

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Publicidad de Gastos y Avances en Obras Públicas Nacionales

Resumen ejecutivo

Las mayoría de las veces, el conocimiento que la sociedad tiene respecto de una obra pública determinada, se limita al anuncio realizado al momento de proyectarla o en el instante en que se coloca la piedra fundamental. Luego de publicitados los proyectos quedan dormidos, hasta que al cabo de algunos años, se anuncia la reanudación de las obras como si se tratase de algo novedoso. En ese sentido, son pocas las herramientas con que cuenta el público para seguir el avance de las obras proyectadas o los fondos gastados en llevarlas a cabo. En el presente trabajo, se propone la creación de un sitio web denominado Observatorio de Obra Pública. Esta herramienta de control, servirá para que todo ciudadano pueda medir, en tiempo real, el grado de avance de las obras públicas y sus costos.

I) INTRODUCCION

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

El presente proyecto pretende impulsar por ley la creación de un sitio web en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, en el cual consten todas las obras públicas en curso y una serie de datos que permitan cotejar sus avances y controlar la utilización de los fondos públicos.

El objetivo principal del proyecto consiste en transparentar y poner a disposición del público la información necesaria para visualizar el progreso de las obras públicas financiadas por el Estado Nacional. Asimismo hacer transparente la ejecución de cada obra. Servirá entonces tanto para aumentar la transparencia en la administración de los recursos públicos, como para facilitar el control de gestión por parte de la ciudadanía.

La transparencia es imprescindible para asegurar el manejo responsable de los fondos públicos, estableciendo un esquema de evaluación de resultados que genere sanciones por incumplimiento y premios por la consecución de metas.

Las herramientas digitales disponibles en la actualidad facilitan la publicidad de datos que, debido a su relevancia, deben ser de fácil acceso para cualquier ciudadano, al tiempo que permiten asegurar la transparencia en el desarrollo de las obras públicas.

II) ANTECEDENTES

Desde comienzos del 1900 a la actualidad, se han dado infinidad de discusiones en torno a la necesidad de contar con un sistema efectivo de control de la obra pública.

A lo largo de los años, se prometieron puentes, extensión de rutas, autopistas modernas, trenes bala, estadios techados, edificios públicos, colegios, hospitales, aeropuertos, ríos limpios, un país con mayor generación de energía y demás.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Ejemplos sobran para ilustrar la desprolijidad con que siempre se han llevado adelante las obras públicas.

La obra pública ha ocupado un lugar importante en cada década argentina, pero nunca ha sido acompañada de un procedimiento adecuado de control y seguimiento.

En la actualidad, el control de las obras públicas se realiza únicamente a través de auditorías que controlan si ellas han sido realizadas, si operan de manera correcta, y si existen irregularidades en cuanto a uso de fondos y tiempo proyectado. Por su carácter de ex post – ya que el control se efectúa una vez que la obra concluyó-, las auditorías no permiten actuar sobre la causa eficientemente, lo que implica que si durante la ejecución de la obra se presentan irregularidades, éstas no se detectarán hasta que se realice la auditoría.

Según datos de Transparencia Internacional, los países latinoamericanos en donde no se efectúa un correcto control y seguimiento de sus compras y contrataciones, se paga entre 20% y 40 % de sobreprecio.

La única provincia argentina que cuenta con modernos sistemas de transparencia y control, es Santa Fe, que ha instrumentado el Sistema de Seguimiento de Obra Pública: una herramienta que permite informar on-line al ciudadano sobre todas las obras públicas que se llevan a cabo por el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda de la Provincia.

En el resto del mundo, se emplean diversos sistemas de observación con similares características. En países como México, Bolivia, Venezuela y El Salvador, se ha generado gran participación de la sociedad civil en el control de la gestión pública.

Durante el año 2009 en México se lograron destrabar 1.547 obras públicas, gracias al cambio de enfoque en las auditorías y sistemas de control, que ahora incluyen revisiones de carácter

preventivo con el propósito de que dichas obras se concluyan con el tiempo, costo y calidad previstos.

En 2009 en Bolivia, se propuso desarrollar un sistema replicable de información para fomentar la transparencia y ejercer el control social en los procesos de gestión y ejecución de obras públicas. Se fomentó la transparencia sobre contrataciones públicas; la divulgación de programas de compras de las entidades estatales; la evaluación de la adecuación plena de las convocatorias a la ley; la divulgación de la participación de empresas en las licitaciones y el seguimiento de los plazos, todas ellas actividades de prevención de la corrupción que favorecen un ambiente de negocios más transparente. El proyecto denominado Sistema de Información y Monitoreo de Obras Públicas de Bolivia (SIMOP) fue impulsado por la Cámara Boliviana de la Construcción con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. Los objetivos específicos del programa fueron recolectar información relacionada con la ejecución de las obras públicas para contar con una base de datos transparente, facilitar el acceso a la información sobre contrataciones a todo público, impulsar la participación ciudadana en los procesos de contratación pública y el desarrollo de un sistema informático eficiente que pudiese ser utilizado por todos los sectores como una herramienta de control social. En su fase piloto, el proyecto se implementó en el Departamento de La Paz, pero actualmente ya se está replicando exitosamente en otros departamentos como Santa Cruz, impulsando la participación ciudadana a través de una base de datos en línea de libre acceso que informa acerca de los programas de compras de las entidades estatales y las empresas que toman parte en las distintas licitaciones.

Por su parte a mediados de 2010 en Venezuela y por Decreto Oficial del Gobierno de Hugo Chávez, fue creada la Oficina Estratégica de Inspección, Seguimiento y Evaluación de la

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Gestión Pública. El órgano tiene como objeto la evaluación, supervisión, vigilancia, seguimiento y control de los planes, proyectos y obras públicas que ejecute el Gobierno. Como parte del Proyecto, los ciudadanos son capaces de monitorear la ejecución de la Obra Pública a través de los informes que evidencian los resultados de las inspecciones que realiza la Oficina.

Por otro lado en El Salvador, la organización Transparencia Internacional en conjunto con el Ministerio de la Producción del Gobierno de Mauricio Funes lanzó en 2010 el Observatorio de Obra Pública. El mismo tiene la obligación de presentar informes sobre los riesgos de corrupción e informes periódicos de observación y de verificación. En su corta vida, el proyecto trajo como consecuencia confianza, credibilidad y ahorro al pueblo salvadoreño, y evitó la habitual pérdida de recursos en procesos de licitaciones no transparentes.

La implementación de sistemas de este tipo y con mejores herramientas de acceso para los ciudadanos en la Argentina, permitirá la participación cívica en el control y seguimiento de la obra pública, ayudando a la población a verificar la asignación eficiente de los recursos.

II) PROPUESTA

Se establece la obligación para el Poder Ejecutivo Nacional de publicar online toda información relativa al gasto y la evolución en la ejecución de las obras públicas financiadas por el gobierno nacional.

Mínimamente, la información deberá incluir:

- una ficha técnica de cada una de las obras (Ver ejemplo en Anexo I)
- un cuadro con el avance de cada obra con los montos presupuestados y ejecutados (Ver ejemplo en Anexo II)

- un cuadro donde se consolide la información de todas las obras en curso (Ver ejemplo en Anexo III)
- Un mapa interactivo con geo-referenciación de todas las obras en curso, las planeadas a futuro y las concluidas en los últimos 2 años, con fotos satelitales o de superficie en todo caso que sea factible.
- Infografías que grafiquen los avances.

A su vez, la información deberá ser comprensiva, actualizada y veraz, sustentada por la información y documentación respaldatorias correspondientes (asientos presupuestarios, licitaciones, etc).

Objetivos

Con esta herramienta, y la obligación del Poder Ejecutivo de dar publicidad al destino y utilización del presupuesto destinado a obras públicas, se busca:

1. Crear las bases que posibiliten un control de gestión parcial, al permitir a cualquier interesado monitorear la efectividad con que la administración utiliza los recursos públicos y cumple con las obras presupuestadas en los plazos predefinidos.
2. Aplicar el principio de obligatoriedad de la rendición de cuentas, aumentando, mejorando y sistematizando la transparencia en la información que brinda el Estado. Este principio denominado *accountability vertical* hace más eficiente el gasto mediante mecanismos que incentivan mejoras en la administración de los recursos públicos y el logro de los objetivos propuestos, además de dificultar las oportunidades de corrupción y malversación de fondos.
3. Facilitar el acceso a información de carácter público, exponiéndola en forma comprensible para el ciudadano medio.

4. Contar con un instrumento que permita visualizar en un mismo lugar todos los proyectos, su distribución geográfica, el porcentaje del presupuesto destinado a cada provincia o región y el tipo de obras consignada a cada una de ellas, permitiendo además un seguimiento individualizado de cada obra y su ejecución.

Beneficios

La ejecución de la obra pública en nuestro país nunca ha sido acompañada de un procedimiento adecuado de rendición de cuentas que posibilite –aunque más no sea- un mínimo control y seguimiento. Aunque debería ser un procedimiento rutinario, nunca ha existido información de fácil acceso para el ciudadano común interesado en el avance de las obras de su país, sea de alguna en particular o de todas en general. Esta falta de transparencia, que dificulta el control, no ha hecho más que favorecer la corrupción y clientelismo, reflejados en los monumentales sobrepresos y en el incumplimiento en los plazos y condiciones fijados.

La obligación de brindar la información referida al gasto en obras públicas en forma clara, completa y actualizada se convierte así en un procedimiento adecuado para una mejor fiscalización, permitiendo incidir de manera rápida y eficiente ante situaciones de irregularidad. La publicidad de la información, sumada al adecuado seguimiento y control, serán promotores de una mayor eficiencia y de una reducción de las oportunidades de corrupción. El monitoreo permanente de la obra pública se traducirá de manera inmediata en gastos corrientes más eficientes y menor corrupción.

En los casos de obras públicas presupuestadas, comenzadas y luego interrumpidas por falta de fondos -o bien extendidas más allá del período inicialmente pensado para su ejecución- también

resultará beneficioso contar con la información detallada, permitiendo evaluar, contextualizar y priorizar la viabilidad de los nuevos proyectos.

Por su carácter, la información sobre el gasto en obra pública lejos está de considerarse información reservada o que afecte a la seguridad nacional. Por el contrario, se trata de información eminentemente pública, y que por ende, debe estar al alcance de cualquier ciudadano. El Estado debe promover la transparencia en todas las instancias en que ello sea posible, y con mayor énfasis en aquellas áreas relacionadas con el dinero de los ciudadanos. Por tratarse de uno de los mayores rubros del presupuesto nacional, la obra pública requiere de mecanismos que aumenten la transparencia en la gestión y que permitan un triple control: por parte de los organismos controladores del Estado, por parte de auditorías externas y por parte de la ciudadanía.

A corto plazo buscamos que la publicidad en la información permita un mayor y mejor control por parte de personas, organismos e instituciones que ya vienen monitoreando en alguna forma la ejecución del presupuesto y la obra públicas. Periodistas, legisladores, economistas y ONGs –entre otros- verán facilitada su tarea de seguimiento y control.

También en el corto plazo se espera que la obligación de publicar la información referida al gasto y la evolución de la obra pública ayude a ordenar y priorizar las obras, reduciendo las posibilidades de anuncios infundados y aumentando el costo político por la demora o incumplimiento en su ejecución.

A largo plazo, se espera contribuir a generar una cultura ciudadana consciente de su derecho a ser informada sobre el destino del dinero público, acostumbrada a la transparencia y efectividad de sus representantes. No se trata de esperar que el conjunto de la ciudadanía controle activamente la gestión estatal, pero sí de crear conciencia de que aquella tiene derecho a acceder a

la información pública y de que es obligación del Estado proveerla en forma exhaustiva y permanente.

Se busca también que este razonamiento se arraigue en los funcionarios y que las nuevas generaciones de administradores actúen según estándares de eficiencia y transparencia que garanticen el buen uso de los fondos públicos. Si la propuesta es efectiva en generar altos costos sociales y políticos para los funcionarios que no actúen en forma transparente, se habrá avanzado hacia una cultura política y cívica que redundará en el mejor desempeño de la función pública.

Verificación

Las comisiones de Obras Públicas en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y de Economía Nacional e Inversión en el Honorable Senado de la Nación podrán realizar un seguimiento de la información publicada online, pudiendo requerir informes ampliados y detallados al Poder Ejecutivo Nacional en los casos que consideren necesarios. Las mismas facultades corresponden a la Auditoría General de la Nación y al Defensor del Pueblo de la Nación.

Presupuesto para la implementación

El presupuesto requerido para la implementación del proyecto es menor dado que se aprovecharán recursos existentes en la administración pública (diseñadores web, hosting, personal de carga de datos, etc). El personal dedicado únicamente deberá recolectar la información de los distintos ministerios y reparticiones para su procesamiento y actualización.

Texto normativo propuesto

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley:

Art. 1.- Crease en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Observatorio Nacional de Obra Pública.

Art. 2.- Será obligación del Observatorio Nacional de Obra Pública, publicar en Internet, en una página *web* oficial toda la información indicada en el articulado y anexos de la presente Ley, relativa a las obras públicas financiadas por el Gobierno Nacional con recursos fiscales propios, o a través de créditos y/o donaciones otorgados por terceros al Gobierno Nacional. Como así también de mapas interactivos con geo-referenciación, fotografías satelitales y de superficie de todas las obras en curso, las proyectadas y hasta los dos años de finalizadas cuando ya estuviesen concluidas. El sitio web deberá contar además con información de contacto telefónico y correo electrónico para consultas.

Art. 3.- Para cada una de las obras públicas alcanzadas por la presente ley, el sitio web del Observatorio Nacional de Obra Pública, deberá consignar al menos la siguiente información:

- Ficha técnica de la obra como se describe en el Anexo II de la presente
- Cuadro con el avance de la obra indicando los montos presupuestados y ejecutados hasta el momento tal como se describe en el Anexo III de la presente
- Infografía que grafique el avance de la obra.
- Fotografías que muestren los avances de la obra.

Art. 4.- Toda la información publicada por el Observatorio Nacional de Obra Pública tendrá carácter de declaración jurada de quien detente el cargo de Secretario de Obras Públicas de la Nación y deberá ser fácilmente comprensible, actualizada, veraz y contar con la documentación respaldatoria correspondiente.

Art. 5.- Todos los Ministerios y demás reparticiones del Gobierno Nacional deberán colaborar con el Observatorio Nacional de Obra Pública facilitando y suministrando toda la información que se les requiera.

Art. 6.- El acceso a la información publicada en el sitio *web* será anónimo, libre, gratuito e irrestricto.

Art. 7.- En todos los casos en que se considere necesario, la Comisión de Obras Públicas de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la de Economía Nacional e Inversión del Honorable Senado de la Nación, así como la Auditoría General de la Nación podrán requerir al Poder Ejecutivo Nacional, informes ampliados y detallados de la información publicada en el sitio del Observatorio Nacional de Obra Pública. Las mismas facultades corresponden a cualquier ciudadano interesado a través del Defensor del Pueblo de la Nación.

Art. 8.- A partir de la sanción de la presente ley, el Poder Ejecutivo Nacional cuenta con 90 (noventa) días para la efectiva puesta en marcha del sitio web del Observatorio Nacional de Obra Pública.

Art. 9.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ANEXO I – Cuadro consolidado de obras (ejemplo)

Obra	Presupuesto total (millones de \$)	Presupuesto 2010 (millones de \$)	Ejecutado				Total ejecutado a la fecha
			enero	abril	julio	octubre	

			Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%
Muelle del bicentenario	76.876.876	24.567.678.	10.000	3,2	10.000	3,2					xx	XX
Obra 2	xx	xx	xx	xx	xx	xx					xx	XX
Obra 3	xx	xx	xx	xx	xx	xx					xx	XX

ANEXO II – Ficha técnica (ejemplo)

Ficha Técnica:

- Nombre del Proyecto: Construcción de muelle del bicentenario sobre Océano Atlántico, Pcia. de Chubut.
- Creado por: Ley 25.8765. Resolución ministerial N° xxxx/2010
- Responsable: Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios. Subsecretaría de Recursos Hídricos. Dirección Nacional de Proyectos y Obras Hídricas
- Distrito de Ejecución: Provincia de Chubut
- Monto total presupuestado: \$ 74.646.870,70
- Plazo de ejecución: 30 meses
- Monto total presupuestado 2010: \$ 24.876.000
- Recursos: Fondo Fiduciario del Bicentenario para la Equidad y el Progreso
- Foto Estado Inicial (marzo 2009)



- Información adicional de la obra y análisis del estado de avance: Aquí se expone en mayor detalle la obra, sus características, cantidad de beneficiarios, explicación del financiamiento en caso que corresponda y todo tipo de comentario de interés público acerca de su desarrollo.

ANEXO III – Cuadro de avance de obra (ejemplo)

Estado de avance de la obra (seguimiento trimestral)

Mes (2010)	Monto ejecutado	% del presupuesto 2010	Total	Foto actualizada
Enero	10.000	3,2	3,2	
abril	10.000	3,2	6,4	
julio				
octubre				