

Observatorio del Estado Nacional
Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria
Informe 2018¹

1. Introducción

En la presentación del Observatorio del Estado Nacional señalábamos la centralidad del Estado en la disputa por la distribución del poder social y de la renta en la sociedad argentina.² Según se trate de una perspectiva genéricamente identificable como neoliberal o como nacional popular, cada una de estas visiones propondrá ejes de intervención que no es forzado definir como antagónicos respecto del alcance, la profundidad y los temas de agenda.

A partir de esta lógica, el esfuerzo del Observatorio del Estado Nacional se centró en analizar su funcionamiento en su dimensión administrativa (que no ignora al Estado productor de políticas públicas y organizador de la sociedad) en la medida que entendemos que esta mirada es clave para comprender los instrumentos organizacionales que dan lugar al éxito de cualquier política pública, tomando como ejes, la propia administración, la política presupuestaria, el actual impulso de la política de gobierno abierto, así como la relación (particularmente fiscal) entre la nación y las provincias y un proyecto de articulación con el sector privado, a partir de la iniciativa Participación Público Privado para la inversión en infraestructura.

Lo anterior supone que desentrañar el accionar de la “caja negra” del Estado, en sus aspectos administrativos, organizacionales, normativos, presupuestarios, etc. tiene impacto relevante sobre el desarrollo de las políticas sectoriales que impulsa una administración.

Comprender las lógicas de funcionamiento interno y reforzar sus componentes más virtuosos (el compromiso institucional de los funcionarios públicos, la efectividad de la gestión, la fortaleza en su relación con la ciudadanía, la claridad de sus asignaciones presupuestarias, la transparencia de las transferencias a provincias, la ejemplaridad en su relación con el sector privado, como ejemplos) colabora con el más eficaz impulso de las políticas públicas.

El rol de este Observatorio se propuso un doble camino:

- revisar las acciones de la actual gestión de gobierno en un conjunto seleccionado de cuestiones, e
- identificar las problemáticas, áreas o acciones más relevantes que deban encararse en el inicio de un próximo gobierno nacional popular.

Las áreas seleccionadas fueron las siguientes:

¹ Coordinador del Observatorio Nacional 2018: Hugo Cormick. Coordinadores de áreas: Aníbal Jorge Sotelo Maciel (Presupuesto), Maximiliano Rey (Gobierno abierto), Horacio Cao (Federalismo), Beatriz de Anchorena (Transparencia y relación Estado / empresarios) y Hugo Cormick (Empleo público).

² <http://equiposweb.com.ar/observatorio-del-estado/>

1. Aspectos organizacionales y de empleo público del Estado nacional.
2. Análisis del presupuesto nacional.
3. Gobierno abierto
4. Federalismo y relación con provincias
5. Transparencia y relación Estado / empresarios

2. Nuestras observaciones

A partir de la revisión encarada en los cinco equipos de trabajo, se observa que la actual gestión ha emprendido sus acciones con un discurso marcado por la idea de la modernización, en un marco de ajuste fiscal, que supone la reducción del aparato estatal y un cambio abrupto en la orientación de sus intervenciones. En este marco, las ideas de Gobierno Abierto aparecen como el eje central, con acento en la orientación del Estado mínimo, menos regulador y más atento a generar políticas amigables hacia los agentes económicos y actores socio políticos concentrados a la vez que se retoman aspectos de la agenda de la Nueva Gestión Pública.

Esta perspectiva se ha agudizado en la segunda etapa del año 2018, ya que, con el impacto de la restricción de crédito internacional privado y la grave devaluación aplicada en el mes de mayo pasado, el gobierno apostó su continuidad a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que ha generado (en el marco del mítico déficit cero) un mayor ajuste en las cuentas públicas expresado en restricción de la política salarial, restricción en la ejecución presupuestaria, reducción de transferencias a las provincias y cancelación de buena parte de los proyectos de inversión en el marco del acuerdo Participación Público Privado.

Hacia el interior de la administración, en una clásica regresión taylorista, predominan las prácticas de control sobre aspectos formales del empleo (asistencia, puntualidad, por ejemplo) más que la de asignación o reformulación de nuevas o antiguas funciones. Este sesgo privilegiado supone una convalidación del sentido común en la línea de afirmar el aserto sobre el bajo compromiso laboral de los trabajadores públicos, privilegiando las medidas de control y sanción por sobre la motivación y promoción de los trabajadores en función del alcance de objetivos de gestión.

A lo anterior se suma la escasa atención al Convenio Colectivo de Trabajo, que no se explica por una mera cuestión de circunstancia sino que forma parte del corazón del pensamiento neoempresarial instalado en la Administración Pública. Desde sus valores, la relación con los trabajadores es de carácter individual y asimétrica. Buena parte de la literatura dirigida al estudio de las relaciones laborales en el sector público (Oszlak, 2001; Longo, 2004) omite las referencias a la representación colectiva o la considera un obstáculo y un instrumento de presión corporativa.

Como se señala más arriba, estas prácticas se complementan con la desarticulación de áreas o sectores centrales para la gestión del Estado como ordenador de la vida social y protector de derechos de los ciudadanos.

A lo anterior se agrega un importante esfuerzo en la aplicación de la informatización y normalización de procesos emprendidos por el área de Modernización aplicados en el marco de lo subrayado anteriormente.

Paralelamente, su accionar busca disciplinar a los actores provinciales a través de la política de transferencias que, acompañada por la prédica modernizadora busca encuadrar al conjunto de los gobiernos provinciales y municipales en la misma lógica de funcionamiento basado en principios generales del gobierno abierto y de la gestión por resultados.

No deja de ser paradójico que este discurso se dé en un marco en donde predominan las transferencias corrientes por sobre las de capital, que habían caracterizado al periodo anterior. Es claro que las transferencias corrientes se aplican a gastos de este tipo, mientras que, las transferencias de capital son las que se utilizarán en el desarrollo de inversiones que signifiquen transformaciones en la infraestructura, a través de distintas obras públicas que impactarán en la mejora a largo plazo de las condiciones de vida de la población (cloacas, centrales eléctricas, alumbrado público, rutas interurbanas, etc.).

Asimismo, el control del territorio se manifiesta en la política de “Participación Público Privado” que supone el abandono de la gestión estatal de la obra pública, el desarrollo de grandes emprendimientos a través de esta asociación y la reducción de las intervenciones a nivel provincial o local de bajo presupuesto, con lo que la negociación sobre las inversiones de capital queda solo en manos de los actores del Estado Nacional y los grandes grupos empresarios, aunque, como es sabido, las nuevas políticas de ajuste del sector público han paralizado mayoritariamente estas inversiones.

En virtud de los objetivos y avances mencionados, el Observatorio del Estado Nacional continuó con el registro de las acciones estatales en las temáticas seleccionadas y buscó identificar cuáles requieren de una urgente intervención una vez recuperada la gestión de gobierno por el campo popular.

Aspectos organizacionales y de empleo público

Ya se ha hecho mención de que uno de los ejes principales de gestión de Cambiemos se encuentra en la modernización. A estos fines es importante identificar los principales atributos de una propuesta que, en abstracto, podría ser atractiva, pero que requiere ser comprendida en estos mencionados aspectos.

En primer lugar, es posible identificar una reactualización de la doctrina del Estado Mínimo, entendida como la reducción de la intervención del Estado a aquellas funciones que considera “indelegables”, siendo cada día más clara la preeminencia de la dimensión “seguridad”.

Es decir que prima un principio de subsidiariedad del Estado, privilegiando la acción de protagonistas del mercado y determinado tipo de organizaciones no gubernamentales, en cualquiera de las áreas sobre las que pongamos atención. Es importante este señalamiento ya que atraviesa el conjunto de las cuestiones que se han seleccionado en este informe.

La importancia de esto radica en que se parte de una visión negativa sobre el rol del Estado en cuanto a reasignador de recursos, en particular hacia los sectores y problemáticas menos atendidos de la sociedad y se acentúan aspectos formalistas de la relación laboral hacia el interior de la administración.

Ejemplos de estas tendencias se expresan en las soluciones tecnológicas “externas”, la compra de hardware y software propietario, la contratación de consultoras y ONG (como ejemplo emblemático, CIPPEC), desplazando la asistencia técnica de las Universidades Públicas³.

A su vez, se despliega un Plan Federal de Modernización con vocación unitaria, buscando imponer a las provincias y municipios un conjunto de prácticas organizacionales consistentes con aquella visión.

Por otra parte, se define un escenario “inevitable” de ajuste que impacta sobre el empleo público, la gestión de las organizaciones y la eficacia de las políticas públicas.

Si bien el modelo de gestión propuesto no se aleja en lo enunciativo a lo establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional (desarrollar la carrera administrativa basada en el mérito y las competencias, Plan Federal de Capacitación y Desarrollo para los empleados públicos con foco en la Alta Dirección Pública, promover el ingreso al Estado por concursos públicos y transparentes) la privilegiada atención prestada a la Alta Dirección Pública marca un sesgo fuertemente gerencialista.

Sin embargo, la creación de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil supone una separación entre la política de empleo y de gestión de las personas y la negociación colectiva, a la que se visualiza solo como un ámbito de disputa y conflicto y no de marco estructurador de la carrera administrativa y de generación de políticas de empleo acordadas entre el Estado empleador y las representaciones colectivas de los trabajadores.

Como resultado de esta visión confrontativa del Convenio Colectivo, puede observarse el bajo nivel de funcionamiento de institutos paritarios creados por el CCT general tales como la Comisión de igualdad de oportunidades y de trato: (CIOT), la Comisión de condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT) o la Comisión permanente de aplicación de relaciones laborales (COPAR)

Como es sabido, otra característica de este periodo es la enorme cantidad de despidos producidos en la APN. La tabla que sigue muestra la variedad de ámbitos en los que se han producido estos despidos.

ÁREA				
Congreso de la Nación	Cultura	Energía - Minería	Interior	Planificación - Obras Públicas
Presidencia y Jefatura de Gabinete de Ministros	- CCK -	CNEA	Dir. Nac. Migraciones	Relaciones Exteriores
ACUMAR	Teatro Cervantes	YCRT	PROMEBA	Salud
SEDRONAR	Museo Malvinas	Economía	Hábitat y Vivienda	Anlis Malbrán

³ Decreto 336/16.

TELAM	Biblioteca Nacional	Casa de la Moneda	Justicia	Seguridad
Agroindustria	Fabricaciones Militares	Comercio Exterior	ANMAC ex RENAR	ORSNA
RENATEA	Desarrollo Social	Superint. Seguros	DDHH	Vialidad Nacional
Ambiente y Desarrollo	Lotería Nacional	Industria	Inspecc. Gral. Justicia	OCCOVI
Parques Nacionales	Educación	INTI	AFSCA	Trabajo
				ANSES

Una revisión de estos despidos permite ver algunos efectos concretos sobre la capacidad de gestión del Estado.

EJEMPLOS DE IMPACTO DE LOS DESPIDOS SOBRE LA GESTIÓN ESTATAL	
MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA	Eliminación de programas de agricultura familiar y trabajo en territorio en cada una de las provincias.
SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO	El despido redujo el personal administrativo y profesional médico de los centros de reclamos y comisiones médicas en todo el País, dependiente de la Superintendencia de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, generando mayores demoras a los trabajadores que sufrieron accidentes de trabajo contra sus empleadores y las ART.
EX ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL	Incumplimiento de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que luego fuera desarticulado mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia.
EX MINISTERIO DE ECONOMIA	Deterioro del seguimiento del control de precios y de las áreas de protección del Consumidor y Defensa de la Competencia del sistema COPREC aprobado por la Ley 26.993 que dispone un sistema ágil, gratuito para la resolución de los conflictos de consumo de los ciudadanos. Asimismo, se afectó el programa PROGRESAR, al desarticular a los coordinadores territoriales que hacían la difusión del programa.
MINISTERIO DE EDUCACION	Deterioro, y posterior eliminación, del Programa Conectar-Igualdad. Desarticulación del Programa de Formación Docente.
MINISTERIO DE JUSTICIA	Afecta los trámites de inscripción en el Registro del Automotor y reducción y/o cierre de los Centros de Acceso a la Justicia. En materia de derechos humanos, se desmanteló el Programa Verdad y Justicia que brindaba apoyo a los juzgados en las causas por delitos de lesa humanidad.
INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA	Disminución del control de sociedades nacionales y extranjeras.
MINISTERIO DE SALUD	Deterioro de los programas de Salud Sexual y Reproductiva, de Prevención de Enfermedades y Epidemias con camiones sanitarios en el territorio.
SUPERINTEDECENCIA DE SEGUROS	Desmantelamiento del sistema de protección de reclamos y denuncias por abusos en materia de seguros, cerrando delegaciones en provincias de la SSN. Autorización a operar en materia de reaseguros desde el exterior del País, sin la obligación de radicarse en la República Argentina

	ni someterse al control estatal de la actividad. Desregulación de la obligación de dirigir una parte de las inversiones de las aseguradoras en emprendimientos de la economía real o productiva.
ORSNA	Reducción del servicio de regulación de los aeropuertos.
RENATEA	Se desmanteló el Registro Estatal de Trabajadores Rurales, volviendo al Registro anterior a la vigencia de la Ley 26.727 de Trabajo Agrario, el RENATRE, pese a las graves omisiones de control detectadas y con causas judiciales en investigación, ante la existencia de trabajo esclavo o nula registración.

La gravedad de esta política de desestructuración del Estado es posible observarla en el desmantelamiento de organismos que ejercen funciones de regulación y control. Esto supone la ideología del AUTOCONTROL del prestador privado de la política pública, cuya consecuencia es que se abandonan incluso las funciones de control que en los '90 se habían establecido para el Estado.

Por otra parte, si se observa el gráfico siguiente puede notarse cómo, a diferencia del discurso oficial, el gasto en el personal no es significativo en la APN y su reducción, además de limitar aún más la capacidad de acción del Estado, no es relevante en cuanto al ahorro en las cuentas públicas.

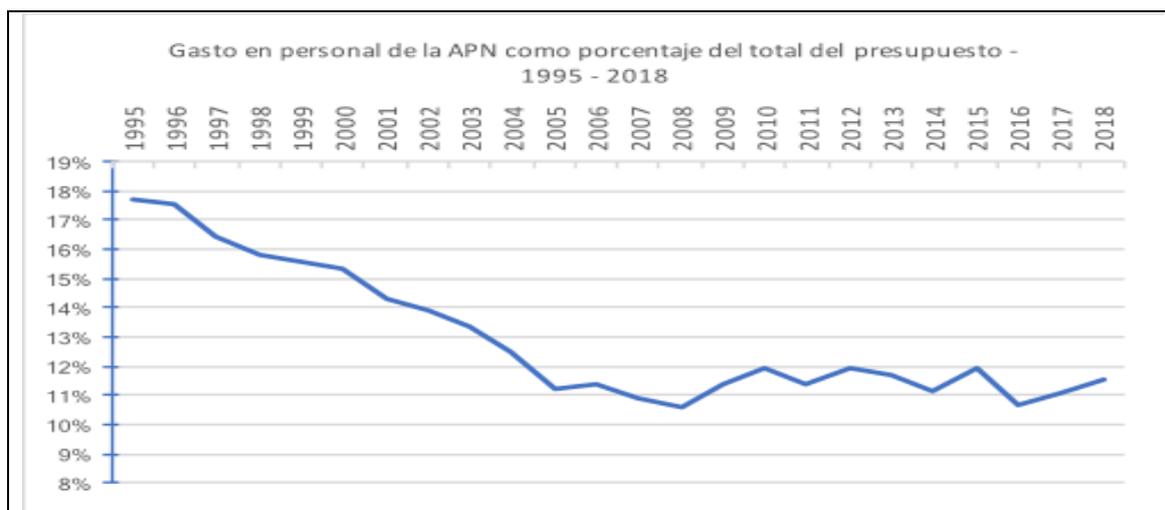


Gráfico 1: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas

Como resultado de la aplicación del principio de “dotaciones óptimas”, el Poder Ejecutivo formalizó una planta determinada de trabajadores públicos en los distintos organismos de la APN, tanto de planta permanente, como transitoria y contratados. Esta formalización dio lugar a la producción de un informe sistemático sobre la planta de personal respecto del que caben algunas reflexiones. En primer lugar, es una deuda permanente de todos los niveles del Estado la publicación de información oficial y sistemática sobre el empleo público. En segundo lugar, la información brindada es exhaustiva. Sin embargo, tiende a mostrar la información con aspectos solapados, que impiden tener una visión adecuada de algunos aspectos críticos. Por ejemplo, hace referencia a la amplia proporción de trabajadores en condiciones de estabilidad sumando trabajadores civiles y no civiles, debiendo entenderse por estos últimos a los pertenecientes a las fuerzas armadas y de seguridad, con lo cual oculta en una primera instancia el alto número de trabajadores civiles en condiciones de precariedad laboral. En

segundo lugar, hace referencia a una baja edad promedio de los trabajadores, sin discriminar entre trabajadores permanentes y no permanentes, lo que da una idea equivocada de esta condición.⁴

Finalmente, el equipo de trabajo “Aspectos Organizacionales y de Empleo Público del Estado Nacional” elaboró una “Encuesta sobre clima laboral en la Administración Pública” correspondiente al segundo semestre 2018. Esta encuesta, que no pretendía reunir condiciones técnicas típicas, buscó identificar ciertas percepciones de trabajadores públicos, habiendo obtenido cerca de 600 respuestas. Con estas necesarias salvedades, se consultó sobre un conjunto de rubros, relacionados con la condición laboral, antigüedad, satisfacción en el lugar de trabajo, grado de representación gremial, aplicación de las diversas normas de gestión (control horario, gestión documental, dotación óptima, etc.). la mayor parte de las respuestas manifestaron las incertidumbres respecto de la seguridad laboral así como la confianza en las representaciones sindicales.⁵

Presupuesto Público

Déficit

La administración Macri ha vuelto a poner a la Argentina en la senda del alto déficit fiscal. Mientras intentan enmascarar la situación centrandó su discurso en la reducción del déficit primario, el resultado financiero total de las cuentas públicas continúa deteriorándose.

El déficit en sí mismo no es malo: si se invierte de manera estratégica, puede ser un recurso crítico para propiciar el desarrollo. Si adolece, en cambio, de efectos positivos y redundó en un endeudamiento externo que priva al Estado de autonomía en el manejo de su economía, sus consecuencias son desastrosas.

La Argentina ha estado acostumbrada al déficit. Durante gran parte del siglo XX, su resultado financiero fue negativo. Como se puede observar en el Gráfico 2, la década del '60 y particularmente las del '70 y '80 se caracterizaron por un alto déficit público, la década del '90 registró mejores resultados como producto de las privatizaciones, pero hay que esperar al 2003 para encontrar un cambio en el patrón de comportamiento de este indicador. Recién ese año se registra un resultado financiero positivo (1,6%) que se mantuvo en ese signo durante toda la presidencia de Néstor Kirchner y hasta el año 2008, inclusive. El año 2004 fue el ejercicio de mejor resultado financiero, inédito en la historia contemporánea: 3,67% del PIB. El promedio de los cinco años de guarismos positivos fue 1,4 por ciento.

⁴ Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP) (2018). Decreto 365/17. Dirección de Investigaciones y Publicaciones, del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y de la Dirección de Sistemas de Información de Empleo. Secretaría de Gobierno de Modernización Jefatura de Gabinete de Ministros (Base Integrada de Empleo Público (BIEP)). (<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico/biep>).

⁵ Esta Encuesta fue presentada en el III Congreso sobre Estado y Administración Pública organizado por FLACSO.

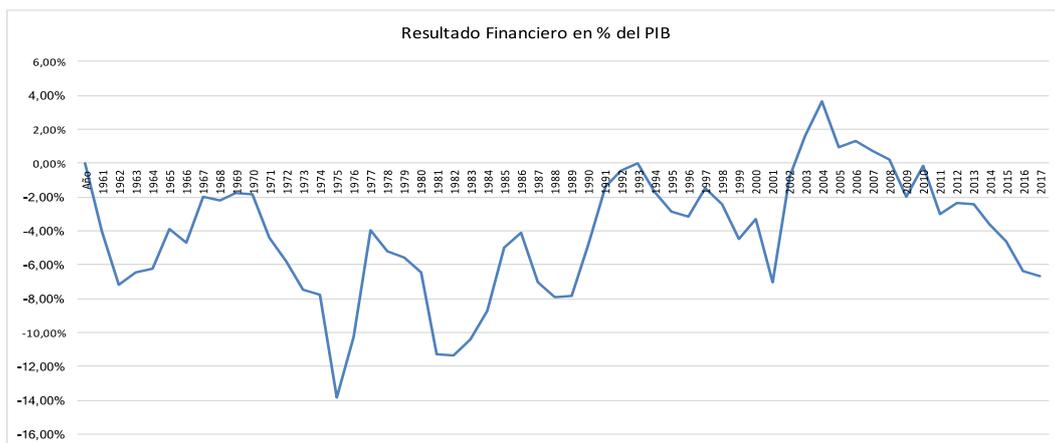


Gráfico 2: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas

A partir de allí, el resultado financiero volvió a ser negativo: el primer periodo de Cristina Fernández arrojó un resultado financiero promedio de -1,3% del PIB, igual más bajo que el de los predecesores del ciclo kirchnerista. El promedio de los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner alcanzó el -2,3% del PIB, similar al de la década del '90, pero sin contar con la incidencia de las privatizaciones y la descentralización. La cifra más alta de esta etapa fue la de 2015: CFK deja el poder con un déficit de -4,6%.

La administración Macri ha vuelto a poner a la Argentina en la senda del alto déficit: 6,5% del PIB en 2016 y 6,7% en 2017. Estos niveles de déficit se ubican entre lo más altos desde el advenimiento de la democracia, cifras comparables a la del 2001 o a las de la hiperinflación.

La situación se agrava por completo si se tiene en cuenta el acelerado endeudamiento externo de los últimos dos años y el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que quita completa autonomía al país en el manejo de la política económica. Y también restringe las posibilidades de despliegue de las políticas públicas en general y de aplicación mecanismos de distribución del ingreso dada las exigencias de recortes para reducir el déficit primario. El país convivirá por años con alto déficit fiscal en el que el peso del pago de los intereses de la deuda irá ganando una proporción mayor respecto del ocasionado por el gasto en políticas.

Revisando estos datos sobre más de medio siglo de historia reciente de la Argentina, resulta curioso que se hable de “fiesta populista” para referirse al periodo que puede arrogarse el logro histórico de ser el responsable del único lapso con superávit de los últimos 60 años y del periodo más bajo de déficit fiscal. Aun reconociendo que CFK dejó su gobierno con un resultado financiero de -4,6 %.

Inversión pública

El ciclo kirchnerista no sólo se caracterizó por disminuir el déficit fiscal, sino que lo hizo incrementando significativamente el gasto en seguridad social y la inversión pública. Sin embargo, asistimos ahora a lo que se puede caracterizar como un “derrumbe de la inversión pública”

El kirchnerismo impulsó, durante sus 12 años, un fuerte aumento de la inversión pública. Durante la década del 90, el gasto de capital de la administración pública nacional nunca superó el 9%, llegando a ser inferior al 5%, al momento de iniciarse la gestión de Néstor Kirchner. A partir de allí, fue siempre superior al 10%, se ubicó en un promedio del 12% para el periodo, llegando a superar el 16 % en dos ocasiones, 2006 y 2014 (ver Gráfico 3).

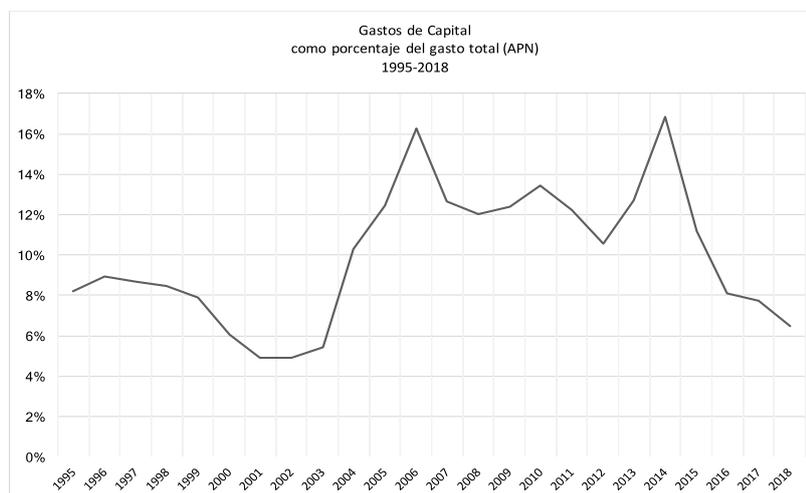


Gráfico 3: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas

En términos de porcentaje del PIB, la inversión pública del sector público argentino se ubicó por encima del 4%, desde el año 2009. El promedio de las tres gestiones kirchneristas es de 3,9% del PIB, en tanto que, dentro de ese ciclo, el promedio de las dos gestiones de Cristina Fernández es de 4,1% del PIB.

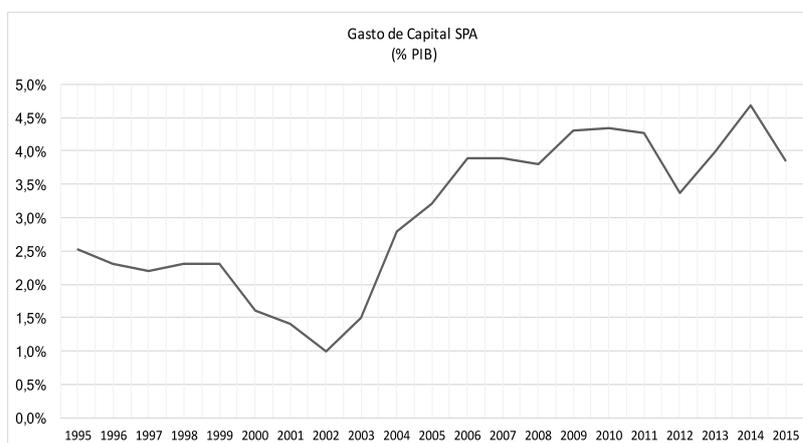


Gráfico 4: Elaboración propia con datos del INDEC y del Ministerio de Hacienda y Finanzas

Se estima que la Argentina debe mantener un ritmo de inversión cercano al 4% del PBI durante al menos 10 años para poner su competitividad a tono con los países de la región (FMI, BM). Sin embargo, la administración Macri a efectos de controlar el déficit fiscal primario, programó para 2018 un gasto de capital de apenas 8% del presupuesto de la administración pública nacional, es decir, \$211.000 millones. Esta cifra fue reprogramada al inicio del ejercicio a

\$185.700 millones, representando el 6,5% del presupuesto (el porcentaje más bajo de los últimos 14 años) y tan sólo un 1,5% del PIB proyectado para ese año.

En el inicio de la crisis cambiaria de mayo, el gobierno anunció un recorte de 30.000 millones de pesos a las obras públicas; a mediados de junio, en el marco de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se hizo un segundo anuncio de 60.000 millones. Si estos recortes se concretaran, el magro presupuesto destinado al gasto de capital podría caer a la mitad, de modo que el país entraría en una situación crítica que podría caracterizarse como *derrumbe de la inversión pública*.

Gobierno Abierto

Conceptualmente, los programas de gobierno abierto se orientan a aumentar el protagonismo y la colaboración social con el Estado, con base en los principios de transparencia y participación.

En ese sentido, es uno de los ítems que el actual gobierno ha incluido en su Plan de Modernización (Decreto 434/2016) y en términos generales ha sido incluido con preponderancia en el discurso que desarrollan las más altas autoridades del área. También la Ley de Acceso a la Información Pública 27.275 (2016) se basa en principios doctrinarios alineados a estándares internacionales y al enfoque de Derechos Humanos.

Sin embargo, la práctica contradice estos principios. Si bien existen diversas iniciativas, además de la Ley mencionada, dos de las más relevantes son: el III Plan Nacional de Acción de GA, elevado oficialmente por la República Argentina a la Open Government Partnership (OGP) y el Plan de Apertura de Datos, cuya materialización pública es el Portal Nacional de Datos Públicos (www.datosabiertos.gob.ar).

* III Plan Nacional de Acción de GA

Contiene cuarenta y cuatro Compromisos ante la OGP, de los cuales treinta y tres son del ámbito nacional (por ministerios) y el resto de provincias que se han sumado a la iniciativa.

A su vez, estos compromisos se subdividen de la siguiente forma: 13 de Transparencia; 7 de Rendición de cuentas; 10 de Participación ciudadana; 3 de Tecnología e innovación.

Los compromisos son voluminosos pero cualitativamente se componen de muchas actividades que hacen a la cocina de la política pública y no al flujo ni al derecho a la información pública (muchos compromisos son reuniones o declaraciones de principios que se completan con minutas de reuniones).

El acceso al grado de avance del cumplimiento es dificultoso. Si bien existe en la web una plataforma que contiene los compromisos y la información que los componen, en algunos casos, se informan hitos cumplidos que no contienen la información comprometida.

En función de lo descrito en ambos párrafos previos (irrelevancia de los ítems comprometidos y carencia de certeza de la afirmación del cumplimiento) es difícil hacer una evaluación precisa del avance en los propios términos en que lo plantea el macrismo, lo cual no impide afirmar que estos términos son de poca utilidad para el ciudadano.

En consecuencia, lo lábil de su contenido lleva a pensar en el para qué del Gobierno Abierto como plataforma democrática de acceso a la información, que en el caso estudiado claramente no se cumple.

Ahora bien, aunque estos compromisos remiten a tareas a realizar por los ministerios nacionales, fueron construidos con la participación de cincuenta y cuatro organizaciones sociales. Sin embargo, no hay registro alguno de cómo son esos aportes, cuáles son y cómo

influenciaron estas opiniones en la toma de decisiones. Expresar esto sería asegurar una consulta efectiva, representatividad y retroalimentación.

Observando las organizaciones invitadas a participar y la cantidad de temas en los que participan, quedan afuera un conjunto importante de actores: sindicatos, organizaciones de consumidores, organizaciones de mujeres, Adultos Mayores, diversidad de Universidades, etc.

* Portal Nacional de Datos Públicos

El mismo contiene doce sectores de políticas con gran cantidad de *datasets* cada uno, sobre diversos rubros del sector. A su vez, cada *dataset* está compuesto por tablas Excel que varían según su sector y rubro de políticas, pero que poseen una característica común: un largo listado de casos en los cuales se pueden leer varias categorías que informan su devenir.

Esta composición (muchas variables cruzando varias categorías) produce que sólo expertos en la materia puedan hacer una lectura provechosa de los mismos (aunque es justo mencionar que la idea de presentar datos en bruto, sin elaboración por parte del Estado, colabora con esta situación).

*Aplicación de la de Acceso a la Información Pública 27.275 (2016)

Siendo la AAIP el órgano de aplicación y custodio de su cabal cumplimiento y revisor de las conductas de los organismos que evalúa, su propio accionar se supone ejemplar e impecable en la materia.

La AAIP informa mediante un cuadro “¿Qué organismos no cumplen con la Ley de Acceso a la Información Pública?” <https://www.argentina.gob.ar/que-organismos-no-cumplen-con-la-ley-de-acceso-la-informacion-publica>

Cabría esperar que este punto contenga información abundante y contundente. Nada de eso ocurre. Bajo este ítem (organismos que no cumplen con la Ley de Acceso a la Información Pública), en la página WEB de la Agencia de Acceso a la Información Pública a la fecha se informa sobre apenas 3 (TRES) resoluciones de intimación de la Agencia de Acceso a la Información Pública desde la entrada en vigencia de la ley de su creación (setiembre de 2017): Es decir, el promedio arroja una intimación por cuatrimestre, si bien las 3 se verifican dentro de un lapso menor a 45 días en el primer trimestre de 2018, y ninguna más desde entonces. Se trata de un número insignificante de intimaciones que evidencia falta de operatividad real de la AAIP en su rol de órgano administrativo impulsor del procedimiento de suministro de información a requerimiento de terceros.

Pero además, como se ve, de esas tres intimaciones, dos son contra un mismo organismo (AFIP), y una contra EDESUR, y dieron lugar a las únicas tres resoluciones a favor del requirente de información (ACIJ, y dos particulares)

Según el cuadro de la página (reproducido arriba), en apariencia se publica la respectiva “respuesta del organismo”. Pero al clicar, en los dos primeros casos aparece lo siguiente (fecha de primera consulta 25/06/18; al 13/07/18 permanecía igual): “Sitio en mantenimiento”!!!

Y en el último caso (resolución AAIP N°16E/2018) ni siquiera figura un link aparente para la “respuesta del organismo”. Es decir, se simula informar sobre el punto, pero los datos no existen.

Además de lo señalado, cabe destacar que tampoco existe información sobre la conclusión final de esos reclamos (es decir, si el organismo finalmente cumplió con la intimación y de qué modo, o si no lo hizo).

En conclusión, tanto en el Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto, en el portal de datos abiertos, como en la aplicación de la mencionada Ley, nos encontramos frente a un sistema que ayuda escasamente a la transparencia y al involucramiento social, puesto que no es eficaz

en su cometido, no posee control exhaustivo y se conforma con mayoría de hitos irrelevantes y un conjunto de datasets de difícil acceso y lectura.

Esto lleva a plantear si estamos ante una estrategia de presentar sin mostrar y si se muestra lo irrelevante para esconder lo importante.

Federalismo. relación Nación Provincias

En lo que hace a las transferencias presupuestarias⁶ a las provincias, se observa una disminución en su volumen y un importante cambio en su calidad, ya que crecen (en términos relativos) las transferencias corrientes y disminuyen las de capital, como se observa en el gráfico siguiente.

El gráfico que se presenta a continuación permite ver que lo que ya se señalaba, sobre la importancia de los gastos de capital durante la gestión Kirchnerista, también ocurre en el ámbito de las transferencias presupuestarias.



Gráfico 5: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas

En forma paralela, se despliega otro proceso, tal vez más notorio y nocivo, que tiene una doble perspectiva:

- una tendencia hacia la reducción del volumen y cantidad de transferencias presupuestarias -complemento en alguna medida obvio al citado cierre de programas-, y
- una reasignación arbitraria de las partidas, que tiene como ganadoras absolutas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y Córdoba.

Es de hacer notar que este escenario favorable a CABA y Buenos Aires se une a mejoras en otros recursos de origen nacional (coparticipación a CABA, ayudas extraordinarias a Bs. As., incremento de la deuda de ellas con la Nación) que les genera un escenario totalmente diferente al del resto de las jurisdicciones.

⁶ Es importante diferenciar las transferencias presupuestarias -generalmente vinculadas a acciones, obras o programas de gestión conjunta Nación/Provincias- de otros recursos de origen nacional de transferencia automática, como la coparticipación federal de impuestos.

Participación Público Privado

Para compensar el derrumbe del gasto público en infraestructura, Cambiemos recurre al régimen de participación pública privada (PPP) que le permite, al mismo tiempo, ampliar oportunidades de negocios remercantilizando ámbitos de provisión de bienes y servicios públicos. Mediante este mecanismo las empresas privadas asumen la provisión de infraestructura -en el marco de un contrato de largo plazo con el Estado- haciéndose cargo del financiamiento, en tanto que el Estado comienza el repago recién en el 2020⁷ al año siguiente de concluida la gestión de la administración Macri.

El Presupuesto 2018 contempla un gasto de capital de \$185.745 millones⁸ y autoriza en su artículo 59 obras de PPP por \$2.184.612 millones (dos billones ciento ochenta y cuatro mil seiscientos doce millones de pesos)⁹, aproximadamente U\$D113.000 millones¹⁰ a honrar en ejercicios futuros de 2020 a 2034¹¹. La magnitud de estos compromisos -que equivale a 12 veces el presupuesto de inversión pública vigente- constituye ya un grave riesgo fiscal, por su impacto en términos de deuda y déficit -más allá de si se consolidan formalmente como tales o no- y por sus consecuencias en los presupuestos de los ejercicios venideros.

Obras PPP autorizadas en el artículo 59 de la Ley de Presupuesto 2018

⁷ A través de pagos por disponibilidad de obra en pesos (TPD) y de títulos de pago por inversión (TPI) en dólares.

⁸ De acuerdo a la Decisión Administrativa de Distribución de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En la Ley se aprueba \$210.940 millones como límite máximo de gasto.

⁹ Esta cifra, se ha incrementado significativamente para adecuarla a las variaciones del tipo de cambio. Decreto 545/2018

¹⁰ Calculado el tipo de cambio promedio contemplado en el presupuesto 2018 (\$19,3).

¹¹ En la Ley de Presupuesto 2018, los proyectos de PPP no están en el gasto aprobado en el Artículo 1, ni en sus planillas anexas. Sólo aparecen en el Artículo 59 que contiene una autorización general para la contratación de obras por PPP, de las que, en las planillas anexas al artículo, sólo figuran los nombres de los proyectos, los pasivos que generarán en ejercicios posteriores y el avance de obra esperado. Se trata de 103 proyectos que van desde la construcción de cárceles y hospitales hasta la construcción de carreteras e infraestructura ferroviaria, pasando por obras de saneamiento básico, viviendas y acueductos.

PROYECTOS PPP	\$ a pagar en 2018 y 2019	\$ a pagar en 2020	\$ a pagar desde 2021 hasta 2034
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Cárceles, 3 proyectos- Pcia de BsAs	0	0	87.655.811.179
Ministerio del Interior - Hospitales - 6 en Pcia de Buenos Aires y 1 en Neuquén	0	0	48.320.567.916
Ministerio de Transporte - Rutas y Autopistas - 29 proyectos	0	43.614.253.820	655.445.923.680
Ministerio de Energía y Minería - 9 proyectos	0	0	182.214.560.633
Ministerio del Interior - Viviendas	0	0	115.048.971.229
Ministerio del Interior - Programa 73 Recursos Hídricos (40 proyectos)	0	0	700.689.913.192
Ministerio de Transporte - RER y Trenes (8 proyectos)	0	0	343.180.989.161
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	0	0	8.441.058.078
TOTAL	0	43.614.253.820	2.140.997.795.068

Riesgos de la PPP

-Riesgo fiscal a futuro. La PPP “compra espacio fiscal a futuro”: las obras se pagan al finalizar comprometiendo gestiones futuras.

-Incremento excesivo del costo de las obras. La experiencia internacional indica que el costo de las obras PPP es en general superior al de la obra pública tradicional: costo financiero superior, costos de transacción más altos, competencia limitada y frecuentes renegociaciones.

-Traslado de riesgos y costos al Estado por parte de las empresas privadas. El Estado ofrece garantías y compensaciones por los riesgos del sector privado.

-Aumento de costos para los usuarios finales. En la pulseada por los riesgos y costos, el gobierno cede y las empresas maximizan ganancias. El ciudadano pierde por dos lados: el Estado paga más por la obra y los ciudadanos pagan más por el servicio.

Los PPP no se implementan por razones de eficiencia, como se arguye, sino para eludir las restricciones presupuestarias y postergar el registro de los costos fiscales de la prestación de servicios de infraestructura. Este mecanismo genera pasivos contingentes que no se expresan en el presupuesto ni se contabilizan como deuda.

Algunas reflexiones

Estas observaciones permiten subrayar que no se trata de una gestión “fallida” sino que el desmantelamiento del Estado como reasignador de recursos es una acción deliberada, ya que la actual gestión

- Cree que el Estado es una pesada carga para el sector privado.
- Administra el Estado con la lógica gerencial aplicada a una empresa más.
- Tras el discurso del achicamiento de la Administración Pública
 - Desmantela funciones estratégicas del Estado
 - Despide masivamente trabajadores

- Incorpora consultoras y ONG como asesorías externas
- Encubre la instauración de una administración paralela a través de consultoras y ONG's
- Sobredimensiona las funciones directivas
- Encubre la ausencia de información pública con gran cantidad de información, aunque descontextualizada.
- Desarticula la función planificadora del presupuesto público, ya que buena parte de sus funciones de inversión son transferidas al programa de Participación Público Privado.
- Reduce la capacidad de inversión de las provincias y ahoga la autonomía de las provincias opositoras, por la vía de restringir su financiamiento.
- Transfiere a los grupos concentrados la administración de la obra pública
- Cuenta con un Plan de Negocios más que con un Plan de Gobierno.
- Vuelve a poner la carga de la deuda en el funcionamiento del Estado y en las condiciones de vida de la sociedad.
- Organiza un Estado Gerencial Policial garante de negocios privados.