

La Auditoría General de la Nación ejerce un rol fundamental en el control de la infraestructura y los servicios públicos. A pesar de las dificultades que enfrenta, la AGN brinda al Poder Ejecutivo las herramientas necesarias para lograr una mayor racionalidad y eficacia en el manejo de esos sectores.

# La AGN y el control de los servicios públicos



## LEANDRO DESPOUY

Jurista argentino que preside desde 2002 la Auditoría General de la Nación.

Es Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados. En 2008 recibió el Premio Justicia en el Mundo de la Fundación de la Unión Internacional de Magistrados en mérito a su trayectoria en derechos humanos.

## I. MARCO GENERAL

La Reforma Constitucional de 1994 confirió a la Auditoría General de la Nación (AGN) atribuciones y facultades propias, poniendo bajo su órbita el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública, centralizada y descentralizada, cualquiera que fuera su modalidad de organización. Estableció su intervención necesaria en el trámite de aprobación o rechazo de las Cuentas de Percepción e Inversión de los Fondos Públicos y confirió al Congreso la facultad de ampliar –pero no de reducir– el alcance de sus competencias<sup>1</sup>. De esta manera, la AGN obtuvo rango constitucional y autonomía funcional y conservó las atribuciones que le confería la Ley 24.156 en todo lo relativo a los servicios públicos.

En lo que concierne a estos últimos, la AGN controla las actividades desarrolladas por los entes de regulación de cada sector de servicio y de las empresas concesionarias, en cuanto a las obligaciones contractuales. La competencia de la AGN

se extiende también al control de los procesos mismos de licitación y privatización de los servicios, las eventuales renegociaciones y, más recientemente, las estatizaciones.

Dado el importante volumen de actividades del Estado que deben ser controladas por la Auditoría –con carácter ex post–, sus tareas se programan en base a un plan anual, fijando los objetos y los organismos a ser auditados, y su rotación, excepto en las actividades que han adquirido carácter permanente, como el dictamen sobre la Cuenta de Inversión, las auditorías financieras sobre el Banco Central o la Administración Federal de Ingresos Públicos.

El alcance y complejidad de las tareas que desempeña la AGN en materia de servicios públicos se ha ido ampliando y adaptando en el transcurso del tiempo, en función de los cambios producidos en esta área: nos referimos, por ejemplo, a las privatizaciones relacionadas con las directrices del Consenso de Washington en los años 90, las reestatizaciones recientes, el cada vez mayor recurso a fondos fiduciarios,

1. El presidente de la AGN es designado –según lo dispuesto por el artículo 85 de la Constitución Nacional– a propuesta del partido político de oposición con mayor número de bancas en el Poder Legislativo Nacional. Los restantes seis miembros del Colegio de Auditores Generales –dos por la mayoría y uno por la minoría de ambas cámaras del Congreso– se eligen según lo estipulado por la Ley 24.156, de Entidades Financieras, que asigna la representación de mayorías y minorías. De este modo se propician condiciones que, cuando prevalecen las mayorías afines al Poder Ejecutivo, pueden aminorar la efectividad de las tareas de control externo.



subsidios, inversiones a cargo del Estado con gerenciamiento privado, entre otros, que representan un enorme desafío para la Auditoría General de la Nación.

Recordemos que en la segunda mitad del siglo pasado el Estado concentraba la propiedad y explotación de casi todos los servicios públicos que en los 90 serían transferidos al sector privado, incluso en áreas como el correo y el control del espectro radioeléctrico, algo sin antecedentes en el mundo.

**Asistimos actualmente a la implementación de nuevas modalidades de gestión y prestación que entrañan una gran complejidad institucional, pues están vigentes contratos cuyo proceso de renegociación no han finalizado aún<sup>2</sup>, mientras que otros han sido rescindidos. En este contexto debe tenerse en cuenta el mantenimiento de las intervenciones en los entes reguladores, un marco jurídico poroso y disperso originado en la Ley de Emergencia Económica y sus sucesivas prórrogas, con una amplia delegación de facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y la posibilidad de este último de ejercer los denominados “superpoderes” en materia de ejecución presupuestaria.**

---

2. Nos referimos por ejemplo a los contratos de los ex ferrocarriles de pasajeros Mitre, Sarmiento y Belgrano Norte.

## II. LA ACTIVIDAD DE LA AGN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Una breve síntesis de los principales hallazgos de auditoría realizados por la AGN desde 2002 nos permite destacar importantes debilidades que han sido reflejadas en los informes y brindar un panorama más claro sobre la situación en examen.

En una caracterización general encontramos, en primer lugar, observaciones sobre incumplimientos contractuales:

- **por insuficiencia de inversiones** (caso aeropuertos, ex Aguas Argentinas, corredores viales, control del espectro radioeléctrico –Thales Spectrum–, comunicaciones satelitales –Nahuel-Sat, distribución de gas);
- **por canon impago de manera parcial o total** (aeropuertos, Correo Argentino, ferrocarriles de carga); y, en casos diversos,
- **por falta de presentación de información adecuada** para el control de la prestación, **litigiosidad permanente y no observación de estándares de calidad.**

Algunos consideran que la salida de la Convertibilidad y la consecuente crisis financiera es el fundamento principal de los incumplimientos contractuales. Sin embargo, informes de la AGN han constatado y verificado incumplimientos graves con anterioridad a la crisis de 2001, cuando el país tenía altos

**Es de esperar que la futura conformación del Congreso Nacional, al existir un mayor equilibrio entre las fuerzas del gobierno y las de la oposición, abra un escenario más favorable para el ejercicio de las funciones de control propios del Poder Legislativo.**

niveles de crecimiento. Incluso se ha comprobado que, en algunos casos, esos incumplimientos ya entonces constituían causales de rescisión de contratos.

De todos modos, podemos afirmar que **los informes de la AGN sobre los casos del Correo Argentino, Thales Spectrum, Nahuel-Sat y el ex ferrocarril San Martín, donde se verificaron incumplimientos graves, motivaron, o eventualmente dieron sustento a que se revocaran sus concesiones.** Otros informes, como los que tienen por objeto la gestión de los corredores viales o el de la hidrovía Santa Fe-Océano, abrieron amplias polémicas sobre la forma en que el Poder Ejecutivo llevó adelante la licitación (corredores viales) o la renegociación contractual (hidrovía).

Es de esperar que la futura conformación del Congreso Nacional (en diciembre de 2009), al existir un mayor equilibrio entre las fuerzas del gobierno y las de la oposición, abra un escenario más favorable para el ejercicio apropiado e intenso de las funciones de control que la Constitución confiere al Poder Legislativo.

También observamos deficiencias en las actividades de los entes reguladores y de otras autoridades relacionadas con la regulación de los servicios públicos, entre las que se destacan: debilidades en el control de las inversiones realizadas por los concesionarios; incumplimientos no sancionados; carencia de impulso a políticas de competencia; escasez de iniciativas para implantar políticas que beneficien a los sectores desfavorecidos.

**Se evidencia una notoria falta de atención a los reclamos de los usuarios, lo que constituye claramente una falta grave, no sólo porque se lesionan derechos consagrados en el artículo 42 de la Constitución Nacional, sino también porque los reclamos y la opinión de los usuarios son parámetros de referencia para evaluar la calidad del servicio y, en consecuencia, corregir desviaciones.**

Estas debilidades se registran no sólo en el comportamiento de las agencias regulatorias sino también en la intervención del concedente o de la autoridad de aplicación. Señalamos, a título de ejemplo, la negligente intervención de la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable

en la renegociación de 1997 del contrato con la empresa Aguas Argentinas.

Las nuevas modalidades de prestación de los servicios públicos se expresan en la coexistencia de empresas privadas y públicas, y también en la diversidad de sistemas de financiación y operación. Por ejemplo, la anulación de las concesiones ferroviarias de transporte urbano de pasajeros, motivada en incumplimientos como la falta de inversiones y la baja calidad de la prestación, generó un nuevo modelo donde el Estado subsidia las operaciones, asume las inversiones y paga la gestión, el *management*, a operadores privados. Sin embargo, y a pesar de esos cambios, auditorías posteriores no han registrado mejoras.

**Otro ejemplo crítico de este modelo híbrido de gestión es la constitución de numerosos fondos fiduciarios que subsidian inversiones del sector privado.** Por ejemplo, la auditoría de la gestión del programa de “Políticas Energéticas” en la Secretaría de Energía<sup>3</sup>, realizada en 2008, observó la aplicación desde 2003 de precios artificialmente bajos en el mercado eléctrico, circunstancia que desfinanció el fondo compensador de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) a fines de 2005. Agravó la situación la caída en la producción de gas natural y el consecuente incremento del uso de combustible importado, en particular fuel-oil, cuyo costo de producción es varias veces superior al del gas.

Por otro lado, **el subsidio a la energía eléctrica atraído para ese sector recursos del Fondo Unificado previsto en la Ley 24.065 para financiar inversiones.** CAMMESA distribuyó los fondos de compensación con demoras e importó fuel de Venezuela en 2004, sin justificarlo. Asimismo, recursos del Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal fueron asignados a obras consideradas no prioritarias en los propios planes de la Secretaría de Energía. Según esta misma fuente, el tramo Puerto Madryn-Pico Truncado de la línea de alta tensión del Sur, construido entre 2005 y 2006 con una inversión global de 792 millones de pesos, tuvo un costo por kilómetro superior en un 40% al de la traza Choele Choel-Puerto Madryn, ejecutado un año antes. Por este motivo, en los planes de la AGN de 2009 se incluyó una auditoría específica sobre los costos de esa obra.

Recientemente fue aprobado otro informe de auditoría de gestión para el período 2004-2007 sobre **el Fondo Fiduciario para Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)**<sup>4</sup> que advierte sobre notorios retrasos en la ejecución de los planes previstos,

3. Resolución AGN 199 de noviembre 2008 - disponible en: [http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2008/2008\\_199.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2008/2008_199.pdf)

4. Resolución AGN 41/09 - disponible en: [http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2009/2009\\_041.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2009/2009_041.pdf)

## Los recursos del Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal fueron asignados a obras consideradas “no prioritarias” en los propios planes de la Secretaría de Energía.

entre los que se incluye una ampliación de la línea de alta tensión de Yacyretá. El FFTEF se nutre principalmente de recursos del Tesoro Nacional, los que se deben destinar al financiamiento de inversiones en la red de transporte.

El informe señala, con relación a las asignaciones presupuestarias y sus ejecuciones<sup>5</sup>, que se advierten debilidades de eficacia y eficiencia en la gestión del Comité de Administración del Fondo (CAF), destacándose asimismo falta de coordinación entre éste con la Secretaría de Energía, especialmente en materia de planificación financiera: por ejemplo, mientras en el año 2005 se previó la financiación de obras por 303,4 millones de pesos y un aporte del Tesoro Nacional (TN) por 175 millones de pesos para financiar las obras de Puerto Madryn- Pico Truncado y Yacyretá 3<sup>er</sup> Tramo, al cierre del año se habían ejecutado obras por un total de 161 millones de pesos. Respecto a las obras financiadas por el TN sólo se ejecutaron por 53,4 millones; el aporte del TN acumulaba en los ejercicios 2004 y 2005 un total de 280,6 millones de pesos, resultando en un sobre financiamiento por la subejecución de obras planificadas.

**Los excedentes de financiamiento señalados se administraban sin la debida intervención de la Tesorería General de la Nación** y se invirtieron, señala el informe, a través del Banco Nación como administrador fiduciario, en cuentas en Islas Caimán 76 millones de dólares; o en Fondos Comunes de Inversión 163 millones pesos. Asimismo observa diversas debilidades administrativas y contables respecto del Fondo.

5. De acuerdo con lo que se desprende de las correspondientes Cuentas de Inversión.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Reforma Constitucional de 1994 confirió a la AGN atribuciones y facultades propias, jerarquizando las asignadas por la Ley 24.156 en materia de servicios públicos; en el ejercicio de esas funciones ha detectado una importante cantidad de incumplimientos o debilidades, tanto de las empresas adjudicatarias de los procesos de privatización, como de los entes reguladores y autoridades de aplicación de los respectivos contratos.

Actualmente, el modelo híbrido de prestación de servicios públicos se caracteriza precisamente por su imprecisión y por los márgenes de discrecionalidad que deja en manos del poder administrador. Se caracteriza asimismo por no definir claramente los roles que en él desempeñan el Estado y el mercado. Roles que en todo caso la administración gubernamental pareciera ir definiendo de forma pragmática, sector por sector y –en ocasiones– concesión por concesión.

En principio, esta flexibilidad podría darles una mayor riqueza a las políticas desarrolladas en el sector, pero al conjugarse en forma simultánea con un marco legal que hemos calificado de poroso y disperso, realimenta la debilidad institucional existente, torna especialmente difícil la protección de los derechos de los usuarios e impide el establecimiento de un contexto propicio para las inversiones, sobre todo en materia de servicios públicos. Además, limita las actividades de control que debe realizar la AGN.

No obstante y a pesar de estos obstáculos, como ya señalamos, la AGN pudo desarrollar una importante gestión detectando deficiencias en muchos campos de los servicios públicos, y realizó las pertinentes recomendaciones. Queda ahora a la Administración tener en cuenta esos señalamientos para adoptar los cambios necesarios.

Transportamos la producción convirtiéndola en riqueza para el país

■ Bolognaro

**NCA**  
Nuevo Central Argentino S.A.

Av. Alberdi 50, Rosario, Santa Fe - Tel.: (0341) 437-6561/64  
info@nca.com.ar - www.nca.com.ar