones a veces indefinidas y sujetas en consecuencia a las presiones de los interesados en el tiempo, entre otras varias.

En el país se observó el fenómeno repetido en el orden mundial (ya que estas experiencias se extendieron en todo el planeta) de "colonización" de esos entes reguladores, lo que no implica necesariamente corrupción, sino simple sujeción del

regulador más al interés del concesionario que al de los usuarios y clientes de los servicios. Una característica que propende a ese resultado es la clásica “asimetría de información”, contexto en el que el regulador desconoce del servicio los costos reales, la calidad efectiva de las prestaciones y mucha otra información relevante (por ejemplo, las inversiones efectuadas no ya en montos sino en términos físicos) como para ejercer fundadamente sus tareas. Manejándose con información parcial y no siempre adecuada, el regulador no puede muchas veces sostener reclamos o exigencias, más allá de ciertos límites prácticos.

Por otra parte, cuando el regulador sanciona o intima al concesionario o licenciatario, mientras no apele a la amenaza de ruptura contractual no tiene mayores instrumentos para imponer su criterio. Y aún la ruptura contractual es políticamente incierta en sus resultados, al estar sujeta a controversias judiciales nunca previsibles con cierto grado de certeza, más todavía teniendo en cuenta que en general esas disputas se resuelven en tribunales internacionales en virtud de la vigencia de las leyes de protección de inversiones extranjeras.

Pero el gran problema de las privatizaciones heredado por el siglo nuevo no devino tanto de estas cuestiones regulatorias como de una decisión macroeconómica de los ´90; la adopción del sistema bimonetario. Con la Convertibilidad regía una paridad cambiaria legal bajo la cual el Banco Central actuaba como “currency board”, comprando y vendiendo divisas a un tipo de cambio fijo, en este caso con una tasa uno a uno entre la moneda local y la divisa norteamericana.

La crisis de fuga de capitales de 2001/2002 acompañada del default de la deuda pública externa y caída de reservas, arrastró al tipo de cambio y al sistema bancario y, por poco, a casi toda la economía del país. Esa crisis llevó a que en el año 2002 los contratos dolarizados de las tarifas públicas fueran inviables, lo cual llevó a incluirlos dentro del programa de pesificación de los valores en moneda extranjera de la economía, es decir, que al volver al sistema monetario tradicional debieron revisarse así los propios contratos de los concesionarios, licenciatarios y permisionarios de servicios públicos.

4.2 La emergencia económica

Con la crisis económica de fin de 2001 y la declaración unilateral de default de la deuda pública hecha por el Presidente Rodríguez Saá en diciembre de ese año y su posterior renuncia, seguida ya en enero de 2002 por el nombramiento del Dr.

Eduardo Duhalde, surge un gobierno con nuevos acuerdos parlamentarios. Entre ellos se encuentra la sanción de la Ley de Emergencia Económica N° 25.561 que termina con el régimen de convertibilidad pre existente, disponiendo la traslación a pesos en la anterior razón 1 a 1 de todos los valores fijados en dólares. De este modo en el art. 8° de la Ley de Emergencia se pesificaron las tarifas (ya que de manera explícita o implícita estaban fijadas en dólares, puesto que en cualquier caso se aseguraba una tasa de retorno al concesionario, permisionario o licenciatario de servicios públicos), mientras que en el art. 9° se dispone la renegociación de los contratos con esos prestadores atendiendo para ello a los siguientes factores: a) el impacto de las tarifas sobre la distribución del ingreso; b) la calidad de los servicios y los planes de inversión; c) el interés de los usuarios, d) la seguridad de los sistemas y e) la rentabilidad empresaria.

Para la renegociación de contratos, se crea por facultad delegada por el Decreto 293/02 y mediante Resolución ME 20/2002 una Comisión (de renegociación de contratos) en el Ministerio de Economía, que inicia sus tareas remitiendo a todos los entes privatizados un pedido de información detallado acerca de costos de los servicios a los efectos prácticos de –en principio- analizar el nuevo estado de situación de la economía de las empresas, medir el impacto de la devaluación cambiaria y actuar en consecuencia. Esto hubiera significado ajustar las tarifas en función de los costos reales, pero midiendo su impacto en el costo de vida, buscando de algún modo dilatar, o mejor dicho distribuir en el tiempo, los necesarios aumentos.

Amén de ello, desde el Congreso de la Nación particularmente, se recomendó la introducción de nuevas formas de tarifa social, de modo que el ajuste de las tarifas no impactara por igual a todos los sectores de la población, es decir que lo hiciera en menor medida en los grupos familiares de menores recursos. La Comisión inició su trabajo recopilando esa información y abriendo algunas negociaciones para incorporar algunos aumentos a cuenta de los resultados finales de los análisis (y los consecuentes intercambios de información, juicios y opiniones entre las partes interesadas), incluso para llegar con una base fundada al debate final en audiencia pública.

Muchos ajustes transitorios no pudieron implementarse precisamente por ser objetados por falta de audiencia pública previa. El Gobierno entendía en aquel momento (principios de 2003) que como se trataba de aumentos moderados (de un dígito) a cuenta de una revisión final, la que seguramente iba a arrojar

resultados mayores, se trataba de evitar grandes “retrasos”. Pero la falta de consenso para seguir adelante en un marco de cierta inestabilidad política imposibilitó -en principio- cumplir con ese objetivo.

4.3 Creación de la UNIREN

En mayo de 2003 Néstor Kirchner asume la Presidencia de la Nación y en julio de ese año se crea por Decreto 311/03 la Unidad de Renegociación de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), en el ámbito de los Ministerios de Economía y de Planificación Federal y Servicios, siendo este último el que toma el control del conjunto de los servicios públicos. La UNIREN en principio hereda y recibe todas las atribuciones e información y expedientes de la anterior Comisión de Renegociación del Ministerio de Economía del Decreto 293/02. De este modo se entra en un nuevo escenario en el que al comienzo y por imperio de las circunstancias con la declaración de la “emergencia económica”, se estableció una renegociación contractual de las concesiones y licencias de servicios públicos, que primariamente tendía a restablecer un equilibrio económico de las prestaciones, considerando la rentabilidad de las empresas a la par de las necesidades de los usuarios y de la corriente futura de inversiones para mantener y expandir los servicios y su calidad.

Pero andando el tiempo, bajo el kirchnerismo la evolución de esas negociaciones demostró que lejos de los nuevos objetivos de gobierno estaba utilizar esas facultades extraordinarias para restablecer el equilibrio. Se mantuvo en cambio un contexto discrecional en el que prácticamente se cerraron luego de varios años muy pocos casos de renegociación, generando condiciones para que las empresas dependieran directamente de la voluntad de esos funcionarios para su subsistencia.

Una política de insuficiencia tarifaria generalizada (precios o tarifas por debajo de los costos reales) subsidió el consumo final sin distinguir entre categorías de clientes residenciales, es decir, que no se reparó en una tarifa social para los sectores de menores recursos, sino que se estableció un costoso subsidio generalizado, que además discriminó en contra del interior y en favor de menores tarifas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad y municipios del Gran Buenos Aires).

Al no percibir tarifas remunerativas, las empresas dependieron de la entrega de distintos subsidios establecidos por tortuosos mecanismos de dependencia de la voluntad estatal, o mejor dicho de funcionarios políticos del estado, aunque en muchos casos esas empresas de servicios no recibieron atención especial alguna por mantener tarifas bajas.

El gobierno kirchnerista consideró que había "agua" en las tarifas iniciales, lo que podía ser valedero en algunos casos antes de la pesificación, pero seguramente no ya una vez operada la misma. No obstante, más adelante el Gobierno anunció que las tarifas o en su caso la combinación de tarifa y subsidio estatal al proveedor del servicios, iban a cubrir en principio solo los costos operativos, mientras que el Estado de modo directo o mediante financiación a proveedores privados iba a cubrir el gasto en inversiones.

La UNIREN no elaboró proyectos fundados de estudios de costos para los distintos servicios que justificaron determinados niveles tarifarios y solo cerró algunos contratos, en particular con distribuidoras de gas del interior en regiones beneficiadas con menores tarifas, como la Patagonia. Además, dedicó una atención especial al caso de Hidrovía S.A. cuya tarifa no fuera pesificada para el peaje del tráfico internacional, aunque sí para el de cabotaje; y el de Aeropuertos Argentina 2000.

La ruptura contractual y la demora o nula renegociación llevaron a un conflicto con buena parte de las firmas concesionarias, que en su mayoría contaban con operadores extranjeros en propiedad del control societario. Pasado a un tiempo los accionistas extranjeros acudieron a tribunales arbitrales internacionales conforme las leyes de protección de inversiones vigentes. Esos juicios fueron abiertos principalmente ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a contratos de Inversión (CIADI) del Banco Mundial.

Muchos de esos juicios resultaron perdidos para la Argentina. Algunos de ellos todavía continúan. En otros casos, las demandas fueron retiradas en virtud de otro tipo de acuerdos con las empresas proveedoras de servicios, v.gr. en el caso de las telefónicas se acordaron nuevas normas regulatorias, diversas integraciones empresarias, al tiempo que el servicio tradicional (denominado "telefonía fija") perdía toda actualidad en virtud del desarrollo de nuevas aplicaciones tecnológicas, principalmente basadas en servicios móviles y de banda ancha, que cuentan con precios libres, así como en la integración de servicios.

Algunos casos llevaron a la cancelación de las concesiones. El primero, fue el del servicio de aguas y cloacas prestado en el área metropolitana, llevado al CIADI, con resolución en principio desfavorable para el país. Otro caso fue el del Correo Argentino llevado ante Tribunales locales en un complejo proceso de reclamos mutuos (entre concesionario y el Estado) y juicio comercial por apertura concursal de acreedores. Un tercero fue el de Aerolíneas Argentinas/Austral, complejo empresario que fuera expropiado con tasación simbólica de un peso y que motivara un reclamo del grupo español a cargo de esa operación y que también tuvo sanción desfavorable en el tribunal arbitral internacional.

Fuera de la cuestión contractual, se encuentra el caso de las acciones del control mayoritario de YPF en manos de la firma Repsol, las que fueran expropiadas y estatizadas con motivo de la declaración de "soberanía energética" (ley N° 26741), es decir no por razones vinculadas al sistema contractual sino de política sectorial. En este caso, el Estado acordó el pago de esas acciones mediante la emisión de títulos públicos y entrega de los mismos al grupo español propietario de esos activos. [4]

Por supuesto los casos de extrema discrecionalidad no se limitaron como vemos a las políticas de subsidios y tarifas, sino también a las formas en que se instrumentaron estas re-estatizaciones, que implicaron para el país asumir altos riesgos de costos futuros inciertos. No se cuestiona aquí la decisión política, en todo caso cuanto menos legal y aprobada por el Congreso, pero se advierte sí su débil y poco atenta instrumentación como para no dejar resquicios que den lugar a reclamos por montos mayores, incluso que los costos aparentemente evitados en el momento de instrumentar las decisiones.

[4] El grupo Repsol vendió casi de inmediato en el mercado internacional los bonos recibidos en pago a un precio cercano a la paridad, semanas antes de que quedara firme la sentencia contraria al país en el juicio de los "holdouts" de la deuda externa renegociada en 2005/2010 (los "holdouts" eran los tenedores de un 7% de esa deuda que no aceptaron las ofertas de canje). Esa sentencia quedó firme a mediados de 2014 cuando la Corte Suprema de Estados Unidos desistió de su intervención en el caso, quedando vigente así el fallo de primera instancia, confirmado antes en Cámara de Apelaciones de la Ciudad de Nueva York en ese juicio de los "holdouts". A continuación y ante la situación de virtual "default" de la deuda argentina, sucedió una suspensión judicial de los pagos de la deuda externa argentina de los bonos de la refinanciación de 2006, que se realizaban a través de agentes financieros extranjeros (Bank of New York y Euroclear). Esta circunstancia de bloqueo judicial de pagos motivó la inmediata caída de las cotizaciones de los títulos argentinos. Por otra parte, existe un reclamo pendiente ante tribunales de Nueva York de un grupo empresario minoritario de la ex Repsol-YPF, al que no se le posibilitó la venta de sus acciones al Estado al precio establecido con el accionista principal. El Estado argentino solicitó llevar el caso a tribunales argentinos, pero el pedido fue denegado en los tribunales de Nueva York.

El alto riesgo de costos encubiertos es otra faceta de la extrema discrecionalidad en el ejercicio de la función pública. Pero en este caso ponemos el acento en la creación de un mecanismo perverso, en el que el destino de los servicios públicos y de los fondos destinados a su sostenimiento, es decir los subsidios, producto éstos de la insuficiencia tarifaria, y por lo tanto de las empresas prestadoras y las nuevas inversiones, dependieron prácticamente de la voluntad caprichosa de un grupo de los funcionarios.

4.4 La gestión del sector energético y los subsidios

El mercado eléctrico fue regulado con la privatización de empresas del sector por Ley 24065 de 1992 que creó el mercado eléctrico mayorista (MEM) que regula un conjunto de transacciones propias del sistema interconectado, con un despacho al consumo que se realiza a través de la firma estatal CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista SA). Se habilitó el mercado a término, con precios libres entre oferta y demanda, junto con el mercado spot (entrega inmediata), éste con un precio dado por el costo marginal de corto plazo (esto significa del Kw/h entregado por la central de mayor costo que ingresa a proveer al mercado), mientras que al existir precios de contratos de largo plazo es CAMMESA quien debe compensar las diferencias entre los distintos valores y programar las entregas. CAMMESA debe entregar al menor costo marginal cotizado por cada uno de los generadores.

El mercado se dividió en generadores (con precios libres) transportistas y distribuidores que son calificados de servicio público con valores regulados para su servicio, y finalmente grandes usuarios y comercializadores. Los desfases entre los valores cotizados y los facturados a los distribuidores se acumulan en un Fondo de Estabilización del MEM. El precio final al usuario suma el costo de generación a los costos de los servicios de transporte y distribución, más la carga impositiva.

Con la emergencia económica de 2002 todos los precios del mercado eléctrico fueron pesificados (Resol. Secretaría de Energía 2/02) lo que provocó severos desbalances en el Fondo de Estabilización. Posteriormente se reguló que el costo se calcule en función del precio de las usinas de gas natural, producto cuyo valor en boca de pozo se mantuvo en un primer momento, y que no resulta el valor más alto del mercado cuando entran en operación otros combustibles (en particular por la insuficiente oferta de gas natural). Esta situación debió compensarse con subsidios estatales. Por lo pronto, en 2003 se reconoció a los generadores solo los costos variables (es decir los operativos excluyendo así costos fijos y otros gastos).

Más aún, el congelamiento de tarifas fue operativo para los servicios en el AMBA (ciudad de Buenos Aires y municipios del conurbano) pero con mayores tarifas en el interior del país, siendo los mayores receptores de subsidios los usuarios residenciales. Detrás de esta regulación se encontraba la idea de que el Estado iba a financiar las inversiones, descartando así la amortización de los activos del costo de producción de energía.

A partir de la existencia de un déficit en el fondo compensador, se utilizó el Fondo Unificado de la Ley 24.065 previsto para financiar inversiones y derivado a contribuir con los subsidios, ante la insuficiencia de aquel primer fondo compensador, mediante transferencias del Tesoro a CAMMESA. En tanto que, ante el déficit de la oferta local de energía, se decidió comprar electricidad en Brasil, Uruguay y Paraguay (en estos dos últimos casos de las represas compartidas), mientras que por la insuficiente oferta de gas natural desde 2004 se apeló a compras directas (sin concurso) de fuel-oil en Venezuela, aunque muchas entregas del contrato venezolano provinieron de Brasil. El precio final de entrega del fuel venezolano (de calidad no admitida por las normas locales argentinas por su alto contenido de azufre) contenía un mayor componente de transporte por distancia, pero el menor costo del transporte brasileño no fue absorbido plenamente como ahorro por el comprador CAMMESA).

En el mercado de gas natural, ya en 2004, se establecieron algunos ajustes del valor en boca de pozo para los productores locales, mientras que se debió apelar primeramente a la interrupción de exportaciones a Chile (2004), las que quedaron sujetas a los excedentes estacionales del mercado interno. En segundo lugar, se recurrió a mayores importaciones desde Bolivia, mediando para ello un nuevo contrato a un precio largamente superior al de producción local, y más adelante también a importaciones de gas licuado que se canalizaron por la empresa estatal ENARSA. Ese gas inyectado en la red pasó a constituir el valor más alto del mercado para el costo del producto, por lo que frente el menor valor vigente en el consumo debió ser subsidiado.

En tanto, se establecieron otras compensaciones (subsidios) a través de Fondos Fiduciarios de compensación para las provisión de gas en zonas protegidas (región patagónica y también en parte del litoral donde no existen redes públicas de gas, que se consume en garrafas).

La AGN en diversas auditorías señaló la falta de control por oposición de los subsidios que recibía CAMMESA[5], que además presentaba una rendición de cuentas global (agregada), lo que no posibilitó el control por beneficiario. También se objetó la falta de información atinente a las diferencias de costos subsidiadas en distintas regiones del país, así como de las cantidades efectivamente consumidas, que eran los determinantes de esos subsidios.[6]

4.5 Las importaciones de combustibles

En cuanto a la utilización de esos recursos, de subsidios y de otros aportes estatales a la empresa CAMMESA, la AGN observó en materia de importaciones altos precios pagados en las compras de fuel oil a Venezuela, con un exceso de 4,70 dólares por barril importado.

Otra auditoría específica[7]señaló altos precios (superiores a valores comparables en el mercado) pagados por ENARSA en las importaciones de gas licuado, como parte del Programa de Energía Total (PET), varias de ellas efectuadas a través de la empresa YPF, las que incluían un valor de "premio" que excedió los valores razonables de flete y seguro. Por ejemplo, en el período desde la decisión de importar gas licuado hasta una auditoría de 2012, la AGN encontró un precio de compra que iba de 14 a 17 dólares por MMBTU, mientras que el indicador internacional de precios más aceptado, el Henry Hub (HH), osciló en igual período entre 11,26 y 8,26 dólares mostrando así altos precios de importación y además una tendencia de los precios del mercado al descenso, lo contrario del aumento experimentado en las compras efectuadas.

Asimismo, en auditorías de la AGN se encontraron precios superiores a los de mercado para importaciones de gasoil (que complementaba la insuficiente oferta de producción doméstica) y se objetó el reconocimiento de mayores comisiones por la comercialización de estos combustibles. Los precios aceptados en las compras de 2008 se ubicaron un 68 por ciento por encima de los valores de

---

[5] Véase al respecto la Resolución N° 208/12 AGN.

[6]Respecto de la asignación de los subsidios por parte de CAMMESA en la causa de los "cuadernos", entre las declaraciones de los imputados que decidieron colaborar con la Justicia bajo el régimen de la Ley 27304, se destacan las manifestaciones del empresario Armando Loson de la firma Albanesi SA, quien señala que los pagos de CAMMESA a las empresas concesionarias dependían de Roberto Baratta (por entonces Secretario de Energía) quién "…decía quién cobraba y quién no". Al respecto Sergio Tasselli de la empresa Faraday fabricante de transformadores, declara haber sido obligado a ceder la operación de la central Sorrento a Albanesi SA que pasó a recibir subsidios para esa operación, señalando además que sobre los mismos regía un régimen de "retornos" para los funcionarios.

[7] Resolución AGN 161/12.

mercado internacional, las de 2009 un 200 por ciento y las del 2010 mostraron un sobreprecio del 98 por ciento.

A esto se suman los señalamientos efectuados sobre inconsistencias contables y registrales en las operaciones de ENARSA y en los controles sobre las operaciones de regasificación del gas licuado importado, entre otros.

Las importaciones de gas natural se efectuaban también por medio de ENARSA, con financiación de un fideicomiso específico de "importación de gas natural" administrado por Nación Fideicomisos (NAFISA) como fiduciario. El fideicomiso se fondeó con cargos tarifarios para consumidores que reciben gas directamente de productores y de créditos principalmente. Estos últimos fueron provistos por el Banco Nación. Entre 2008 y 2011 el presupuesto del Fondos se estableció en 1.400 millones de pesos. Las importaciones son las que se efectuaron desde Bolivia como proveedor.

La AGN[8] observó la falta de auditorías sobre el pago del canon tarifario establecido, deficiencias de registración contable, así como casos de exclusión del aporte del cargo sin control eficiente, así como faltas de consistencia en las declaraciones juradas de los sujetos obligados al pago, esto es, transportadoras, distribuidoras y plantas de tratamiento.

ENARSA también fue observada por la licitación de inversiones en diversas obras, como las del plan de "Grandes Centrales" de producción electricidad, que fueran adjudicadas al único oferente en los casos de Ensenada Barragán de 567 MW y Brigadier López de 280 MW, la UTE entre Isolux SA e Iecsa SA.[9]

El Plan se previó para paliar el creciente déficit energético. El Decreto 938/07 dispuso la construcción "llave en mano" de cinco centrales a gas, de las cuáles tres no llegarían a adjudicarse, quedando solo las dos citadas. El presupuesto oficial para las dos totalizó 1950 millones de pesos, mientras que ya el contrato con la adjudicación alcanzó a 2.525 millones y con los adicionales (adendas) llegó a 3.210 millones de pesos. En virtud de las posteriores redeterminaciones de precios (mayores costos), el gasto total llegó a 3.730 millones de pesos, casi el doble del presupuesto original. Los contratos preveían una parte en pesos para cada central, 48 por ciento en una y 46 por ciento en la otra, y el resto en dólares.

[8] Resolución AGN 677/13 y Resolución 224/16.
[9] Resolución AGN 255/13.

Las adendas debieron efectuarse para posibilitar la operación de las centrales, y comprendieron la construcción de Estaciones Transformadoras, líneas de alta tensión para vincular las usinas con la red nacional y sistemas de provisión de combustible. En el caso de Brig. López debió agregarse la compra de terrenos por no estar disponibles los previstos originalmente. Estas adendas fueron motivo de contratación directa por no estar previstas en la licitación, lo que fuera motivo de observación por parte de la auditoría de la AGN, que además encontró que a 2013 las centrales no contaban todavía con la habilitación definitiva por parte de CAMMESA (como gestora del despacho nacional de cargas). Vale consignar que la financiación de las obras se aseguró en 2009 y los plazos de construcción se preveían en año y 10 meses una y año y 11 meses la otra, aunque finalmente a más de dos años de vencido el plazo de entrega no estaban aún operativas.

Para la financiación se contó con fondos del Tesoro Nacional y de un fideicomiso financiero constituido con recursos del ANSES (contrato con Nación Fideicomisos para el fideicomiso Financiero y de Administración para la ejecución de Obras de Infraestructura Energética). Asimismo se efectuó una contratación directa de asistencia técnica con la firma Bureau Veritas Argentina SA por un total de 14,4 millones de dólares para ambas centrales.

Amén de las observaciones ya adelantadas, la AGN encontró fallas de planificación que motivaron el retraso de las obras y el consiguiente mayor aumento de los costos, incumplimientos del "compre trabajo argentino", inicio de operaciones sin habilitación ambiental, la que estaba en trámite; deficiencias en las registraciones contables y notable retraso (en rigor a ese momento, año 2013, ausencia) en la presentación de los propios estados contables de ENARSA. Tampoco contó la AGN con la información suficiente para evaluar la correcta adjudicación a los contratistas.[10]

En este largo rosario de irregularidades, aparece el caso del "Fondo Fiduciario para atender las inversiones en transporte y distribución de gas"[11]creado en 2004, con el cual se contrató la construcción de un gasoducto en el Norte del país con la constructora Odebrecht S.A. El proyecto ya había sido anteriormente auditado por la AGN, pero en 2012 vuelve sobre el caso por pedido expreso del Congreso

[10] En su declaración el empresario Francesco Valenti de la firma IMPSA también en la causa de "los cuadernos", manifiesta la forma "…arbitraria y descomunal, incluso coactiva con que se manejaba el Secretario Baratta", en relación con las licitaciones de obras de energía.
[11] Resolución AGN 146/14.

Nacional. En esta última auditoría se encontró la no existencia de certificados de obra, a pesar de los pagos efectuados, y en sustitución de esa documentación el fideicomiso contaba con "minutas de certificación", lo cual comprendía trabajos tales como el propio gasoducto y planta compresora, minutas solo firmadas por el constructor. Las actas de recepción si tenían firma del Gerente del proyecto pero no contaban con "dato alguno" (sic) sobre avance físico y/o económico de los trabajos. Otras observaciones, que reiteran las de anteriores auditorías se refieren a falta de control sobre las obras, precios que superan los valores de referencia, mayores costos reconocidos sin sustento válido, responsabilidades mutuamente atribuidas entre los distintos intervinientes, es decir el fideicomiso y el ENARGAS (ente regulador del gas). La AGN no pudo validar ni los gastos incurridos ni el avance físico de la obra, atribuyendo mayor responsabilidad al ENARGAS por la falta de información, supervisión y control de los trabajos, amén de insuficiencias de registración entre otras irregularidades.[12]

Otro caso paradigmático del campo de los mayores costos no justificados lo encontró la AGN en las inversiones encargadas por la Secretaría de Energía para la línea de extra alta tensión entre Puerto Madryn y Pico Truncado, como continuación de un primer tramo construido entre Choele-Choel y Puerto Madryn. Esta obra de líneas de transporte en extra alta tensión se financió con un fideicomiso constituido para financiación del Plan Federal de Transporte de Energía Eléctrica, que estaba pensado para la asociación con capitales privados. En efecto, en ese esquema asociativo, el Estado aporta fondos al fideicomiso y otra parte privada hace otro tanto. En ese esquema, la obra se licita a un contratista que asume la operación amén de los trabajos, quedando con la propiedad de la línea, que así construye, administra y explota. Por esa explotación se percibe un canon con un valor máximo preestablecido en los pliegos y el valor del CANON ofertado constituye el factor crítico para la adjudicación de la licitación.

De este modo se completó en 2005 el primer tramo, para lo cual la firma Aluar S.A. aportó recursos al fideicomiso, sumándolos a los del Estado Nacional. Esta línea (primer tramo) le aseguraba su conexión con todo la red nacional de transporte de electricidad y de allí su interés. Para llevar a cabo el segundo tramo se adoptó una decisión meramente política, no ya técnica, puesto que la obra no figuraba entre las prioridades del plan energético de la Secretaría de Energía. Más aún, en la

[12] Al respecto en la causa de "los cuadernos" el empresario Armando Loson señala maniobras de extorsión de la Secretaría de Energía para digitar la elección de los contratistas de las licitaciones de transporte de gas natural.

práctica no existía (ni existe hoy) un volumen tal de energía eléctrica a transportar (ya fuera en una u otra dirección, desde Pico Truncado hacia Puerto Madryn o viceversa) que lo justifique. [13]

Una auditoría de gestión de la AGN en la Secretaría de Energía encontró diferencias de valor genéricas entre ese segundo tramo licitado posteriormente al de Choele- Choel/Puerto Madryn, es decir una vez finalizado el primero. Amén de estos mayores costos se señaló que esta vez, para el segundo tramo, la colaboración financiera con el Estado Nacional que preveía la reglamentación, fue asumida en un porcentaje ínfimo por la Provincia de Santa Cruz.

Para responder a la situación de costos del segundo tramo de la línea de alta tensión, la AGN efectuó ya de modo específico un estudio para establecer si había o no un aumento injustificado de los mismos en ese segundo tramo, el que fuera adjudicado y ejecutado por la empresa Electroingeniería S.A.[14] Para ello se contrataron dos especialistas. Cada uno de ellos elaboró su propio informe. Uno encontró razonables los costos incurridos y las diferencias observadas con los costos del primer tramo (cabe acotar que la obra se ejecutó en 2005/2006 con inflación de solo un dígito anual y dólar absolutamente estable), coincidiendo así con otro informe presentado por la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) filial Córdoba, encargado por Electroingeniería S.A., la adjudicataria de la construcción y explotación de línea de alta tensión. Esta opinión fue la adoptada en sesión de Colegio de Auditores Generales por la mayoría oficialista, es decir los auditores ligados al PJ en sus distintas expresiones.

En cambio, el trabajo elaborado por el otro experto encontró injustificados los mayores costos incurridos, del orden del 55 por ciento reales (en valores

---

[13] Cabe recordar que la central térmica de Río Turbio (prevista en 800MW) parecía ser el futuro justificativo de la línea Puerto Madryn-Pico Truncado, pero esa usina encargada por la Secretaría de Energía a la contratista Isolux de España, con financiación estatal, no entró en operaciones a pesar de los más de mil millones de dólares gastados en su construcción, no completada aún, mientras el contrato con la constructora fue cancelado. Nunca se solucionó la falta de carbón para alimentarla, puesto que requeriría más de un millón de toneladas anuales para su funcionamiento a pleno con una producción minera local estimada como máximo (hoy es todavía inferior) en un 10 por ciento de aquél total. Queda esa usina como otro caso de súper-irregularidades, con una notable irresponsabilidad en su planificación, todo lo cual es ahora motivo de actuación judicial.
Esta obra no fue auditada por la AGN, pero si por la SIGEN en el 2016. El empresario "arrepentido" Juan Carlos Goycoechea de la firma Isolux declaró en la causa de "los cuadernos" el pago de sobornos a los funcionarios sobre certificados de obra e imposición de proveedores a ser contratados por la contratista principal, de la que era titular.

[14] Acta AGN 174/09

constantes), respecto de una base de cálculo objetiva. Desestimó que hubiera diferencias geológicas o de orden legal laboral que posibiliten cualquier diferencia respecto de la ejecución del primer tramo. La minoría del Colegio, integrada por los representantes designados por el partido político por entonces opositor, la UCR, hizo propio este segundo informe, pero con el agregado de observaciones advertidas sobre la documentación aportada a solicitud de ese estudio por la Secretaría de Energía, que fuera el ente licitante. En efecto, esta revisión específica del caso Pico Truncado permitió advertir que en esa licitación hubo una modificación de los pliegos una vez cerrada la venta de los mismos, tres días después para ser exactos, esto el 1° de septiembre de 2005. Y esa modificación no se trató de una formalidad. Por el contrario, se alteró la base misma del concepto que se utilizó para adjudicar la obra.

En efecto, en esa fecha se aprobó una modificación de los pliegos para la presentación de las ofertas. Se cambió el concepto de "Canon Máximo Admitido" por el de "Canon de Referencia" como principio del concurso considerado en los pliegos. El canon a percibir resulta el factor determinante del ingreso futuro de la inversión y por tanto del monto que el oferente estaría dispuesto a gastar para ejecutar la obra, que iba a pasar a su propiedad y que debería repagar. Su oferta debía prever así la utilidad y el repago del costo de la obra, para así determinar el valor del canon a presentar para ganar la licitación. Al no haber piso fue posible presentar un canon superior, con mayores costos, con un valor adjudicado ya de por sí 50 por ciento mayor al original que era "máximo admitido" y dejó de serlo. De este modo, de un presupuesto original de 368 millones de pesos se pasó a un ejecutado de 580 millones, que en valores constantes superó la base en 55 por ciento. [15]

Por último y sin agotar toda la temática, también observó la AGN[16] la deficiente actuación del Ente Nacional Regulador de la Electricidad ENRE para el logro de las

[15] Como referencia, entre 2005 y 2006 el precio del dólar estadounidense osciló entre 3 y 3,1 pesos la unidad. Por lo tanto el costo de la obra puede estimarse en 190 millones y el mayor costo incurrido en 68 millones de dólares. La otra preocupación que surgió de estos hallazgos es que la eliminación del valor máximo de referencia para el ofrecimiento de un canon en los tendidos de transporte eléctrico sería de práctica de allí en más, habilitando un mecanismo apto para la permanencia de sobreprecios en las obras de transporte de energía eléctrica.
El empresario Jorge Neyra de la firma Electroingeniería SA declara, también en calidad de imputado colaborador en la causa de "los cuadernos", haber sido parte de la realización de pagos en efectivo en varias circunstancias al Secretario de Energía Roberto Baratta, en conocimiento del empresario Gerardo Ferreyra titular de la empresa.
[16] Acta AGN 257/13.

inversiones necesarias en el mantenimiento operativo de los dos grandes operadores de distribución en el AMBA, es decir Edesur y Edenor, que se encontraban a fines de 2015 al borde la quiebra y requerían permanente atención estatal para el pago de gastos corrientes, en principio en virtud de la notoria insuficiencia tarifaria. Las inversiones a efectuar se estimaron en no menos de 1.300 millones de pesos para cada concesionaria del servicio en 2015.

5. DISCRECIONALIDAD Y MALA ADMINISTRACIÓN EN EL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES (OCCOVI)

Dentro del paquete de concesiones otorgadas por el sector público las concesiones de explotación de corredores viales bajo régimen de peaje y compromiso de inversión y mantenimiento ingresaron dentro del régimen del Decreto 425/03 que dispuso la licitación de la casi totalidad (de los números 1 a 18, que comprenden la red caminera nacional) al vencimiento de las concesiones del Decreto 2039/90 a fin de 2003. A su vez por Decreto 425/03 se dispuso el depósito de todos los ingresos a percibir en ventanilla por las concesionarias en un Fondo Fiduciario a administrar por el ente regulador el OCCOVI, con el objeto de efectuar la compensación de esos ingresos entre tramos superavitarios y tramos deficitarios y garantizar así (supuestamente) la TIR esperada según las ofertas de esos concesionarios.

Pero no se definieron, conforme señaló la AGN en todas las oportunidades en que se auditaron esas operaciones, normativas de estimación y cálculo de los costos incurridos, de las diferencias por insuficiencia tarifaria y de las compensaciones correspondientes, ni controles sobre las obras de mantenimiento e inversión comprometidas. Más aún, la des financiación de varios corredores motivó el deterioro de la mayor parte de los tramos comprometidos, con el agregado que en casos en los que el Estado se comprometió a financiar por sí una parte de las inversiones necesarias, esos fondos no llegaron al contratista, con lo que las obras no se hicieron.

Una severa observación encontrada en informes de la AGN[17] es que los aportes de recursos al Fondo Unificado para su posterior redistribución correspondían a los depósitos de los concesionarios sin control alguno (previo o ex post), con lo que la recaudación descansaba en la propia declaración de una parte, los concesionarios.

[17] Resolución AGN 59/11.

Algunas revisiones parciales y erráticas efectuadas nunca comprendieron la totalidad de las cuentas bancarias para un período dado, facilitándose así el posible desvío de fondos. Pero tampoco el OCCOVI dio cuentas del porqué (el sustento técnico) de sus entregas de fondos a los distintos operadores de la red y por ende de las correspondientes compensaciones.

En muchos casos se comprobó en auditorías efectuadas que el cobro de peajes no se correspondía con las inversiones comprometidas, situación que en varias circunstancias motivó severos reclamos de las autoridades comunales, nunca atendidos por el OCCOVI, las que veían que las rutas seguían siendo inseguras y en deficiente estado. Mientras los accidentes viales se multiplicaban, la AGN observó que el OCCOVI casi nunca aplicó multas a los concesionarios por incumplimientos.

Los cálculos efectuados de la TIR para mantenimiento de la ecuación económico financiera nunca consideraron los mayores tráficos verificados respecto de los estimados en las ofertas, con lo cual las compensaciones debieron significar ingresos superiores a los que corresponderían según la TIR ofertada. Tampoco se cumplió con los ajustes tarifarios en función de costos (redeterminación tarifaria) y los mismos siguieron un camino independiente de la realidad económica.

Un caso paradigmático de este proceder objetable del OCCOVI se observa de modo particular en una auditoría efectuada sobre la concesión de la autopista Pilar- Pergamino[18], donde desde el comienzo se observa un contrato con inicio en 2006 redactado sin rigurosidad, aunque -peor aún- los conceptos de “obras nuevas” y “obras adicionales” se interpretan por fuera de la letra del contrato. Las obras comprometidas se paralizaron en 2008 luego de la habilitación de una estación de peaje, antes de que precisamente se hicieran esas inversiones (luego no llevadas cabo) como hubiera correspondido. Tampoco se pronunció el OCCOVI de modo oportuno sobre las redeterminaciones tarifarias solicitadas por la concesionaria, colocando virtualmente al Estado en situación de incumplimiento, cuando podía suceder exactamente lo contrario, y se añade a este cuadro otra observación sobre la falta de una adecuada supervisión y de los informes que posibiliten el efectivo control de cumplimento por parte del ente regulador, que además no tramitó de manera adecuada las penalidades, tornando impracticable el régimen sancionatorio.

[18] Resolución AGN 215/16.

Esta situación se hizo extensiva a los contratos de concesión de los importantes accesos viales a la ciudad de Buenos Aires, al punto que uno de ellos (la autopista Ricardo Balbín de La Plata a Buenos Aires) debió ser asumido por la Provincia a fines de 2012, la que con cierta demora encaró algunas obras de mantenimiento.

Hasta 2011 ninguno de los cuatro accesos (Norte, Oeste y los dos del Sur, es decir el ya citado La Plata-Buenos Aires y el de Autopista Ricchieri-Ezeiza hasta Cañuelas) registraba cumplimiento alguno del compromiso de aumento de la capacidad existente (nuevos carriles con avance progresivo desde un tercero hasta el quinto), con severo aumento del deterioro de la red que con capacidad reducida debió soportar el aumento del tráfico, hecho comprobado también en una auditoría de la AGN. [19]

El OCCOVI en tanto retrasó los ajustes y los cálculos previos de las redeterminaciones tarifarias en los accesos y luego aprobó aumentos observados en la auditoría de la AGN porque no se condecían con la estimación de la variación de costos.

Todo este caprichoso manejo de recursos, sin respaldo documental que lo justificara, resultó un campo propicio para la mala administración de recursos públicos, tanto de los dinerarios como en lo que hace al propio mantenimiento y desarrollo de la infraestructura vial, cuya red troncal y con excepciones manifestaba a fin de 2015 una severa deficiencia general.[20]

5.1 Desvíos de costos y otras anomalías en las inversiones viales de la DNV

Uno de los casos más ilustrativos de falta de transparencia contractual en materia vial se observó en las auditorías efectuadas sobre los Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CREMA) de mallas (tramos) de rutas nacionales, que contó con apoyo financiero del Banco Mundial. Esta situación fue denunciada por el Ministerio de Economía de aquel entonces, que abrió una investigación por medio de la Comisión de Defensa de la Competencia en 2006.

---

[19] Acta AGN 483/2010

[20] La declaración del ex Director de Vialidad Nacional hasta el año 2007, Claudio Uberti, en la causa de "los cuadernos" reconoce que los pagos de subsidios a los corredores a través de la caja única estaban sujetos a "retornos". Asimismo, señala que originalmente él había previsto una licitación transparente para los corredores viales, pero el Ministro de Planificación Julio De Vido se opuso y se hizo entonces un acuerdo espurio para otorgar esos corredores viales, cuyos operadores efectuaron un aporte de alrededor de 100 mil dólares mensuales en calidad de retornos. Uberti señala también otros pagos de sobornos por la operación de estaciones de servicio en dichos corredores.

De los presupuesto anuales de 2004 a 2007 de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) entre un 20 a un 25 por ciento se destinó al programa CREMA, que comenzó con algo menos del equivalente presupuestario de 60 millones de dólares por año hasta llegar a unos 200 millones de dólares por año, al que se le suma el apoyo crediticio del Banco Mundial en varios acuerdos de préstamos (que incluían otros conceptos en obras viales) por un total de casi 1.000 millones de dólares.

En ese lapso de cuatro años se adjudicaron bajo el programa CREMA 50 mallas (tramos) de obras de rehabilitación y mantenimiento y otras 55 se encontraban en proceso licitatorio, todo ello por un total de 19 mil kilómetros de los 38 mil que posee el país entre rutas y autopistas. El contrato consideró una extensión de 5 años, de los que un año y medio se preveía para la etapa uno (rehabilitación), consistente en llevar la traza caminera a un óptimo de transitabilidad, y el restante período a la etapa 2 (mantenimiento).

La primera observación resultó que entre los presupuestos de licitación y los valores de adjudicación se observaron diferencias de entre un 15 hasta un 50 por ciento con un promedio de sobre costo del 25 por ciento, hecho que llamó la atención de la misión de control del Banco Mundial, que también se mostró preocupada por una posible colusión de oferentes al sumarse, a esos valores bastante por sobre los presupuestos de base de los concursos, otras dos situaciones irregulares en esas licitaciones. En efecto, se trataba, por un lado, del hecho que los precios de oferta de los distintos oferentes resultaron muy próximos entre sí, pero por otro lado, se encontró que los oferentes presentaban la mejor oferta ganadora en algún tramo, pero superaban en precio la mejor oferta en los otros. La sospecha de colusión surgió de modo evidente y por ello el Banco dispuso iniciar una investigación interna.

En respuesta la DNV decidió hacer lo propio, encontrando justificativos para ese problema (no para la cercanía de ofertas sino para el desvío de costos) en la insuficiente preparación de sus presupuestos y la carencia de estudios más específicos para los distintos tramos, con muy diversas características al estar distribuidos en todo el país, además de la necesidad de hacer “encajar” muchas obras en un presupuesto global limitado, que entonces resultaba luego superado por los hechos.

El Ministerio de Economía derivó su preocupación a la Comisión de Defensa de la Competencia, que produjo su dictamen en 2008 y tampoco encontró pruebas de

colusión, es decir, “elementos objetivos para establecer su ocurrencia” y prefirió entonces la presunción de inocencia, aunque no dejó de expresar su malestar por la falta de cooperación del Banco Mundial, que al considerar reservada su propia investigación, se negó a dar información. La Comisión también señaló en su dictamen no haber podido contar con la información relevante necesaria para un análisis completo del caso, máxime al haber tomado estado público la actuación. La Comisión suele trabajar básicamente con información de los sectores intervinientes, por lo cual, de esa queja surge que los propios interesados pueden haber ocultado y/o direccionado la información que brindaron.

Ninguna de las tres investigaciones y por distintas razones, ya fuera una justificación basada en debilidades propias, o en falta de información apropiada o bien en su carácter reservado, produjo acción alguna respecto de las irregularidades observadas.[21]

La primera auditoría de la AGN[22] para ese período 2004/2007, amén de reparar en los desvíos y conductas irregulares, señaló particularmente la deficiente elaboración de los presupuestos de la DNV y la carencia de estudios de detalle para los distintos tramos licitados. Mientras la DNV hizo de este vicio una justificación, bien podría interpretarse el fenómeno en un sentido opuesto. Es decir que bien podría encontrarse una posible deliberada falta de precisión para abrir espacio a desvíos. En efecto, los gastos del contratista ya en el terreno pueden aumentar con base en demasías debidas a esas deficiencias de estudios, dando lugar así a los “eventos compensables”.

---

[21] Este es el caso más citado en la causa de “los cuadernos”, es decir, la licitación de obras viales en todo el país. Lo reconoce el “arrepentido” Claudio Uberti, pero quien abunda en el detalle de la operatoria es otro “arrepentido”, el empresario Carlos Wagner, titular de la firma Esuco S.A. y quien fuera presidente de la Cámara Argentina de la Construcción. Wagner señala que a solicitud de las autoridades de aquel momento se constituyó un sistema de acuerdo (técnicamente una “colusión”) entre las empresas constructoras de ese tipo de trabajos para presentarse en las licitaciones digitando el ganador, de modo de distribuirse los contratos entre ellas, cotizando de manera programada y con el compromiso de aportar un porcentaje de retorno a los titulares del Ministerio de Infraestructura, no presentándose todas las firmas en todos los concursos, sino de manera alternada previamente prorrateada. Este sistema fue confirmado por otro “arrepentido”, el ex Secretario de Obras Públicas de dicho Ministerio, Sr. José López (en proceso además por varias causas, entre ellas la conocida como “los bolsos del convento”) y por el otro “arrepentido”, Ernesto Clarens, a cargo de operaciones de recaudación de los retornos y de la ubicación del dinero recaudado por esa vía ilegal en el circuito financiero. Wagner en su declaración estimó ese retorno entre el 10 al 20 por ciento del monto total de las obras el porcentaje de los retornos efectuados. La existencia de pagos ilegales a las autoridades en el período 2003/2015 figura en las declaraciones de otros empresarios “arrepentidos” de firmas constructoras, aunque ninguno explicita como Wagner el modus operandi para la distribución de las licitaciones.

[22] Resolución AGN 34/10.

La segunda auditoría del programa CREMA19[23]correspondiente al período 2007/2014 en el que se adjudicaron otras 53 mallas (incluyendo prórrogas directas) por un total de 8.300 kilómetros camineros, que significaron unos 200 millones de dólares del presupuesto de la DNV, no dejó de encontrar nuevas observaciones: falta de justificación normativa de las prórrogas otorgadas; información insuficiente sobre los eventos compensables otorgados, así como deficiencias significativas en las tareas de mantenimiento de las mallas por parte de los contratistas.

En suma otro caso de conductas irregulares con terreno propicio para la colusión empresaria y la renegociación de contratos sin normativa ni pautas objetivas, en más obras que se ejecutan de modo deficiente, despilfarrando recursos públicos.

6. FERROCARRILES, CANCELACIÓN DE CONTRATOS A CONCESIONARIOS Y SUBSIDIOS A OPERADORES ADMINISTRADORES

Las concesiones ferroviarias de explotación y mantenimiento de los servicios metropolitanos (Área Múltiple Buenos Aires) fueron rescindidas en distintas etapas desde 2004 en todas las líneas con excepción del Ferrocarril Urquiza concesionado a Metrovías S.A., en todos los casos por severos incumplimientos contractuales en los parámetros básicos establecidos: calidad de servicios, mantenimiento de vías férreas y material rodante e inversiones comprometidas.

Luego, esa deficiencia de los operadores dio lugar a un nuevo mecanismo para su gestión, dado por la creación de un ente estatal llamado Unidad de Gestión de Operativa Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima (UGOFESA), para las líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur, que contrató nuevamente a los distintos operadores en calidad de administradores (Ferrovías y Metrovías), para el gerenciamiento de las operaciones, aunque agrupados de distinto modo según las líneas operadas. En la práctica el Estado asumió el pago de los gastos de explotación e inversiones a través de esos gerentes (que eran las mismas empresas anteriormente concesionarias), que pasaron a percibir una cuota (*fee*) porcentual sobre el conjunto de los recursos incluyendo los gastos de explotación, en la práctica un incentivo para gastar más.

Otro tanto se hizo a través de la UGOMS para la operación de los Ferrocarriles Sarmiento y Mitre originalmente operados por Transporte de Buenos Aires SA

[23] Resolución AGN 233/17.

(TBA). Estas administraciones dieron lugar a observaciones de auditoría,[24] tanto por deficiencias en la calidad de servicios, como por gastos no debidamente rendidos, deficiencias en los controles de rendición de cuentas, inversiones demoradas, falta de transparencia en la selección de proveedores (que en muchas circunstancias resultaban ser empresas vinculadas a los propios operadores) para llevar a cabo esas contrataciones de inversiones en mantenimiento y renovación, tortuosos procedimientos para el reconocimiento de las readecuaciones de costos con severas demoras en los mismos, ausencia de información de control sobre gastos y precios aceptados en las licitaciones, entre las más importantes. Y todo ello en un contexto de nulo riesgo empresario para las gerenciadoras privadas. También se observó que tendió a hacerse permanente un recurso (el gerenciamiento privado con gasto estatal), a la vez que varias de esas adjudicaciones no contaron con el respaldo jurídico adecuado.[25]

A pesar de que la sumatoria de distintos siniestros ocurridos en el sistema ferroviario en esos años y de que las víctimas fatales eran un número significativo, fue la llamada "tragedia de Once", producida en la terminal del Ferrocarril Sarmiento el 22 de febrero de 2012, el hecho que obligó al gobierno kirchnerista a revertir la situación previa.

La AGN había advertido en sus auditorías de esa línea sobre severas deficiencias en el mantenimiento de vías, material rodante y de tracción y demás elementos de seguridad, por lo que aquel día fatídico resultó el cumplimiento de un pronóstico advertido.

Esta estructura del Estado gastando sin controles a través de la Secretaría de Transporte dejó en claro que el objetivo no era asegurar servicios sino corrupción, consistente no solo en el reconocimiento de costos sin gastos consecuentes sino también en la auto-contratación de servicios mediante empresas vinculadas e inversiones no efectuadas o realizadas de manera deficiente, sin reparar en las consecuencias sobre la seguridad de las personas.

---

[24] Resolución AGN 16/12.

[25] El empresario Aldo Benito Roggio titular de Metrovías S.A. reconoció que el cobro de los subsidios a la operación ferroviaria estaba sujeto al pago de retornos a las autoridades de la Secretaría de Transporte.
El empresario del sector energético Sergio Tasselli imputa a su hermano Alberto, titular de una operadora ferroviaria, haber entregado retornos a la Secretaría de Transporte, en relación con el cobro de los subsidios a la operación, los que estimó en un 30 por ciento de lo pagado por el Estado.

Una auditoría efectuada sobre UGOFESA[26] como responsable de la gestión (supervisión de los administradores privados) encontró nuevas deficiencias, con trabajos de mantenimiento contratados con procedimientos a cargo del operador que no garantizaban la transparencia (en muchos casos se contrataba a empresas vinculadas con los mismos operadores), se observaron reconocimientos de mayores costos con notables retrasos demostrando presupuestos excedidos por la realidad y problemas en la rendición de gastos por no incluir la opinión de áreas técnicas competentes respecto de los desvíos detectados.

La auditoría sobre la situación de la línea Sarmiento fue también otro hito en los señalamientos de la AGN al poner de relieve severas deficiencias de mantenimiento, entre ellas en los sistemas de frenos, que registrarían una falla crítica.

Este cuadro, que estalló con la tragedia de Once llevó al Gobierno a asumir de modo directo a través del Ministerio de Interior la administración ferroviaria, incluyendo el proceso de inversiones y compras en el exterior en las que se buscó la rebaja de precios, absorbiendo esa cartera la Secretaría de Transporte. Pero eso fue después de que hubiera habido 51 muertos y más de 700 heridos en un solo día.[27]

En 2011 la AGN auditó la operación del ferrocarril Belgrano Cargas[28] cuya operación estaba desde 2006 a cargo de SOESA, una sociedad de emergencia que asumió la operación en reemplazo de la anterior de fines de los 90' a cargo sindical, integrando empresas privadas locales, de china y al sindicato. El informe señala el giro de subsidios estatales por sobre el compromiso contractual, debilidades en el control de las rendiciones de cuentas e incumplimiento de las inversiones comprometidas, así como déficit en el mantenimiento de vías y más aún del material rodante. Ya en 2012 fue auditado otro servicio concesionado, el transporte de cargas del denominado ALL Central (América Latina Logística Central S.A.) con 935 km. de vías en la zona central del país del ex ferrocarril San

[26] Resolución AGN 237/10.

[27] El caso de la denominada "tragedia de Once" fue instruido por el Juez Federal Claudio Bonadío que dispuso su elevación a juicio oral ante el Tribunal Federal N°2, que condenó a los ex Secretarios de Transporte Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi, amén de otros funcionarios y el empresario de la operadora ferroviaria TBA Claudio Cirigliano, en tanto que también dispuso ese tribunal extender la responsabilidad penal al ex Ministro de Obras Públicas Julio de Vido. Estas resoluciones judiciales fueron confirmadas por la Sala III de la Cámara de Casación penal en 2018 y el último condenado a 5 años de prisión. Restando solamente la última; confirmación de la cámara.

[28] Resolución AGN 30/13.

Martín. Se encontró que el concesionario desde el inicio de la operación en 2004 hasta 2011 no había abonado el canon contratado (237,5 millones de pesos a ese momento), no había cumplido con más del 10 por ciento de las inversiones comprometidas (34 millones de dólares frente a un total de 350 millones), más otro 10 por ciento que no podía medirse de manera exacta.

De los más de 900 km. de vía que se debían reparar solo se trabajó sobre 1,6 km, mientras que de 1055 pasos a nivel que debían ser mejorados y mantenidos -en su mayoría con señalización pasiva- solo se programó intervenir preventivamente en 90, pero efectivamente sólo se habían remodelado 38.

No extrañó un accidente en San Luis en un cruce por deficiencias de señalización, otro caso que se encuentra en sede judicial. Estas concesiones de cargas fueron canceladas en 2013 al tomar el control sectorial el Ministerio de Interior, que formó una empresa estatal para el manejo conjunto de las ex líneas Belgrano, San Martín y Urquiza en materia de cargas.

6.1 Compras en el exterior de material ferroviario: chatarra y sobreprecios

También observó severamente la AGN las operaciones de compra de material ferroviario en el extranjero que realizaba el Estado en acuerdos directos con los proveedores, utilizando convenios marco con los países proveedores para canalizar compras directas.

Una auditoría[29] sobre compras efectuadas en España y Portugal en 2010 y 2006 respectivamente por un total de 223,4 millones de euros (equivalentes a 275 millones de dólares en 2010) puso de relieve los extremos de irregularidad alcanzados.

En el caso español el principal proveedor fue la empresa estatal española RENFE que colocó material en desuso para su posible acondicionamiento y reutilización en el país con asistencia técnica y parte para desguace (repuestos, etc.). No se controló la mercadería comprada en el momento del embarque ni se recibió asistencia técnica al momento de recibirla. Una anécdota señalada en el informe puede resumir el caso: el capitán del barco en puerto español se negaba a cargar la mercadería consignada como material ferroviario porque él consideraba que se estaba enviando chatarra. El armador debió asumir la responsabilidad para que se procediera a la carga y embarque a nuestro país. Tiempo después casi la mitad de

[29] Resolución AGN 203/12.

esos materiales descansaban sin uso posible a la intemperie en depósitos ferroviarios argentinos. Exactamente un 58 por ciento de ese material nunca se utilizó.

Otros equipos, como los llegados de Portugal, que se compraron sin estudios previos sobre lo que realmente requerían las redes argentinas, fueron reacondicionados pero en condiciones de operación deficiente por no adaptarse los sistemas tractores a los usos de las formaciones locales. En efecto, para la operación de formaciones de varios coches usadas en Argentina solo son tractores los vagones primero y último, y el resto son vagones de remolque, mientras que los equipos comprados eran duales con tracción en ambos extremos. En el caso de Portugal el material inservible alcanzó a un 20 por ciento. El promedio de material sin uso España-Portugal alcanzó así a un 44 por ciento.

Si la compra de chatarra inútil no fuera argumento suficiente, la AGN encontró además contratos que no definían exactamente el material a comprar, carencia de estudios previos, valores para material reciclable superiores a los pagados en la propia España, unidades portuguesas que se compraban operativas y que debieron repararse antes del embarque, entre otras, que hoy se analizan en sede judicial.[30]

También se objetaron desde la AGN[31] las primeras compras efectuadas en China por haberse aceptado precios mayores que los verificados en adquisiciones posteriores. Las observaciones señalan deficiencias en el procedimiento de comparación de precios necesario por tratarse de una compra directa sujeta a un crédito del proveedor. De paso, se encontró que no se había solicitado el conveniente permiso para tomar la deuda a la Oficina Nacional de Crédito Público.

El Ministerio de Interior, ya a cargo del sistema ferroviario aunque no al momento de las primeras compras en China, decidió tomar nota de las observaciones como recomendaciones para futuras compras.

6.2 Subsidio al transporte automotor de pasajeros

Con el objeto de compensar deficiencias tarifarias sin aumentar el boleto, mediante la ley de “emergencia económica” y a través del Decreto 652/02, se incluyó al transporte automotor de pasajeros en el régimen de beneficiarios del fondo

[30] En este caso la causa fue instruida por el Juez Federal Julián Ercolini que en 2017 dispuso su elevación a juicio oral contra el ex Secretario de Transporte Ricardo Jaime y otros funcionarios de menor rango.
[31] Resolución AGN 89/15.

fiduciario del Decreto 976/01. Con ello se afectó hasta un 65 por ciento de los recursos del SISTAU (Sistema Integrado del Transporte Automotor) que alimenta el Sistema Integrado de Transporte (SIT). Más adelante, en 2006 se creó un fondo de compensaciones complementarias para empresas transportistas del interior con fondos del Tesoro Nacional, que aportan desde entonces a aquél fondo fiduciario del Decreto 976/01. Mediante un tercer sistema de subsidio, se dispuso la entrega de gasoil a precio diferencial (más bajo) a las empresas de transporte de pasajeros.

De este modo se dispusieron varios tipos de subsidios al transporte automotor de pasajeros, uno a las tarifas por su insuficiencia (tarifas menores al costo) a través de los fondos fiduciarios del SISTAU, otro de compensaciones en el Área Múltiple de Buenos Aires (Capital y conurbano bonaerense) para renovación de material rodante, otro de Compensaciones Complementarias Provinciales para empresas del interior y, por último, el régimen de entrega de gasoil a precio diferencial.

El Fondo Fiduciario se nutre del impuesto al gasoil (ley 26028) y de aportes del Tesoro Nacional al SISTAU, mientras que el subsidio al gasoil se alimenta de las compensaciones por los derechos de exportación pagados por empresas petroleras exportadoras.

El precio diferencial del gasoil fue fijado inicialmente por Decreto 652/2002 y se reiteró en 2003 por el Decreto 675. Luego fue extendido de año en año con motivo de la "emergencia económica", siendo la Secretaría de Transporte el agente para su ejecución.

La realidad es que mientras se dispuso que los subsidios deberían estar relacionados de manera general con los kilómetros recorridos, los pasajeros transportados y la disposición de unidades en servicio, en la práctica se aplicaron distintos criterios y más aún, algunos de ellos contradictorios.

El subsidio se suma a los boletos vendidos pagados del lado de los ingresos, de modo que el subsidio debería cubrir la diferencia con los costos incurridos en el servicio (incluyendo en éste costo la rentabilidad empresaria). Los subsidios se fijan por adelantado en función de registros y estimaciones de kilómetros recorridos y pasajeros transportados y de la relación de eficiencia en el índice pasajero/kilómetro, corrigiéndose ex post la diferencia entre lo realmente gastado y el subsidio recibido, para reajustar los parámetros de reparto del beneficio. Luego se vio que los datos sobre los servicios dependían de declaraciones de las propias empresas, sujetas a un control laxo y auditorías parciales, y solo de forma

limitada con información de la Secretaría de Transporte, de modo que esos datos no resultaban confiables ni ciertos.[32]

Recién con la implementación del sistema SUBE, desde 2010 de modo parcial y más completo después, la autoridad (la Secretaría de Transporte) pudo contar con información cierta y valedera sobre los servicios prestados efectivamente (aunque no en lo relativo a la frecuencia de servicios y calidad del material rodante, entre otros indicadores que se deben verificar por auditoría).

Durante el 2009/2013 las empresas de transporte de jurisdicción nacional y de provincia de Buenos Aires sumaron el 75 por ciento del total de compensaciones que entregaba el sistema. Así se subsidiaban en 693 pesos a un habitante del AMBA, 134 pesos a uno de la región patagónica y 256 pesos a otro de la región noroeste. Durante 2012 y 2013 se subsidiaron en el Área Metropolitana de Bs. As. 23 mil millones de pesos, de los cuales el 70 por ciento fueron distribuidos de acuerdo a parámetros vinculados a los costos empresarios, mientras que el 30 por ciento restante según parámetros relacionados al uso del transporte. De este último porcentaje, solo el 13 por ciento fue determinado en base a datos objetivos del sistema SUBE.

Así, se otorgaron 8.910 millones de pesos a la quinta parte de la población con más altos ingresos y 7.346 millones de pesos a la de más bajos ingresos. En tanto, 5,5 millones de beneficiarios sociales del resto del país se encontraban imposibilitados de abonar una tarifa diferencial en el marco del SUBE, pese a que el sistema se financia con fondos del presupuesto nacional.

Los beneficiarios resultan poco más de 800 empresas de autotransporte de pasajeros de las que más de 700 corresponden al interior del país. Los subsidios pagados en 2003 por el SISTAU rozaron los 115 millones de dólares por año pero ya a 2012 habían trepado a unos 3.500 millones de dólares.

En el caso del gasoil se estableció un cupo de entrega de 99 mil m3 al año a distribuir según datos de la CNRT entre las empresas beneficiarias, mientras que adicionalmente se dispuso la entrega monetaria de la compensación al no cubrir el cupo la demanda de gasoil de las empresas, alcanzando el subsidio monetario a fin de la década (2010) un 40 por ciento del total y la entrega física un 60 por ciento.

[32] Actuación (pasar a resolución) AGN 641/14.

La AGN observó que los subsidios entregados en términos de pasajero por kilómetro recorrido (es decir del servicio efectivamente efectuado) eran muy superiores en las empresas del AMBA respecto del resto de Buenos Aires y del interior. Fuera de esta discriminación regional, se advirtió que el procedimiento reglamentado para la rendición de cuentas, los valores a controlar en términos de kilómetros recorridos y recaudación descansaban en las declaraciones de las propias prestadoras, que de este modo contaron con un claro incentivo a exagerar cifras y percibir subsidios así como combustible líquido, en exceso de lo efectivamente gastado/utilizado en el servicio.[33]

La CNRT adoptó un sistema teórico de costos como base de cálculo sin analizar si esos costos respondían realmente a los servicios prestados por las empresas o a los costos efectivamente incurridos. Las auditorías del ente regulador fueron escasas y presentan deficiencias técnicas (se encontraron carencias en la documentación de respaldo por ejemplo), amén de habérselas utilizado para corrección hacia adelante, sin reclamo en el caso de exceso de subsidios recibidos su reintegro. Más aún, se encontraron compañías beneficiarias que habían dejado de operar dos años antes de la auditoría. Las auditorías realizadas por la CNRT a las empresas transportistas, que cubrieron un porcentaje reducido del total de casos, encontraron errores de entrega de subsidios en un 82 por ciento de los casos según advirtió la AGN en su auditoría del período 2010/2011. Por caso, el regulador solo auditó el 50 por ciento del cupo de gasoil entregado.

No hubo sanciones por los excesos entregados, solo corrección hacia adelante, y en el caso de incumplimiento normativo (regulaciones laborales por ejemplo) las sanciones aplicadas se volvieron abstractas en virtud del complejo procedimiento instrumental, que no prevé un mecanismo *"solve et repete"* (pague y reclame) sino la suspensión mientras corren la apelación y los recursos. Y si al final de todo el proceso ya operó una corrección ex post de la falta encontrada, entonces la multa queda anulada.

[33] La cuestión de una posible estafa al Estado Nacional por los subsidios al transporte en exceso y la entrega de gasoil a bajo precio en cantidad superior a la empleada por los transportistas, se encuentra en el Juzgado Federal a cargo de Claudio Bonadio, quien procesó a los ex Secretarios de Transporte Ricardo Jaime y Juan Schiavi, al ex Ministro de Obras Públicas Julio de Vido y a los hermanos Claudio y Mario Cirigliano de Transporte Automotor Plaza SA. Otras empresas involucradas en la causa son Transporte Pedro de Mendoza SA, Transporte Santa Fe, Azul SA de Transporte Automotor, Transporte Colegiales y Línea 47. La causa se encuentra todavía en etapa de instrucción.

Es obvio que denuncias posteriores sobre incumplimientos de obligaciones laborales, desvío de gasoil para su venta en el mercado al precio más alto vigente en el mismo y el uso de subsidios con otros fines, encontraron en este sistema un caldo de cultivo.

En cuanto a la contratación de la implementación del sistema SUBE, las auditorías de la AGN[34] encontraron diversas deficiencias tales como: gasto excesivo de dinero en su implementación por "falta de planificación" e "ineficiencia", se creó inequidad entre Buenos Aires y el resto del país y no hubo controles que pudieran mejorar su funcionamiento en los primeros cinco años de aplicación. Se encontraron falencias en la planificación del SUBE por parte de la Secretaría de Transporte que incidieron negativamente en la ejecución del proyecto, en el que se gastaron 2.767 millones de pesos.

La AGN hizo especial hincapié en el área financiera del sistema, señalando la ausencia de controles de los bienes de uso adquiridos y en su poder, faltando la aprobación de las rendiciones de gastos efectuadas en el periodo bajo examen de la misma e inconsistencias. Al cierre del período auditado, la Secretaría de Transporte no se había expedido sobre las rendiciones presentadas por Nación Servicio SA (la empresa encargada de implementar el SUBE), extendiéndose dicha falta por un periodo mayor a 4 años e involucrando ingresos y gastos pendientes de aprobación por 1.000 y 966 millones de pesos, respectivamente.

Al no haber ejecutado la Secretaría de Transporte los mencionados controles a las rendiciones de cuentas presentadas por Nación Servicios SA, no se verificó el cumplimiento de lo dispuesto por el convenio específico de retribuciones, generando en el año 2012 pagos en exceso en el orden de los 28 millones de pesos.

Entre los principales objetivos no cumplidos por el SUBE, se constató que no se disminuyó el tiempo insumido en la adquisición de pasajes ni se impidió el retroceso en la cantidad de pasajeros transportados pagos del sistema ferroviario. También resultó criticable la falta de sanciones ante la negativa de ciertas empresas de transporte a implementar el sistema en sus inicios (la auditoría de la AGN menciona el Grupo Plaza) y recuerda ese informe que sólo recibieron intimaciones y considera que todas estas falencias provocaron que recién en

[34] Resolución AGN 89/17.

octubre de 2012 el sistema alcanzaba un 90 por ciento de ejecución en las áreas determinadas.

La supervisión del SUBE, clave para auditar el funcionamiento del boleto electrónico, se gestó entre sospechas, que alcanzaron al propio supervisor del Banco Mundial, quién habría de renunciar. El Estado pagó 65 millones de pesos por las tareas como consecuencia de una licitación ganada por un consorcio compuesto por la empresa inglesa Global Infrastructure (GI) y por ex asesores de la Secretaría de Transporte, consorcio que ofertó 10 millones de pesos más que la UTE que quedó en segundo lugar.

Las tareas de GI consistían en supervisar el montaje de equipos de validación y recarga de tarjetas, controlar el software, inspeccionar la transferencia de datos y verificar la cobertura de la red de bocas de entrega de la tarjeta.

El Gobierno decidió suspender el contrato de 65 millones de pesos financiado con un préstamo del Banco Mundial, luego de que se detectaran empleados fantasmas y la dirección incierta del consultor inglés en su país, entre otras irregularidades. El Ministerio del Interior y Transporte, al hacerse cargo de su nueva cartera (el área de transporte) admitió que la supervisión del SUBE resultaba "un poco cara" para el Estado y admitió "anomalías" en el contrato. Poco tiempo después resolvió su cancelación.[35]

6.3 AySA: otro problema estructural

Esta empresa estatal conformada como sociedad anónima luego de la estatización del servicio el 21 de marzo de 2006, se hizo cargo del servicio de aguas y cloacas

[35] La Justicia también avanzó sobre el concurso: el fiscal federal Ramiro González imputó al ex secretario de Transporte Juan Pablo Schiavi ante el Juzgado federal del Juez Julián Ercolini y a los funcionarios que avalaron la licitación y a los empresarios que la ganaron. La causa está caratulada como “negociaciones incompatibles con la función pública”. El abogado Jorge Luis Vitale denunció, el 19/6/12, al ex Ministro Julio de Vido por los supuestos delitos de violación de deberes de funcionario público, negociación incompatible con la función pública y malversación de caudales públicos en la licitación de las tarjetas SUBE, cuya ganadora fue la Unión Transitoria de Empresas (UTE), conformada por Global Infrastructure (GI), Ingeniería en Relevamientos Viales S.A., Ingeniería y Asistencia Técnica Argentina, Sociedad Anónima de Servicios Profesionales y González Fischer & Asociados S.A. Al respecto, se sostuvo que la empresa contratada para controlar el sistema, Global Infrastructure (GI), no tenía sede social en el país, fue constituida sólo 3 años antes, no tenía técnicos, poseía gran cantidad de cheques sin fondo y al momento de su adjudicación, su pasivo era superior al activo, pudiéndose encontrar en una situación de convocatoria de acreedores. Además, GI era insolvente, con un rojo de 5 millones de dólares, razón por la cual fue impugnada la adjudicación por otros licitantes. La oferta de esta empresa, fue la más cara, a pesar de lo cual obtuvo la adjudicación el 19/06/11. Esta empresa se encontraba integrada por ex funcionarios y asesores del Ministerio de Transporte y del de Infraestructura y Obras públicas.

en el área metropolitana de Buenos Aires al cancelarse la concesión al consorcio concesionario por incumplimiento contractual. Este caso fue llevado al CIADI donde el fallo resultó desfavorable para la Argentina.

Los balances de AySA son auditados regularmente por la AGN aunque se trata como es de práctica de un análisis de estados contables y no de gestión. Desde el primer año de la estatización cuando todavía existía equilibrio operativo y el financiamiento externo estatal se limitaba a las inversiones, la situación económica de la operación se fue deteriorando al punto de exigir crecientes subsidios no sólo de las inversiones sino para la cobertura del déficit corriente. Esto resultó consecuencia directa de una gestión que no reparó en los costos incurridos, aumentó sin mayor justificación la planta de personal, no tuvo la mínima eficiencia en su gestión y además el gobierno atrasó la tarifa hasta ingresar en la segunda década del ciclo. Luego los ajustes requirieron más del 500 por ciento de aumento.

La AGN sí auditó de un total de 157 trabajos, la gestión de las inversiones principales comprometidas, en particular la Planta Potabilizadora de Tigre (Área Norte), la Planta Potabilizadora de Berazategui y la ampliación de la Depuradora Norte.[36] La primera obra fue otorgada en licitación a un consorcio liderado por la firma Odebrecht (UTE formado por Constructora Odebrecht Sucursal Argentina; Benito Roggio e Hijos y Supercemento SA), mientras que la segunda fue adjudicada a una UTE formada por CCC Camargo Correa Sucursal Argentina y Esuco SA. Esos contratos son ahora objeto de investigación judicial desde antes del episodio de los "cuadernos" y como consecuencia de información surgida en los tribunales de Brasil, donde las empresas de ese país reconocieron pagos indebidos para la obtención de los contratos (así como otros diversos en toda América Latina).[37]

No fue esa licitación motivo de investigación de la AGN, que si auditó la gestión de las inversiones y de la evolución de los trabajos comprometidos en esos tres contratos. Se transcriben en el informe los valores ofertados por las dos presentaciones, con ofertas que difirieron solo un 4 por ciento entre una y otra y se ubicaron un 16/20 por ciento, respectivamente, por encima del presupuesto oficial.

---

[36] Actuación AGN 308/12 y Resolución AGN 30/13.

[37] En este caso la causa por defraudación al Estado la lleva adelante, en la etapa de instrucción, el Juez Federal Sebastián Cassanello, quien proceso a ex directivos de AySA y a empresarios (entre ellos A. Roggio y C. Wagner, que aparecen como "arrepentidos" en la causa de "los cuadernos"). Todavía no dispuso la situación de otros imputados, ex funcionarios entre ellos el ex Ministro Julio de Vido y el ex Secretario de Obras Públicas José López.

Las ofertas incluían la financiación bancaria del proyecto con el agregado de financiación estatal local, mediante un fideicomiso ad-hoc para esa obra administrado por el Banco Nación. La obra debía ser controlada por la Agencia de Planificación APLA, dependiente del Ministerio de Infraestructura. La auditoría observó atrasos en la ejecución, sin que la Agencia efectuara un adecuado control de los avances de obra, que además certificó pagos del Banco de Brasil sin que las facturas liquidadas tuvieran conformidad de la empresa AySA y sin que se encontrara toda la documentación respaldatoria de los certificados emitidos. Tampoco se encontró respaldo de los procedimientos de redeterminación de precios (reconocimiento de mayores costos con relación a la oferta original) y no se concretó la integración de las garantías complementarias. No existió tampoco un control externo de autoridad competente ajena a las partes. Se acordaron prórrogas de plazos que motivaron desde ya un retraso de la obra, aunque se observó que no se contaba con una planificación adecuada, tanto de la ingeniería como de la financiación.

Una auditoría más amplia, de la mayor parte de las obras encaradas formuló similares observaciones: atrasos contractuales, re-determinaciones de precios sin control de tercera parte neutral y ausencia de rendiciones de cuentas de las asignaciones y aplicaciones de fondos de la financiación.

7. IRREGULARIDADES EN LOS PLANES DE VIVIENDA

Del total de familias argentinas (3,8 millones), alrededor de un tercio, no poseía vivienda digna al finalizar el gobierno anterior. 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. Además, en julio de 2015 la ex Subsecretaría de la Vivienda suspendió progresivamente los pagos a los institutos de vivienda provinciales y municipales de todo el país con los que tenía acuerdos y las obras en ejecución se paralizaron y las empresas constructoras comenzaron a despedir personal.

En efecto, el sistema de financiación de viviendas sociales que se canalizaba tradicionalmente a través de inversiones del FONAVI, fue rediseñado para que fuera ejecutado primordialmente a través de transferencias a entes provinciales de vivienda y posteriormente también a través de entidades intermedias. Nuevamente, encontramos un sistema que abrió espacio a la discrecionalidad en la asignación de esas inversiones mientras que se dificulta el control externo a pesar

de lo cual la AGN señaló en sus auditorías, diversas irregularidades en el uso de esos fondos.

Un claro ejemplo de estas afirmaciones se encuentra en el informe de la AGN sobre el programa “Techo Digno”, donde se señalaron deficiencias tales como: La construcción de las conexiones de agua potable en los barrios Del Plata y Luján del Municipio de Ezeiza, fue adjudicada a la empresa SIDECS S.A. Dicha empresa recibió el anticipo financiero y el primer desembolso de obra el 06/09/07. SIDECS S.A. se declaró en quiebra solo dos meses después (21/11/07), sin que hubiera comenzado la obra.

Tampoco pudo constatarse la existencia de reclamo del Municipio ni de la SSDUyV ni tampoco que se haya efectuado el pedido de verificación de crédito contra la fallida obra por el anticipo financiero, ni del primer desembolso abonado y respecto del contrato incumplido ante la Sindicatura concursal. Tampoco hubo un pedido de verificación tardía a la fecha de la compulsa (21/08/12).

Los desembolsos transferidos a los Entes Ejecutores del subconjunto de Buenos Aires (Ezeiza, José C. Paz y Florencio Varela) no se ajustaron a la metodología de desembolsos prevista en los Convenios Particulares, la cual prevé el pago adelantado de los mismos, descontándose en pagos subsiguientes la posible sub-ejecución existente respecto del avance de obra previsto. Estas diferencias representaban el 14 por ciento del subconjunto analizado.

El 88 por ciento de las rendiciones de cuentas correspondientes al destino dado a los fondos recibidos de la Nación por parte de los Entes Ejecutores, se presentó de manera incompleta, no cumplimentando con la planilla de certificación del mes y/o con la planilla de pagos realizados. Además, las Cuentas Bancarias Especiales abiertas a los fines del Programa, fueron utilizadas para operaciones que no correspondían al mismo.

Se detectaron llamativas demoras de los Entes Ejecutores en la cancelación las facturas presentadas por los contratistas, pese a disponer de los fondos girados por Nación. El Ente Ejecutor de la obra 300 Viviendas Ezeiza abonó al contratista DOIO S.R.L. el 17/03/11 un anticipo de 1,5 millones de pesos a cuenta de futuro certificado, el cual no le fue descontado con posterioridad en los sucesivos certificados de obra.

La Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) no exigió que los Entes Ejecutores requirieran a las contratistas el cumplimiento de los estándares

mínimos en las obras del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) auditadas. Se verificaron deficiencias en el acondicionamiento térmico de las viviendas, situación que no garantiza el uso racional de la energía y el mejoramiento de la calidad de vida de los futuros habitantes, así como el estado de abandono y desorden en las obras.[38]

Existieron casos de construcción de viviendas en algunos barrios de Florencio Varela, donde las obras estuvieron paralizadas y sin mantenimiento por periodos de tiempo prolongados, llevaron a un desgaste de los materiales empleados y la pérdida de las propiedades intrínsecas de las mismas. También se encontraba latente el riesgo de la intrusión sumado al vandalismo que sufren los emprendimientos habitacionales, debido a insuficiente vigilancia por la dimensión del predio, resultando mayores costos para Nación y una gestión ineficiente e ineficaz.

El Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires no contaba con un sistema de registro unificado y actualizado, que permitiera conocer la cantidad de viviendas terminadas, adjudicadas, entregadas y habitadas; se observó asimismo falta de monitoreo y control post entrega de las viviendas sociales y una deficiente implementación del sistema de recupero de cuotas, que no garantizaba su cobro.

Del censo realizado para verificar la situación de ocupación de 2.098 viviendas adjudicadas en Lomas de Tafí (Tucumán), resultó que casi el 70 por ciento estaban habitadas por las familias adjudicatarias y el 30 por ciento restante presentaba algún tipo de irregularidad (el 27 por ciento desocupadas/deshabitadas).

Otro ejemplo paradigmático de las irregularidades en la ejecución del programa “techo digno” es su aplicación en el plan “sueños compartidos”, caso que se encuentra ahora en la esfera judicial. Por pedido expreso del Congreso, la AGN auditó el programa comprendiendo el período 2005/2011, cuando fue modificado para retirar a su ejecutor, la Fundación Madres de Plaza de Mayo, como consecuencia de las severas deficiencias ya advertidas por la prensa, también por posibles beneficiarios, así como por trabajadores que reclamaban por falta de pago y por otros hechos irregulares que suscitaron la denuncia ante la Justicia.

[38] 35 El “arrepentido” José López como ex Secretario de Obras Públicas estimó que el sistema de retornos sobre las licitaciones regía en las demás áreas del Ministerio, incluyendo la de vivienda, a pesar de no estar bajo su responsabilidad. El pago de sobornos a pedido del Ministro de la cartera Julio De Vido para participar en cualquier obra pública y cobrar luego los certificados de obra, también es reconocido por el empresario “arrepentido” Juan Chediack en su declaración en la causa de “los cuadernos”.

Inicialmente el programa “sueños compartidos” contaba como ente responsable a la antes citada SSDUyV que fue reemplazada en calidad de Unidad Ejecutora (UE) en 2009 por la hoy muy conocida Subsecretaría de Obras Públicas, que como tal no contaba con funciones ni normativa para dirigir la ejecución de viviendas.

El programa se instrumentó de manera variada, en algunos casos con acuerdos directos con los municipios en Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro y sin injerencia provincial y se hicieron acuerdos con las provincias en Chaco, Santiago del Estero y CABA. En principio, los entes provinciales y municipales deberían proveer los sitios para la ubicación de las viviendas. El presupuesto global monto previsto fue de 1.295 millones de pesos.

La primera observación que surgió es que el plan fue otorgado por contratación directa y sin licitación pública a la Fundación Madres de Plaza de Mayo como constructor, como parte del programa de “villas y asentamientos precarios”. Para ese programa la contratación directa solo estaba reglamentada para la ejecución vía cooperativas con beneficiarios directos. Puede comprenderse la inspiración política de la adjudicación directa a la Fundación de las Madres, pero debió repararse en su falta de capacidad para administrar un programa de esta envergadura. Más aún, la Fundación cedió su calidad de administrador del programa a un Fondo Fiduciario creado ad-hoc denominado “Ni un paso atrás”, que a su vez contrató para administrar a una firma creada también al efecto, Fideglob S.A. , cuyo CUIT fue cancelado en 2012.

Ya en julio 2011 se produce el retiro de la Fundación como administrador a cargo y su reemplazo por acuerdos directos con las Provincias y municipios donde las obras se llevaban a cabo, para el logro de la finalización de las obras interrumpidas y/o sin terminar.

La AGN auditó tomando una muestra de casos (ejecución de viviendas), cubriendo un 60 por ciento de las obras y un 70 por ciento de los desembolsos. Sus observaciones se refieren a cuestiones legales, técnicas y de gestión del programa.[39]

Entre las legales se encontró el inconveniente reemplazo como UE de la SSDUyV por la SSOP, no capacitada esta última para la gestión de un programa de viviendas, no contando siquiera con un reglamento interno para ese cometido. Además se recalcó el problema ya señalado de una contratación directa

[39] Resolución AGN 131/14.

injustificada, la falta de cumplimiento de aportes de los trabajadores a la Seguridad Social así como otras irregularidades en materia laboral (no contribución al fondo de cese laboral previsto en la construcción). Tampoco hubo un procedimiento de selección de trabajadores que siguiera las normas (prioridad para desocupados e igualdad de género). Además, se encontraron serias deficiencias en los nuevos contratos con los entes gubernamentales que reemplazaron a la Fundación en 2011 para reencauzar el programa, se encontraron obras donde estaba sin resolver la cuestión dominial de los predios donde se afincaban y hasta deficiencias contractuales en los convenios de ejecución con las empresas constructoras.

Entre las observaciones de índole técnica aparecen el otorgamiento de aprobación a obras faltando completar requisitos exigibles y la aprobación municipal; falta de un cronograma o plan de ejecución para el programa; presupuestos globales sin discriminación de valores por conceptos, lo que no posibilita el adecuado control de costos. En consecuencia se encontró que el 77 por ciento de los casos el costo total de la obra superaba el máximo admitido para el conjunto del programa "techo digno". En este programa se adoptó una tecnología de construcción liviana por decisión del administrador. No hubo objeciones técnicas a esa tecnología, aunque sí a los costos resultantes en el programa "sueños compartidos".

Siempre en el plano técnico se observó la insuficiencia de controles, la ausencia de sanciones por atrasos en obras, diseño de viviendas no ajustado a los beneficiarios, los que a su vez fueron seleccionados de manera no objetiva; la UE debió controlar la capacidad de control de los entes delegados (provinciales o municipales) y no lo hizo. Muchas obras se completaron pero no contaban con la infraestructura de servicios necesarios para habilitarlas, tales como conexiones de agua, cloacas, electricidad, gas, así como falta de conexión de servicios con redes troncales (única forma además de que se puedan prestar) y hasta el uso de materiales inadecuados para trabajos eléctricos.

En materia de gestión las objeciones son aún más severas. Las rendiciones de cuentas estaban retrasadas en muchos casos, y las presentadas contenían severas deficiencias e inconsistencias y lo mismo se observó en cuanto a la liquidación de deudas y los anticipos otorgados y no ejecutados, sin que luego se gestione el recupero. Se encontraron también deficiencias (ausencia) en los seguros de caución de garantía; pagos sin retener los cargos de seguridad social; certificados de obra con igual número y diferencias en los importes, transferencias de fondos

que superaron lo establecido conforme el avance de obra y pagos previos adicionales sin un efectivo avance de obra.

Más grave, finalmente, fue la observación de pagos a personas jurídicas cuya actividad no tenía relación con la gestión de la obra (por un total de 150 millones de pesos). También se encontraron pagos a funcionarios públicos de control de obras, entre otros pagos que suscitaron una clara sospecha de irregularidad.

Como parte de la cuestión de gestión, siendo a la vez una falta técnica, se encontró que un 70 por ciento de las obras se efectuó fuera del terreno previsto para la urbanización, mientras que los beneficiarios contaban solo con tenencias precarias como común denominador. Este último punto se encontró también en otros planes ejecutados por entidades intermedias y dio campo a claras sospechas de sujeción política de esos beneficiarios para con los entes ejecutores.[40]

No fue tampoco un ejemplo de transparencia en la ejecución de planes y uso de fondos públicos el programa de construcción de "nuevas viviendas" mediante cooperativas de beneficiarios, vinculadas con organizaciones sociales. Esas construcciones se realizaron a través de cooperativas vinculadas con organizaciones sociales con recursos del presupuesto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), que se transferían a las mismas, luego de firmar acuerdos con provincias o municipios y posteriores contratos con esas cooperativas. Las cooperativas recibían finalmente los recursos de manera directa del gobierno nacional, aunque a veces también ingresaban adelantos de las provincias o municipios donde se ejecutaban las obras.

En la auditoría de la AGN[41] que comprendió casi el 80 por ciento de ese programa (que a su vez constituía un 15 por ciento del gasto en viviendas) para los años 2008 y 2009, encontró las clásicas irregularidades administrativas: ausencia de reglamentos específicos en la Unidad de Gestión (UG) de la SSDUyV y de actividades de control adecuadas, lo que se evidencia en la ausencia de informes o auditorías de la UG acerca de la ejecución presupuestaria y de los avances de las obras y, en su lugar, un registro no validable en hojas "Excel"; expedientes de los proyectos específicos incompletos y con errores varios, hojas sin foliar, ausencia de

[40] El caso del programa "sueños compartidos" fue llevado a la Justicia luego de múltiples denuncias de la prensa y de trabajadores afectados y fue instruido por el Juez Federal Marcelo Martínez de Giorgi quién lo elevó a juicio a la Sala I de la Cámara Federal, la que decidió procesar al ex Secretario de Obras Públicas José López, además de otros funcionarios públicos, de autoridades de la Fundación "Madres", así como de responsables de la gestión administrativa, entre ellos los hermanos Sergio y Pablo Schoklender.
[41] Resolución AGN 175/12.

fechas y/o firmas en varios documentos, entre otros; otorgamiento direccionado por cuanto no se encontraron en los municipios, ni en los del interior como San Salvador de Jujuy ni en los del Gran Buenos Aires, como La Matanza y José C. Paz, evidencias de los criterios adoptados para la selección de las cooperativas elegidas para ejecutar los planes y de sus beneficiarios finales; inconsistencia de los criterios de asignación de recursos entre provincias y municipios, los que supuestamente deberían basarse en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); ausencia de un registro formal de solicitudes de posibles interesados y al mismo tiempo escasa difusión del programa, de lo que se deduce que se facilitó el direccionamiento político; varios proyectos aprobados e iniciados sin el certificado de "no objeción" como requisito previo incumplido y así cuestiones de ese tipo, que no son compatibles con la administración correcta y objetiva de los recursos públicos.

Pero como siempre las debilidades llegan también a las cuestiones que hacen al adecuado destino de los fondos. El plan ya era bastante arriesgado, puesto que preveía importantes avances de fondos: un adelanto del 100 por ciento del costo de los implementos de trabajo de las cooperativas a la firma del convenio con la provincia o municipio y un 50 por ciento del costo de las obras con la ratificación del contrato con las cooperativas, un 30 por ciento al dar inicio a los trabajos y el restante 20 por ciento con la presentación de los certificados de obra por un 70 por ciento del total previsto, porcentaje este último que no se observó en todos los casos, amén de deficiencias en los mismos (ausencia de fechas, montos, firmas autorizadas que identifiquen la cooperativa, sellos).

Se encontraron insuficiencias en los certificados de obras en la UG: varios sin firmar, incluso sin determinación de fondos y/o de las cooperativas ejecutoras, ausencia de fechas o bien inconsistencias en la secuencia temporal, es decir contratos firmados luego de la data de los certificados de obra, con algunos casos explicables por el adelanto de fondos por la provincia o el municipio.

A esta severa observación se sumaron hechos todavía más graves. En Jujuy una agrupación beneficiaria perteneciente a la organización social CTA, fue la Tupac Amaru que reunió un conjunto de cooperativas. Pero solo el presidente de una de ellas retiraba los fondos girados en representación de todas las demás, aunque sin documentación que justificase tal procedimiento. Por otra parte, los pagos se hacían en cheques sobre ventanilla bancaria y por valores de hasta 50 mil pesos,

los que eran cobrados en efectivo, no habiendo así seguimiento bancario de la posible entrega de esos fondos a las cooperativas beneficiarias o a otros destinos.

En medio de esta situación, y para el conjunto del programa, se observó que las viviendas terminadas carecían en muchos casos de su correspondiente escrituración, la que debía hacerse dentro de los 6 meses de finalizadas; se encontraron varias viviendas terminadas que no pudieron ser habilitadas por falta de obras para dotarlas de la infraestructura necesarias (agua, luz, etc.) y otras que se encontraban terminadas y habitables, pero que no registraban destinatarios designados, lo cual no resultaba compatible con la normativa del programa También se detectaron fallas constructivas en diversas unidades.

No extraña así que todo lo antes señalado haya sido una oportunidad para otro tipo de irregularidades. El caso de la organización Tupac Amaru está bajo tratamiento en la Justicia de la Provincia de Jujuy. [42]

8. LOS FONDOS FIDUCIARIOS

Los fondos fiduciarios que cuentan con asignación de recursos públicos de distinta índole, constituyen un instrumento de política económica y de desarrollo de infraestructura creado, o más exactamente difundido desde la década de los '90, con el objetivo de asegurar que los recursos disponibles para los fines de inversión fueran efectivamente aplicados a ese objetivo, asegurando al mismo tiempo a contratistas e inversores privados que esa financiación estaría asegurada para la ejecución de las obras. En algunos casos se prevé un agregado de participación privada en los aportes de modo que el conjunto sector público, contratista o ejecutor de la obra y financiador privado (parcial), pueden estar ciertos de que esos recursos serán aplicados exclusivamente a la financiación de las inversiones previstas y no a otros fines.

Los fideicomisos permiten asimismo –siendo ésta una cuestión sujeta a debate legal- operar sin ciertas restricciones o regulaciones que impone la ley de obras públicas para las contrataciones en ese tipo de inversiones. Los críticos de un excesivo uso de fondos fiduciarios se basan en la doctrina de la integridad presupuestaria para objetar que existan fondos públicos cuyo empleo no responde a una aprobación anual que efectúa el Congreso en relación con la inversión

[42] El caso lo instruyó el juez jujeño Gastón Mercau que dispuso su elevación a juicio ante el Tribunal en lo Criminal N°3 de esa provincia, procesando a directivos de la agrupación Tupac Amaru por el desvío de fondos públicos.

pública. Y también que se utilice el sistema del fideicomiso como un medio de elusión de las regulaciones para las contrataciones.

El Poder Ejecutivo debe informar al Parlamento sobre los fondos fiduciarios existentes, a la vez que están sujetos a posible auditoría de la AGN, la que no en todos los casos ni en todos los períodos se lleva a cabo, dependiendo ello de los planes anuales que el organismo dispone, dada la enorme proliferación de tales fondos.

Por otro lado auditorías habituales efectuadas sobre los balances de la banca comercial oficial han señalado en diversas ocasiones los atrasos en la preparación de los balances de muchos de esos fondos (en BICE y Banco Nación), lo cual no representó una magnitud tan significativa respecto del patrimonio y de la operatoria global de esas entidades bancarias como para imposibilitar la expresión de una opinión (generalmente favorable) sobre los estados contables de las entidades en su conjunto.

Ya hemos visto el uso de los fondos fiduciarios para la canalización de subsidios en servicios públicos y de inversiones en infraestructura en distintos proyectos. Por otro lado, además de esos análisis, la AGN efectuó diversos informes que dieron cuenta en auditorías específicas sobre los fondos fiduciarios de los marcados retrasos que registran en la presentación de sus estados contables, como así también sobre la insuficiente información que proporcionan. Más aún, en muchos casos los recursos disponibles no fueron empleados o se los utilizó solo de modo parcial, convirtiéndose sus administraciones en agentes colocadores de fondos a la manera de una mesa de dinero, observándose también operaciones de inversión financiera fuera del país.

En la administración del FFTEF, la AGN observó la ausencia de planificación financiera, la falta de sujeción a las normas contables profesionales de los estados de origen y aplicación de fondos presentados entre 2004 y 2006, así como de normas que reglamenten el funcionamiento interno, estructura funcional y organigrama de esa administración. El Comité de Administración no contaba con presupuesto y no presentaba la información sobre ejecución, de modo que posibilitase la identificación de las erogaciones correspondientes a los distintos trabajos. Se encontró falta de correspondencia entre las aprobaciones de pagos y la documentación de respaldo de los gastos incurridos e irregularidades en la contratación de personal.

Siempre dentro del sector energético, en el caso del Fondo Fiduciario para inversiones en transporte y distribución de gas, la Secretaría de Energía delegó las funciones de control en el ENARGAS y en la Nación Fideicomisos (del Banco Nación). La AGN[43]encontró debilidades de control interno sobre los registros del fondo, atraso en la presentación de estados contables, modificación del contrato con los contratistas de obra para el reconocimiento de mayores costos por fuera de los procedimientos establecidos (Resolución SE 663/04) y más grave aún, no se pudieron validar el avance físico de las obras ni las demoras en sus habilitaciones, argumentando el ente que no hacía el seguimiento físico porque las obras eran ejecutadas por terceros (particulares).

No fueron mejores precisamente los resultados de una auditoría sobre el fondo fiduciario para financiar importaciones de gas natural (Decreto 2067/08) para el período 2011/13, encontrando la AGN[44] que no se hacía el control de la recaudación del cargo tarifario que financia al Fondo. Asimismo, se encontró un control insuficiente sobre la registración contable, debilidades en la rendición de cuentas de ENARSA (la empresa estatal a cargo de esas importaciones con los recursos del fondo fiduciario), inconsistencias en las declaraciones juradas de las transportadoras, distribuidoras y plantas de tratamiento de gas, sin seguimiento de las obligaciones de pago de la tasa prevista.

Otro fondo donde la AGN[45] encontró un manejo irregular es el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFIR) del Ministerio de Planificación Federal e Infraestructura y constituido en el Banco Nación, destinado a préstamos para las Provincias y la Nación para ejecución de diversas obras de ese carácter, tales como viales, saneamiento, arquitectura, etc.

El Informe disponible sobre el uso de los recursos no fue preparado de manera homogénea, de modo que posibilitara comparación o evaluación, a pesar de lo cual se advierte la concentración de los préstamos en unos pocos participantes, Buenos Aires, Entre Ríos Córdoba (aunque en este último caso en disminución respecto de nuevas operaciones) y la propia Nación. Esta primera observación de la AGN en el período 2012/13, efectuada desde lo técnico, conlleva claramente a una conclusión política, puesto que de los más de 3 mil millones de pesos disponibles se utilizó un 75 por ciento y solo dos distritos, San Luis y C.A.B.A, no recibieran un

[43] Resolución AGN 146/14.
[44] Resolución AGN 224/16 ya citada.
[45] Resolución AGN 309/16.

centavo. Muchos de los préstamos fueron cobrados solo ejecutando garantías. Pero la mayor debilidad se encontró en el proceso de selección y aprobación de los proyectos, con casos en los que no se incluía estudio ambiental; la evaluación económica no estaba disponible en el expediente; un 50 por ciento de los expedientes tomados no contaban con el análisis de prioridad (la base para la adjudicación objetiva de los recursos entre los distintos pedidos); en un 25 por ciento de casos no se encontraba el informe sobre la disponibilidad del terreno para ejecutar el proyecto; 70 por ciento de casos sin informe final de la obra terminada; ausencia de análisis ex post sobre la operatividad de las obras una vez concluidas; expedientes (proyectos) aprobados a pesar de no contarse con "cupo disponible", entre otras varias observaciones.

Otro ejemplo, sin agotar la totalidad de casos, se encuentra en la auditoría de la AGN[46]sobre el Fondo Fiduciario del Servicio Universal en Comunicaciones (FFSU) en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones y de la entonces Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), encontrando la AGN en primer lugar que no se controlaba el aporte obligatorio de los operadores del sector (1 por ciento de la facturación) y demoras en la transferencia de los depósitos de los aportantes al fondo fiduciario; debiendo advertirse que incluso grandes operadores registraban importantes retrasos en los pagos.

En cuanto a la ejecución de obras de particulares con el fondo, se observó que se liberaban órdenes de pago –incluso antes del vencimiento correspondiente- a los establecimientos adjudicados para ser objeto de subsidio (por prestación vinculada al servicio universal de telecomunicaciones) sin verificación previa de las condiciones del servicio prestado.

9. DISCRECIONALIDAD Y ARBITRARIEDAD EN LAS TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

Otra variante de los actos de corrupción que se pueden señalar durante la gestión del gobierno kirchnerista es la operatoria de las transferencias de fondos de la Nación a las Provincias y/o Municipios.

Esas transferencias fueron discrecionales en cuanto dependen de una decisión del Poder Ejecutivo, pero ese nivel de discrecionalidad no debería implicar arbitrariedad, es decir que su distribución y asignación en distintos conceptos de gasto, debería responder a criterios objetivos, no solo de equidad interprovincial

[46] Resolución AGN 92/16.

sino también de atención de situaciones prioritarias, ya fuera desde una perspectiva social o estrictamente económica, o –idealmente- de una combinación de ambos criterios.

Desde ya una aplicación caprichosa de los recursos es materia prima para distintos tipos de abusos. Las auditorías de la AGN efectuadas sobre las transferencias a provincias y municipios permitieron observar diversos tipos de irregularidades y arbitrariedades, entre las que se pueden señalar: Diversas críticas al manejo desprolijo de los fondos (en materia de contabilización, documentación de respaldo, rendición de cuentas, entre las observaciones más importantes); excesiva flexibilidad de los controles que se ejercen sobre los mismos por parte de las unidades ejecutoras; carencia de penalidades en el caso de señalamientos de irregularidades, además de las evidencias sobre el direccionamiento de los envíos a provincias del mismo signo político del Gobierno Nacional de aquél momento y especialmente a la de Santa Cruz superando porcentualmente al de otras jurisdicciones gobernadas por otros partidos políticos.

Respaldando estas afirmaciones podemos citar, a modo de ejemplos, algunos de los informes de la AGN emitidos sobre el desenvolvimiento de las transferencias entre el 2003/2015, donde se señala que en la Gestión de Transferencias a Gobiernos Municipales durante el periodo 2010-2014 se analizaron montos de transferencia del orden de los 1.954 millones de pesos de los cuales casi un 56 por ciento se giró a municipios de Santa Cruz, entre ellos Caleta Olivia con un 26 por ciento, siendo así el municipio con mayores recursos recibidos, seguido por Cte. Luis Piedrabuena con casi un 7 por ciento y Las Heras con cerca del 6 por ciento. Como contraposición a Buenos Aires se giró el 11,2 por ciento y a La Rioja el 5,7 por ciento, siendo éstos los principales distritos beneficiados con las transferencias en el cuatrienio.

Entre las críticas de la AGN a la operativa y control de dichas transferencias se destacan las siguientes: a) a lo largo del período auditado, la normativa que reguló las transferencias de fondos realizados por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) fue modificada, de modo tal que las exigencias y controles fueron cada vez más laxos en lo atinente al objeto financiado y la rendición de cuentas; b) la ausencia de criterios claros y precisos para la asignación de fondos destinados a los municipios significó un condicionante para su distribución. Siete municipios de la provincia de Santa Cruz recibieron asistencia financiera destinada al pago de sueldos en un plazo que llegó hasta a los 31 meses consecutivos, situación que

corresponde a la atención de problemas financieros estructurales y no a las razones de urgencia invocadas en el DNU 2609/12; c) si bien las rendiciones de cuenta eran controladas en sus aspectos formales por la JGM, cuando eran detectadas inconsistencias en los comprobantes presentados, se aceptaba la presentación de una nueva rendición reemplazando los observados por otros comprobantes. Mediante la Resolución 13 del 16/01/2013 la JGM estipuló que el pago de sueldo podía ser acreditado en las rendiciones de cuenta de una forma no documentada. En la muestra de expedientes relevados por el equipo de auditoría se detectó que el 71 por ciento de los fondos transferidos corresponde al pago de sueldos, por lo que esta excepción se extendía a la mayoría de lo transferido. Esta salvedad no resulta razonable, existiendo la posibilidad de documentar el gasto a través del Libro de Sueldos y Jornales o de las presentaciones realizadas ante la AFIP o ante las Cajas Previsionales Provinciales; d) la JGM no aplicó las sanciones previstas en la normativa en los casos en que las rendiciones de cuentas fueron presentadas fuera de término; e) el sistema de archivo y resguardo de la documentación presentó deficiencias tanto a nivel nacional como municipal

Un informe de la AGN realizó un examen de las transferencias de Fondos Nacionales a Municipios en el marco del Programa 50 -Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas- Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), que auditó el ejercicio 2007 en procura de responder si las transferencias de fondos nacionales efectuadas en el marco del Programa 50 fueron gestionadas de manera económica, eficaz y eficiente.

Se indagó sobre la presencia de objetivos claramente definidos. Al respecto, se verificó que el Programa 50 no desarrolló un diseño específico que articule objetivos generales y específicos, con metas físicas y de gestión, que permitan evaluar y medir la gestión del ejecutor.

Así, el Programa funcionó a demanda, en general de los municipios advertidos expresamente y no contó con una metodología que le permita seleccionar, dentro del conjunto de solicitudes recibidas, los proyectos que va a financiar atendiendo a criterios técnicos, económicos, financieros y socio ambientales, lo que hubiera permitido la selección objetiva de proyectos pasibles de ser financiados y, a la vez, establecer un orden de prioridades.

Adicionalmente la AGN observó la carencia de desarrollo de un mecanismo institucional de comunicación que asegure la difusión de las actividades del

Programa entre sus potenciales beneficiarios, que como decimos se limitaban a los posiblemente advertidos por otras vías.

Tampoco se aplicaron procedimientos basados en criterios objetivos para distribuir equitativamente los fondos nacionales por Provincia y por Municipio, lo cual dificulta evaluar su asignación territorial. También se observó la escasa confiabilidad del ambiente de control interno en el que operó el Programa. La Subsecretaría de Obras Públicas no dispuso de normativa que formalizara su diseño estructural (misiones, funciones, áreas de competencia), ni de un manual de procedimientos, para la presentación de proyectos, aprobados. Se advirtió una limitada capacidad de supervisión y monitoreo de la UEP (Unidad Ejecutora del Proyecto) en virtud de carencias de personal y de capacidad operativa que le permitiera llevar a cabo una supervisión, seguimiento físico y financiero, a nivel nacional de las obras financiadas, limitándose a corroborar la documentación que elevan los municipios.

Peor aún, la UEP llevaba como herramienta de control interno un registro extracontable de la gestión de los fondos transferidos para financiar las obras y medir su avance, registro que además de no cumplir con requisitos formales básicos, mostraba datos incompletos y/o insuficientemente desagregados. Por otra parte en relación a los mecanismos de re-determinación de precios implementados, si bien la UEP aplica la ley 13.064 de Obras Públicas de la Nación y su normativa modificatoria, los municipios no siempre adhieren explícitamente a la normativa nacional en los pliegos de licitación.

En síntesis, la AGN concluyó que las debilidades detectadas condicionaron negativamente el nivel de gestión del Programa ya que afectaron tanto a la planificación como a la ejecución y evaluación del mismo, impidiendo asegurar que los recursos públicos sean afectados con la mayor eficacia y eficiencia posible. Por otra parte, reiterando lo ya expuesto, se advirtió un alto grado de discrecionalidad en la distribución y aplicación de los fondos, favoreciendo con todo ello la posible comisión de malversación de fondos u otras irregularidades.

10. LA INVERSIÓN PÚBLICA

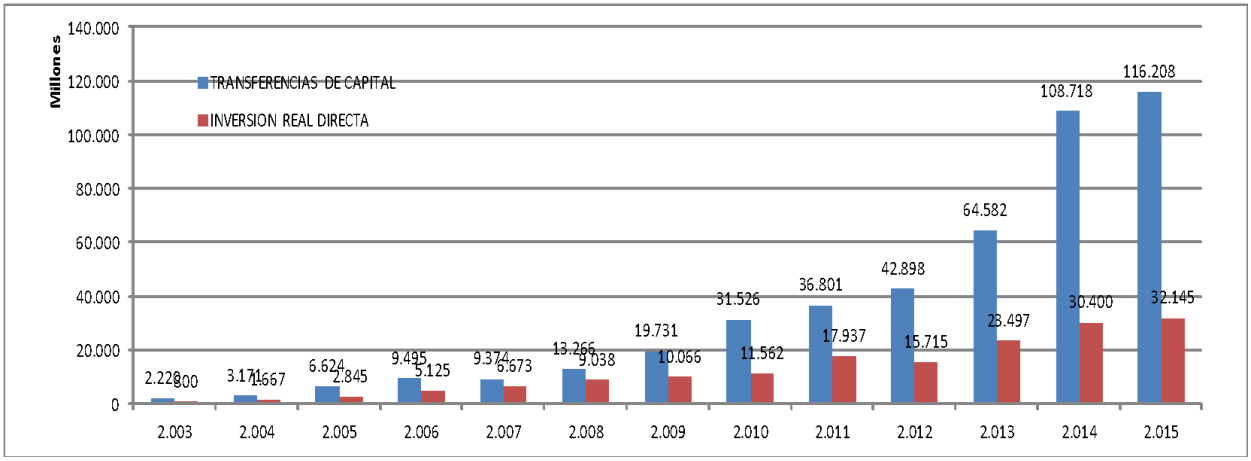
La última administración (2003-2015) de gobierno hizo un uso discrecional de la inversión pública. Prueba de ello fue que durante el mandato anterior hubo un fuerte crecimiento de las Transferencias de Capital (TC) en detrimento de la inversión real directa. Esto significó debilitar todos los mecanismos de control existentes vigentes en la Ley de Inversión Pública.

Es de señalar que la inversión pública se encuentra integrada por las transferencias de capital y la Inversión Real Directa, (IRD) siendo esta última la que lleva controles sobre su registro y dictámenes sobre la viabilidad de los proyectos para que integren el plan Nacional de Inversión Pública. Por el contrario, las TC no presentaron en la práctica registración alguna. Esta modalidad facilitó una distribución arbitraria en el uso de la asignación de la inversión careciendo de los controles previstos en la Ley de Inversión Pública.

Este proceder se fue incrementando desde el 2003 al 2015 pasando de $2.220 millones en 2003 a $116.208 millones respectivamente, es decir un incremento de 5235%. Mientras que la IED tuvo un mínimo crecimiento con relación a las TC.

Las TC marcan una tendencia creciente, las cuales son ejecutadas por las unidades ejecutoras, no existiendo un registro confiable respecto de la ejecución físico financiero por la autoridad de aplicación conforme la Ley de Inversión Pública. (Cuadro N°1)

Cuadro N°1



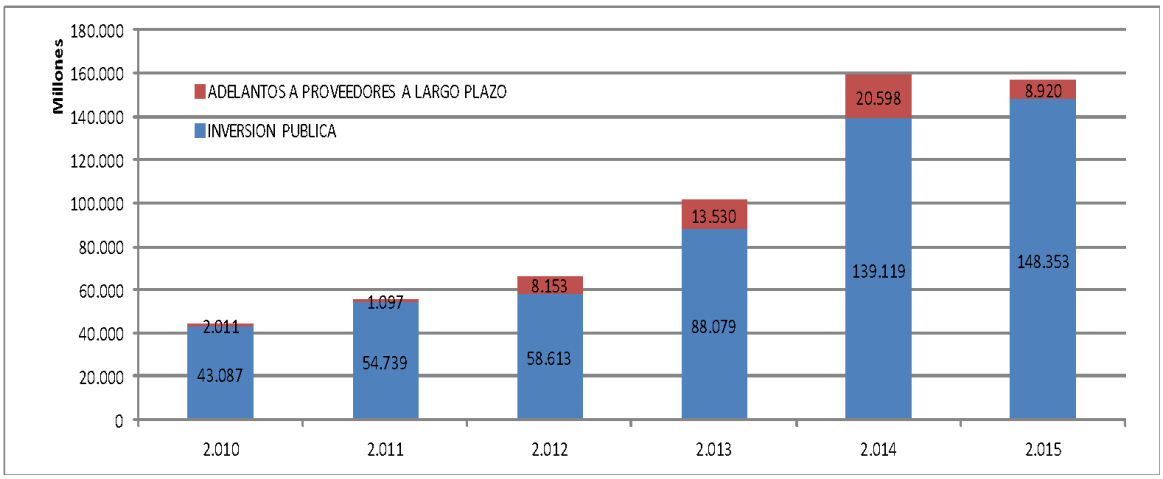
Fuente: Base de datos Devengado- Informes de AGN.

ADELANTOS A PROVEEDORES

A partir de 2010 se evidenció un quiebre en la modalidad en la asignación de fondos para la inversión pública con la finalidad de mejorar artificialmente el resultado financiero, marcado por la tendencia creciente de los adelantos a los proveedores a largo plazo. Esto determinó que el resultado económico financiero no contabilizara los adelantos a proveedores a largo plazo.

En el Cuadro N°2 la subestimación de la inversión pública se evidencia al no registrarse los adelantos sobre la línea presupuestaria, lo cual tiene incidencia directa del resultado financiero del ejercicio presupuestario que se trate

Cuadro N°2



Fuente: Base de datos Devengado- Informes de AGN.

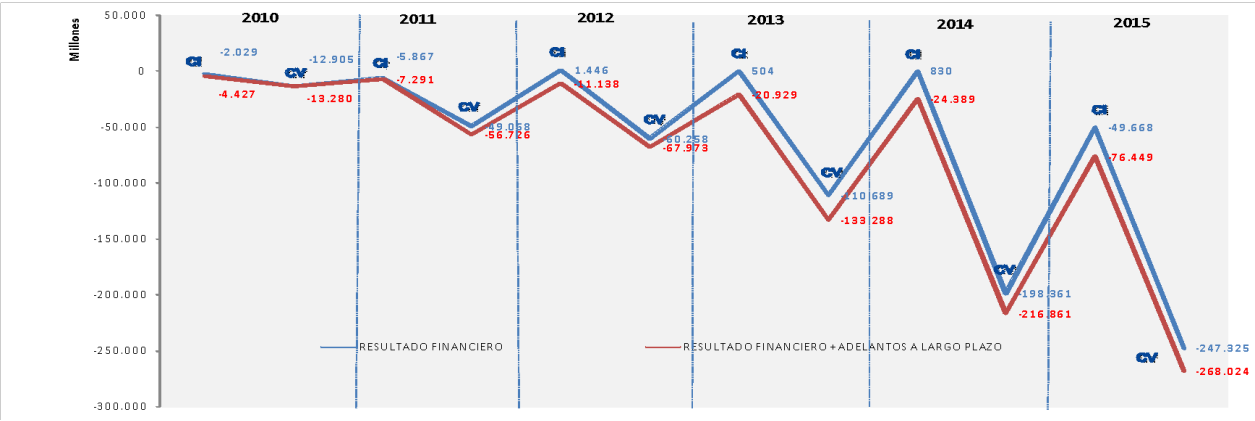
Es de señalar, que las inversiones fueron ejecutadas, con IRD y/o TC, quedando ubicadas sobre la línea presupuestaria, mientras que otras, por decreto y a partir de la gestión anterior se financiaron, casi en su totalidad, con Adelantos a Proveedores y Contratistas.

Siendo el objetivo primordial de este mecanismo los siguientes aspectos:

- Suprimir los controles de la Ley de Inversión Pública.
- Obtener el pago en forma directa e inmediata.
- Generar discrecionalidad en las licitaciones.
- Ocultar el déficit presupuestario.
- Modalidad acorde a la normativa para la utilización poco transparente de los fondos públicos.

En el Cuadro N°3, se señala la subestimación del Resultado Económico Financiero, sobre línea, al considerar los Adelantos a Proveedores a Largo plazo al mismo. Se enuncia como ejemplo el ejercicio 2015 en donde el resultado financiero vigente al cierre del ejercicio fue deficitario en $247.325 millones con una diferencia de (-$197.656.62) millones con respecto al resultado presupuestado en (-$49.668,29) millones. Al considerar los adelantos a proveedores se mostraría un déficit de 52% mayor en el Crédito Inicial. La subestimación es en torno de $21.000 millones por adelantos.

Cuadro N°3



Fuente: Base de datos Crédito Inicial y Crédito Vigente- Informes de AGN.

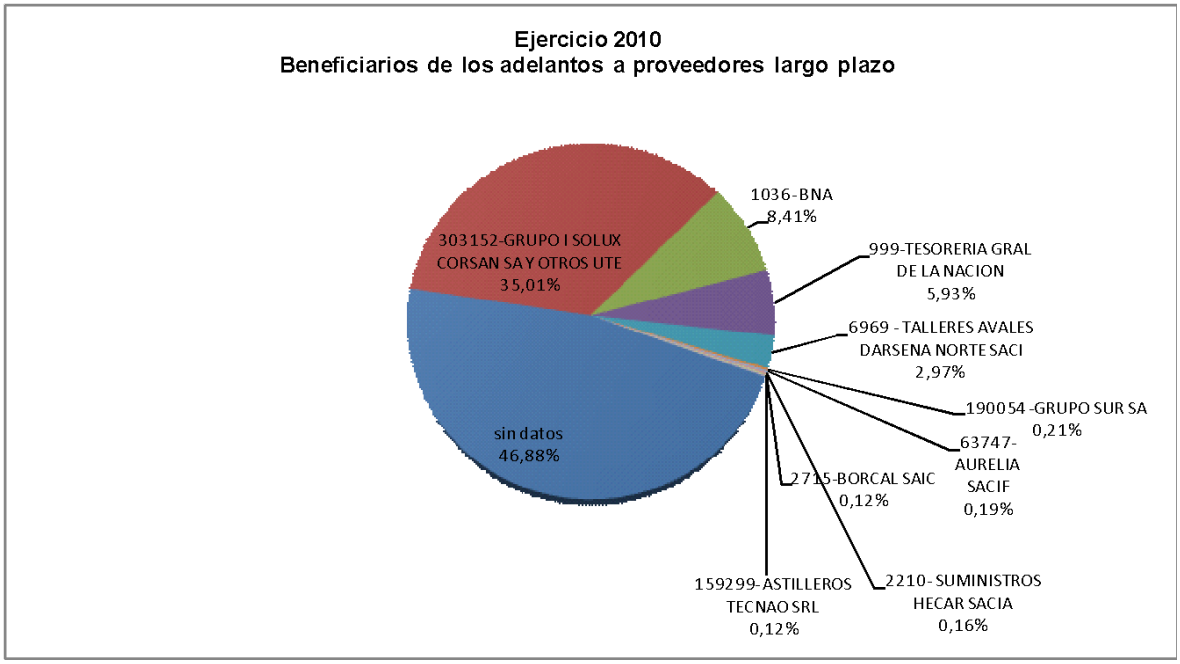
LA INVERSIÓN PÚBLICA POR DECRETO

A partir del ejercicio fiscal 2010, surgió una nueva figura denominada Programa de Inversiones Prioritarias (PIP), por Decreto 949/2010 dejando de lado la Ley de Inversión Pública, favoreciendo la asignación de créditos para inversión a través de mecanismos directos sin la intervención de las autoridades especializadas en la materia.

Los contratistas más beneficiados por el decreto de la obra pública se detallan a continuación para todos los años de LA gestión bajo análisis.:

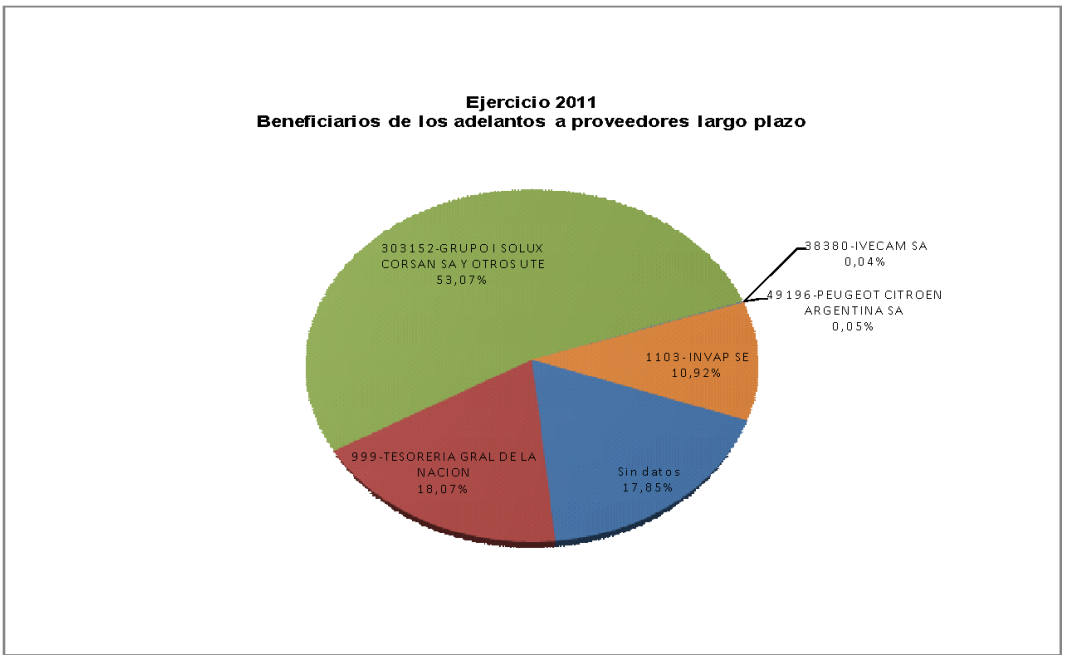
Para el año 2010 el Grupo Isolux Corsan SA y otros UTE resultó el contratista más beneficiado alcanzando un 35.01% de los adelantos. Se evidencia en el cuadro Nª 4 que el 46.88% de los adelantos no se pudo identificar los beneficiarios de los mismos. Este último caso se manifiesta en mayor o menor medida para todos los ejercicios siguientes.

Cuadro N°4



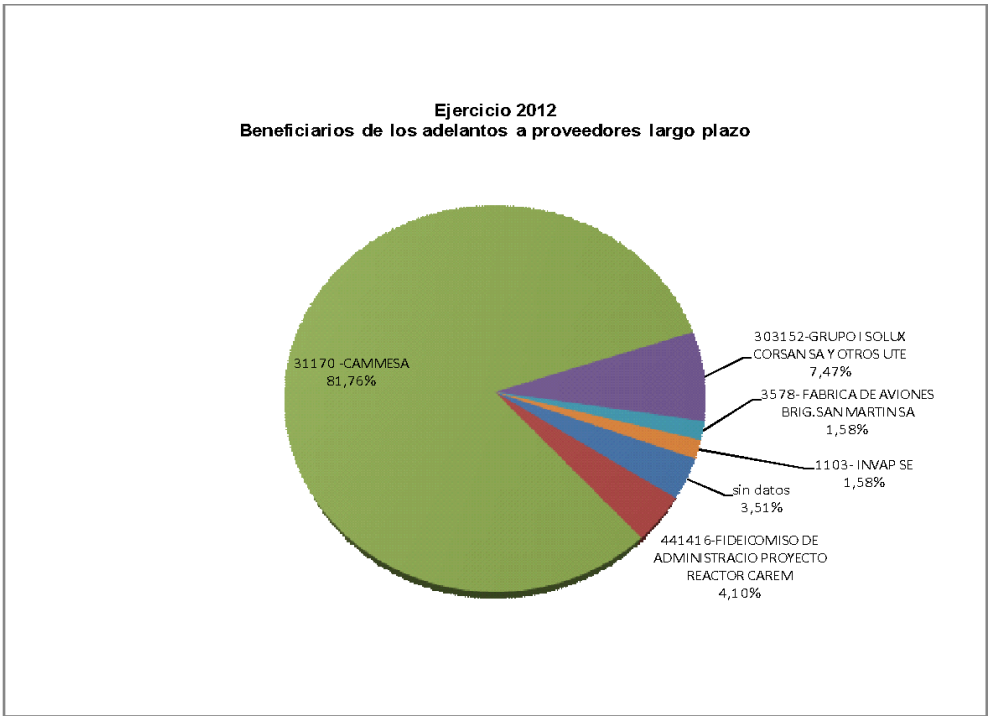
Para el año 2011 el Grupo Isolux Corsan SA y otros UTE recibió 53.07% de los adelantos, que representó $704.160 millones.

Cuadro N°5



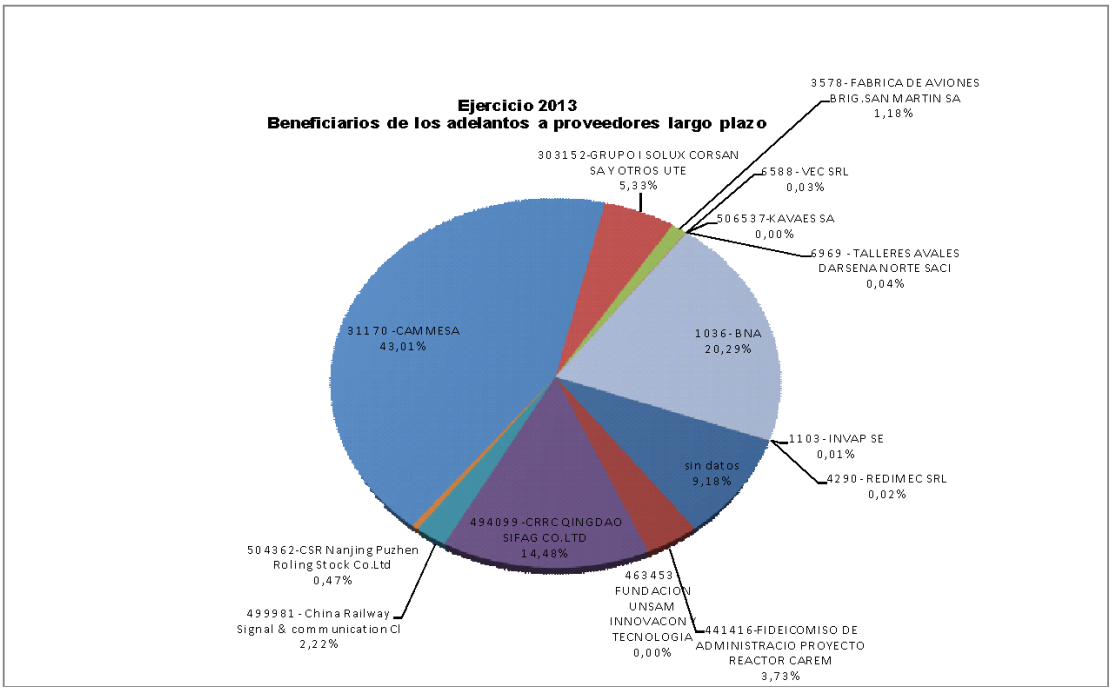
Para el año 2012 CAMMESA recibió 81,76% de los adelantos que representó $666.578 millones.

Cuadro N°6



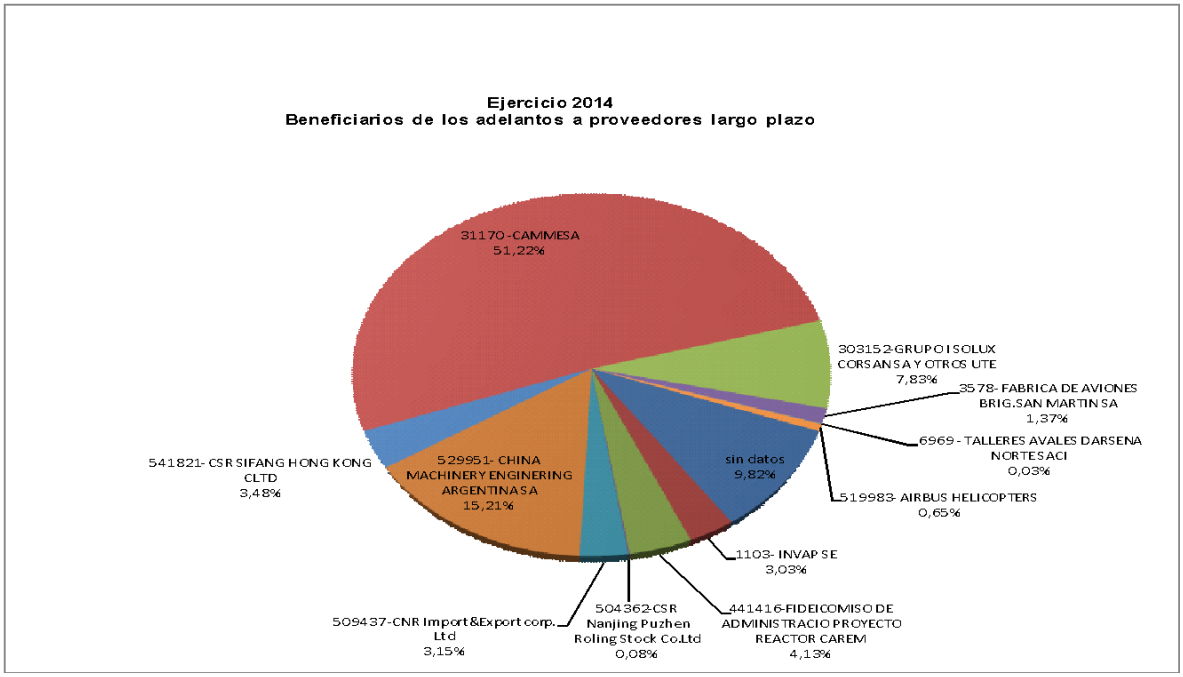
Para el año 2013 CAMMESA recibió 43,01% de los adelantos. Alcanzando $5.819 millones.

Cuadro N°7



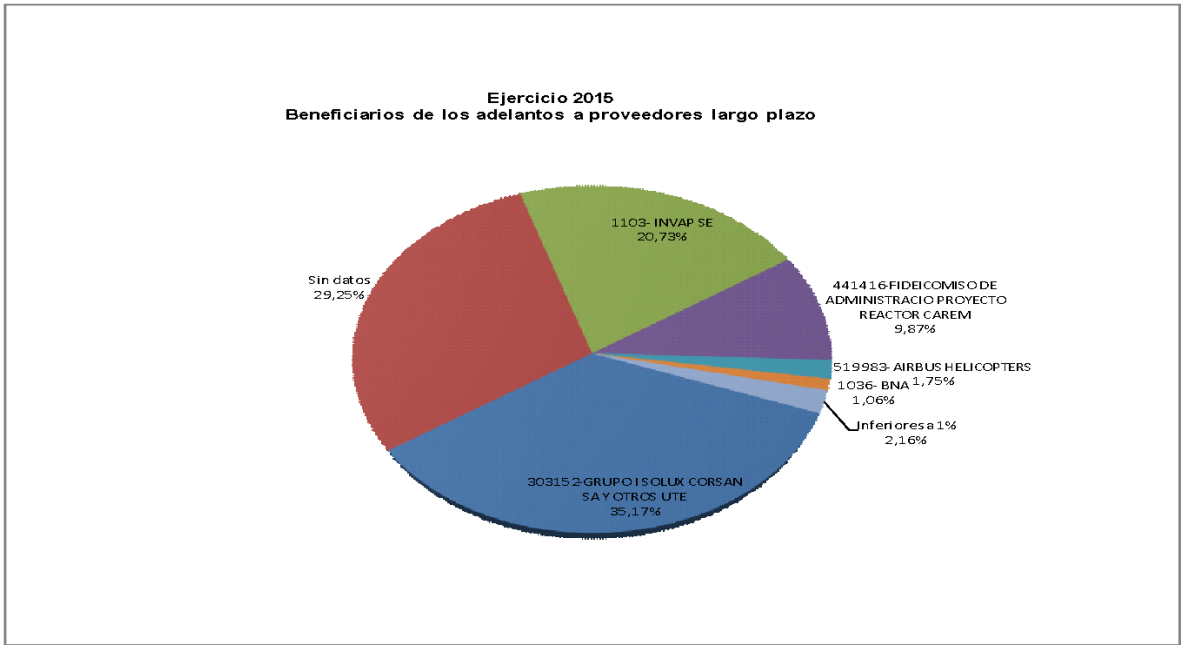
Para el año 2014 CAMMESA recibió 51,22% de los adelantos. Esto implicó $ 10.550 millones.

Cuadro N°8



Para el año 2015 Grupo Isolux Corsan SA y otros UTE recibió 35,17% de los adelantos. Esto representó $ 3.137 millones.

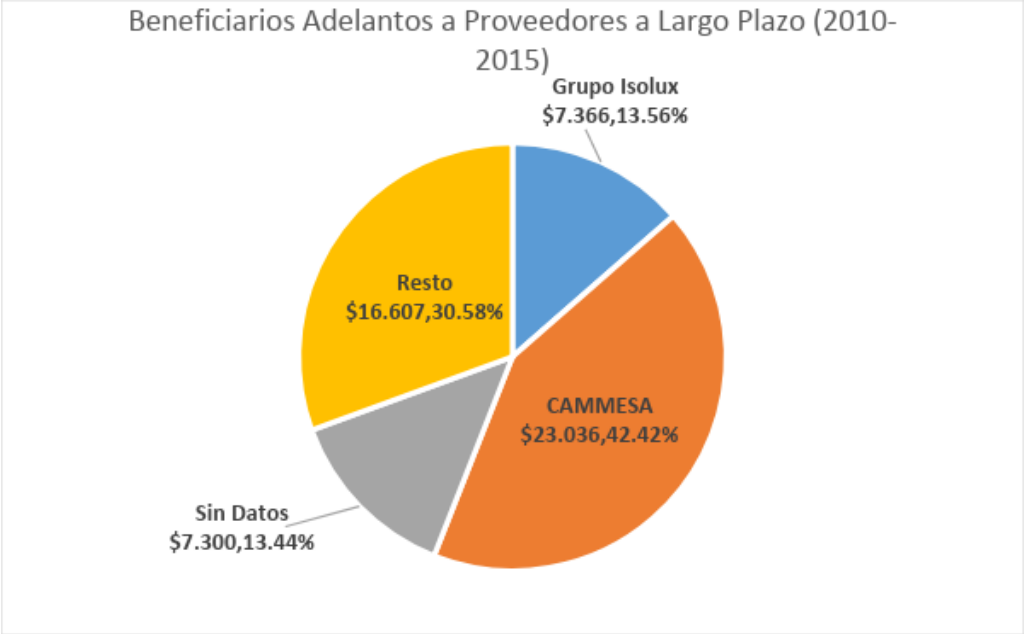
Cuadro N°9



Conforme el Cuadro N°10 se concluye que CAMMESA, Grupo ISOLUX fueron los más beneficiados en las contrataciones financiados con Adelantos a Proveedores a Largo Plazo, debilitando el ciclo del control de los proyectos de la obra pública.

Cabe señalar que en dicho periodo se evidencia un alto porcentaje de fondos públicos dirigidos a beneficiarios sin identificar, generando una ostensible vulnerabilidad del sistema.

Cuadro N°10



OBRAS QUE APLICARON EL MECANISMO DE OBRA DE ADELANTOS A PROVEEDORES

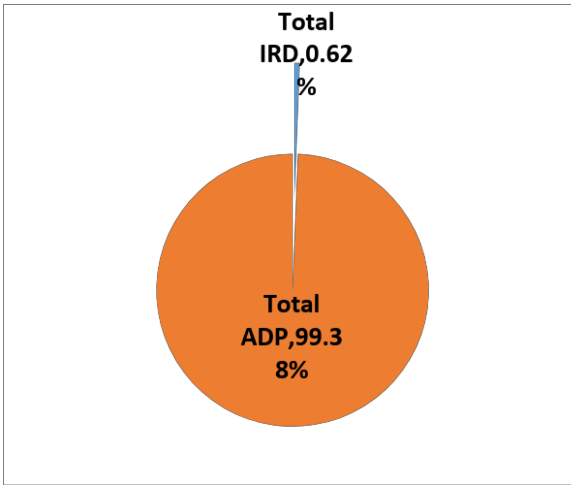
- **Obra: Reacondicionamiento Ex - Línea San Martín- Acuerdo Internacional con la República Popular de China**

Durante los ejercicios 2009-2011, la adquisición de material ferroviario -Acuerdo de Cooperación con la Rep. Popular China se encontró bajo la órbita del SAF 354 (Ministerio de Planificación), Programa 62 Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario -Actividad 6. A partir del ejercicio. 2012 se trasladó dicha obra al SAF 325 (Ministerio de Interior y Transporte), Programa 62.

Como se señala en el cuadro Nº 11 en el periodo (2010-2015), la citada obra, acumuló un devengado de $15.077 millones conformado por un 99% de adelantos a proveedores y ejecutada sin dictamen, contrario a lo indicado por la Res. 125/12 de Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

Cuadro N°11

AÑO	Detalle	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Devengado	%Ejecución
2008	IRD	0	48.750.000	0	0,00%
2009	IRD	40.000.000	0	0	Sin CV
2010	ADP	0	236.291.404	119.220.671	50,45%
2010	IRD	40.000.000	40.000.000	94.637.131	236,59%
2011	ADP	4.536.995.000	393.686.662	299.505.907	76,08%
2011	IRD	40.000.000	0	0	Sin CV
2012	ADP	4.522.995.000	3.956.098.361	161.100.371	4,07%
2013	ADP	11.986.839.300	13.016.674.775	6.068.907.766	46,62%
2014	ADP	8.655.190.000	10.115.363.159	6.018.358.795	59,50%
2015	ADP	8.418.092.400	8.421.785.850	2.410.184.109	28,62%
Total IRD		120.000.000	88.750.000	94.637.131	
Total ADP		38.120.111.700	36.139.900.211	15.077.277.619	
Total general		38.240.111.700	36.228.650.211	15.171.914.750	



Fuente: Base de datos - Informes de AGN. **Montos expresados en pesos. IRD: Inversión Real Directa ADP: Adelantos a Proveedores.**

- **Central Termoeléctrica a Carbón Río Turbio**

Esta obra demuestra la falta de planificación y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos. Tan es así que hasta el ejercicio 2017 la obra está inoperante, en una profunda evaluación y reevaluación, sólo manteniéndose actividades administrativas mínimos. En el cuadro Nº 12 se detallan los créditos asignados en concepto de adelantos para el financiamiento de la obra,

Cuadro N°12

El beneficiario de la contratación otorgada por la Secretaría de Energía, fue el grupo Isolux de España, no entró en operaciones y no está completada aún.

La misma contó con un crédito otorgado de $3.205 millones durante los años 2007-2011, conformado por un 99.18% de aplicaciones financieras y 0.82% de gastos en estudios de factibilidad. Al ejercicio 2015, tuvo un financiamiento con adelantos a proveedores de $ 9.318 millones.

AÑO	CV
2007	$ 591.000.000
2008	$ 620.200.000
2009	$ 582.092.340
2010	$ 709.492.861
2011	$ 676.443.433
2012	$ 668.300.000
2013	$ 721.353.622
2014	$ 1.611.922.798
2015	$ 3.137.658.708
TOTAL	$ 9.318.463.762

DISCRECIONALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL APLICABLES A LOS PLANES DE VIVIENDA

Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "TECHO DIGNO"

Con relación a la Vivienda también hubo irregularidades en la distribución de las transferencias, el programa citado funcionó bajo la órbita del SAF 354-Ministerio de Planificación. El cual se financió con TC, en el periodo (2013-2015). Cabe destacar, que las provincias más beneficiadas en estos 3 años fueron: Buenos Aires, Misiones, Chaco y Río Negro con los respectivos porcentajes 9,14%; 9,34%; 8,49% y 9,41% para el trienio 2013/2015 que se mantuvo con una participación en el total del Crédito Devengado.

Cuadro N°13

Ubicación Geográfica Desc.	2013		2014		2015		2013-2015	
	Devengado Consumido	%	Devengado Consumido	%	Devengado Consumido	%	Total Devengado Consumido	%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	11.368.110	0,25%	13.738.502	0,21%	0	0,00%	25.106.612	0,13%
Provincia de Buenos Aires	495.339.014	10,96%	608.444.087	9,49%	666.728.681	7,90%	1.770.511.782	9,14%
Provincia de Catamarca	213.484.561	4,72%	336.988.565	5,26%	290.733.562	3,44%	841.206.688	4,34%
Provincia de Córdoba	13.364.706	0,30%	101.622.934	1,59%	52.103.739	0,62%	167.091.378	0,86%
Provincia de Corrientes	0	0,00%	132.448.903	2,07%	281.192.004	3,33%	413.640.906	2,14%
Provincia del Chaco	441.075.680	9,76%	680.899.723	10,62%	522.109.664	6,18%	1.644.085.068	8,49%
Provincia del Chubut	130.803.117	2,89%	247.097.015	3,86%	306.345.181	3,63%	684.245.313	3,53%
Provincia de Entre Ríos	340.959.842	7,54%	401.216.972	6,26%	719.956.385	8,53%	1.462.133.198	7,55%
Provincia de Formosa	195.158.807	4,32%	127.218.798	1,99%	339.029.494	4,02%	661.407.100	3,41%
Provincia de Jujuy	103.965.611	2,30%	184.730.828	2,88%	276.467.232	3,27%	565.163.671	2,92%
Provincia de La Pampa	324.590.120	7,18%	163.226.425	2,55%	39.218.008	0,46%	527.034.553	2,72%
Provincia de La Rioja	184.449.253	4,08%	252.651.174	3,94%	193.633.682	2,29%	630.734.109	3,26%
Provincia de Mendoza	255.788.708	5,66%	228.514.157	3,57%	237.661.431	2,81%	721.964.296	3,73%
Provincia de Misiones	234.290.585	5,18%	781.040.361	12,19%	793.242.913	9,39%	1.808.573.859	9,34%
Provincia del Neuquén	162.105.392	3,59%	230.744.170	3,60%	444.619.773	5,27%	837.469.336	4,32%
Provincia de Río Negro	267.147.783	5,91%	582.098.948	9,08%	974.058.686	11,54%	1.823.305.417	9,41%
Provincia de Salta	374.466.829	8,28%	243.083.601	3,79%	317.766.320	3,76%	935.316.750	4,83%
Provincia de San Juan	195.053.408	4,31%	182.201.016	2,84%	436.181.939	5,17%	813.436.364	4,20%
Provincia de San Luis	35.772.490	0,79%	101.175.029	1,58%	221.899.226	2,63%	358.846.745	1,85%
Provincia de Santa Cruz	97.241.222	2,15%	209.507.802	3,27%	153.974.213	1,82%	460.723.237	2,38%
Provincia de Santa Fe	6.135.148	0,14%	92.954.707	1,45%	160.033.497	1,90%	259.123.352	1,34%
Provincia de Santiago del Estero	38.450.858	0,85%	14.732.886	0,23%	373.997.269	4,43%	427.181.013	2,21%
Provincia de Tucumán	270.502.049	5,98%	388.350.919	6,06%	319.133.347	3,78%	977.986.315	5,05%
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	129.024.917	2,85%	103.859.465	1,62%	323.244.972	3,83%	556.129.355	2,87%
Total	**4.520.538.213**	**100,00%**	**6.408.546.986**	**100,00%**	**8.443.331.217**	**100,00%**	**19.372.416.415**	**100,00%**

Alrededor del 80% se destinó a gobiernos provinciales para su administración restando un 20% para los municipios para dicho programa.

A nivel nacional, el criterio de asignación a las provincias y municipios fue crecientemente arbitrario mientras que en el 2003 las transferencias discrecionales representaban el 24% del total con destino a las gobernaciones provinciales y municipales, mientras que en 2012 esa relación fue del 62%.

También las transferencias con destino a los municipios crecieron a lo largo de la administración, sobre todo los municipios de la provincia de Buenos Aires, en el 2010 casi el 80% de las transferencias son canalizadas directamente a dichos municipios.

En el Cuadro N°14 se expone las Transferencias a nivel Nacional en comparación con el resto de otras vías de distribución de fondos.

Cuadro N°14

Ejercicio Fiscal 2010. Gastos de la Administración Nacional.

Incisos	Crédito Inicial	Devengado	%Devengado
Transferencias	192.968.361.362,00	241.330.717.029,80	73,35%
Resto de los Incisos	82.811.062.555,00	87.703.442.568,93	26,65%
Total	275.779.423.917,00	329.034.159.598,73	100,00%

11. CONCLUSIONES

El gobierno kirchnerista estableció un sistema perverso para la administración de los recursos públicos, tanto en el control de subsidios a la prestación de los servicios públicos como respecto de la inversión pública en infraestructura, propiciando así el ejercicio de la corrupción por parte de los funcionarios públicos en connivencia con el sector empresario.

Lo resuelto por el Juez Bonadio en el expediente "Fernandez, Cristina Elisabet y otros s/Asociación Ilícita" Comúnmente llamada **causa de los cuadernos**, corrobora que los elementos encontrados en las anotaciones del chofer, Sr. Centeno, así como en las declaraciones de los "arrepentidos" (funcionarios y empresarios) más otras cuestiones obrantes en la causa, ya habían sido motivo de severas advertencias por parte de los legisladores de la Unión Cívica Radical en el Congreso de la Nación, que en su momento llegaron a solicitar el juicio político del ex Ministro de Obras Públicas e Infraestructura Julio De Vido -mientras estaba en funciones-; como también en diversos informes de la Auditoría General de la Nación, durante todo el período de ese gobierno.

Los hechos descriptos y vividos en nuestro país, tienen el peso suficiente para dejar enseñanzas que no debemos olvidar, para que no se vuelvan a repetir y para que no se presenten situaciones de abuso de poder ni de desatención a quienes denuncian hechos similares.