

---

---

# LA INVERSIÓN PÚBLICA 2003-2009

*UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO*

*- Estimaciones 2010 -*

Subsecretaría de Coordinación Económica  
Dirección Nacional de Inversión Pública  
Dirección de Programación de la Inversión Pública y Análisis de Proyectos



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Política Económica

---

---

Presidenta de la Nación  
Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Economía y Finanzas Públicas  
Lic. Amado Boudou

Secretario de Política Económica  
C.P.N. Roberto Feletti

Subsecretario de Coordinación Económica  
Lic. Alejandro Robba

Director Nacional de Inversión Pública  
Lic. Manuel Weich

Director de Programación de la Inversión Pública y Análisis de Proyectos  
Lic. Julián La Rocca

Esta publicación ha sido elaborada por la Dirección de Programación de la Inversión Pública y Evaluación de Proyectos, perteneciente a la Dirección Nacional de Inversión Pública de la Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La misma se terminó de imprimir en el mes de noviembre del año 2010.

El equipo técnico de trabajo del Informe está conformado por:  
Dirección: Julián La Rocca  
Equipo técnico: Oscar Di Lena

Se agradece a todos los miembros de la Dirección Nacional de Inversión Pública que colaboraron con la elaboración del presente informe, en particular el aporte de María Elena Montero y Marina Barbeito.

Para cualquier consulta y/o comentario sobre este informe, puede contactarse con nosotros a través de la siguiente dirección de correo electrónico: [dnip@mecon.gov.ar](mailto:dnip@mecon.gov.ar)

Dentro del sitio web del MEyFP ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)), podrá acceder al espacio virtual de la DNIP ubicado en el ítem "Política Económica" de la solapa "Estructura mecon".

## LA INVERSION PUBLICA 2003 – 2009: UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO

*“La obra pública, la inversión pública concebida como un instrumento importantísimo en el crecimiento de la actividad económica de un país por lo que provee en materia de infraestructura social y económica, para nosotros, para esta administración, no es una contingencia, es una convicción; un concepto político estructural que hemos venido desarrollando no solamente desde 2003 sino desde que nos tocó la responsabilidad de dirigir los destinos de una comunidad”*

*Cristina Fernández de Kirchner*

## Resumen Ejecutivo

El presente Informe reseña la evolución y composición de la Inversión Pública en el período comprendido entre 2003 y 2009. Incluye asimismo estimaciones respecto del año en curso.

La Inversión Pública ha registrado un incremento del 385% entre 2003 y 2009, con una inversión en términos reales que pasó de \$ 2.825 millones en 2003 a \$ 13.711 millones en 2009 - \$ 49.909 millones en valores corrientes -.

Por otra parte, la Inversión Pública ha experimentado una creciente participación en la composición de la demanda global, incrementando 3,4 veces su incidencia en el PIB entre 2003 y 2009, recuperándose paulatinamente de la fuerte caída de la década del '90 y alcanzando una participación en el producto de 4,4% para 2009. Las estimaciones para 2010 ubican esta participación en el orden del 5%. Este comportamiento se destaca también en el escenario latinoamericano.

En términos de su participación en la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF), la Inversión Pública pasó del 9% en 2003 al 21% en 2009, con una participación estimada del 23% para el 2010.

Particularmente en 2009, ha tenido un rol decisivo como mecanismo anticíclico frente a la

crisis financiera mundial. Si la Inversión Pública se hubiera comportado de igual manera que la inversión privada, Argentina hubiera tenido una tasa de crecimiento negativa ese año.

En efecto, mientras que la inversión privada se comportó de manera contractiva, disminuyendo en términos reales un 14%, la Inversión Pública se comportó de manera inversa, con un alza del 18%. Este comportamiento de la Inversión Pública permitió compensar parcialmente la caída de la IBIF y, por lo tanto, de la actividad económica.

La consolidación del rol de la Inversión Pública ha sido posible por la mejora de las herramientas y estructuras de gestión de la inversión, junto con un escenario de continuidad y disponibilidad de recursos que han hecho posible una mejora sustancial de los niveles de ejecución de la Inversión Real Directa (IRD).

Este comportamiento resulta notable también en relación con crisis anteriores: mientras que en los años 1995 (crisis mexicana) y 2002 (crisis argentina) el ajuste fiscal llevó a que se ejecutara el 65% y el 63% de la Inversión Real Directa (IRD) respectivamente, durante la crisis internacional de 2009 se ejecutó el 89% del crédito vigente para IRD.

Teniendo en cuenta la participación del factor trabajo en la estructura de costos de la obra

pública, la ejecución de la Inversión Pública contribuyó a la generación de 275.000 puestos de trabajo directos en 2009.

Considerando la distribución de la Inversión Pública por organismo ejecutor, se observa la creciente participación de las empresas públicas, hasta alcanzar el 13% en 2009. Los municipios también han incrementado su participación hasta el 19%, en tanto que se verifica una caída en la participación de los gobiernos provinciales, pasando del 65% en 2003 al 38% en 2009.

En cuanto a los destinos de la Inversión Pública en el período bajo análisis:

- Se brindaron las condiciones para que aproximadamente 5 millones de habitantes tengan acceso en forma progresiva al servicio de agua y saneamiento básico.
- Se ejecutaron 544.571 soluciones habitacionales para 2.450.000 beneficiarios, encontrándose en obra alrededor de 200 mil viviendas adicionales.
- Se construyeron 847 escuelas con más de 1,2 millones de m<sup>2</sup> de superficie para 550.000 alumnos. Si se consideraran además las escuelas en ejecución durante 2010, el total alcanzaría el millar, un récord histórico en el país.
- Se construyeron 669 nuevos kilómetros de autopistas/autovías, y fueron pavimentados 35,5% de los caminos no pavimentados,

incrementando 12% el stock de caminos pavimentados de la red nacional.

- Entre 2003 y 2009 la potencia instalada de generación eléctrica se ha incrementado 15%, llegando a los 27.045 MW. Se incorporaron 2.184 km de líneas de alta tensión y 4.609 km de líneas de distribución troncal al sistema, que significan aumentos del 23% y 37% respectivamente.
- La capacidad de transporte de los gasoductos del país se incrementó 14% entre 2003 y 2009 para alcanzar un nivel de 141 millones de metros cúbicos diarios. Este incremento permitió entregar 19 millones de metros cúbicos diarios más que al inicio del período, haciendo posible la incorporación de 1,2 millones de nuevos usuarios de gas por red.

## Introducción

El lunes 15 de diciembre de 2008 la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunciaba en el salón de convenciones de la Residencia Presidencial de Olivos el Plan *Obras para Todos los Argentinos*. El mismo formó parte del conjunto de medidas de impulso a la actividad económica que se implementó con el objetivo de hacer frente a la crisis económica con epicentro en Estados Unidos y de alcance mundial, cuyo pico se situó en octubre del mismo año.

La existencia misma de este plan da cuenta del cambio de paradigma aplicado por el Estado Nacional ante la crisis económica mundial. En palabras de la Presidenta: *“En épocas de crisis en otros momentos, ¿cuál era el modelo a aplicar? La restricción del gasto público, achicar el gasto público, con lo cual obviamente durante décadas se vio a la obra pública no como inversión sino como gasto”*<sup>1</sup>.

La inversión es una protagonista central del proceso de desarrollo económico y social de una Nación. Consiste en el adelanto de recursos que se materializan principalmente en la incorporación al proceso productivo de activos especializados, y que viabilizan incrementos sistemáticos de productividad.

La inversión que realiza el Sector Público reviste particular importancia dado que coadyuva a un conjunto de prestaciones indispensables para el desarrollo de las distintas actividades productivas y para el bienestar general, en especial las referidas a la infraestructura básica de servicios (vialidad, sistemas de agua y saneamiento, salud, educación, transporte, energía, etc.).

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar el rol de la inversión pública en la Argentina en el período 2003-2009, haciendo hincapié en tres planos de la misma: *como motor del desarrollo económico*, a través de la ampliación de la capacidad productiva nacional; *como mecanismo de reparación de la deuda social* acumulada por décadas de desinversión, a través de la provisión de infraestructura básica para la población y, finalmente, *como herramienta de política macroeconómica*, mediante el impulso de la demanda agregada que genera su ejecución.

En particular, detendremos la mirada en esta última arista de la cuestión, señalando el impacto que tuvo en la economía la decisión gubernamental de utilizar la inversión pública como medida de impulso de la actividad económica durante la crisis mundial, esto es, el análisis del rol contracíclico que tuvo la inversión pública en Argentina fundamentalmente durante 2009.

En definitiva, en el marco de un Estado que recupera su capacidad institucional de planificar,

---

<sup>1</sup> Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el acto de anuncios del plan de obras públicas, 15 de diciembre de 2008.

gestionar y orientar sus recursos hacia el desarrollo nacional, la Inversión Pública ha representado -y los avances 2010 confirman la continuidad de la tendencia- una de las herramientas centrales del proceso. Más de 275.000 puestos de trabajo, millones de nuevos usuarios de servicios esenciales, la ampliación de la infraestructura para promover más actividad y empleo, miles de obras en temas sensibles como la vivienda, un millar de nuevas escuelas garantizando el acceso a la educación de más alumnos en todo el país, configuran un nuevo escenario para el desarrollo económico y social en la Argentina. Un escenario para la producción y el trabajo, pero también, un escenario donde la dignidad y la calidad de vida de los argentinos deje de ser una promesa para convertirse en realidad.

## De dónde venimos

A efectos de realizar un análisis integral del rol que ha tenido la Inversión Pública a lo largo del período 2003-2009 es imprescindible un rápido repaso por el período anterior.

El Gráfico 1 muestra la evolución de la Inversión Total, la Pública y la Privada entre los años 1961 y 2003. Puede observarse que la Inversión Pública ha experimentado un sostenido decrecimiento durante las décadas del '80 y del '90, luego de alcanzar picos históricos a mediados de los '70, que algunos autores (Goldberg, 1983) estiman en un 48% de la inversión total hacia 1978<sup>2</sup>.

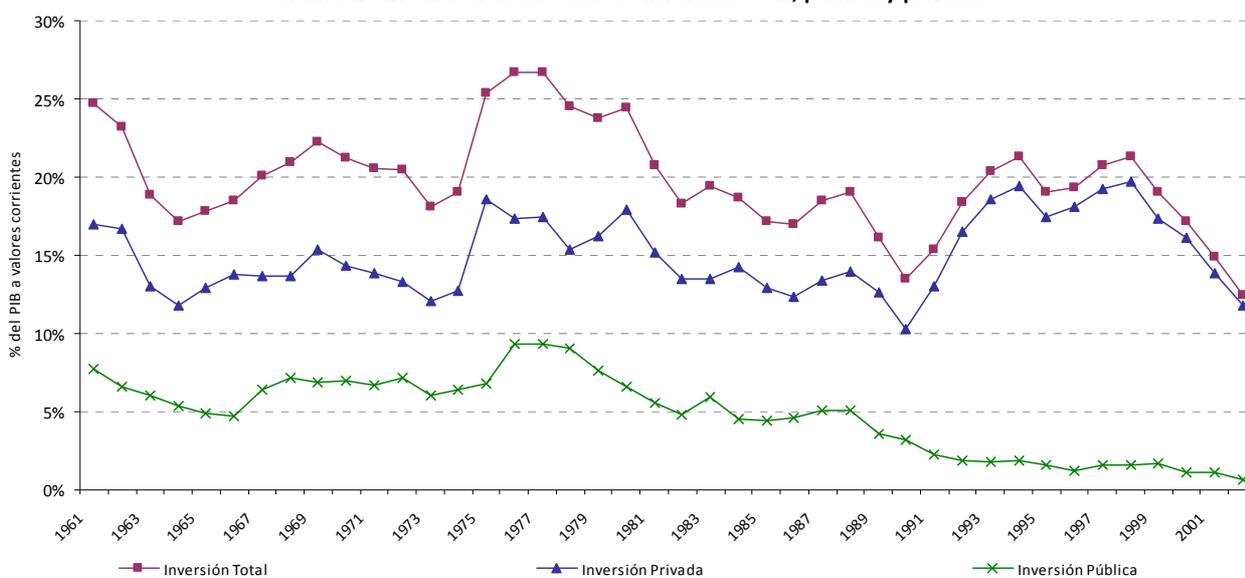
El régimen de convertibilidad, por su parte, ha sido ampliamente caracterizado por diversos estudios económicos, por lo cual no nos

extenderemos en la cuestión. Simplemente señalaremos el impacto que tuvieron las políticas aplicadas durante la convertibilidad en materia de Inversión Pública.

En este sentido, vale señalar dos aspectos clave y complementarios que caracterizan el período: a) la descapitalización del sector público argentino mediante la liquidación de gran parte de sus activos y b) la implementación de medidas de ajuste fiscal, lo que en materia de inversión pública significó un repliegue del sector público en cuanto a creación de stock de capital.

Bajo este paradigma comenzó el más rápido y profundo proceso de privatizaciones de empresas públicas de la historia argentina, institucionalizado mediante la sanción de dos leyes fundamentales:

Gráfico 1 - Evolución de las tasas de inversión total, pública y privada



Fuente: CEPAL

<sup>2</sup> Goldberg, Samuel: Consideraciones macroeconómicas sobre el Sector Público, 1983.

- i. La Ley Nº 23.696 de Reforma del Estado, que estableció que las empresas públicas podrían ser privatizadas mediante Decretos de Necesidad y Urgencia emanados del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), autorizó el despido de los empleados estatales y otorgó la posibilidad a los acreedores del Estado y/o a sus empresas de capitalizar sus créditos mediante la adquisición de las firmas.
- ii. La Ley Nº 23.697 de Emergencia Económica, que tenía por objetivo reestructurar el gasto estatal mediante la suspensión de los regímenes de promoción industrial y todo otro tipo de subsidio o exención impositiva al sector privado.

El programa abarcó a las siguientes empresas públicas, que fueron privatizadas, concesionadas o disueltas entre 1991 y 2001<sup>3</sup>:

#### Privatizadas:

- Administración General de Puertos AGP
- Aerolíneas Argentinas S.E.
- Agua y Energía Eléctrica S.E. / Sector Eléctrico
- Area Material Córdoba Aviones
- Caja Nacional de Ahorro y Seguro
- Canal 11, Dicon Difusión S.A. LS 84 tv
- Canal 13, Río de la Plata S.A. LS 85 tv
- Carboquímica Argentina Sociedad Anónima Mixta
- Banco Hipotecario Nacional
- Empresa Líneas Marítimas Argentinas ELMA
- Empresa Nacional de Telecomunicaciones - ENTEL

- Establecimientos Altos Hornos Zapla
- Fábrica Militar de Acido Sulfúrico
- Fábrica Militar de Tolueno Sintético
- Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA
- Fábrica Militar General San Martín
- Fábrica Militar Pilar
- Fábrica Militar San Francisco
- Gas del Estado S.E.
- Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. - HIDRONOR / Sector Eléctrico
- Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. Minera HIPASAM
- Induclor Sociedad Anónima Mixta
- Indupa S.A.
- Interbaires S.A.
- Intercargo S.A.
- Junta Nacional de Granos
- Monómetros Vinílicos
- Petropol
- Petroquímica Bahía Blanca S.A
- Petroquímica General Mosconi S.A.I. y C.
- Petroquímica Río Tercero
- Polisur Sociedad Mixta
- Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires - SEGBA / Sector Eléctrico
- Sociedad Mixta Siderurgia Argentina SOMISA
- Llao Llao Holding
- Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. TANDANOR
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.E. - Y.P.F.

#### Concesionadas:

- Aeropuertos
- Ferrocarril Belgrano S.A.
- Ferrocarriles Argentinos S.A.
- Ferrocarriles Metropolitanos S.A.
- Hipódromo Argentino
- LR3 Radio Belgrano
- LR5 Radio Excelsior

<sup>3</sup> Fuente: *Memoria de las Privatizaciones*. Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

- LV3 Radio Córdoba
- Obras Sanitarias de la Nación - OSN
- Redes de Acceso a grandes ciudades
- Yacimientos Carboníferos Fiscales - Y.C.F.

Disueltas:

- Argentina Televisora Color S.E. LS 82 tv Canal 7 (A.T.C.)
- Astillero Ministro Manuel Domecq García - DOMEQC
- Banco Nacional de Desarrollo BANADE
- Carolina S.A. Minera
- Compañía Azucarera las Palmas S.A.I.C.A.P.U.
- Conarsud S.A. Asesoría y Consultoría
- Consultara S.A. Consultara de la Armada
- Corporación Argentina de Productores (CAP)
- Empresa Desarrollos Especiales S.A. EDESA
- Empresa Nacional de Correos y Telégrafos ENCOTEL
- Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas S.A. ENACE
- Flota Fluvial del Estado Argentino S.A.
- Fondo Nacional de la Marina Mercante
- Forja Argentina S.A.
- Instituto Nacional de Reaseguros S.E. INDER
- Junta Nacional de Carnes
- Tanque Argentino Mediano S.E. TAMSE
- Tecnología Aeroespacial S.A. TEA

En el año 2002 se invirtió poco más de un tercio de lo invertido en el año 1994

Las privatizaciones significaron también una fuerte extranjerización puesto que alrededor del 70% del capital adquirente provino del exterior

El programa de privatizaciones implicó una fuerte disminución del stock de capital público. Se estima que el ingreso de fondos por privatizaciones rondó los 33.000 millones de dólares si se computan los títulos públicos a valor nominal, pero esta cifra desciende hasta los 23.000 millones si se computan los bonos rescatados a su valor real de mercado<sup>4</sup>. Cabe señalar además que el programa de privatizaciones significó no solamente la transferencia de activos al sector privado sino que también implicó una fuerte extranjerización de dichos activos puesto que alrededor del 70% del capital adquirente provino del exterior.

Sobre el programa de privatizaciones se montó una fuerte política de reducción de la inversión pública. En efecto, la inversión pública presupuestaria (nacional más provincial) pasó de \$4.701 millones en el año 1994 a \$1.686 millones en el año 2002 (\$ constantes de 1993), lo que implica que en el año 2002 se invirtió poco más

---

<sup>4</sup> Forcinito, K. y Nahón, C.: "La Fábula de las Privatizaciones: ¿Vicios Privados, Beneficios Públicos?. El Caso de la Argentina (1990-2005)". Mayo de 2005.

de un tercio de lo invertido en el año 1994<sup>5</sup>. Estas mismas cifras, medidas en términos de la participación en el PIB nacional implican una reducción del 1,88% del PIB en el año 1994 al 0,72% en el año 2002.

El resultado de la aplicación de estas políticas implicó un doble desafío para el Estado en los años siguientes. Por un lado, la reconstrucción de la capacidad de ejecución de inversión pública, tanto en la administración de los proyectos por parte de las distintas dependencias estatales como en la ejecución de obras por parte de los contratistas y, por otro lado, una creciente asignación de recursos para salvar los enormes déficit de infraestructura heredados.

---

<sup>5</sup> Por su parte, y si se consideran los niveles de Inversión Pública verificados en las décadas anteriores, el impacto de su caída resulta significativamente más drástica.

## Desempeño de la Inversión Pública durante el período 2003-2009

A los efectos de analizar el rol que ocupó la inversión pública en el marco del cambio de paradigma en cuanto al rol del Estado se exponen en el Cuadro 1 los datos de la Inversión Pública Total durante el período 2003-2009.

tuvo la inversión pública en la economía nacional, medida en términos de su participación en el Producto Interno Bruto. Las cifras indican que la inversión pública total representaba en el año 2003 el 1,3% del PIB, mientras que en el año 2009 su participación fue del 4,4%. Esto significa que la inversión pública aumentó 3,4 veces su participación en la economía nacional.

Cuadro 1 – Evolución de la Inversión Pública Total

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total sin vivienda (millones de \$ corrientes)	4.155	7.572	12.568	18.607	26.004	35.703	46.284
Total con vivienda (millones de \$ corrientes)	4.845	8.505	15.033	22.097	28.578	38.038	49.909
Total sin vivienda (millones de \$ de 1993)	2.391	3.895	5.772	7.500	9.198	10.934	12.680
Total con vivienda (millones de \$ de 1993)	2.825	4.419	6.998	8.984	10.133	11.662	13.711

Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública

Conforme lo detallado en el Anexo Metodológico, a lo largo de este Informe hemos de considerar a las erogaciones en vivienda social como parte de la inversión pública<sup>6</sup>.

Los datos expuestos permiten observar un sostenido aumento en la asignación de fondos públicos destinados a la inversión en términos reales -es decir, descontado el efecto de las variaciones de precios-, que pasó de \$2.825 millones en 2003 a \$13.711 millones en 2009, lo que implica un incremento del 385%.

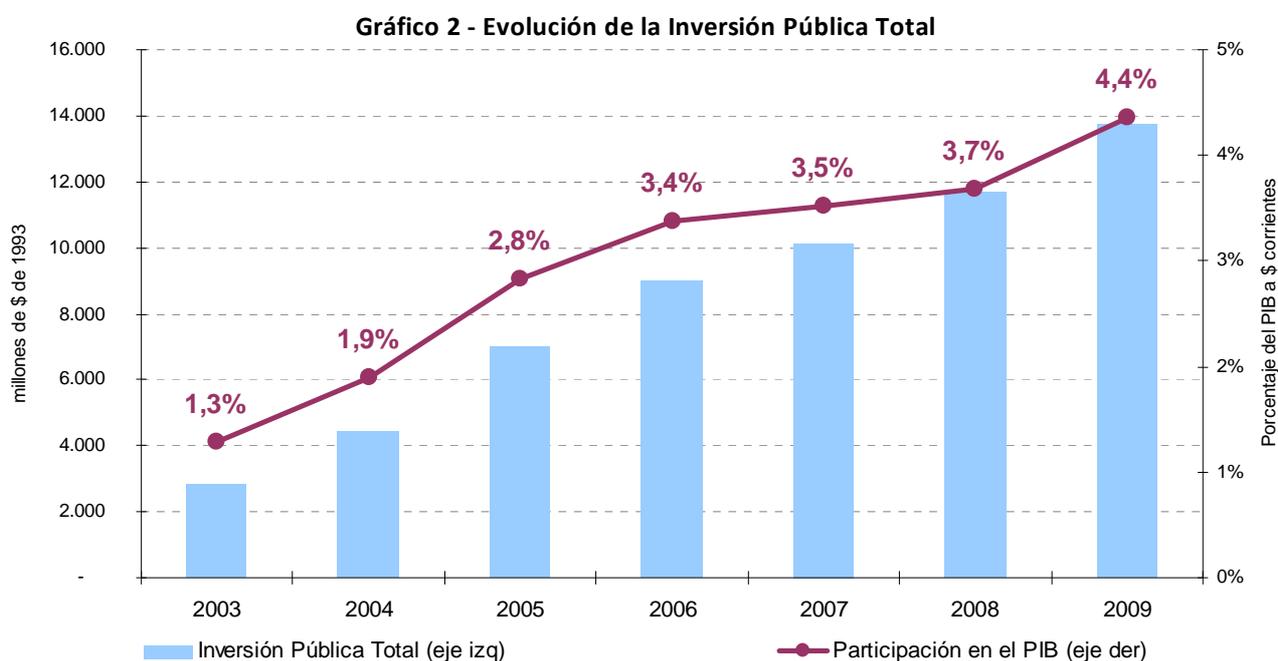
Este esfuerzo en materia de inversión tiene su correlato en el aumento de la importancia que

La asignación de fondos públicos destinados a la inversión se incrementó un 385% en términos reales

<sup>6</sup> Ver Anexo Metodológico.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los datos mencionados en los párrafos precedentes. En particular, la curva de evolución de la participación de la inversión pública en el PIB muestra sus mayores pendientes en los períodos 04-05 durante el cual la inversión pública ganó 0,9 puntos porcentuales y en el período 08-09 en el cual aumentó 0,7 puntos porcentuales.

La tasa de crecimiento de la inversión pública en Argentina fue la mayor de Sudamérica



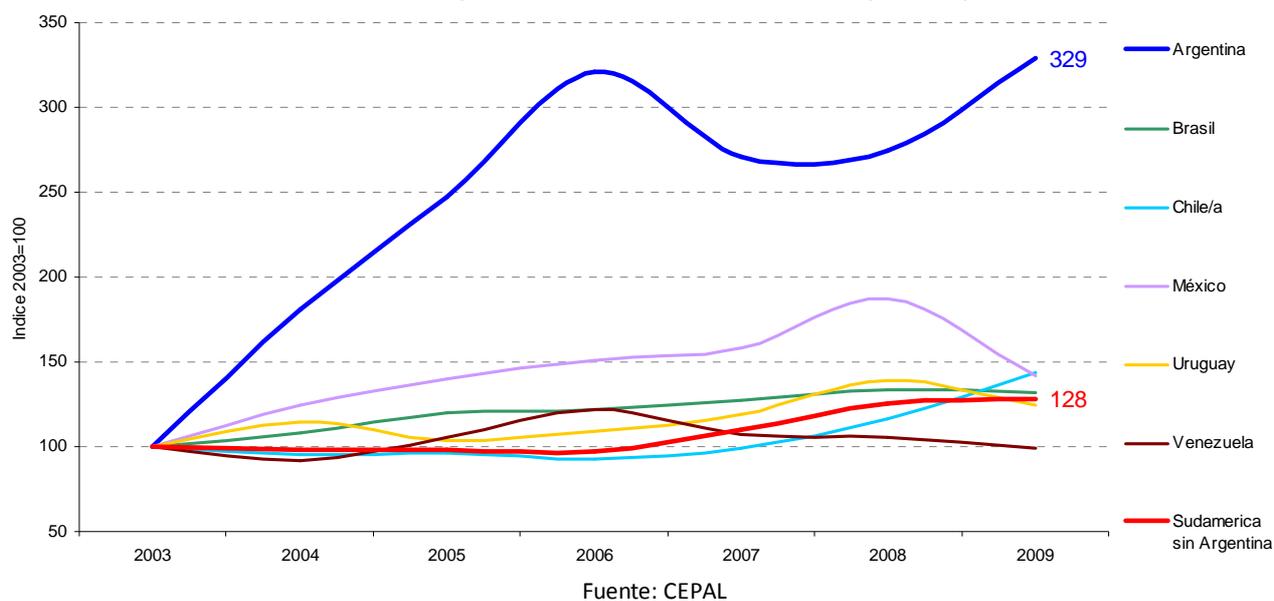
Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública

La inversión pública incrementó 3,4 veces su participación en el PIB

**Empleo.** De acuerdo con nuestras estimaciones, y teniendo en cuenta la participación del factor trabajo en la estructura de costos de la obra pública, la ejecución de la Inversión Pública 2009 contribuyó a la generación de 275.000 puestos de trabajo directos.

**Relación con América Latina.** La comparación con otros países de la región arroja resultados elocuentes. El gasto de capital de los gobiernos centrales que publica la CEPAL nos permite afirmar que la performance argentina en materia de inversión pública ha sido muy superior al promedio de la región desde 2003, lo que destaca a su vez la fortaleza de la política de desarrollo endógeno propiciada por el Gobierno Nacional en el último sexenio.

**Gráfico 3 - Gasto de capital de los Gobiernos Centrales como porcentaje del PIB**



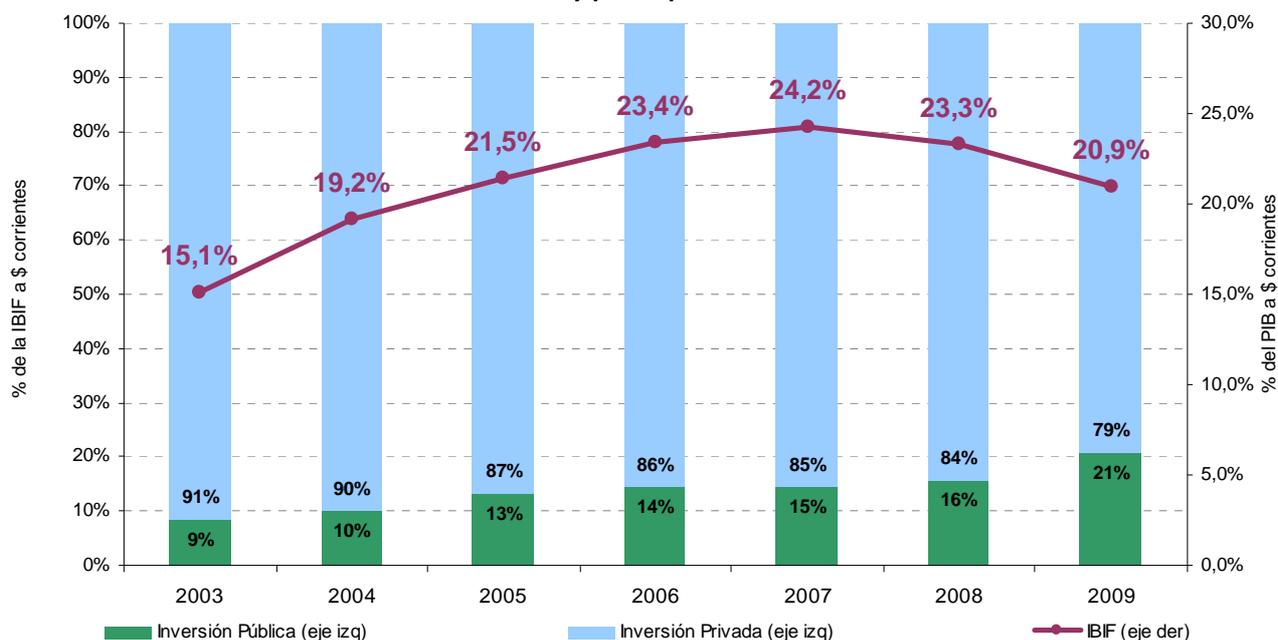
**La inversión total.** La inversión pública integra, junto con la inversión privada, la inversión bruta interna fija (IBIF), que refleja los esfuerzos de la sociedad para la formación de capital. El fuerte crecimiento económico observado durante los últimos años fue acompañado por la IBIF, que creció de manera sostenida hasta el año 2008, momento en el cual sufrió los efectos de la crisis internacional. Durante el período 2003-2009 la tasa de inversión promedio fue de 21%, mientras que en el período 1993-2002 fue de 17%.

En este contexto de altas tasas de inversión, la inversión pública muestra una participación creciente y sostenida en términos de su participación en la IBIF. El gráfico 4 refleja esta variación, observándose un aumento entre puntas de 12 puntos porcentuales, llegando al 21% en 2009.

Puntualmente, y adelantando el rol anticíclico que jugó la inversión pública en 2009, entre los años 2008 y 2009 la misma incrementó 5 puntos porcentuales su participación en la IBIF, en un contexto de caída de la inversión total.

La inversión pública pasó del  
9% de la IBIF en 2003  
al 21% en 2009

**Gráfico 4 - Evolución de la IBIF y participación de la Inversión Pública Total**



Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública e INDEC

#### La inversión pública y la crisis internacional.

Como hemos dicho en la Introducción, hacia fines del año 2008 el Gobierno Nacional tomó la decisión estratégica de enfrentar la crisis internacional de manera diametralmente opuesta a como se habían encarado las crisis en períodos anteriores, siguiendo las recetas impartidas desde organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Rompiendo con la lógica del ajuste fiscal, se orientaron los esfuerzos a sostener la actividad económica mediante un conjunto de medidas expansivas entre las cuales se incluyó un ambicioso programa de inversión pública denominado Obras para Todos los Argentinos.

Habiendo transcurrido un plazo razonable para evaluar el impacto del plan podemos afirmar que la inversión pública tuvo un rol preponderante en

la buena performance que tuvo la Argentina durante la crisis. En efecto, el país evitó la recesión económica obteniendo una tasa de crecimiento del PIB en 2009 del 0,9%, mientras que en el conjunto de América Latina la tasa de variación fue de -1,8%.

En este marco, mientras que la inversión privada se comportó de manera contractiva, disminuyendo en términos reales un 14%, la inversión pública se comportó de manera inversa, con un alza del 18%. Este comportamiento de la inversión pública permitió compensar parcialmente la caída de la IBIF y, por lo tanto, de la actividad económica.

## Año 2009

Inversión privada: -14%

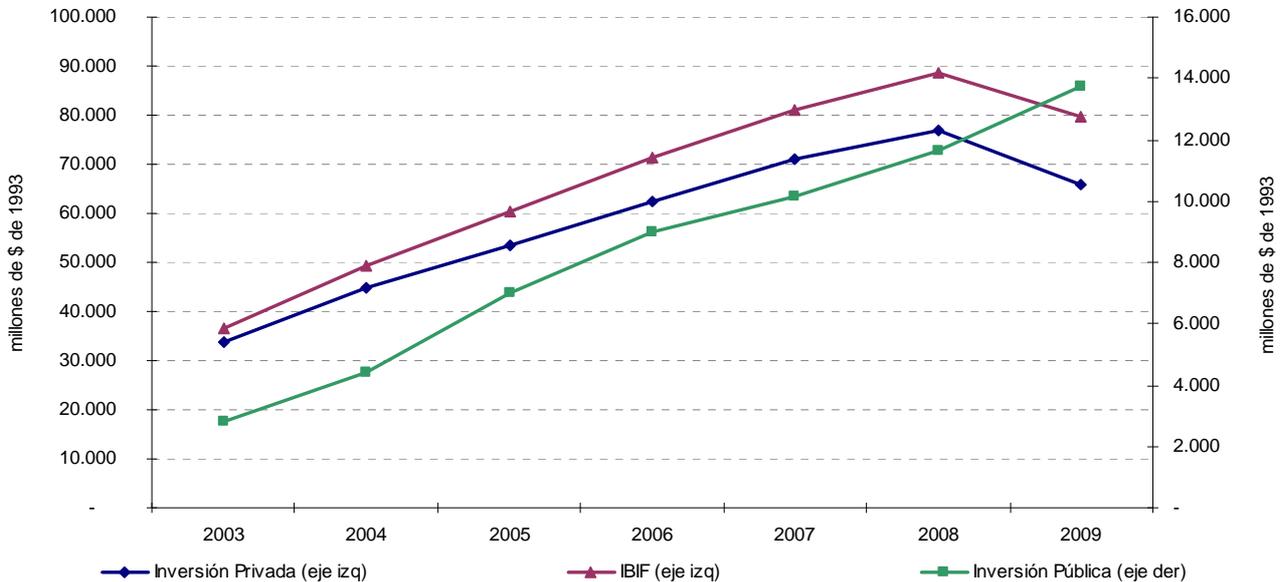
Inversión pública: +18%

Un ejercicio teórico nos permitirá observar la relevancia de la decisión política tomada. Si la inversión pública se hubiera comportado de igual manera que la inversión privada, esto es, si desde la administración gubernamental se hubiera decidido invertir un 14% menos, la inversión pública hubiera disminuido \$3.682 millones (siempre en términos reales, a precios de 1993). De acuerdo a nuestras estimaciones, en tal hipótesis la Argentina hubiera tenido recesión

económica durante el año 2009, pues la tasa de variación respecto del 2008 hubiera sido de alrededor de -0,7%, considerando los efectos indirectos en la demanda agregada y el componente importado de la inversión pública.

En resumen, la inversión pública como herramienta de política económica de impulso a la actividad (analizada de manera aislada, sin tener en cuenta el resto de las políticas implementadas), ha permitido a la Argentina superar el 2009 dentro del selecto grupo de países a nivel mundial que lo hicieron con tasas positivas de crecimiento.

Gráfico 5 - Evolución de la IBIF, Inversión Pública Total y la Inversión Privada



Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública e INDEC

Si la inversión pública se hubiera comportado de igual manera que la inversión privada, Argentina hubiera tenido una tasa de crecimiento negativa en el 2009

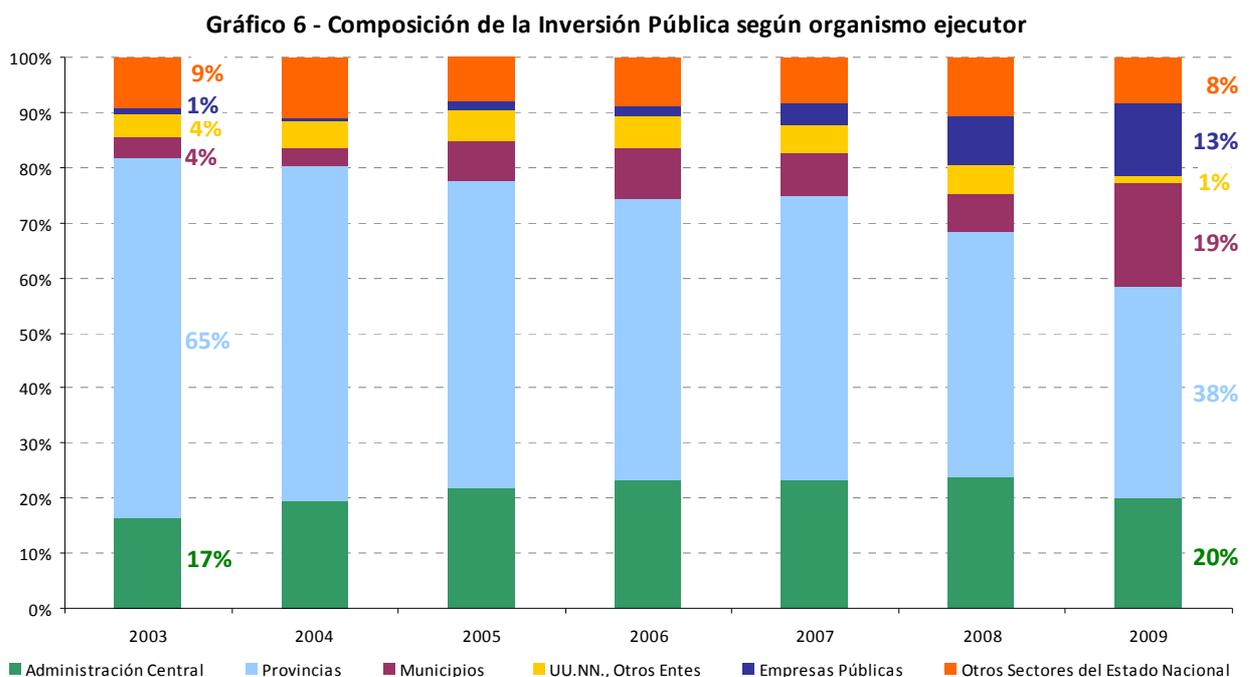
**Análisis de la Inversión Pública por organismo ejecutor.** Este análisis permite destacar los siguientes elementos:

- i. la participación estable de la Administración Central en la ejecución, en torno del 20% del total, como señal de descentralización de la política de inversión;
- ii. la participación creciente de los municipios, como indicador de una estrategia de fortalecimiento de los gobiernos locales, que pasaron de ejecutar el 4% de la inversión pública en 2003 al 19% en 2009 ;
- iii. la paulatina recuperación de la participación de las empresas públicas, alentada por la reestatización de algunos servicios públicos actualmente gestionados por AySA y por otras grandes empresas públicas. Entre las más

importantes se destacan Nucleoeléctrica SA (a cargo de la ejecución de Atucha II), Administración de Infraestructura Ferroviaria y ENARSA.

- iv. la disminución de la participación de las Provincias, pasando de un 65% en 2003 al 38% en 2009.

A partir del año 2007 creció fuertemente la participación de las empresas públicas, hasta alcanzar el 13% de la inversión pública en 2009



Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública

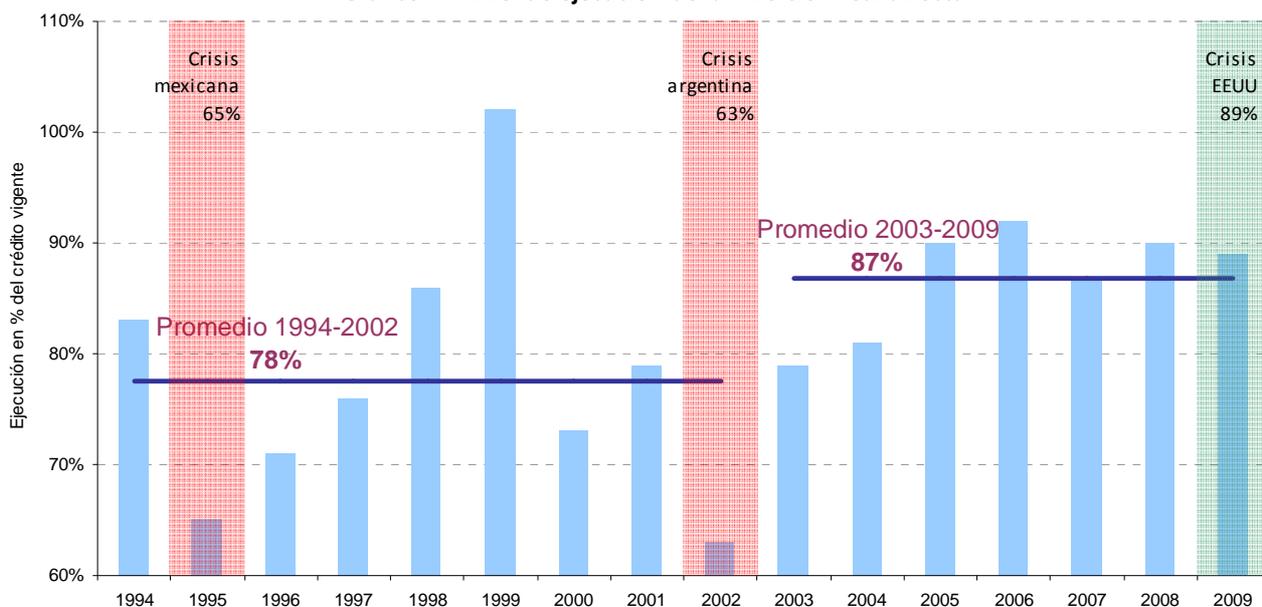
**Efectos de una política de inversión pública creciente.** La consolidación del rol de la inversión pública que venimos señalando a lo largo de este trabajo no hubiera sido posible sin dos factores centrales de la gestión pública de los últimos años.

En primer lugar, el fortalecimiento de las herramientas y estructuras de gestión de la inversión pública. A modo de ejemplo, el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) que administra esta Dirección Nacional pasó de una cartera de 1.954 proyectos en 2003 a 12.193 en el 2009. Asimismo, el sostenimiento de la política de inversión a lo largo de los años ha generado en el sector empresarial ligado a la obra pública una expectativa de continuidad de la misma que ha provocado fuertes inversiones para la ampliación de la capacidad de ejecución de las obras.

En segundo lugar, el modelo económico vigente ha logrado garantizar la disponibilidad de fondos en tiempo y forma para la ejecución de la programación presupuestaria en materia de inversión pública. En este sentido es destacable cómo a partir de recaudaciones impositivas récord se ha dispuesto de recursos suficientes sin recurrir al endeudamiento; por el contrario, las altas tasas de inversión aquí señaladas fueron posibles en un contexto de desendeudamiento del Estado Nacional.

La combinación de estos dos factores (mejora de la gestión basada en la continuidad y disponibilidad de recursos) ha hecho posible una mejora sustancial de los niveles de ejecución de la Inversión Real Directa (IRD) respecto de lo previsto en el Presupuesto Nacional, tal como puede observarse en el Gráfico 7.

**Gráfico 7 - Nivel de ejecución de la inversión real directa**



Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública en base al SIDIF

En el mismo gráfico se aprecian las distintas reacciones ante las crisis: mientras que en los años 1995 (crisis mexicana) y 2002 (crisis argentina) el ajuste fiscal llevó a que se ejecutara el 65% y el 63% de la IRD, respectivamente, durante la crisis internacional del 2009 se ejecutó el 89% del crédito vigente para IRD.

## Los destinos de la Inversión Pública

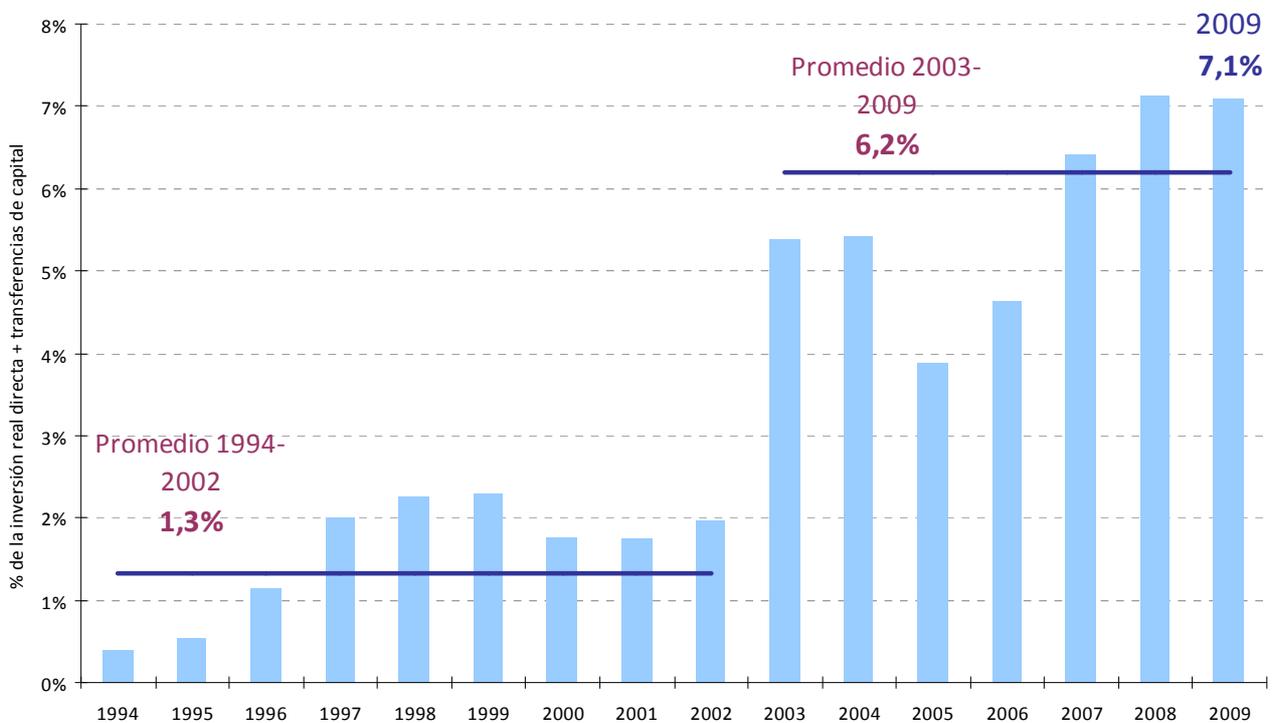
Un breve repaso de las metas cuantitativas alcanzadas en los principales rubros a lo largo del último sexenio nos permitirá comprender la importancia de lo hecho en materia de inversión pública.

El rubro **Agua y Alcantarillado**, un servicio esencial para proveer condiciones de salubridad adecuadas a la población, ha tenido un crecimiento significativo en el período, con un nivel promedio de participación en la inversión real directa más transferencias de capital del 6,2%, contra el 1,3% de participación promedio en el período 1994 – 2002.

Se brindaron las condiciones para que aproximadamente 5 millones de habitantes tengan acceso en forma progresiva al servicio de saneamiento

En el año 2009 la ejecución presupuestaria en la materia, compuesta por el Plan de Obras 2007-2020 de AySA S.A. y los programas Agua + Trabajo; Especiales de Saneamiento (PROESA); de Asistencia en Áreas con Riesgo Sanitario (PROARSA); de Agua Potable y Saneamiento para

Gráfico 8 - Inversión en agua potable y alcantarillado



Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública en base al SIDIF

Comunidades Menores (PROAS); de Obras Menores de Saneamiento (PROMES); y de Agua Potable y Saneamiento para Centros Urbanos y Suburbanos (PAYS), ejecutados por el Ente Nacional de Obras Hídricas y de Saneamiento (ENOHSA), alcanzaron los \$2.450 millones, que sumados a los \$459 millones de ejecución extrapresupuestaria del Fideicomiso AySA totalizan \$2.909 millones destinados al sector.

Por su parte, una batería de programas destinados a atender las diversas necesidades se ejecutaron en materia de **vivienda**:

- Programa Federal de Reactivación de obras del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) I y II
- Programa Federal de Solidaridad Habitacional
- Programa Federal de Construcción de Viviendas etapa I
- Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas
- Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas – Mejor Vivir
- Programa de Emergencia Habitacional
- Programa de Mejoramiento de Barrios
- Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noreste y Noroeste Argentinos I y II
- Programa Rosario Hábitat
- Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica
- Programa de Viviendas Cáritas Argentina
- FONAVI.

Se ejecutaron 544.571  
soluciones habitacionales  
para 2.450.000 beneficiarios

La inversión pública canalizada a través de estos programas dependientes de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios han alcanzado las 544.571 soluciones habitacionales terminadas para 2.450.000 beneficiarios, encontrándose en obra alrededor de 200 mil viviendas adicionales.

Se construyeron  
847 escuelas con más de  
1,2 millones de m2 de superficie  
para 550.000 alumnos

Los recursos destinados a **infraestructura educativa** permitieron ejecutar los siguientes programas:

- Programa de Mejoramientos del sistema Educativo (PROMSE), que incluye el Programa 700 Escuelas
- Programa de Mejoramientos de la Educación Rural (PROMER)

- Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU), que incluye el Programa conocido como Más Escuelas, segunda etapa del 700 Escuelas
- Programa de Nivel Inicial, orientado a la construcción de establecimientos nuevos de nivel inicial

Los programas 700 Escuelas y Más Escuelas han completado la construcción de 847 escuelas, con más de 1,2 millones de m<sup>2</sup> de superficie para 550.000 alumnos. Si incluyéramos las escuelas en ejecución durante 2010, el total alcanzaría el millar.

En materia de ampliación de la red nacional de **caminos**, las importantes inversiones del período han permitido alcanzar los siguientes resultados:

- i. Construcción de 669 km de nuevas autopistas/autovías, con un crecimiento del 67% respecto de 2003;

- ii. Construcción de 2.924 nuevos km de calzadas simples;
- iii. 35,5% de los caminos no pavimentados fueron pavimentados entre 2003 y 2009, permitiendo incrementar en 12% el stock de caminos pavimentados de la Red Nacional de Caminos.

Se construyeron 669 km de autopistas/autovías nuevas

**Cuadro 2 - Red Nacional de Caminos (en km)**

	2003		2009	
Calzada simple	30.078	78,6%	33.002	83,9%
Autopista	710	1,9%	762	1,9%
Autovía	282	0,7%	899	2,3%
<b>Total pavimentado</b>	<b>31.070</b>	<b>81,1%</b>	<b>34.663</b>	<b>88,2%</b>
Ripio	5.471	14,3%	3.431	8,7%
Tierra	1.750	4,6%	1.228	3,1%
<b>Total sin pavimento</b>	<b>7.221</b>	<b>18,9%</b>	<b>4.659</b>	<b>11,8%</b>
<b>Totales</b>	<b>38.291</b>	<b>100%</b>	<b>39.322</b>	<b>100%</b>

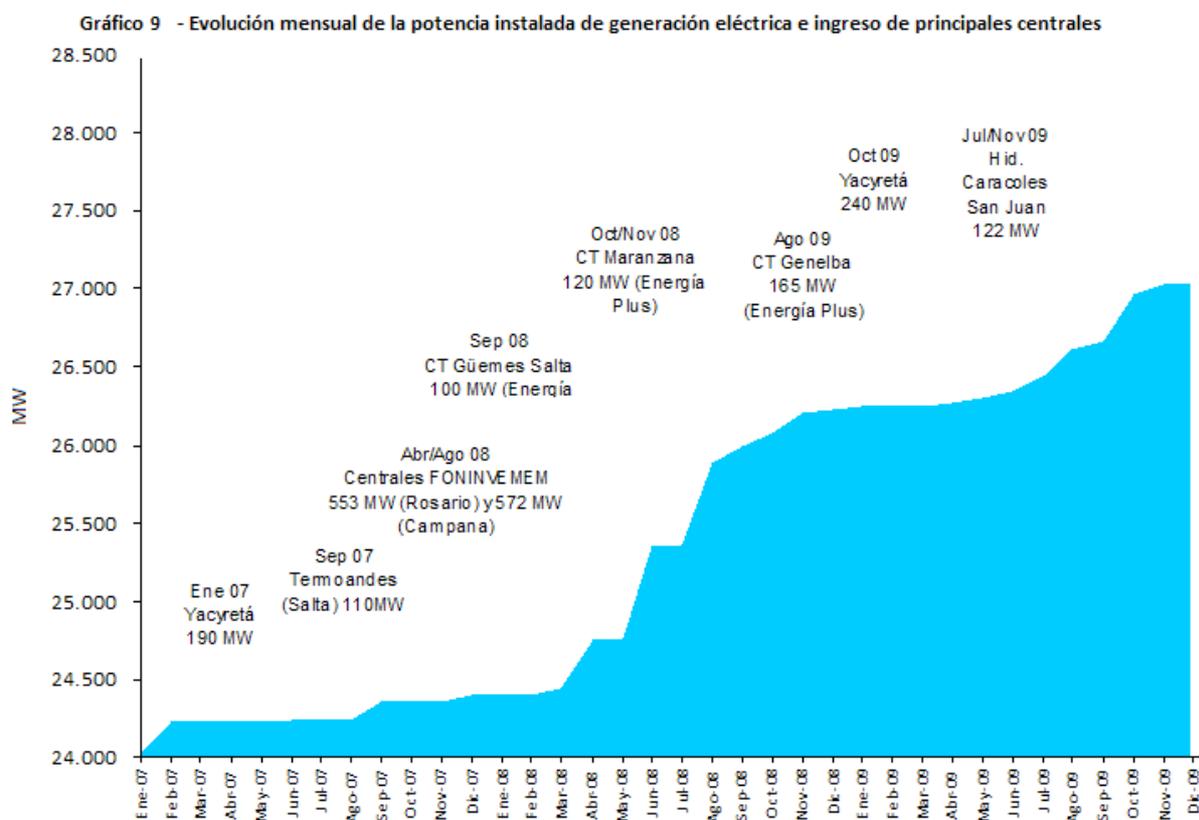
Fuente: Dirección Nacional de Vialidad

La generación y transporte de **energía eléctrica** ha recibido un fuerte impulso por vía de la inversión pública en el período bajo análisis. En efecto, entre 2003 y 2009 la potencia instalada de generación se ha incrementado 15%, llegando a los 27.045 MW. El incremento se concentra en el último trienio del período analizado. Este comportamiento se explica por el hecho de tratarse de proyectos de inversión estructurales que requieren períodos prolongados para su diseño y construcción, por lo tanto, a partir del año 2007 entraron en fase de generación las centrales que comenzaron a diseñarse y construirse en 2003.

En materia de transporte de energía eléctrica, se incorporaron 2.184 km de líneas de alta tensión y

4.609 km de líneas de distribución troncal al sistema, que significan aumentos del 23% y 37% respectivamente. Estos incrementos fueron acompañados por el correspondiente crecimiento de la potencia de transformación.

La tendencia creciente continúa en el año 2010, durante el cual el 86% del incremento de la potencia instalada de generación se explica por la puesta en marcha de centrales eléctricas integrantes del programa de inversión pública. En efecto, cabe señalar que entre 2007 y 2010 la potencia instalada aumentó 4.000 MW, de los cuales 700 corresponden a ENARSA, distribuidos entre 40 centrales de pequeño porte, localizadas en el interior del país, especialmente en el NOA y el NEA.



Fuente: Subsecretaría de Programación Económica en base a CAMMESA

La inversión pública en transporte y distribución de **gas natural** también manifiesta resultados destacables. La capacidad de transporte de los gasoductos del país se incrementó 14% entre 2003 y 2009 para alcanzar un nivel de 140,67 millones de metros cúbicos diarios.

Este incremento permitió entregar 19 millones de metros cúbicos diarios más que al inicio del período, haciendo posible la incorporación de 1,2 millones de nuevos usuarios de gas por red.

**Cuadro 3 - Capacidad de transporte de gas natural**  
(MM m<sup>3</sup>/día)

Gasoducto	2003	2009
Norte	22,5	24,8
Centro Oeste	31,9	34,1
Neuba 1	13,5	14,1
Neuba 2	28,4	29,85
San Martín	22,3	34,8
Cordillerano	1,2	1,43
<b>Total</b>	<b>123,82</b>	<b>140,67</b>

Fuente: ENARGAS

## Estimaciones 2010

Nuestras estimaciones permiten confirmar la tendencia al alza de la Inversión Pública verificada durante todo el período, la que alcanzaría los \$70.000 millones corrientes, equivalentes a \$16.425 millones a valores de 1993; este crecimiento representa un aumento real de 20% respecto del año pasado, y una variación entre puntas de 481%.

crecimiento de la participación de la inversión pública observada entre 2008 y 2009, en un contexto de crecimiento del PIB mucho mayor.

En 2010 la inversión pública  
alcanzará el 5% del PIB



Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública

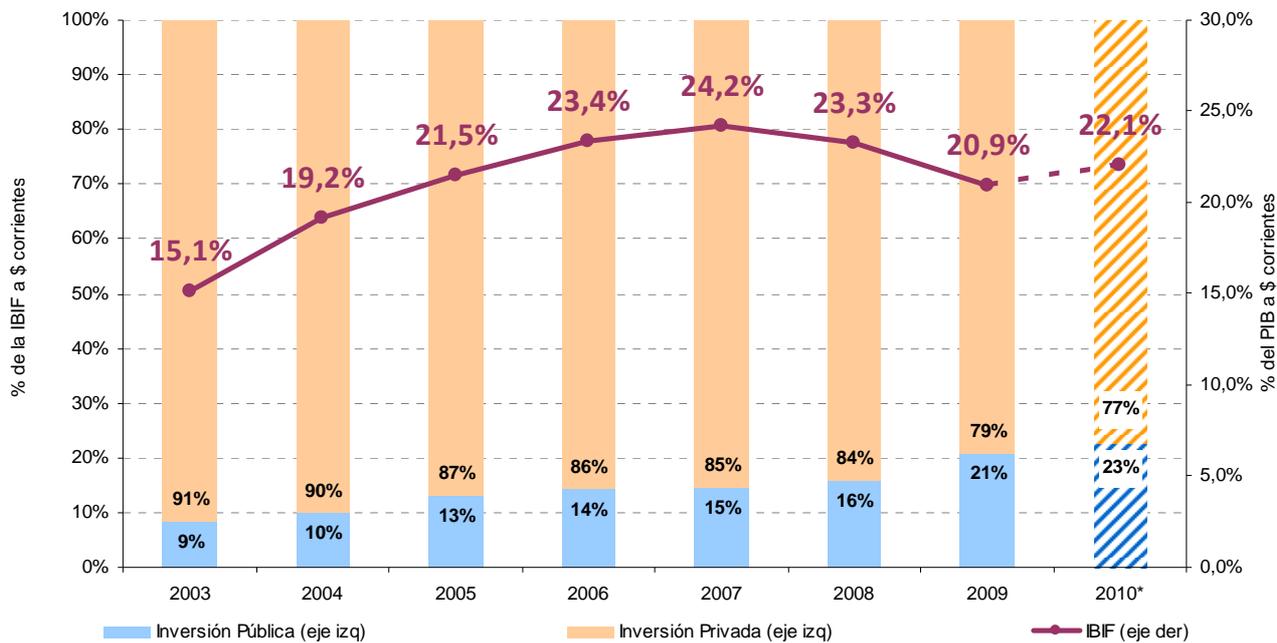
\*Estimado

En términos de su participación en el Producto Interno Bruto, la proyección para 2010 indica que la inversión pública representará el 5% del PIB. Esto significa que la misma aumentará 4 veces su participación en la economía nacional respecto del año 2003.

De confirmarse nuestra estimación, estaríamos ante el sostenimiento de la pendiente de

**La inversión total.** La inversión bruta interna fija (IBIF) estaría recuperando su nivel previo a la crisis financiera internacional. En este contexto, la inversión pública sostiene su tendencia de participación creciente en la IBIF alcanzando el 23% en 2010.

**Gráfico 11 - Evolución de la IBIF y participación de la Inversión Pública Total**



Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública e INDEC

\*Estimado

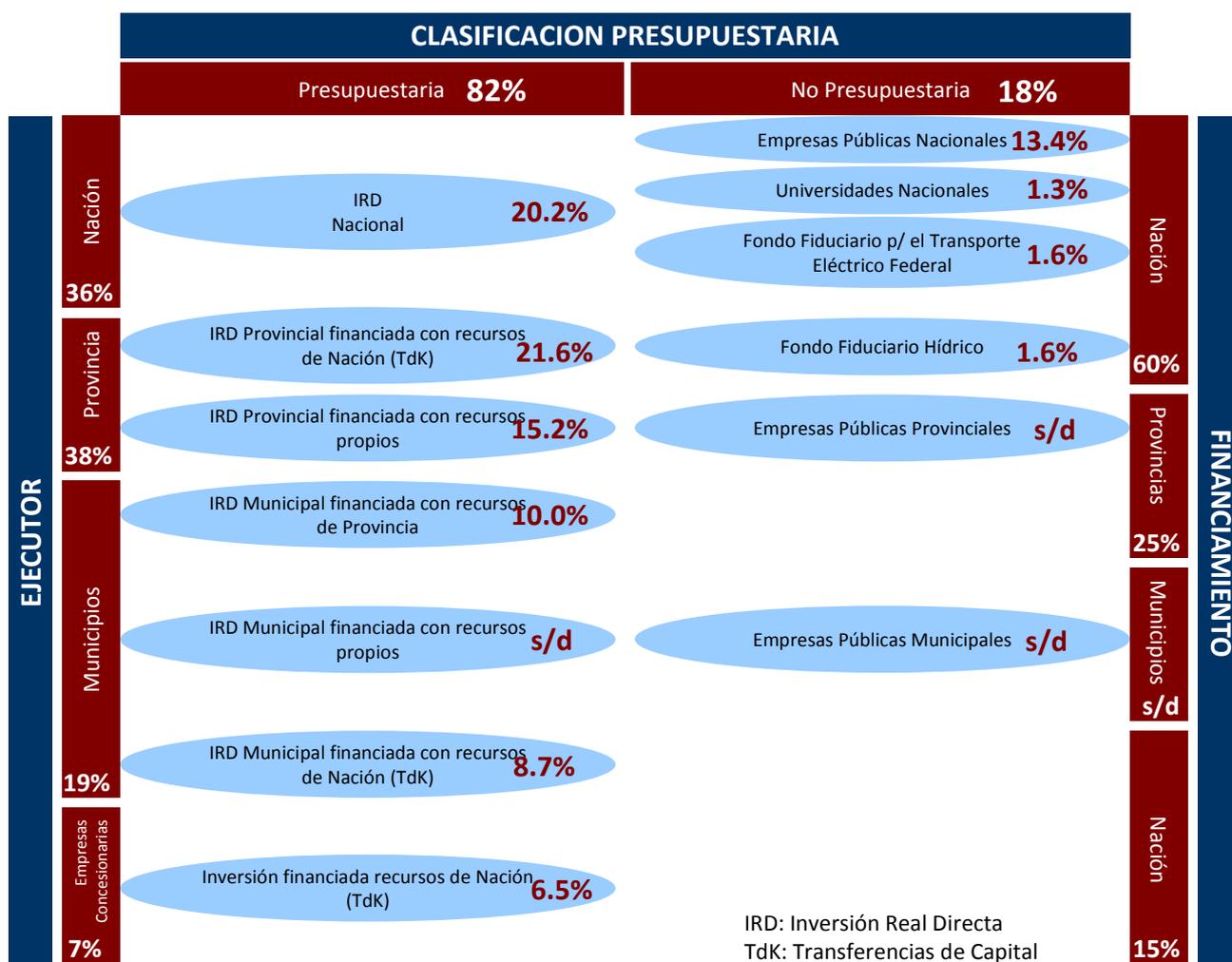
## Anexo Metodológico

**Aclaración / Definiciones.** A lo largo de este trabajo nos referiremos a la Inversión Pública Nacional, siguiendo los términos de la Ley de Inversión Pública N° 24.354, como la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementan el patrimonio de las entidades que integran el sector público, sea éste nacional, provincial o municipal, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o

prestadora de servicios.

A su vez, la inversión pública está formada por diversos componentes que surgen de la clasificación que puede hacerse de la misma según quién sea el organismo encargado de su ejecución, según quien sea el financiante y si está o no incluida dentro del presupuesto de la jurisdicción correspondiente.

El esquema siguiente resume las posibilidades de clasificación de la Inversión Pública y su participación en la ejecución del año 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a la ejecución del año 2009

**La inversión en Vivienda Social.** Se ha considerado la participación de las erogaciones en materia de vivienda social como parte de la inversión pública toda vez que, si bien dichas erogaciones no integran en términos teóricos la inversión pública (una vez realizada la inversión los activos pasan a manos privadas), forman parte de los esfuerzos públicos en materia de inversión social.

En efecto, considerando a la inversión pública como componente de la demanda agregada, la incorporación del rubro vivienda social se fundamenta por la decisión de inversión del actor estatal, sin perjuicio de su usuario final.

Asimismo, la inversión en vivienda social implica un esfuerzo presupuestario de magnitud por parte del Estado, asumiendo las características de una obra pública en cuanto a su impacto sobre el nivel de actividad.

## Principales obras ejecutadas y en ejecución del período

Rubro	Provincia	Denominación	Presupuesto (\$)
Agua Potable y Alcantarillado	Buenos Aires	Construcción de Planta Potabilizadora Paraná de las Palmas	2.800.000.000
Agua Potable y Alcantarillado	Chaco	Construcción del 2º Acueducto para el interior del Chaco	1.390.605.108
Agua Potable y Alcantarillado	Buenos Aires	Planta de Pretratamiento Berazategui	561.000.000
Agua Potable y Alcantarillado	La Pampa	Construcción del Acueducto Santa Rosa - General Pico	325.000.000
Agua Potable y Alcantarillado	Varias	Plan agua más trabajo	240.000.000
Agua Potable y Alcantarillado	Buenos Aires	Construcción de emisario submarino en Mar del Plata	221.311.298
Agua Potable y Alcantarillado	Formosa	Optimización y Ampliación del sistema de agua potable de la Ciudad de Formosa	203.716.730
Agua Potable y Alcantarillado	Buenos Aires	Saneamiento de la Cuenca del Río Reconquista - Construcción de Planta de Tratamiento de Líquidos Cloacales, Estaciones Elevadoras y Colectores. Merlo	187.340.071
Agua Potable y Alcantarillado	Santa Fe	Construcción del Acueducto Centro - Oeste de la Provincia de Santa Fe	187.245.314
Agua Potable y Alcantarillado	Río Negro	Acueducto Río Colorado	180.000.000
Ciencia y Técnica	Nacional	Construcción y Puesta en Funcionamiento de Reactores Nucleares - CAREM Fase 1 (Prog 1-Proy 04-Obra 51)	40.455.282
Ciencia y Técnica	Nacional	Construcción de reactores de Baja Potencia CAREM Fase 2 - Buenos Aires (Prog.1 Proy. 5, Obra51)	453.756.155
Ciencia y Técnica	Río Negro	Puesta en Marcha y Operación de Módulo para Enriquecimiento de Uranio - Río Negro (Prog.1 Proy.06 Obra51)	85.685.750
Ciencia y Técnica	Nacional	Diseño, construcción y puesta en marcha de un reactor nuclear argentino multipropósito (RA-10)	
Ciencia y Técnica	Nacional	Sistema Satelital Geoestacionario Argentino de Telecomunicaciones	2.777.070.000
Ciencia y Técnica	Nacional	Misión Satelital SAC D	271.000.000
Ciencia y Técnica	C.A.B.A.	Nueva sede del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	181.761.000
Ciencia y Técnica	Nacional	Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre	4.508.511.474

Rubro	Provincia	Denominación	Presupuesto (\$)
Educación y Cultura	Nacional	Provisión de infraestructura y equipamiento escolar	2.333.898.807
Energía, Combustibles y Minería	Corrientes	Complejo Hidroeléctrico Yacyretá	25.730.650.334
Energía, Combustibles y Minería	Corrientes	Tercera Línea de 500 kV asociada a la Central Hidroeléctrica Yacyretá	1.888.100.000
Energía, Combustibles y Minería	Salta – Tucumán – Chaco – Jujuy – Formosa	Construcción Línea extra de alta tensión 500 kV en NEA-NOA	4.950.000.000
Energía, Combustibles y Minería	Buenos Aires	Construcción Central Nuclear Atucha II	8.509.014.000
Energía, Combustibles y Minería	Santa Cruz	Central Termoeléctrica a carbón, Río Turbio	2.600.000.000
Energía, Combustibles y Minería	Catamarca	Explotación Alto de la Blenda y otras vetas	683.573.131
Energía, Combustibles y Minería	Entre Ríos	Optimización Central Hidroeléctrica Salto Grande	57.443.476
Energía, Combustibles y Minería	Córdoba	Extensión de vida de la Central Nuclear Embalse	
Transporte	Nacional	Obras de conservación mejorativa de la Red Nacional de Caminos	1.455.174.000
Transporte	Santa Fe – Córdoba	Construcción de la RNNº 9 – Autopista Rosario – Córdoba y otras Secciones	3.847.239.251
Transporte	Buenos Aires – Río Negro – Chubut – Santa Cruz	Construcción, ampliación y/o mejoramiento de la RNNº 3, varias Secciones	2.921.386.225
Transporte	Entre Ríos	Construcción, ampliación y/o mejoramiento de la RNNº 14, varias Secciones	4.157.869.200
Transporte	Varias	Construcción y/o mejoramiento de la RNNº 40, varias Secciones	3.050.283.000
Transporte	Salta – Chaco – Santa Fe	Recuperación Ferrocarril Belgrano Cargas	2.311.855.997