



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La política de inversión pública nacional desde una óptica presupuestaria durante el período 2003/2010: el desempeño de los principales organismos ejecutores.

Olivieri, Julieta

2012

Cita APA:

Olivieri, J. (2012). la política de inversión pública nacional desde una óptica presupuestaria durante el período 2003/2010: el desempeño de los principales organismos ejecutores.

Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".

Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA POLÍTICA DE INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL
DESDE UNA ÓPTICA PRESUPUESTARIA DURANTE
EL PERÍODO 2003/2010: EL DESEMPEÑO DE LOS
PRINCIPALES ORGANISMOS EJECUTORES.

Julieta Olivieri

Directora: Valeria Serafinoff

Buenos Aires, Agosto de 2012.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: Presentación del tema de investigación

1.1 Introducción.....	7
1.2 Lineamientos metodológicos.....	11
1.3 Presentación de los contenidos de la tesis.....	15

CAPÍTULO 2: El pensamiento económico y la importancia de la política fiscal

2.1 Introducción.....	18
2.2 Escuelas económicas: una síntesis de la historia del pensamiento económico.....	19
2.3 Finanzas públicas y política fiscal.....	33

CAPÍTULO 3: La inversión pública y la historia: un reflejo de los cambios políticos y económicos de la Argentina

3.1 Introducción.....	42
3.2 El gasto público y la inversión en infraestructura antes de la recuperación de la democracia.....	43
3.3 El gasto público y la inversión en infraestructura desde la recuperación de la democracia hasta 2010.....	50

CAPÍTULO 4: El gasto en inversión pública en el Presupuesto Nacional: la activación del rol del Estado a partir del año 2003

4.1 Introducción.....	59
4.2 Evolución del gasto en proyectos de inversión. Período 2003/2010.....	60
4.3 La creación del MINPLAN como aspecto fundamental de la política de inversión pública del gobierno nacional.....	67

CAPÍTULO 5: Las inversiones ferroviarias ¿recuperación de un sistema abandonado?

5.1 Introducción.....	70
5.2 Principales funciones de la Administración Central (AC) del MINPAN.....	71
5.3 Antecedentes históricos de la AC del MINPLAN.....	71
5.4 Gestión y organización de la AC del MINPLAN.....	72
5.5 Programas presupuestarios que componen la AC del MINPLAN.....	77
5.6 Programa de estudio: Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario.....	78
5.7 Indicadores de desempeño de la AC del MINPLAN: cumplimiento físico y financiero.....	85

CAPÍTULO 6: Las inversiones en saneamiento: una cuenta pendiente

6.1 Introducción.....	89
6.2 Principales funciones del ENOHSA.....	89
6.3 Antecedentes históricos del ENOHSA.....	90
6.4 Gestión y organización del ENOHSA.....	92
6.5 Programas presupuestarios que componen el ENOHSA.....	97
6.6 Programa de estudio: Asistencia Técnico Financiera para Saneamiento.....	98
6.7 Indicadores de desempeño del ENOHSA: cumplimiento físico y financiero.....	101

CAPÍTULO 7: Las inversiones viales: el desafío de lograr un país conectado

7.1 Introducción.....	104
7.2 Dirección Nacional de Vialidad.....	105
7.2.1 Principales funciones de la DNV.....	105

7.2.2 Antecedentes históricos de la DNV.....	105
7.2.3 Gestión y organización de la DNV.....	108
7.2.4 Programas presupuestarios que componen la DNV.....	112
7.2.5 Programa de estudio: Construcciones.....	113
7.2.6 Indicadores de desempeño de la DNV: cumplimiento físico y financiero.....	118
7.3 Organismo de Control de Concesiones Viales.....	121
7.3.1 Principales funciones del OCCOVI.....	121
7.3.2 Antecedentes históricos del OCCOVI.....	122
7.3.3 Gestión y organización del OCCOVI.....	125
7.3.4 Programas presupuestarios que componen el OCCOVI.....	127
7.3.5 Programa de estudio: Infraestructura en Concesiones Viales.....	128
7.3.6 Indicadores de desempeño del OCCOVI: cumplimiento físico y financiero.....	131
CONCLUSIÓN.....	134
BIBLIOGRAFÍA.....	141
ANEXO.....	150
CUADROS	
1. Ejecución financiera (miles de pesos) y física (cantidad de obras) de los programas escogidos. Período 2003/2010.....	12
2. Programas presupuestarios por Secretaría del MINPLAN.....	77
3. Metas físicas del Programa Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario. Año 2010.....	81

4. Red Ferroviaria Metropolitana. Período 2001/2010.....	82
5. Cobertura de la red de agua potable y cloacas. Censo 2001 y 2010.....	100
6. Longitud de la Red Nacional al 31 de diciembre de cada año. Período 2003/2010.....	111
7. Metas Físicas del Programa Construcciones. Período 2003/2010.....	115
8. Transporte interurbano de pasajeros. Período 2001/2009.....	117
9. Parque automotor argentino. Período 2001/2010.....	117
10. Indicadores de eficiencia en la planificación de los proyectos de inversión. Ranking de los programas escogidos. Período 2003/2010.....	136

GRÁFICOS

1. Evolución del gasto en inversión de la APN en el Presupuesto Nacional. Período 1995/2010 (precios 2003 según IPIPBI).....	64
2. Participación del Gasto en Inversión en el Presupuesto Nacional. Período 2003/2010 (valores corrientes).....	65
3. Participación del Gasto en Inversión del MINPLAN sobre el Gasto en Inversión total de la APN. Período 2003/2010 (valores corrientes).....	68

4. Evolución del gasto en inversión de la AC del MINPLAN Período 1995/2010 (precios 2003 según IPIPBI).....	73
5. Regularidad absoluta de los trenes. Período 1993/2010.....	83
6. Evolución del gasto en inversión del ENOHSA Período 1995/2010 (precios 2003 según IPIPBI).....	93
7. Evolución del gasto en inversión de la DNV Período 1995/2010 (precios 2003 según IPIPBI).....	110
8. Kilómetros en construcción durante el 4° trimestre. Período 2001/2010. Programas Construcciones.....	116
9. Evolución del gasto en inversión del OCCOVI Período 1995/2010 (precios 2003 según IPIPBI).....	126
10. Tránsito anual en corredores viales. Período 2004/2009.....	130

CAPÍTULO 1

Presentación del tema de investigación

1.1 Introducción

A partir del año 2002 el gobierno nacional comenzó a llevar a cabo diversas obras de infraestructura (como agente individual o en conjunto con gobiernos provinciales y/o municipales, a través de la transferencia de fondos), mediante un cambio de paradigma que aparentemente transformó su rol pasivo (pre salida de la Convertibilidad). Esta tendencia se vio profundizada con la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) en el año 2003, apenas asumió en la presidencia Néstor Kirchner. Desde ese entonces, uno de los componentes más desarrollados dentro del Presupuesto Nacional resultó ser la Inversión Real Directa¹, mientras que, paulatinamente, también se profundizaron las Transferencias de Capital².

En ese marco las iniciativas de inversión se concentraron básicamente en obras viales, de saneamiento, generación de energía, construcción de viviendas, trabajos en escuelas y hospitales, transporte ferroviario y obras de arquitectura, adquiriendo gran relevancia el rol del MINPLAN y de sus Organismos Descentralizados destacados en la realización de obras públicas, tales como la Dirección Nacional de

¹ La Inversión Real Directa (IRD) comprende, según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público Nacional (2003) las “edificaciones, instalaciones, construcciones y equipos que sirven para producir otros bienes y/o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una vida superior al año y están sujetos a depreciación”. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas efectúa un seguimiento trimestral, físico y financiero, de las obras de inversión llevadas a cabo por los Organismos de la Administración Nacional. Es por ello que el estudio de este componente se encuentra incluido en el presente trabajo de investigación.

² Las Transferencias de Capital, de acuerdo con el mismo Manual, son gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios. Son transferencias de fondos destinadas a financiar gastos de capital. Vale destacar que las obras de inversión efectuadas por los beneficiarios de este tipo de transferencias (provincias, municipios, organismos de la Administración Nacional, entidades públicas y privadas) no cuentan con el seguimiento físico y financiero que de ellas hace el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, por lo que su estudio no se encuentra incluido en el presente trabajo de tesis.

Vialidad (DNV), el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI).

Una muestra del significativo rol adquirido por estas dependencias la constituyen los presupuestos asignados a las mismas, los cuales se multiplicaron en el período 2003/2010, transformando a dichos organismos en actores centrales y de gran protagonismo en la agenda pública nacional. Como señala la Secretaría de Hacienda en El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina (2008), el Presupuesto “hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas mediante la provisión pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura”.

La creciente evolución presupuestaria de los Organismos ejecutores de obras de inversión en el período 2003/2010 da cuenta de la mayor participación del Estado en la economía en el período. Este nuevo rol asignado al Estado, que implica retomar tareas que habían sido postergadas en la década anterior, dieron surgimiento al denominado “modelo” *kirchnerista*, que pregona la implementación de políticas económicas postkeynesianas, con un fuerte incremento del gasto público, especialmente en materia de obras de inversión.

En el presente trabajo de investigación se analiza desde una óptica presupuestaria la política de inversión pública nacional implementada por el gobierno *kirchnerista* durante el período 2003/2010, puntualizando el estudio en el MINPLAN. Dicha cartera ministerial, creada en el año 2003, constituye la dependencia pública más relevante en términos de gasto en infraestructura, tanto por su impacto presupuestario (las asignaciones resultaron crecientes año a año), como político.

El principal interrogante que motiva la investigación es si en el período 2003/2010 se aprovecharon eficientemente los recursos públicos destinados a obras de inversión, al menos en comparación con las previsiones presupuestarias de avance físico y financiero de las iniciativas. En este sentido, se intenta averiguar si se cumplieron los

plazos y los trabajos previstos en los sucesivos presupuestos nacionales, comparando las estimaciones efectuadas por las unidades ejecutoras de las obras con la real ejecución de las mismas. En suma, la cuestión abordada intenta dilucidar si luego de transcurrido un tiempo razonable desde la recuperación y salida de la crisis socioeconómica post Convertibilidad podría afirmarse el establecimiento exitoso de una política de inversión pública nacional.

De acuerdo con los interrogantes planteados resulta interesante indagar sobre la eficiencia de la gestión respecto al cumplimiento de los objetivos de obras programados en cada ejercicio, a partir del estudio de los costos reales de las obras (en comparación con los inicialmente previstos), de los efectivos plazos de culminación de las obras (en relación a los inicialmente estipulados) y de los avances físicos alcanzados (en comparación con los avances físicos inicialmente programados). El valor agregado de la presente tesis es su contribución para evaluar la política de inversión pública nacional *kirchnerista*, mensurando el cumplimiento de los objetivos deseados y la ejecución en tiempo y forma de las obras previstas en los presupuestos nacionales.

El análisis se centra, entonces, en estudiar desde el punto de vista presupuestario el grado de cumplimiento de los proyectos de inversión de la Administración Pública Nacional (APN) durante el período 2003/2010, enfocando el estudio específicamente en el MINPLAN, por resultar la dependencia más relevante en términos presupuestarios y políticos en la administración *kirchnerista* en el período. Para ello se utilizarán como herramientas los Presupuestos Nacionales de los distintos años y las sucesivas Cuentas de Inversión de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Asimismo, a lo largo de la investigación resulta necesario desarrollar temas relacionados con la administración y organización de la gestión de las dependencias ejecutoras de inversión pública seleccionadas, analizando sus capacidades institucionales y su interacción con otros actores de la Administración Nacional.

En este marco es importante destacar la importancia que ocupa la infraestructura en una sociedad, sobre todo como factor crucial para su desarrollo y para su bienestar. Las condiciones y la calidad de vida de la población se encuentran afectadas de una manera significativa por el estado de los servicios básicos de vialidad, agua potable, servicio eléctrico, puertos, aeropuertos, edificaciones para la prestación de servicios de educación y salud, entre otros.

Por tal motivo, esta tarea de revisión implica un valor agregado del presente trabajo, por representar una mirada diferente hacia una de las políticas públicas más impulsadas por el gobierno nacional en la Argentina en los últimos años y por valerse de instrumentos de evaluación poco considerados al abordarse el tema de la inversión pública nacional: el avance físico y financiero de las obras que anualmente aprueba el Congreso Nacional mediante la Ley de Presupuesto.

En resumen, y como se ha expuesto previamente, el objetivo general del trabajo es analizar desde el punto de vista presupuestario el grado de cumplimiento de los proyectos de inversión del MINPLAN durante el período 2003/2010. Específicamente, la investigación se propone:

- 1) Analizar el grado de cumplimiento desde el punto de vista financiero de los proyectos de inversión del MINPLAN durante el período 2003/2010 (análisis de costos totales).
- 2) Analizar el grado de cumplimiento desde el punto de vista físico de los proyectos de inversión del MINPLAN durante el período 2003/2010 (análisis de plazos y de avances físicos).

1.2 Lineamientos metodológicos

El presente trabajo de tesis se sustentó en la investigación exploratoria sobre el gasto público destinado a infraestructura, focalizando el estudio en la dependencia más relevante en términos presupuestarios dentro de la administración *kirchnerista*: el MINPLAN. Dentro de esta jurisdicción el estudio se focalizó, a los fines de simplificar el análisis, en la Administración Central del Ministerio (Secretarías de Estado) y en los tres Organismos Descentralizados más relevantes en términos de gasto en infraestructura en el período: la DNV, el ENOHSA y el OCCOVI.

Asimismo, la labor analítica se circunscribió, por cuestiones de índole operativa³, al estudio de los proyectos con ejecución correspondientes a los **programas presupuestarios de mayor asignación crediticia** en el período 2003/2010, por resultar los más emblemáticos y de mayor impacto socio-económico que se desarrollaron en el ámbito público. Es decir, el estudio de cada Organismo ejecutor seleccionado se centró específicamente en el programa presupuestario más representativo dentro del total, por ostentar el mayor volumen de recursos públicos dentro del período.

De esta forma, el universo de análisis representa el 52,7% del gasto en inversión real directa efectuado por el MINPLAN durante el período analizado y el 43,4% del gasto en inversión directa de la Administración Pública Nacional durante el mismo período.

La tarea realizada consistió en la revisión de cada iniciativa de inversión ejecutada de los programas seleccionados, tomando en cuenta su año de incorporación al presupuesto, la planificación de los plazos y avance físico, así como los costos

³ Cada uno de los Organismos seleccionados cuenta con varios programas presupuestarios (el presupuesto nacional es por programas), que agrupan gastos que por sus características ameritan distinguirse en diferentes categorías programáticas. Por ello, y a los fines de acotar el campo de análisis que de otra forma resultaría de una magnitud difícil de administrar (por la magnitud del gasto en inversión ejecutado y la gran cantidad de obras de inversión llevadas a cabo en el período), se trabajó con un programa presupuestario por Organismo, el más relevante en términos presupuestarios.

totales calculados por los organismos ejecutores. Dicha labor demandó una gran dificultad operativa ya que por la naturaleza flexible⁴ de la planificación de las obras de inversión, los avances programados y los costos de las iniciativas pueden ser sujetos de cambio frecuentemente, conllevando la respectiva actualización en cada ejercicio presupuestario.

En el cuadro que se presenta a continuación se explicitan los programas presupuestarios a partir de los cuales se realiza el análisis. En cada caso se indica el gasto durante el período analizado, la cantidad de obras ejecutadas y la proporción que representa ese gasto presupuestario respecto del total ejecutado por el Organismo:

Cuadro N° 1: Ejecución financiera (miles de pesos) y física (cantidad de obras) de los programas escogidos. Período 2003/2010.

Organismo	Programa	Ejecución financiera	Ejecución física	Representatividad
AC MINPLAN	Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario	685.397	20	39,7%
ENOHSA	Asistencia Técnico Financiera para Saneamiento	1.755.549	44	100,0%
OCCOVI	Infraestructura en Concesiones Viales	1.196.309	86	66,6%
DNV	Construcciones	17.088.634	310	72,4%
Total		20.725.889	460	71,8%

En definitiva, el análisis se efectúa sobre el **71,8% del gasto en inversión** efectuado por los organismos seleccionados, que comprende desde el punto de vista físico un total de **460 obras de inversión**. Por lo tanto, puede decirse que las conclusiones alcanzadas son representativas de lo que ocurre con el conjunto de las obras de inversión construidas en el período bajo análisis.

La labor analítica se sustenta en el armado de tres indicadores que resumen los aspectos técnicos presupuestarios más relevantes en lo que respecta a los proyectos de inversión:

⁴ La planificación de las obras de inversión, mayormente plurianuales, suele estar sujeta a constantes revisiones y redefiniciones, especialmente en lo que respecta a redeterminación de precios, ajuste de plazos y adicionales de obra.

- a) Variación de los costos totales: da cuenta del desvío porcentual entre el cálculo del costo total inicial y el costo efectivamente incurrido⁵ por cada obra de inversión. Debe considerarse que el costo total inicial resulta el programado por la unidad ejecutora del proyecto al momento de la inscripción de la obra en el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN), siendo una mera estimación de la magnitud de la obra, en términos financieros, durante todo su plazo de ejecución.
- b) Variación de los plazos de obra: refleja la diferencia entre las fechas de inicio y finalización estimadas por la unidad ejecutora del proyecto y las efectivamente acontecidas en cada obra. La variación se presenta en términos porcentuales en relación al plazo inicial previsto.
- c) Cumplimiento físico: evidencia la diferencia entre el grado de avance físico programado y el ejecutado en cada obra de inversión, tomando como fecha de corte el 31/12/2010.

Los ítems mencionados se consolidan en un ***Índice de Desvío en la Inversión (IDI)***, en el que cada uno de los componentes es ponderado en igual medida, por tratarse de elementos interrelacionados (por ejemplo, el aumento en los costos puede prolongar los plazos y mermar el avance físico). Dicho índice, medido en puntos porcentuales, resume la labor de los programas en cuanto a la realización de las obras programadas en el Presupuesto Nacional, indicando un desvío global respecto a lo presupuestado y determinado en el plan nacional de inversión pública.

La investigación es descriptiva y se sustenta, principalmente, en el relevamiento y análisis de información cuantitativa que es analizada a través de un diseño comparativo. El análisis comparativo se efectuó entre programaciones y ejecuciones físicas (plazos de obra y avance físico) y financieras (costos totales), lo que permitió obtener el mencionado IDI. Dicho Índice, medido en puntos porcentuales, resumió, en definitiva, la *performance* de cada Organismo en el período, evidenciando en qué

⁵ Para las obras finalizadas al 31/12/10 el costo incurrido equivale al gasto total ejecutado al 31/12/2010. En cambio, para las obras no concluidas se consideró el costo total actualizado a dicha fecha.

medida pudieron aprovecharse los recursos públicos destinados a obras de inversión.

El análisis documental constituyó la técnica de relevamiento de datos central. Para poder verificar el grado de cumplimiento de las iniciativas de inversión y el desempeño de cada Organismo resultó de gran importancia examinar y estudiar en profundidad las Leyes de Presupuesto Nacional desde el año 2003 a la fecha y las sucesivas Cuentas de Inversión, las cuales se encuentran publicadas en la página Web de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Se utilizaron como herramientas fundamentales las Leyes de Presupuesto Nacional de los distintos años, con el fin de recopilar la cantidad de obras de inversión programadas, y los Informes de Ejecución y las Cuentas de Inversión publicadas por la mencionada Secretaría de Hacienda, a los efectos de verificar la ejecución real de las mismas, tanto en términos físicos como financieros.

Para reforzar la validez y confiabilidad de los datos utilizados en la investigación, se aclara que las ejecuciones informadas por los organismos ejecutores en relación con el avance físico de las obras de inversión son objeto de auditoría interna y/o externa, es decir, su veracidad es controlada por parte de la SIGEN y la AGN, órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente. Estos organismos incluyen los aspectos físicos presupuestarios (donde se destaca el grado de avance de las obras) en sus respectivos informes de control.

Por último es importante reconocer, en el ámbito del trabajo investigativo realizado, los aceptables mecanismos informativos, la disponibilidad de los datos y el análisis técnico que promueven distintas dependencias del Estado nacional (Secretaría de Hacienda, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo), circunstancias que han permitido, en mayor o menor medida, la recopilación de los datos utilizados para el estudio de las obras de inversión. Sin embargo, debe dejarse constancia de la ardua tarea llevada a cabo

para el cruzamiento de los datos y para la construcción de relaciones entre la información disponible, así como de la necesaria utilización de conocimientos técnicos presupuestarios para comprender la compleja temática tratada.

1.3 Presentación de contenidos de la tesis

El **primer capítulo** presenta el tema de investigación que se aborda en la tesis. Se incluye la introducción al trabajo, los interrogantes que motivaron la investigación, los objetivos generales y específicos y los lineamientos metodológicos empleados para alcanzarlos.

En el **segundo capítulo** se presenta una revisión general de la literatura sobre la transformación del rol del Estado en la economía, así como el marco analítico a partir del cual se aborda la investigación. El objetivo del capítulo es repasar y analizar las distintas perspectivas que estudian los cambios del rol del Estado en la economía y estudiar los aspectos más importantes de la política fiscal, ya que constituye una herramienta fundamental a través de la cual el Estado puede participar activamente en la economía. Adicionalmente, se analiza la importancia del proceso presupuestario, el cual da cuenta de los intereses y prioridades del gobierno para un año determinado, y donde las organizaciones públicas deben poner especial atención para obtener la mayor cantidad de recursos posibles. En suma, se indaga sobre la importancia del presupuesto público, el cual refleja lo que un gobierno espera hacer en su economía y en su sociedad y constituye, además, la expresión de poder político e influencia de las organizaciones públicas.

En el **tercer capítulo** se pretenden examinar los antecedentes históricos del rol del Estado en la economía, en términos de la evolución del gasto público, en general, y de infraestructura, en particular. El objetivo es advertir sus cambios y transformaciones en los últimos tiempos, comenzando el análisis desde la década del '30, hasta fines de la década de los '70. Adicionalmente, se realiza el estudio a partir de la división de tres diferentes períodos: 1) 1983 a 1989, en coincidencia con

la presidencia de Alfonsín y con el retorno a la democracia; 2) 1990 a 2001, abarcando las presidencias de Menem y De la Rúa con el modelo económico de convertibilidad y la implementación de políticas públicas neoliberales; y 3) 2002 a 2010, a partir de la presidencia de Néstor Kirchner, cuando comienza “el modelo” que pretende recuperar el rol que el Estado había perdido en la década anterior, con una fuerte expansión del gasto público destinado en gran medida a la ejecución de obras de infraestructura.

En el **cuarto capítulo**, se hace hincapié a la importancia que la política pública de inversión tiene en la sociedad, a partir de su contribución al desarrollo económico de los países y a la generación de empleo genuino, entre otros beneficios. En ese marco, se estudia la creciente evolución del gasto en infraestructura en el período 2003/2010, dando cuenta, además, de la relevancia que tiene el Presupuesto Nacional como indicador de las transformaciones estatales y como indicador de las políticas públicas puestas en agenda por los gobiernos. Asimismo, a través del estudio del gasto público, se evidencia la importancia presupuestaria y política adquirida por el MINPLAN, a partir de 2003, cuando comenzó a contar con crecientes recursos públicos que le permitieron erigirse como una de las dependencias con mayor poder político dentro de la administración *kirchnerista*.

En el **quinto, sexto y séptimo capítulo**, se presentan los resultados del trabajo empírico realizado y se analiza en qué medida los distintos sectores de inversión han podido cumplir con las previsiones presupuestarias, en lo que respecta al cumplimiento de los costos, plazos y grado de avance físico de las obras de inversión. Dichas variables se consolidan en un *Índice de Desvío en la Inversión (IDI)*, medido en puntos porcentuales, que resume el desempeño de cada sector, indicando un desvío global respecto a lo previsto en el Presupuesto Nacional.

El **quinto capítulo** corresponde al estudio de las inversiones ferroviarias. Previo a ello, resulta necesario presentar las dimensiones institucionales, las formas de administración y organización y la relación con otros actores del entorno que tiene la

unidad ejecutora encargada de las inversiones de dicho sector: la Administración Central del MINPLAN. De acuerdo con su relevancia presupuestaria en el período, se destaca el Programa de Formulación y Ejecución de las Políticas de Transporte Ferroviario, sobre el cual se aplica el IDI, obteniendo un resultado que permite evaluar en qué medida la Administración Central del MINPLAN ha podido cumplir con las previsiones presupuestarias en lo que respecta a las inversiones ferroviarias.

El **sexto capítulo** corresponde al estudio de las inversiones en saneamiento, cuya unidad ejecutora es el ENOHSA. Siguiendo el mismo esquema que en el quinto capítulo, resulta de interés conocer los antecedentes históricos de dicha dependencia, así como sus capacidades institucionales y el grado de autonomía que mantiene respecto a su funcionamiento bajo la órbita del MINPLAN. Asimismo, su administración y organización de gestión constituyen objetos de análisis antes de evaluar el Programa de Asistencia Técnico Financiera para Saneamiento, a partir de las tres variables que consolidan el IDI.

Por último, en el **séptimo capítulo** se concentra el análisis correspondiente a las inversiones viales. En este sector llevan a cabo sus acciones dos dependencias públicas de gran relevancia política y presupuestaria: la DNV y el OCCOVI. En ambos casos es necesario introducir al lector sobre las funciones, objetivos y formas de organización y gestión de las unidades ejecutoras, así como sus problemas institucionales, principalmente focalizados en la superposición de funciones a partir del año 2004. Asimismo, en ambos casos se destaca por su peso presupuestario un programa de inversiones viales (Construcciones en el caso de la DNV e Infraestructura en Concesiones Viales en el caso del OCCOVI), sobre los cuales se aplica el IDI con el fin de evaluar el desempeño físico y financiero del sector.

Finalmente se presentan las conclusiones y consideraciones finales que se desprenden del análisis realizado y que intentan retomar los principales hallazgos alcanzados a través del presente trabajo.

CAPÍTULO 2

El pensamiento económico y la importancia de la política fiscal

2.1 Introducción

El Estado nace como un requerimiento de la sociedad para satisfacer distintas necesidades que implican a su vez el desarrollo de diversas funciones, algunas de carácter exclusivo (como por ejemplo, defensa y seguridad) y otras en concurrencia con el sector privado (como pueden ser educación y salud). Sobre las teorías del Estado Thwaites Rey (1999) destaca que detrás de cada concepción existe una forma de interpretar a la sociedad y al poder político ya que cada construcción teórica de la naturaleza del Estado conlleva una valoración que se pone en juego como estrategia de lucha política. A partir de ello, la misma autora sostiene que es posible hablar de formas históricas del Estado capitalista, que se corresponden con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial: la etapa del capitalismo “laissez faire”, que se expresaría en el Estado liberal, y las experiencias intervencionistas, que se ligarían al Estado interventor-benefactor keynesiano.

El capítulo tiene por objetivo presentar el marco teórico y conceptual sobre el que se desarrolla posteriormente el trabajo de investigación. En primer lugar, se presentan dos perspectivas de pensamiento económico, la clásica (y neoliberal) y la keynesiana, a partir de las cuales queda definido el rol del Estado en la economía. Asimismo, se indaga sobre las principales críticas que diferentes autores han encontrado a la visión neoliberal, dando surgimiento a una nueva corriente de pensamiento económica en donde el Estado debe participar activamente, con el fin de revertir la situación en épocas de recesión o crisis. Esta nueva corriente, denominada “postkeynesianismo”, parece haber marcado un nuevo escenario en el cual el Estado tiene un papel importante que desempeñar.

En segundo lugar, se estudia la política fiscal, que constituye una herramienta que tiene el Estado para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente. En este sentido, el presupuesto público, que contempla los gastos y recursos del Estado para un año determinado, es un resultado de dicha política, y permite establecer un vínculo entre este y el rol asignado al Estado. Es decir, un incremento en los gastos y recursos públicos en el presupuesto se relacionaría con una mayor participación del Estado en las actividades económicas.

2.2 Escuelas Económicas: una síntesis de la historia del pensamiento económico

Las distintas perspectivas de pensamiento económico tienen directa relación con el rol que se le asigna al Estado en la elaboración de la política económica. En este marco, el Estado podría tener dos vertientes de actuación bien diferenciadas, que implicarían los dos extremos de la relación Estado-Mercado: por un lado, podría decidir participar de manera activa, y por el otro, podría restringir su participación al mínimo.

A continuación se presentan tres grandes escuelas que dieron sustento a políticas económicas implementadas en diferentes etapas históricas de la economía y la política mundial. Por un lado, la visión clásica y la neoliberal a partir de las cuales se plantean restricciones y limitaciones en la actuación del Estado dentro de la economía y, por otro, la visión keynesiana, bajo la cual el intervencionismo estatal resulta fundamental para controlar la economía en las épocas de recesión o crisis. Por último, se exponen las principales críticas a la visión neoliberal, imperante en la década de los noventa en la mayoría de los países latinoamericanos, dando paso al nacimiento de una nueva corriente de pensamiento: el postkeynesianismo.

Visión Clásica y Neoliberal

Desde la perspectiva de la visión clásica⁶, surgida en el año 1776 tras la publicación de la obra de Adam Smith “Riqueza de las Naciones”, el rol del Estado no debe interferir en la economía, siendo el sector privado, a través de la iniciativa individual, quien debe dirigirla. En términos generales, sólo se admite la intervención estatal en defensa, relaciones internacionales y para impartir la justicia. Para Zalduendo (1994), de acuerdo a la visión clásica, no podía confiarse en los gobiernos (según él, ineficientes), ni en los patronos u obreros (siempre en conflicto), ni en comerciantes, industriales o terratenientes (también con intereses en pugna). En suma, de acuerdo con este autor la visión clásica reduce los deberes del Estado, deseando la aplicación del naturalismo a la política económica.

Otro de los referentes de la escuela clásica es David Ricardo que centró sus estudios en aspectos monetarios y su impacto en la economía, ponderando el control de la inflación. En su obra “Principios de Economía Política y Tributación” (año 1817), muestra una marcada preocupación en relación a los temas tributarios, ocupándose preferentemente de la incidencia de los impuestos sobre la tierra, los que se vinculan con su teoría general de la distribución.

Las Heras (1999) resume el pensamiento de los referentes clásicos en cuatro puntos:

- El Estado debe restringir su intervención, limitada a defensa externa, orden interno, administración de justicia y promoción del bien común, admitiéndose excepcionalmente el desarrollo de algunos servicios de construcción y obras públicas. El “dejar hacer, dejar pasar” es la regla rectora del rol limitado al Estado.
- Los tributos deben afectar de la menor manera posible los precios del mercado y la distribución del ingreso, tendiendo a la mayor neutralidad impositiva.

⁶ Puede mencionarse como referentes del pensamiento clásico a Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus y John Stuart Mill.

- La búsqueda del equilibrio presupuestario anual, por lo cual tanto déficit como superávit son considerados fenómenos anormales.
- La existencia de dos tipos de erogaciones públicas: ordinarias (financiadas por impuestos y recursos patrimoniales) y extraordinarias (en las cuales se justifica el endeudamiento externo).

El neoliberalismo se presenta como una evolución a la teoría económica clásica y se relaciona principalmente con la Escuela de Economía de Chicago⁷, la cual privilegia la eficiencia del mercado competitivo, el papel de los individuos en la determinación de los resultados económicos y las distorsiones asociadas con la intervención y regulación gubernamentales en los mercados (Palley, 2004). Esta corriente de pensamiento económico surge en la década de los '70, como respuesta al fracaso del keynesianismo en la gestión de la crisis de 1973, conocida como la primera crisis del petróleo⁸.

Palley (2004) destaca dos principios críticos en el neoliberalismo: a) la teoría de la distribución del ingreso, y b) la teoría de la determinación del empleo agregado. Respecto de la distribución del ingreso, el neoliberalismo afirma que los factores de la producción (trabajo y capital) se pagan conforme a su valor a través de los procesos de oferta y demanda. En cuanto a la determinación del empleo agregado, el neoliberalismo sostiene que los mercados libres no permiten que los factores de producción valiosos se desperdicien. La Escuela Monetarista de Chicago afirma que

⁷ Figuras clave de la Escuela de Chicago son Milton Friedman, George Stigler, Ronald Coase y Gary Becker; todos ellos han obtenido el Premio Nobel a la Economía.

⁸ El proceso de expansión de los países industriales avanzados tuvo en 1973 su punto de inflexión, pues el aumento de los precios del petróleo provocó una marcada contracción de la actividad económica en todos los países industriales. A partir 1975 la mayoría de los países desarrollados experimentaron por primera vez una disminución de su producción desde 1945. La recesión económica, la inflación, las pérdidas masivas de empleo, la crisis fiscal del Estado y el aumento sin precedentes de la deuda pública manifestaron los altos costes que comportaba mantener el bienestar económico y social. Desde entonces comenzó a disminuir la confianza en la intervención económica estatal, crecieron las dificultades de los gobiernos para mantener el compromiso del pleno empleo y se hicieron habituales las restricciones del gasto social. La ruptura del crecimiento económico arrastró a la política social expansiva, provocando una crisis del Estado del Bienestar, afectando también al sistema político.

las economías se ajustan de manera automática al pleno empleo, de modo que el uso de políticas monetaria y fiscal para incrementar permanentemente el empleo simplemente genera inflación.

De acuerdo al mismo autor, las políticas económicas asociadas al neoliberalismo incluyen desregulación de los mercados financieros, privatización, erosión de las instituciones de la seguridad social, debilitamiento de los sindicatos y de las protecciones al mercado de trabajo, reducción del gobierno, reducción de las tasas de impuestos a los ingresos más altos, apertura externa de los mercados de mercancías y de capital y el abandono del pleno empleo bajo la apariencia de la tasa natural.

Sobre la visión neoliberal, Las Heras (1999) sostiene que con la obra “Capitalismo y Libertad”, de Milton Friedman, se retoma el debate sobre el grado de participación que el sector público y el sector privado deben tener en la economía y en la sociedad. El pensamiento de Friedman valoriza el rol del mercado como descompresor social, ya que cuanto más amplio es el campo de las actividades abarcadas por el mercado, menor es el número de las cuestiones que requieren tomar decisiones políticas explícitas y, por lo tanto, lograr acuerdos o consensos. Consecuentemente, cuanto menor es el número de problemas para los que se necesita acuerdo, mayor es la probabilidad de obtenerlo conservando una sociedad libre. En particular, las funciones estatales propuestas por esta visión neoliberal son resumidas por Las Heras (1999) de la siguiente manera:

- Mantener la ley y el orden, defendiendo los derechos de la propiedad.
- Garantizar las reglas del juego económico, propendiendo al cumplimiento de los contratos. El principio de “seguridad jurídica” es esencial para Friedman en toda sociedad organizada.
- Actuar como juez en las disputas sobre la interpretación de las normas.
- Promover la competencia, contrarrestando el poder de los monopolios.

- Desde el punto de vista social el Estado no puede ser neutral, pero tampoco asumir actitudes paternalistas debiendo complementar a la caridad privada y a la familia en la protección de los incapaces.

Así, para que estos objetivos sean posibles, se concibe el Estado como un árbitro que obliga a cumplir las normas, apartándose de sus responsabilidades de acción directa en términos de desarrollo o creación de condiciones de equidad. En síntesis, desde esta perspectiva el Estado debe limitarse a asumir el rol de cumplir y hacer cumplir las leyes.

Al respecto, Krueger (1990) señala que las actividades de gobierno inciden negativamente en el desarrollo económico de un país porque:

- Los costos de cualquier intervención estatal son altos ya que implican la utilización de recursos administrativos y organizacionales. Además, implican que el Estado realice actividades que lo “corren” de sus actividades específicas.
- Los programas económicos son modelados por la presión que ejercen algunos grupos, de forma que las decisiones que se toman no son neutrales. Así, las políticas públicas son más permeables a la corrupción y el favoritismo.
- Los distintos grupos e individuos que componen el Estado (que no es un actor monolítico) participa de la toma de decisiones y la implementación de las políticas respondiendo a sus propios intereses, de forma que sus acciones y decisiones pueden resultar contradictorias.
- Se generó una excesiva regulación que perjudica al sector privado. Las políticas y normativa estatal en los países menos desarrollados tienden a ser altamente inestables. Surgen entonces continuas modificaciones de las reglas de juego y las normas se superponen o contraponen.
- Finalmente, termina imponiéndose una excesiva carga y dificultades administrativas ya que, para la autora, la complejidad estatal y los bajos niveles de formación de su personal imponen una pesada carga sobre el sector privado.

En conclusión, para Krueger (1990) la intervención de los gobiernos en la economía genera fallas de acción y de omisión. Entre las primeras (fallas de acción), los altos costos producidos generados por las empresas estatales y los subsidios a empresas, la ineficiencia de las inversiones realizadas, cuestiones que generaron fuertes déficit y altas tasas de inflación por la emisión monetaria. Asimismo, la autora indica como errores de la acción estatal la excesiva regulación y los controles sobre las actividades del sector privado. Entre las fallas de omisión, la autora resalta el deterioro de la infraestructura (por la transferencia de recursos a otros sectores el Estado dejó de realizar las actividades donde su intervención es ventajosa) que transfirió costos al sector privado.

En el caso específico de América Latina se observó, en la década de los '90, la aplicación de la doctrina neoliberal para resolver los desajustes macroeconómicos producidos por la sobreactuación del Estado en materia económica. El recetario neoliberal aplicado, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento, fueron en línea con los conceptos determinados en el Consenso de Washington⁹ por los organismos financieros internacionales.

En este sentido Dornbusch y Edwards (1990), dos defensores del pensamiento neoliberal, caracterizan a la experiencia sustitutiva de importaciones en América Latina como un programa económico que no hizo más que profundizar los ciclos irregulares y dramáticos de la política económica de los países de la región. Estos ciclos, denominados “populistas”, se caracterizan por estar formado por las siguientes fases:

- **Primera fase**, los gobernantes elaboran políticas orientadas a la reactivación, redistribución del ingreso y reestructuración de la economía en función del

⁹ El paquete de medidas pensado para América Latina incluía disciplina presupuestaria, reordenamiento de las prioridades de gasto público, reforma impositiva, liberalización del comercio internacional, eliminación de barreras para las inversiones extranjeras directas, privatización de empresas públicas y desregulación de los mercados, entre otras.

diagnostico sobre la situación existente. Estos gobernantes, además, muestran preocupación por la desigual distribución de ingreso y rechazan explícitamente el paradigma conservador y cualquier planteo respecto a los riesgos del financiamiento deficitario. Como resultado de las políticas implementadas, se eleva la producción y aumentan los salarios reales y el empleo. En tanto, los controles evitan un incremento excesivo de la inflación y las importaciones alivian la escasez.

- **Segunda fase**, desde la perspectiva de estos autores, se empiezan a observar los inconvenientes propios del modo de desarrollo. Se crean cuellos de botella debido a la expansión de la demanda y una creciente falta de divisas. La inflación aumenta mientras que el déficit presupuestario empeora como resultado de los subsidios generalizados sobre bienes de consumo y las divisas.
- **Tercera fase**, se agravan los problemas que empiezan a observarse en la segunda fase del ciclo. Se generaliza el desabastecimiento y la escasez de bienes, se produce una aceleración extrema de la inflación y una deficiencia de divisas que terminan provocando la fuga de capitales y la desmonetización de la economía. Se incrementa el déficit fiscal.

La situación anteriormente descrita deriva en un escenario que requiere, para Dornbusch y Edwards (1990), de una fuerte política de estabilización ortodoxa (cuarta fase), con la aplicación de medidas de ajuste y restricción de la demanda, a los fines de encausar las variables macroeconómicas.

Visión Keynesiana

El Keynesianismo es una teoría económica propuesta por John Maynard Keynes, plasmada en su obra "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", publicada en 1936 como respuesta a la Gran Depresión de los años 1930. La visión de Keynes es su obra está basada en el estímulo de la economía en épocas de crisis, centrandó su análisis en las causas y consecuencias de las variaciones de la demanda agregada y sus relaciones con el nivel de empleo y de ingresos.

El objetivo final del desarrollo de Keynes fue lograr que las instituciones nacionales e internacionales utilicen la política fiscal, mediante el gasto presupuestario del Estado, con el fin de controlar la economía en las épocas de recesión o crisis. La justificación económica para actuar de esta manera, parte sobre todo, del efecto multiplicador que se produce ante un incremento en la demanda agregada. Para Keynes, en contraposición con la escuela clásica, el Estado tiene que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión marginal a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés.

Palley (2004) sostiene que “durante los 25 años posteriores a la segunda guerra mundial (1945-1970) el keynesianismo constituyó el paradigma dominante para entender la determinación de la actividad económica”. Asimismo, el mismo autor afirma que durante esta época se desarrollaron los instrumentos modernos de la política monetaria (control de las tasas de interés) y de la política fiscal (control de los gastos del gobierno e impuestos).

La preocupación general de aquellos tiempos radicaba en poder conocer el comportamiento de la economía global, utilizando una perspectiva con un énfasis diferente al planteado por los neoclásicos, preocupados solamente por la conducta de los consumidores y de las firmas empresarias. En tal sentido, el objetivo principal de la teoría keynesiana era poder determinar la forma de precisar el nivel de ingreso nacional y, consecuentemente, el nivel de empleo (Zalduendo, 1994). Para Keynes, el ingreso nacional y la ocupación dependen del gasto de la comunidad; el ingreso depende, a su vez, de los gastos de inversión (pública y privada). Por su parte, el gasto de los consumidores depende del consumo y de la inversión, con lo cual establece la relación básica en una economía cerrada: ingreso igual a consumo más inversión.

De acuerdo a la teoría de Keynes, las empresas privadas invierten cuando esperan lograr un beneficio, o si la rentabilidad y eficiencia marginal de la inversión excede el tipo de interés a abonar por los préstamos necesarios para llevar adelante los proyectos de inversión. Por su parte, la inversión pública, dependiente de las

decisiones políticas y de los administradores públicos, es el aspecto que más se destaca en el análisis keynesiano, ya que el gasto fiscal se convierte en un instrumento de política económica fundamental para modificar la demanda agregada y el nivel de empleo (Zalduendo, 1994).

Las Heras (1999) sostiene que “las finanzas públicas adquieren en el esquema keynesiano un gran papel compensador”. Según este autor el Estado será el factor catalizante de la economía, mediante la generación del “efecto multiplicador” en que las inversiones públicas sustituyen la inversión privada cuando esta es insuficiente. La actividad estatal, debido a los efectos macroeconómicos inducidos, eleva el nivel de empleo y del ingreso nacional, más allá de su rol clásico de productora de bienes y servicios públicos.

Críticas a la Visión Neoliberal: hacia la instauración de una visión postkeynesiana

Las políticas impulsadas por el neoliberalismo constituyeron, desde la perspectiva de algunos autores, un Estado que puede caracterizarse como ausente (Oszlak, 2000), por su menor participación en la resolución de cuestiones sociales críticas y por su dificultad para desempeñar funciones esenciales, tanto en materia de política económica como en aspectos básicos de protección social.

Las ideas neoliberales perseguían casi un objetivo único: reducir el papel del Estado. Incluso la estabilización macroeconómica no apuntaba a dar al gobierno un papel más activo en la estabilización de la economía, sino a restringir su papel mediante el recorte de gastos. Es por ello que varios autores han centrado su análisis en las fallas de las reformas llevadas a cabo mediante el Consenso de Washington, convencidos de que las políticas implementadas, a pesar de las buenas intenciones que puedan haber tenido, aumentaron la vulnerabilidad de los países de América Latina y colaboraron en cierta medida a los fracasos en las décadas de los '90.

El Consenso de Washington, basado en la experiencia vivida por los países latinoamericanos en la década de los ´80, sostuvo que el logro de buenos resultados económicos requería de la liberalización comercial, de la estabilidad macroeconómica y de la correcta determinación de precios. Una vez que el gobierno ha tratado esas cuestiones en forma satisfactoria, se asume que los mercados distribuirán eficientemente los recursos y generarán un fuerte crecimiento. De acuerdo con Stiglitz (1998), todas esas cuestiones son importantes para que los mercados funcionen bien, pero las políticas derivadas del Consenso de Washington son incompletas, y, a veces, equivocadas. Hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por sólo citar algunos aspectos no tratados en dicho Consenso.

Por ejemplo, con respecto a la privatización de las empresas estatales, que fue una de las medidas económicas recomendadas por los pensadores neoliberales, Stiglitz (1998) señala que, en ese sentido, el Consenso de Washington tuvo razón: la privatización es importante. El gobierno tiene que destinar sus escasos recursos a las áreas en que el sector privado no lo hace y en las que probablemente no entrará. Pero hay cuestiones críticas acerca de la secuencia y el alcance de las privatizaciones que el Consenso de Washington no ha considerado. Aún cuando las privatizaciones incrementan la eficiencia productiva, puede ser difícil asegurar que sean alcanzados importantes objetivos públicos, incluso por medio de la regulación. Por ello, el autor cuestiona si deberían privatizarse las prisiones, los servicios sociales o la fabricación de bombas atómicas y se pregunta dónde están los límites de la privatización.

Las políticas del Consenso de Washington se basaban en el rechazo del papel activista del Estado y en la proporción de un Estado minimalista y no intervencionista. La premisa implícita era que los gobiernos son peores que los mercados. Por consiguiente, cuanto más pequeño sea el Estado mejor será el Estado. Es verdad que los Estados se implican a menudo en demasiadas cosas y de manera poco focalizada, lo que reduce la eficiencia en su accionar. Por eso, Stiglitz (1998)

sostiene que conseguir que el gobierno se centre en las cuestiones fundamentales (políticas económicas, educación básica, salud, caminos, ley y orden, protección medioambiental) constituye un objetivo básico, sin que ello implique en absoluto recetar un gobierno minimalista. El Estado tiene un rol importante que jugar en la producción de regulaciones apropiadas, la protección y en bienestar social. Por lo tanto, el autor sostiene que la discusión no debería ser si el Estado debe implicarse, sino cómo debe implicarse.

En otra de sus publicaciones, Stiglitz (2003), reconoce tres fallas críticas en las reformas del Consenso de Washington: 1) aumentaron la exposición de los países en riesgo, sin acrecentar su capacidad de hacer frente a ese riesgo; 2) no eran equilibradas por cuanto asignaban demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no atendían lo suficiente a la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento; y 3) impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron muy poca importancia al mejoramiento del sector público; no mantuvieron el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado.

Sobre este último punto, Stiglitz (2003) señala que los mercados no desempeñaron el papel estabilizador que le atribuían los fundamentalistas del mercado. Por eso señala que uno de los problemas principales de Consenso era su visión estrecha de las cosas: se centraba en la eficiencia económica con la esperanza de que los demás problemas sociales se resolvieran en algún otro contexto. A partir de ello el autor argumenta que es necesario entender el papel del Estado para llegar a una comprensión sólida de la economía. Con la implementación de las reformas se debió haber reconocido que, si bien los mercados pueden hallarse en el centro de una economía sana, el Estado tiene un papel importante que desempeñar.

Por su parte, Ocampo (2005), haciendo un análisis del desarrollo de América Latina, señala que es evidente que el Consenso de Washington era una agenda incompleta y que incluso sus defensores reconocen que no tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y tendió a minimizar el de la política social.

Asimismo, el autor señala que la aceptación del carácter incompleto de la agenda original no ha estado acompañada del reconocimiento de que las reformas de mercado han producido algunos de los problemas que ahora deben ser resueltos, en particular el pobre desempeño económico y el deterioro distributivo que han experimentado muchos países en las últimas décadas, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo en desarrollo.

En particular, Ocampo (2005) sostiene que los problemas fundamentales del Consenso de Washington radican en cuatro áreas: 1) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica; 2) su falta de atención al papel que puedan cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; 3) su tendencia a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, de acuerdo con la cual las segundas tienen un papel subordinado; y, por último, 4) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren.

En una comparación entre períodos, Ocampo (2005) señala que el éxito que se alcanzó en términos de mayor participación en los mercados mundiales y atracción de inversión extranjera directa no se reflejó, sin embargo, en un crecimiento rápido del producto bruto interno (PBI). De hecho, el autor indica que la tasa de crecimiento promedio en 1990/2003, de 2,6% por año, es menos de la mitad de aquella que se registró en el período de industrialización dirigida por el Estado: 5,5% por año en 1950/1980. Incluso durante los años en los cuales el modelo neoliberal funcionó mejor, entre 1990 y 1997, el ritmo de crecimiento, de 3,7% por año, fue significativamente inferior al alcanzado entre 1950 y 1980. Luego de este análisis Ocampo (2005) concluye que, aunque hay muchas razones (particularmente los grandes cambios en la economía mundial) por las cuales sería errado retornar a las políticas típicas del neoliberalismo, es evidente que el peso de la prueba recae ahora sobre aquellos que caracterizaron la industrialización dirigida por el Estado como un gran fracaso histórico y pregonaron que la liberalización de las fuerzas del mercado era la clave para acelerar el crecimiento económico.

De acuerdo con la opinión de Krugman (2009), en la actualidad deberían rescatarse algunas ideas económicas desarrolladas en la década de 1930, vinculadas al pensamiento del economista Keynes, a los fines de resolver la crisis financiera-productiva que irrumpió en el escenario mundial en 2008. En ese marco el economista sostiene que el gasto del gobierno en determinadas circunstancias es la mejor herramienta para instigar a la recuperación económica, ya que las medidas ortodoxas de manejo de la política monetaria y/o las tasas de interés pueden resultar insuficientes.

En un mismo sentido Krugman (2009) postula que las ideas económicas más fuertemente asociadas con la Escuela de Chicago (de orientación clásica), tales como la eficacia continua de los mercados y la necesidad de mantener al gobierno fuera de la esfera económica, han tenido una influencia nefasta sobre la educación y la economía. El economista sostuvo que "en la década de 1970, una gran cantidad de escuelas dejaron de enseñar la antigua macro", agregando que "es sorprendente que la gente de entre 30 y 40 años en la profesión que no se haya encontrado con la idea de que el estímulo fiscal ayuda."

En una línea de pensamiento heterodoxa, Krugman cree que Estados Unidos se ha beneficiado del paquete de estímulo de \$787 mil millones que el gobierno federal inyectó a la economía a fines de 2008, combinando programas de gasto en infraestructura, educación e investigación y recortes de impuestos. Dicho pensamiento se contrapone con los conceptos clásicos, que minimizan el rol de la política económica en la economía. Para sostener su idea Krugman explica que una caída de las tasas de interés a niveles mínimos en Europa hacia el bienio 2008/2010, apenas podría contribuir a estimular la inversión privada, ya que los niveles de interés no tenían mucho margen de baja y se habían generado pésimas expectativas de recuperación en el corto y mediano plazo en la industria y en los mercados. Lo mismo sucede con los planes de ajuste fiscal, ya que quitan impulso a la demanda

agregada disparando el desempleo y profundizando la recesión de la actividad económica y productiva.

En otra de sus publicaciones, Krugman (2012) compara el gasto público efectuado por las presidencias de Reagan y de Obama, tomando períodos de 4 años en cada administración: 1980/1984 de la administración Reagan y 2008/2012 de la administración Obama, donde los primeros años en ambos casos corresponden al comienzo de una crisis económica. El estudio de Krugman concluyó que el gasto real per cápita del primer gobierno fue un 14,4% superior al año base, mientras que en el segundo gobierno el incremento resultó de sólo un 6,4 % (menos de la mitad). Es decir, la administración Reagan fue la gran gastadora, superando fuertemente a la administración Obama.

Si bien hubo una breve alza del gasto del gobierno a principios de la administración de Obama (especialmente para los programas de ayuda de emergencia como seguro de desempleo y cupones de alimentos), ésta no se sostuvo en el tiempo, diluyéndose a medida que se acerca al fin del mandato presidencial y se alivian las consecuencias de la crisis de deuda iniciada en 2008. En este punto Krugman indaga los motivos del mayor gasto en tiempos de Ronald Reagan, superando al gobierno de Barak Obama, intentando como respuesta que las ideas keynesianas jugaron un papel importante en el primer gobierno.

El autor propone entonces aplicar, para solucionar la crisis iniciada en 2008, una mayor suba del gasto público, compensando la caída del gasto privado y dando tiempo al sector privado para reparar sus finanzas. El punto es, entonces, que Estados Unidos se encontraría en una posición mucho más ventajosa si siguiera el modelo de Reagan.

Por su parte, Peter Evans (1996) afirma que el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aún cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. La aplicación consistente de una política cualquiera, ya sea que apunte a

dejar que los precios “alcancen su nivel correcto” o al establecimiento de una industria nacional, requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos. En suma, el autor sostiene que la respuesta no está en el desmantelamiento del Estado, como propone la visión neoliberal, sino en su reconstrucción.

Sobre este tema Rueschemeyer y Evans (1985) destacan que, en contraposición con las ideas sobre la reducción del Estado sostenidas por los pensadores neoliberales, la creciente actividad estatal parece jugar un rol crucial en la promoción del crecimiento económico y en el manejo de los conflictos socioeconómicos, tanto en los países industriales avanzados como en los semiperisféricos.

Puede decirse que la aplicación de ideas neoliberales, tendientes a reducir el rol del Estado a su mínima expresión, ha sido objeto de crítica por muchos autores, tanto de origen nacional como internacional. Los problemas provocados por la implementación de programas de ajuste estructural y las dudas sobre si estos bastaban para asegurar un crecimiento futuro, llevaron a plantear nuevamente el papel que debe desempeñar el Estado en la economía y en la sociedad. El fortalecimiento de las instituciones y competencias estatales que han permanecido ausentes en determinadas épocas, parece comenzar a ocupar un lugar prioritario en la agenda pública.

2.2 Finanzas públicas y política fiscal

La evolución del gasto público permite analizar el rol del Estado en términos de su participación en la economía. Es decir, una muestra creciente en la evolución de los gastos y de los recursos públicos se relacionaría con una mayor participación del Estado en las actividades económicas. Esta se manifiesta por la intervención reguladora en diferentes áreas de acción y por el desempeño directo de las acciones productivas, tanto en bienes como en servicios.

El rol del Estado en la economía se va modificando de acuerdo con la evolución de la política económica, por lo que entonces, se constituye en uno de los elementos distintivos importantes de las diversas concepciones de política económica. Consecuentemente, el presupuesto público es un resultado de la política económica, y, en particular, de las políticas públicas adoptadas; así, se establece una correspondencia entre éste y el rol asignado al Estado (Villadeamigo, 1997).

En este sentido, Las Heras (2004) define el presupuesto público de acuerdo con la participación que el Estado tiene en la economía: 1) Escuela clásica o liberal, inherente a un Estado neutral en donde el presupuesto es un mero instrumento de previsión de gastos para cumplir con las finalidades esenciales; 2) Escuela moderna o keynesiana, ligada a una concepción de Estado interventor que debe, a través del presupuesto, actuar activamente para evitar la recesión y la desocupación; y 3) Escuela contemporánea o productivista, que ubica al Estado como la organización responsable de lograr el bien común a través de la satisfacción de las demandas colectivas con el mejor grado de productividad social y económica.

La actividad financiera del Estado

Jarach (1996) define las finanzas públicas como “la actividad económica del sector público con su peculiar estructura que convive con la economía de mercado, en una suerte de asociación biológica o *simbiosis*”. Con este punto de vista Jarach pretende despojarse de los prejuicios ideológicos al menos parcialmente ya que “la observación científica del papel de la actividad del Estado debe estar tan lejos de la apología del poder público como del juicio totalmente adverso que considera al Estado como una carga muerta que agobia a la economía del mercado y a sus protagonistas”.

Por su parte Nuñez Miñana (1998) señala que las finanzas públicas “estudian el proceso ingreso-egreso llevado a cabo por el Estado, generalmente expresado en términos monetarios, en cuanto permite determinar la forma en que el Estado logra

los fines perseguidos y las consecuencias –deseadas o no deseadas- de dicho proceso”. Este autor sostiene que el estudio del proceso ingreso-gastos no es lo importante en sí mismo, sino en cuanto permite determinar los efectos que el proceso puede tener sobre el conjunto de la sociedad, o sobre determinados grupos o sectores dentro del país. Este punto de vista de las finanzas públicas se refiere al proceso de ingreso-gasto como posible herramienta del Estado para obtener los fines que se propone.

El objeto de estudio de las finanzas públicas es el proceso de ingresos públicos y gastos públicos que desarrolla el Estado para el cumplimiento de sus fines. El aspecto sustancial de las finanzas públicas es el impacto de la misma, o sea, de los instrumentos fiscales en la asignación de recursos, la redistribución del ingreso, la estabilidad y el crecimiento económico.

Mediante la *función de asignación*, el Estado suministra bienes que, en determinadas circunstancias, el mercado no proporciona adecuadamente debido a la existencia de las denominadas “fallas del mercado”. La *función redistributiva* del Estado, trata de reconciliar las diferencias que se producen entre la distribución de la riqueza que realiza el sistema de mercado y la distribución que la sociedad considera justa, en el que intervienen fundamentos éticos, políticos y económicos. La *función estabilizadora*, donde se encuadra la política fiscal, trata de conseguir la estabilidad del sistema económico y evitar los desequilibrios y provocar los ajustes necesarios en la demanda agregada para superar en cada caso las situaciones de inflación o desempleo.

Objetivos de la política fiscal

En su actividad, el Estado se propone diversos fines, la mayor parte de los cuales requiere la realización de erogaciones monetarias y, por lo tanto, la obtención de recursos para hacer frente a ellas. La forma concreta en que el Estado determina el monto total y la composición de las erogaciones y de los recursos expresa la política

fiscal adoptada. Por lo tanto, es una rama de la política económica referida al manejo de los gastos del gobierno (gasto público) y los impuestos (recursos públicos) como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta.

Las medidas de la política fiscal influyen en gran medida en las variaciones a corto plazo de la producción, el empleo y los precios. Según Nuñez Miñana (1998), los objetivos más relevantes de la política fiscal se exponen a continuación:

- a) Satisfacción de las necesidades sociales: ciertas necesidades se satisfacen con bienes públicos que tienen características que los diferencian de los bienes privados; en tanto estos últimos pueden ser provistos por el sistema de mercado, los bienes públicos tienen características tales que el mercado no podría proveerlos.
- b) Corrección en la asignación de los recursos: los bienes privados pueden ser provistos a través del mecanismo del mercado, pero debido a ciertas imperfecciones (monopolios, costos decrecientes, externalidades) el libre juego del mercado no producirá el óptimo económico. En estos casos, la intervención del Estado se propone para acercar la economía a ese óptimo.
- c) Redistribución del ingreso: el Estado puede proponerse modificar la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales o regiones que resultaría del funcionamiento espontáneo del sistema de mercado, en cuyo caso podría utilizar la política fiscal para dicho objetivo.
- d) Estabilización de la economía: desde la década de los años '30 ha surgido como objetivo importante de la política económica en los distintos países la estabilización macroeconómica, o eliminación de las fluctuaciones de la economía global en sus dos aspectos: 1) ocupación plena de los factores productivos, especialmente de la mano de obra, y 2) estabilidad del nivel general de precios de la economía.
- e) Desarrollo económico: para los países que no han alcanzado el nivel económico de los países más avanzados, un objetivo importante es el de

lograr una tasa de crecimiento económico sostenida a largo plazo más elevada de lo que se registraría espontáneamente.

- f) Independencia nacional: un país puede proponerse reforzar su independencia respecto a las decisiones tomadas por otros países, o reducir la dependencia unilateral respecto a centros de decisión localizados fuera de su territorio nacional.
- g) Equilibrio territorial: un país territorialmente extenso puede proponerse reducir las disparidades de niveles económicos y de bienestar entre regiones que componen su territorio, e integrar en un único mercado nacional las diversas economías regionales.

Instrumentos de la política fiscal

La relación entre los objetivos de política fiscal y los instrumentos de dicha política es fundamental porque enfrenta con el problema de cómo se resuelven determinados problemas de la actividad financiera del Estado. Para alcanzar los mencionados objetivos de la política fiscal existen diferentes instrumentos, que constituyen medios a los que recurre el Estado: las erogaciones públicas, los recursos públicos y el resultado presupuestario, que resulta de la diferencia entre ambos.

El gasto público es la aplicación de recursos del Estado para la consecución de sus fines. De acuerdo con Villadeamigo (1997) la intervención del Estado en las actividades económicas, originada en la variación de su rol, se ejecuta de dos formas básicas:

- a) La regulación
- b) La producción de bienes y servicios

Ante la necesidad y conveniencia de apreciar la influencia en el comportamiento económico y social ejercida por la actividad estatal, Villadeamigo (1997) discriminó las erogaciones y los recursos públicos dependiendo de la naturaleza y alcances de

la acción estatal, de la influencia que se persigue determinar cuando se examinan los gastos y recursos públicos y de la raíz teórica que lo sustenta.

Para las concepciones clásicas, los gastos y recursos públicos se dividen en:

- Ordinarios: comprenden los gastos y recursos que tienen que ver con las estrechas funciones asignadas al Estado, principalmente en el plano económico. Estas erogaciones se financian con los tributos.
- Extraordinarios: aparecen en ocasión de guerra y otras circunstancias de excepción. Son no sistemáticos y se solventan, en general, a través de préstamos.

Según las posturas keynesianas/postkeynesianas, la clasificación es la siguiente:

- Gastos corrientes: aquellos que tienden al normal funcionamiento del Estado, por ejemplo, compra de bienes de consumo, rentas de la propiedad (intereses, alquileres y regalías pagadas) y las transferencias (hacia las familias y el sector de los negocios).
- Gastos de capital: corresponde a la inversión física y financiera que realiza el Estado, como la construcción de escuelas, carreteras, etc., cuyo objetivo es aumentar la capacidad productiva del sector público.
- Recursos corrientes: los obtenidos por una cesión definitiva de ingresos por el sector privado, es decir, sin contraer endeudamiento alguno por ella. Pueden dividirse en tributarios y no tributarios.
- Recursos de capital: provenientes de un endeudamiento interno o externo.

Por su parte, Ferrucci (1998) hace esta misma distinción según la teoría económica, destacando el rol que el Estado asume como redistribuidor de ingresos a partir de los gastos de transferencias en la concepción postkeynesiana. Asimismo, resalta que un Estado que participa realmente de la actividad económica no sólo consume sino que también invierte, por lo que este tipo de gastos no son “extraordinarios”, sino tan “ordinarios” como los primeros.

El presupuesto público

El presupuesto público es “un documento que refleja la proyección de la actividad financiera del Estado por un período determinado” (Ferrucci, 1998). Se trata de un compromiso del sector público hacia la comunidad en el que establece la forma en que desarrollará su actividad. De acuerdo con Ferrucci (1998), el presupuesto “refleja claramente la orientación y las convicciones del ente decisor de la política económica, no sólo respecto al sector público, sino a la economía en su conjunto”.

Por su parte, Las Heras (2004) reconoce al presupuesto público como “el más importante instrumento de la administración financiera”, y lo define como el “proceso destinado a elaborar, expresar, aprobar, coordinar, ejecutar y evaluar específicamente las corrientes de gastos e ingresos”, reconociéndolo al mismo tiempo como un instrumento de:

- Gobierno, al facilitar un adecuado y oportuno proceso de toma de decisiones sobre una base técnica consistente,
- Administración, por determinar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno,
- Planificación, al vincular las necesidades financieras en relación a los programas y planes de gobierno, y
- Control, dado que a partir de la aprobación de lo que se va a hacer (presupuesto) es posible el cotejo con lo hecho (ejecución) por parte de la ciudadanía en general.

Asimismo, como se mencionó previamente, el mismo autor señala diferentes corrientes presupuestarias que implican una concepción distinta del presupuesto. Por un lado, desde una perspectiva clásica o liberal, el presupuesto se convierte en un documento que únicamente prevé los gastos fundamentales de un año determinado, mientras que por el otro, desde una perspectiva keynesiana, el Estado utiliza el presupuesto como un medio a través del cual interviene activamente en la economía con el fin de evitar los ciclos recesivos.

Por su parte, Ferrucci (1998) sostiene que en la escuela clásica el presupuesto debía basarse en cuatro principios básicos: equilibrio, anualidad, unidad y universalidad. El primero significaba que los gastos debían ser iguales a los recursos; el segundo, que el período del presupuesto debía ser anual; el tercero, que todos los gastos e ingresos debían ser agrupados en un mismo documento, y el cuarto, que todos los gastos y los recursos debían presentarse por sus importes reales, o sea, no compensarse con otros.

En cambio, según el mismo autor, para la escuela keynesiana/postkeynesiana, cada uno de estos puntos son cuestionables. En lo que respecta al equilibrio y a la anualidad debe tenerse en cuenta la posibilidad de equilibrar el presupuesto estatal en períodos superiores a los anuales, ejercitando con la acción estatal un contrapeso a la evolución cíclica de la actividad privada. Es más, las políticas económicas postkeynesianas recomiendan como deseable el déficit del presupuesto estatal en las depresiones de la actividad económica, y su destino al incremento del nivel de ocupación y de inversión.

Es fundamental señalar la importancia del presupuesto público. Además de comprender la proyección de gastos del Estado para un período determinado, involucra los planes, políticas, programas, proyectos, estrategias y objetivos del Estado para ese período, por lo que resulta esencial que las organizaciones públicas se esmeren en participar del proceso, justificando adecuadamente sus necesidades financieras para el ejercicio.

Así, el proceso presupuestario se convierte en un espacio de disputa de poder económico en el cual las dependencias públicas deben tratar de obtener la mayor cantidad de recursos posibles. Dichos recursos siempre resultan insuficientes para atender todas las necesidades públicas, por lo que las organizaciones deben intentar posicionarse con el fin de asegurarse el desarrollo de sus planes y políticas anuales.

Al respecto, Guy Peters (2001) señala que el presupuesto público constituye un asunto principal para los gobiernos dado que refleja lo que se espera hacer en la economía y en la sociedad de un país en un período determinado, resultando, además, una herramienta fundamental de poder político. El mismo autor considera que las organizaciones públicas deben poner especial foco en el proceso presupuestario, ya que el mismo se convierte en un espacio en el cual se determina quien sobrevive y quien no, y si sobreviven, en qué nivel y con qué flexibilidad.

El presupuesto presenta ganadores y perdedores como resultado de una lucha política en la cual se determinan las prioridades y los intereses de un gobierno. El éxito en la obtención de recursos es para las organizaciones públicas una forma de demostrar su influencia y su relevancia dentro de la Administración. En ese esquema todas las dependencias públicas intervienen en el proceso anual de formulación presupuestaria como “demandantes de gastos” para llevar a cabo sus iniciativas, aplicar sus planes y/o mejorar las políticas que desarrollan. En consecuencia se produce una verdadera puja por la asignación presupuestaria, donde los recursos fiscales que se conceden a una repartición (vencedora) implican la postergación de necesidades de otra dependencia (perdedora). Esto es así tanto en períodos de holgura como de restricción fiscal, ya que las demandas de gasto pueden definirse como infinitas, mientras que los recursos públicos son limitados.

CAPÍTULO 3

La inversión pública y la historia: un reflejo de los cambios políticos y económicos de la Argentina

3.1 Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo analizar los antecedentes históricos del rol del Estado en la economía argentina a los fines de advertir sus transformaciones desde la década del '30 hasta la actualidad. Para comprender la importancia de la intervención estatal en la ejecución de obras públicas desde el año 2003, resulta fundamental analizar las transformaciones en el papel y el tamaño del Estado en la economía y en la sociedad argentina en las últimas décadas.

En este sentido, en la primera sección del capítulo, el análisis se centra en la descripción del rol del Estado en la economía desde la década del '30, cuando comienzan a vislumbrarse los inicios del intervencionismo estatal a partir de la industrialización por sustitución de importaciones, hasta fines de la década de los '70, cuando con la entrada al gobierno de las fuerzas armadas comienza a derrumbarse esa lógica del Estado benefactor keynesiano.

En la segunda sección del capítulo, se analiza el papel del Estado en términos de gasto público en general, y de la inversión en infraestructura en particular, a partir de la división del estudio en tres diferentes períodos: 1) 1983 a 1989, que abarca la presidencia de Alfonsín e implica el retorno a la democracia; 2) 1990 a 2001, abarcando las presidencias de Menem y De la Rúa con el modelo económico de convertibilidad y la implementación de políticas públicas neoliberales; y 3) 2002 a 2010, período que se inicia con el gobierno de Eduardo Duhalde y en el que se esbozan algunos lineamientos de lo que después sería “el modelo” Kirchner, que promueve un rol más activo del Estado, a partir de la expansión del gasto público destinado en gran medida a la ejecución de obras de infraestructura.

3.2 El gasto público y la inversión en infraestructura antes de la recuperación de la democracia

Los comienzos del intervencionismo estatal comenzaron a vislumbrarse en el inicio de la década del '30. La crisis internacional de 1929 motorizó un cambio en la configuración económica del país, marcando el comienzo de la industrialización por sustitución de importaciones. Se produjeron fuertes redefiniciones de las alianzas sociales y de la configuración estatal y el cambio en el rol del Estado resultó visible, ya que por primera vez asumió como propia la responsabilidad de regular y dirigir la actividad económica del país, redefiniendo sus objetivos (Müller, 2002).

El intervencionismo estatal se manifestó a través de la creación de numerosas instituciones como el Banco Central de la República Argentina, el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, y diversas Juntas Regulatoras para controlar a cada una de las producciones del sector primario del país (de la industria vitivinícola, de la carne, de la industria lechera y de granos). En este sentido, Rapoport (2000) señala que las juntas reguladoras y demás instituciones que implicaban una mayor intervención del Estado en la economía, no generaron habitualmente condiciones para estimular la producción, sino que solamente fueron creadas para defender mejor los distintos sectores económicos en crisis.

En este período, el Estado no sólo participaba como instrumento de regulación de la demanda efectiva, sino que también era un actor fundamental en la promoción del desarrollo económico. La participación del sector público en el gasto, la producción (empresas públicas) y la ocupación crecieron en este período denominado "sustitución de importaciones".

Adicionalmente con el proceso de industrialización, se desarrolló el sector de la construcción, aunque principalmente por inversiones privadas. Se destaca el importante programa de construcción de caminos que, además de incrementar el

nivel de empleo, estimuló la demanda de automotores y camiones, agudizando la declinación de los ferrocarriles (Rapoport, 2000).

La década del '40 se inició con la presentación al Congreso de un Plan de Reactivación Económica conocido como "Plan Pinedo¹⁰ de 1940", el cual propuso, como salida a las dificultades que la guerra generaba en la economía argentina, tres objetivos: a) insistir en la compra de las cosechas por parte del Estado, para sostener el precio de las mismas; b) estimular la construcción pública y privada, por su efecto multiplicador sobre muchas otras actividades de la economía; y c) incentivar la producción industrial. Para ello planteaba una reforma financiera que permitiera implementar un régimen crediticio especial para el sector industrial y para la construcción de viviendas populares (Rapoport, 2000).

Pinedo advertía que la industria de la construcción era un estímulo fundamental a fin de dar al movimiento económico el ritmo necesario para un más alto grado de ocupación. Ello, tanto por la amplitud y extensión de sus efectos, como por la rapidez para generar nuevas oportunidades de actividad económica.

Durante el gobierno de las fuerzas armadas iniciado en 1943 la acción del Estado en la economía se incrementó y la actividad estatal apuntó a no dejar casi ningún área de la vida social fuera de la influencia burocrática o de la dirección de los poderes públicos. Los controles de precios, la nacionalización de los servicios públicos y el desarrollo de las empresas estatales constituyeron formas de intervención cuyos efectos cambiaron aspectos centrales en la dinámica de la economía (Sidicaro, 2006). Según señala Rapoport (2000) esta etapa del gobierno militar estuvo influida por una orientación "nacionalista, industrialista y autoritaria, con signos derechistas".

Con la primera presidencia de Perón, en 1946, uno de los factores más importantes fue la configuración y rol que adquirió el Estado, ya que este fue el eje en torno al cual se articularon las relaciones entre las distintas fuerzas del escenario nacional.

¹⁰ Ministro de Hacienda.

La gestión peronista profundizó el rol activo que había adquirido el Estado durante la década anterior en materia económica, pero las atribuciones estatales fueron ampliadas aún más, pues además asumió la responsabilidad de proteger a los sectores populares (Müller, 2002).

El discurso económico peronista se apoyaba en cuatro ejes fundamentales: la importancia del mercado interno, el nacionalismo económico, el estatismo y el papel central de la industrialización. Así, el Estado cobró una creciente importancia como regulador de la economía y como proveedor de bienes y servicios (Rapoport, 2000). Algunos de los ejemplos de control estatal lo constituyeron la nacionalización de las inversiones extranjeras, el avance sobre las actividades industriales y la nacionalización del Banco Central.

Hacia la década del '50, en el período comprendido desde la “Revolución Libertadora”¹¹ hasta el acceso de Frondizi a la presidencia en 1958, se adoptaron medidas orientadas a debilitar el poder sindical, vincular al país con los círculos financieros y económicos internacionales y desmantelar el aparato intervencionista montado por el peronismo. La nueva política se articuló a través de la privatización de los depósitos bancarios, la incorporación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el abandono progresivo de los controles de precios, entre otras medidas de orientación liberal (Ferrer, 2004). Es decir, el golpe reflejó la necesidad de reorientar el rumbo económico adoptado por el gobierno peronista y eliminar las regulaciones estatales.

Con la llegada de Frondizi al gobierno volvió a adquirir un gran impulso la política industrial, iniciándose una segunda etapa de la sustitución de importaciones. Las ramas industriales privilegiadas en esta segunda etapa fueron la automotriz, la petrolera y petroquímica, la química, la metalúrgica y la de maquinarias eléctricas y no eléctricas.

¹¹ Nombre con el que se autodenominó una de las dictaduras militares en Argentina, tras derrocar mediante un golpe de Estado el gobierno constitucional de Juan Domingo Perón (1955-1958).

Asimismo, con el fin de continuar con la política de promoción industrial, se implementaron medidas tendientes a fomentar el ingreso de capital extranjero para posibilitar la apertura de plantas en el país, y así abaratar costos de producción e intercambio. Este interés por atraer inversores llevó a que el Estado redujera su rol regulador y de control sobre las actividades económicas.

Ferrer (2004) señala que durante este período se lanzó una vigorosa política de inversiones, destacándose la puesta en marcha de numerosos proyectos industriales, fundamentalmente, en la rama automotriz. Además destaca la rápida expansión de las inversiones públicas en infraestructura en los sectores de transporte, energía y comunicaciones.

Durante la presidencia de Frondizi se llevó a cabo un plan de reestructuración ferroviaria que incluyó la reconstrucción de las vías principales, el levantamiento de los ramales innecesarios y el re equipamiento mediante la financiación externa. Las divisas antes destinadas a la importación de combustible y otras materias primas se destinaron a la compra de equipos y máquinas, modernizando la industria y la infraestructura básica.

A principios de los '60, con el derrocamiento de Frondizi en 1962, se instaló nuevamente la política liberal, que incluyó una nueva devaluación del peso, la disminución de las retenciones a las exportaciones, la restricción de la oferta monetaria y la reducción del gasto público (Ferrer, 2004). Según Rapoport (2000), la política monetaria y fiscal del gobierno tuvo serias consecuencias sobre el aparato productivo, lo que agravó la recesión y profundizó el déficit fiscal. El deterioro se reflejó en todos los indicadores económicos.

En 1963, el nuevo gobierno electo encabezado por Illia mostró desde el comienzo perspectivas económicas inspiradas en políticas de corte keynesiano, rectificando los lineamientos de la política liberal restablecida en 1962. El incremento del gasto público se apoyó en los gastos corrientes, mientras tendía a deteriorarse la

participación de las inversiones. Particularmente grave fue el deterioro del déficit ferroviario (Ferrer, 2004).

A mediados de 1966 se abrió un nuevo período de gobiernos militares en la historia argentina denominado la “Revolución Argentina”, que tuvo como objetivo el de concretar cambios de carácter estructural, a nivel socioeconómico, político, cultural y tecnológico. Las bases de dicha Revolución debían constituir la las alianzas corporativas entre el poder militar, sindical y el económico (Müller, 2002).

La intervención del Estado a través de la obra pública fue uno de los pilares del programa económico de la Revolución Argentina. Mediante el Plan Vial Trienal (1968-1970) el gobierno se propuso generar nuevos incentivos para la inversión privada con el objeto de iniciar un proceso de crecimiento sostenido en la economía. El plan se caracterizó por la magnitud de las obras a construir, la utilización de fuentes de crédito externas y la celeridad de los plazos de ejecución de ciertas obras que se consideraban fundamentales (Castellani, 2006). De acuerdo con Rapoport (2000), durante este período se destacó el sector de la construcción, impulsado por un plan de obras públicas que se proponía mejorar la eficiencia de la infraestructura local como medio para incrementar la productividad general de la economía. En este sentido, tuvieron un lugar destacado los caminos, las comunicaciones y la energía hidroeléctrica y nuclear.

A principios de la década de los ´70 se inició una nueva política económica y se anunció un plan con medidas de corte nacionalista. El punto de partida de la nueva política consistió en resaltar que la potencia económica del país y su gran dotación de recursos naturales, humanos y financieros le permitirían enfrentar la crisis de coyuntura y, al mismo tiempo, lanzar un programa de desarrollo y de argentinización de la economía nacional (Ferrer, 2004). Es decir, se trataba de enfrentar la crisis creciendo y movilizándolo el potencial económico del país.

Según Rapoport (2000) el eje pasaba por restablecer el crecimiento económico y fortalecer la industria de capital nacional. Estos objetivos se plasmaban en algunas disposiciones concretas como la elevación de los aranceles a la importación, una política crediticia favorable a las pequeñas y medianas empresas y la sanción del régimen “compre nacional”, mediante el cual las instituciones estatales debían priorizar empresas locales para sus compras.

En marzo de 1976, con el golpe de Estado, sobrevino lo que se denominó “Proceso de Reorganización Nacional”. Se inició entonces una de las reestructuraciones económicas y sociales más significativas de la historia argentina y que produjo el desplazamiento de un esquema asentado sobre el modelo de sustitución de importaciones, el cual se encontraba vigente aproximadamente desde los años '30.

Como indica Ferrer (2004), la estrategia del Proceso de Reorganización Nacional se centró en tres objetivos fundamentales: la apertura de la economía, la redistribución del ingreso y la reforma financiera y la política cambiaria. La apertura consistió en tratar a la inversión privada directa extranjera en un pie de igualdad con las empresas locales, así como en la disminución de la producción interna mediante la rebaja de los impuestos a las importaciones. La redistribución del ingreso tuvo que ver con la reducción de la participación de los asalariados en el ingreso nacional para debilitar el poder negociador de los sindicatos, así como con la reducción de las retenciones a las exportaciones tradicionales para transferir los ingresos desde el sector industrial al agropecuario. Por último, la política cambiaria se relacionó con la reforma del sistema bancario y monetario, que incluyó la desregulación de la actividad, la liberación de las tasas de interés y un régimen para compensar a los bancos por los altos requisitos de efectivo mínimo impuestos para esterilizar la expansión monetaria originada en el déficit fiscal.

Para Azpiazu y Schorr (2010), dos de los objetivos centrales de los militares que usurparon el poder fueron la redefinición del papel del Estado en la captación de los recursos y la restricción del poder de negociación que poseían los trabajadores. Las

transformaciones puestas en marcha por el gobierno militar tuvieron un indudable impacto sobre los sectores productivos que habían venido sosteniendo el modelo sustitutivo de importaciones. En consecuencia, el núcleo central del proceso económico y social ya no fue la vinculación entre la producción industrial y el Estado, sino la especulación financiera y la salida de capitales al exterior.

En cuanto al rol del Estado, Sidicaro (2006) señala que la dictadura se propuso desarticular el intervencionismo económico y restablecer la libertad de mercado. Sostiene, además, que la supresión de las reglas y procedimientos propios del derecho, el uso del terror como medio de control de la población y el empleo de los medios de violencia, constituyeron manifestaciones notorias de la disolución estatal. Para el mismo autor, los acreedores internacionales fueron los nuevos actores socioeconómicos en la vida política nacional y la deuda externa significó para la Argentina una temprana entrada en el proceso de globalización, cuyas consecuencias perjudicaron la autonomía de toma de decisiones de todos los gobiernos posteriores a la dictadura. Por último, reconoce al “proceso” como una situación de crisis estatal mucho más profunda que la existente siete años antes.

En relación con la inversión, las medidas monetarias restrictivas trajeron como resultado un aumento en las tasas de interés que derivaron en consecuencias devastadoras para la inversión productiva. Resultaba más beneficioso volcar el capital en la especulación y ganancia financiera que en el sector industrial. No obstante ello, en cuanto a la infraestructura vial, los montos más significativos de inversión se registraron durante el subperíodo 1976/1978, superando incluso a los niveles de inversión registrados en 1974, último año de vigencia plena del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Iramain y Serrani, s/a). En este sentido, los autores destacan un “paradójico contraste” entre esta mayor injerencia estatal y el discurso antiestatista esgrimido por el ministro de economía, Martínez de Hoz y su equipo. Siguiendo con este argumento los autores destacan que durante el período 1976/1979 las partidas destinadas al rubro “Obras de la Red Nacional” y los montos asignados a las labores de conservación de la red vial nacional, se situaron

por encima de los guarismos registrados para esos mismos ítems en 1974. Asimismo, y en cuanto a la evolución de los recursos de la Dirección Nacional de Vialidad, destacan el uso del crédito interno y externo en detrimento de aquellos recursos específicos de la actividad vial derivados de los impuestos a los combustibles, los lubricantes y las cubiertas, entre otros.

3.3 El gasto público y la inversión en infraestructura desde la recuperación democrática hasta 2010

Como se mencionó en la introducción del capítulo, el estudio de esta sección se llevará a cabo a partir de la identificación de tres etapas diferenciadas, marcadas principalmente por el rol que el Estado ha asumido en la economía y en la sociedad. Se pretende establecer un vínculo entre el plan o modelo económico imperante en cada período y los gastos destinados a la inversión en infraestructura, para demostrar que el último período que se inicia en el año 2003 resultó aquel en el cual el Estado nacional comenzó a asumir roles que se habían postergado, principalmente como ejecutor de obras de inversión.

Primer período (1983-1989): el gobierno de Alfonsín

Al abandonar el poder, el gobierno militar dejaba una herencia económica poco menos que catastrófica (Rapoport, 2000). La situación económica y fiscal que heredó el nuevo gobierno de Alfonsín, en 1983, incluía una profunda recesión, desempleo creciente, una deuda externa de 45.000 millones de dólares, el agotamiento de las reservas del Banco Central y el presupuesto y la situación monetaria fuera de control. Frente a este escenario era preciso restablecer los equilibrios macroeconómicos, erradicar la inflación, elevar el nivel de actividad y el empleo y redistribuir el ingreso en un sentido progresivo para mejorar el bienestar (Ferrer, 2004).

De acuerdo a Thwaites Rey (1994), durante los primeros tiempos de su gestión, el gobierno radical se atuvo, en materia de empresas públicas y caracterización del papel del Estado, a los lineamientos tradicionales del partido. Así, no se planteaba

que el Estado abandonara sus funciones productivas, sino que se eliminen de su órbita aquellas firmas privadas que cayeron en su poder. Se inicia así, un proceso en el que la reducción del tamaño y la transformación de las funciones del Estado comienzan a aparecer en la agenda pública como una “cuestión socialmente problematizada”. Este proceso culminaría una década después con la “Reforma del Estado” emprendida por el gobierno de Menem.

En este contexto, el gobierno desplegó principios de inspiración keynesiana, intentando recuperar la gobernabilidad de la economía, impulsando una política fiscal y monetaria activa y tratando de ganar autonomía de gestión frente a las condiciones del Fondo Monetario Internacional y los bancos acreedores (Ferrer, 2004).

En 1985 se dio a conocer el denominado Plan Austral, a los fines de ordenar las variables macroeconómicas. Este plan económico “heterodoxo” implicó un fuerte ajuste con el objetivo de evitar el peligro de una hiperinflación. Azpiazu y Schorr (2010) destacan los siguientes aspectos del mencionado plan de estabilización: a) el congelamiento de precios, tarifas de servicios públicos, tipo de cambio y salarios; b) la reducción del déficit fiscal mediante la contracción del gasto en inversión del sector público, el incremento de gravámenes al comercio exterior y el aumento de impuestos directos; y c) la instauración de una nueva moneda, el austral para evitar el componente inercial de la inflación.

De acuerdo a Thwaites Rey (1994), el fracaso del Plan Austral y el cada vez más pronunciado déficit fiscal, llevaron al gobierno a profundizar la reformulación de sus tradicionales concepciones sobre el rol del Estado y de las empresas públicas. El objetivo era encontrar el modo de salir del conflicto económico en que se encontraba inmerso el país. El diagnóstico en que se basaba la propuesta de privatización de empresas públicas, en acuerdos celebrados con el Banco Mundial y el FMI, era el deterioro irreversible de las empresas estatales, el déficit fiscal crónico y el fuerte endeudamiento externo, circunstancias que marcaban la imposibilidad de generar los recursos para la inversión que hacían falta en los servicios públicos para lograr su eficiencia.

Sidicaro (2006) sostiene que durante el gobierno de Alfonsín no se tomaron, en términos generales, medidas significativas para intentar solucionar la crisis del funcionamiento estatal. Así, las agendas gubernamentales, incluyeron sólo de modo marginal el problema del fortalecimiento del Estado. En un mismo sentido, señala que los grandes problemas económicos dejados por el proceso, la desarticulación industrial y las obligaciones de la deuda externa se agravaron por la ausencia de capacidades estatales para desarrollar políticas de fomento de la producción.

Para Azpiazu y Schorr (2010) la contracción de la inversión emerge como uno de los hechos históricos más trascendentes de la gestión económica del radicalismo. En el ámbito de la inversión pública, los factores que explican este retraimiento son varios: por un lado, la crisis de la deuda externa irrumpió como un componente fundamental en la reducción de los recursos estatales orientados a la formación de capital; por otro, a partir de la inflexibilidad y la rigidez del gasto corriente y de las dificultades para acceder al financiamiento externo, el ajuste fiscal se centró en forma excluyente en la inversión pública.

Los mismos autores señalan que la interrupción de las obras en ejecución (en especial en materia de infraestructura económica, sobre todo en el área energética), la postergación de varios proyectos en el ámbito de las comunicaciones y el transporte y la suspensión de obras de reparación y mantenimiento de la infraestructura física, entre otras, resultaron formas privilegiadas de ajustar vía egresos el desequilibrio fiscal de la época.

Asimismo, respecto de la inversión Basualdo (2010) señala que la misma se deterioró durante la década de los '80, derivando en la parálisis de numerosas plantas fabriles o el colapso de amplias áreas de infraestructura económica. Adicionalmente, el citado autor indica que la inversión pública y privada declinaron en ritmos notablemente diferentes: mientras la inversión pública se derrumbó con sólo alguna reactivación en 1987 y 1989 (vinculada a la inversión de las empresas del Estado), la del sector privado se retrajo a un ritmo más lento, debido, en buena parte, a la instauración de los grandes proyectos de promoción industrial con un notable

subsidio estatal. Sobre este último punto el autor destaca la paradoja de que el Estado no dispusiera de recursos para sostener la formación de capital, mientras que el sector privado instaló nuevas plantas productivas sobre la base de recursos estatales.

Segundo período (1990-2001): los gobiernos de Menem y de la Rúa

El ajuste estructural de inspiración neoliberal llevado a cabo en la República Argentina durante la década de los ´90 ha producido una transformación sustancial de la relación estado-sociedad vigente en el país durante medio siglo. La crisis del Estado benefactor y el auge del modelo neoliberal se esparcieron acotando los márgenes de decisión y elección autónoma (Thwaites Rey, 1998). El programa económico neoliberal propiciado por el presidente Menem se caracterizó por la apertura de la economía al comercio mundial, la desregulación de los mercados, la privatización de las empresas públicas y la desarticulación de las instituciones de intervencionismo estatal.

En este período se llevó a cabo una amplia reforma del Estado, que avanzó tanto en el sentido de reducir el peso cuantitativo del sector público en el empleo, en la producción de bienes y servicios y en el número de empresas, como en la disminución de la capacidad de intervención y regulación (Rapoport, 2000).

Según García Delgado (1997), la reforma del sector público enmarcada en el paradigma neoliberal del Estado “mínimo”, que apuntaba a disminuir el tamaño del Estado, recuperar sus roles clásicos de justicia, seguridad y administración y a declinar su rol en el desarrollo, y como empleador y distribuidor, se fue haciendo en paralelo a una profunda transformación de la sociedad en términos de su estructura.

La década de los ´90 culminó con las transformaciones iniciadas a mediados de la década de los ´70 y que fueron deteriorando la economía argentina, su tejido socio-productivo y poniendo en marcha un proceso sin precedentes de extranjerización y concentración del poder económico. Las políticas adoptadas durante esta década, adecuadas a las oportunidades y desafíos de la globalización, subordinaron al país a

la capacidad decisoria de actores transnacionales y de los grupos internos beneficiarios de las políticas indiscriminadas de apertura internacional (Ferrer, 2004).

Este cambio estructural se inició formalmente con la sanción de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, las que desempeñaron un papel decisivo en el reordenamiento del poder económico. A través de la primera de ellas se fijaron las condiciones para la privatización de las empresas públicas y los criterios que sustentarían la transferencia de los activos estatales. Con la segunda, se suspendieron los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, así como los beneficios de la ley “Compre Nacional” que obligaba al Estado a priorizar sus compras a empresas nacionales. Asimismo, se derogaron las normas que podían trabar el ingreso del capital extranjero a determinadas áreas reservadas al capital nacional.

Una vez aprobado el marco legal, comenzó un proceso que según Rapoport (2000) puede dividirse en dos etapas: la primera ola de reformas se orientó a reducir el déficit fiscal y lograr una mínima estabilidad de los precios; la segunda, enfatizó más en la modificación del rol del Estado en la economía, tornándolo mucho más prescindente y buscando un mayor papel del mercado en la asignación de los recursos y el establecimiento de mecanismos sociales de regulación.

Para el pensamiento neoconservador de los '90, las principales “fallas de mercado” radicaban en el excesivo intervencionismo estatal y la profusión de regulaciones que impedían el libre desenvolvimiento de las “fuerzas de mercado” y la consiguiente “asignación óptima de los recursos”. De acuerdo con esta perspectiva, la regulación pública generaría imperfecciones mucho más perjudiciales que aquellas que podrían provenir de la propia dinámica del libre desempeño de los mercados (Azpiazu y Schorr, 2010).

Las acciones estatales debían complementar las reglas imperantes en el mercado y velar y custodiar el normal desempeño de los actores económicos con la mínima intervención posible. Desde el punto de vista de la administración menemista el Estado debía, a lo sumo, corregir las posibles falencias de mercado como ser

creación de monopolios, competencia desleal y/o abusos de las empresas dominantes. El Presupuesto Nacional ha marcado claramente una caída en los niveles de inversión, por el desprendimiento de la actividad productora y de las empresas, en concordancia con el generalizado proceso privatizador. Por otra parte, se transfirieron las funciones de transporte terrestre en rutas a concesionarios privados, y los sectores energético e hídrico (cloacas y agua potable) siguieron el mismo camino con la consecuente disminución de la inversión pública en esas áreas estratégicas.

El modelo parecía postular que la merma en la inversión pública sería cubierta con un mayor caudal de inversión privada, especialmente en las compañías privatizadas. Sin embargo, no se apreció al final del ciclo de la convertibilidad que se hayan cumplido los planes de inversión comprometidos por las empresas, así como tampoco se logró generar confianza en los inversores y en la economía real para llevar a cabo programas de expansión productiva.

Durante los años del gobierno de la Alianza se agudizó la recesión dejada por el menemismo y se profundizó la crisis estatal. El gobierno de De la Rúa optó por la continuidad del modelo neoliberal, generando un mayor debilitamiento de las capacidades estatales frente a grandes actores socioeconómicos, cuya influencia en los procesos de toma de decisiones públicas se había incrementado. Asimismo, como postula Sidicaro (2006), en un marco de recesión económica la falta de recursos presupuestarios llevó a una mayor desorganización de la administración pública y al colapso de muchas de sus funciones fundamentales.

En este contexto, la crisis por la que atravesaba la Argentina terminó expresándose en una prolongada y profunda recesión, un progresivo aumento de los índices de desempleo, pobreza e indigencia y un moderado proceso de deflación de precios. La situación fiscal también era delicada, básicamente, por la imposibilidad de financiar ese desequilibrio de manera voluntaria (Kosacoff, 2003).

Dicha crisis fiscal implicó, en primer lugar, un ajuste en los gastos de capital. Como la situación no mejoraba, se recurrió al recorte de gastos corrientes, con alta

sensibilidad social. En ese marco sufrieron una rebaja nominal las jubilaciones y los salarios públicos, circunstancia que contribuyó además a deprimir aún más la demanda agregada, con la consecuente profundización de la crisis económica y política. Hacia mediados de 2001 el gobierno nacional postuló la ecuación presupuestaria de “déficit cero”, mediante la cual se buscó dar cobertura de repago y previsibilidad a los tenedores de deuda soberana.

Por otro lado, y en un intento por mejorar las expectativas de los agentes económicos, se intentó implementar un ambicioso plan de obras públicas, canalizado a través del Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Dicho plan tenía de base la construcción de obras viales y de iniciativas que permitieran activar el deprimido nivel de empleo, financiándose con rentas de afectación específica que provendrían de mayores impuestos (por ejemplo, a los combustibles). Concomitantemente el gobierno nacional intentó estimular la inversión privada, mediante acuerdos con las compañías privatizadas, que contemplaban una suba de la inversión a cambio del alargamiento de los contratos de concesión.

Ninguna de estas medidas pudo encausar la deficiente situación fiscal de sostenido desfinanciamiento del Presupuesto Nacional y de creciente suba del denominado “riesgo país”, provocando la caída anticipada del gobierno nacional.

Tercer período (2002-2010): los gobiernos de Duhalde y Kirchner

Puede decirse que a fines de 2002 se corroboró el fortalecimiento del nivel de actividad y el fin de la fase de caída de la demanda interna. La recaudación de impuestos estaba en alza y, a partir de 2003, la inversión habría comenzado a repuntar más rápida y marcadamente en las empresas de tamaño pequeño y mediano. A partir de valores muy bajos, el coeficiente de inversión se fue incrementando marcadamente sobre todo en construcciones, pero también en maquinarias y equipos. Un ejemplo lo constituyó el sector energético, en donde se observó una mayor actividad de la inversión pública, que aumentó desde niveles muy reducidos (Heymann, 2006).

Para Azpiazu y Schorr (2010), una vez transcurrido el crítico año 2002, fueron sentándose las bases para el surgimiento de nuevos senderos evolutivos en la economía doméstica y en los distintos sectores de actividad. A partir de allí y hasta 2007, la economía en general y la industria en particular revelaron un acelerado y sostenido ritmo de crecimiento que permitió revertir el prolongado proceso de desindustrialización desencadenado desde la última dictadura militar.

En un mismo orden de ideas, la Cámara Argentina de la Construcción (2006) sostiene que luego de la crisis social, económica y financiera del 2001, con incidencia en el año 2002, la decisión del gobierno nacional de desarrollar proyectos de inversión en infraestructura, ha impulsado la actividad con crecientes montos presupuestarios. Las mejoras en la situación fiscal, provocadas por los impuestos al comercio exterior y al inicio de la tendencia positiva de la economía, generaron los recursos necesarios para que el Estado nacional impulse la generación de obras públicas, retomando un conjunto importante de proyectos demorados por los largos años de crisis. En este sentido, destaca el impulso de la inversión pública en infraestructura y vivienda social durante el período, lo que también ha aumentado la demanda de mano de obra y materiales.

A partir de 2003, con la llegada al gobierno del presidente Néstor Kirchner, el papel del Estado en la economía se ha ampliado respecto del que tenía durante el gobierno de Menem. El viejo rol del Estado ha sido activado, paulatinamente, en lo que respecta a sumar actividades productivas a las funciones indelegables. El modelo económico adoptado, sustentado en una creciente recuperación del rol del Estado en la economía, ha otorgado una mayor relevancia a la inversión pública y se ha ocupado por recuperar empresas hasta entonces privatizadas, como Aguas Argentinas, Aerolíneas Argentinas o Fabrica Militar de Aviones.

Entre los años 2003 y 2006 el gobierno argentino denominó como “el modelo” a la configuración de políticas macroeconómicas adoptadas, el cual tenía el tipo de cambio real competitivo como su rasgo más definitorio. Este pilar del esquema constituía su componente más activo, porque del tipo de cambio competitivo

provenían principalmente los impulsos al crecimiento de la producción y el empleo (Damill y Frenkel, 2009).

Esta mayor participación de los gastos en inversión directa (destacándose la construcción de rutas y el mejoramiento cloacal-sanitario) sobre el total de gastos de la Administración Pública implica nuevas formas de intervención estatal que parecen indicar la asunción de olvidados o postergados roles del Estado en el período anterior. Es decir, las iniciativas propias de inversión comenzaron a conformar, con más protagonismo en la agenda pública nacional, una marcada prioridad del gobierno, a partir de su efecto multiplicador en el nivel de empleo y en la actividad económica.

Durante este período comenzó a vislumbrarse entonces un cambio de paradigma que aparentemente transformó el rol pasivo que el Estado venía desempeñando en la década anterior. El gasto público comenzó a expandirse como motor de la actividad económica y como un elemento de reactivación ante la crisis económica y social de 2001/2002. La presencia del Estado se fortaleció en la economía a partir de la realización de obras públicas, inversiones en infraestructura, y bienes de capital, así como también a partir de las políticas de creación de empleo, y una mayor presencia estatal en las distintas áreas productivas y laborales.

Es preciso destacar en este tercer período el rol desarrollado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a partir del año 2003, puesto que se constituyó como el punto de partida de la explosión del gasto en obras públicas, y evidenció un aspecto fundamental de la política de gobierno.

CAPÍTULO 4

El gasto en inversión pública en el Presupuesto Nacional: la activación del rol del Estado a partir del año 2003

4.1 Introducción

La política del Estado en materia de obras públicas constituye un instrumento poderoso y efectivo para acelerar el ritmo de crecimiento económico de los países y para distribuir más equitativamente su desarrollo social entre las diversas regiones geográficas, entre las distintas actividades económicas y entre las diferentes clases de la población.

Dentro de un plano general, los beneficios que la inversión en infraestructura proporciona a la sociedad se vinculan fundamentalmente con la generación de empleo decente y con el desarrollo económico de la localidad, región o país involucrado, a partir del impacto que se genera en las actividades productivas. Desde un enfoque específico podría ejemplificarse que la inversión vial permite conectar las distintas ciudades del país, posibilita el intercambio de mercaderías y reduce el tiempo de traslado a los distintos lugares (de salud, de educación, de recreación, turísticos, entre otros). Por su parte, la infraestructura eléctrica facilita la iluminación de los hogares, la calefacción del agua, la actividad industrial y el acceso a la información, mientras que el acceso al agua potable facilita el mejoramiento de las condiciones de la salud de la familia. Asimismo, la infraestructura de gas abarata la cocción de los alimentos y la calefacción de las viviendas.

A partir de la relevancia de dicha política pública en el presente capítulo se analiza el comportamiento del gasto público destinado a obras de inversión en el período 2003/2010, buscando, además, dar cuenta de la importancia del presupuesto público como indicador de las transformaciones estatales. Con este objetivo, se efectúa un análisis global, que expone la evolución del gasto en proyectos de inversión en el

período mencionado, así como la representatividad que los mismos tienen sobre el gasto total ejecutado por la Administración Pública Nacional.

Asimismo, se presentan los porcentajes de participación que año a año ha tenido el gasto en inversión del MINPLAN, con respecto al gasto total en inversión de la Administración, dando cuenta de la importancia presupuestaria y política adquirida por dicho Ministerio a partir del año 2003. El análisis del mencionado Ministerio resulta relevante porque de acuerdo a la dinámica de distribución del Presupuesto Nacional, tuvo un fuerte aval político en el período que le permitió contar con mayores recursos presupuestarios y administrar el crecimiento de su cartera de proyectos de inversión, erigiéndose como una de las dependencias con mayores asignaciones crediticias.

4.2 Evolución del gasto en Proyectos de Inversión. Período 2003/2010.

En toda época y en todo lugar el Estado ha efectuado gastos de inversión: edificios como sede de los distintos órganos y oficinas, obras de urbanización, acueductos, cloacas, calles y rutas o caminos, canales, puertos, diques, embalses, usinas, etc. Esos gastos del Estado han sido utilizados, históricamente, como medios para hacer visibles las gestiones gubernamentales, ya que tienen una buena aceptación por parte de la ciudadanía que los asocia a una impronta emprendedora y comprometida de los gobiernos.

El nuevo rol del Estado desde 2003, emparentado con la mayor actividad de inversión y con la recuperación de funciones que habían sido despojadas en los '90, fue orientado a solucionar la problemática económica, social y cultural que surgió con fuerza al momento de la caída de la Convertibilidad en la Argentina. El eje central del problema fue la vasta pobreza en la cual estaban sumergidas amplias franjas de población, el alto desempleo y el déficit de infraestructura social (agua, vivienda, transporte, sanidad, obras educativas y viales), entre otras cuestiones que debían resolverse.

El impulso a la obra pública directa postuló la resolución de varios problemas de forma simultánea, fortaleciendo el rol estatal, reduciendo el desempleo, renovando la infraestructura social y mejorando las condiciones viales, sanitarias, educativas, habitacionales y de transporte en todo el país.

Son incontables los beneficios que el gasto en inversión pública proporciona a la ciudadanía. Algunos autores postulan que el desarrollo de la infraestructura en las regiones pobres reduce los costos de producción y de transacción (Gannon y Liu, 1997), que las mejoras conseguidas en el transporte facilitan el acceso a la atención de salud (Brenneman, 2002), que la infraestructura es también necesaria para ayudar a los pobres a mejorar su salud, la calidad de vida y la capacidad de realizar actividades productivas (Fay y Morrison, 2007) y que los logros en materia de acceso al agua potable contribuyen al mejoramiento del bienestar y la sanidad de la población (Organización Mundial de la Salud, 2012). En consecuencia, las mejoras en la cantidad y calidad de la infraestructura contribuyen de forma significativa a reducir la desigualdad y a fomentar el crecimiento de los países (Calderón y Servén 2004b).

Por otra parte, las correctas acciones de inversión en infraestructura llevadas a cabo por los gobiernos repercuten en el bienestar de la población tanto a nivel económico como en sus condiciones de vida básicas. En un informe del Banco Mundial sobre la infraestructura en América Latina, Fay y Morrison (2007) destacan que el Estado debe ocupar un lugar central en la prestación de servicios de infraestructura, debiendo además encargarse de establecer objetivos de distribución y velar por la disponibilidad de recursos y políticas para ofrecer acceso a los más necesitados.

En consecuencia, el gasto que el Estado invierte en infraestructura tiene un doble propósito: por un lado, resolver los problemas de equidad que existen en la ciudadanía (por ejemplo, posibilitando el acceso a los servicios básicos y a una vivienda digna), y por el otro, promover el crecimiento económico del país (por

ejemplo, facilitando el comercio de mercaderías y fomentando el desarrollo de inversiones).

En este marco, resulta importante analizar el gasto que el Estado destina para proyectos de inversión en forma directa que, en definitiva, benefician a la sociedad en su conjunto. Como punto de partida, desde la perspectiva del sector público podría definirse a la inversión como “la erogación estatal destinada a la adquisición o producción de bienes instrumentales o de capital, que incrementen el activo fijo del Estado y sirvan como instrumentos de producción, para el propio Estado, de los bienes y servicios públicos” (Dino Jarach, 1996). Es decir, se trata de iniciativas que los organismos públicos desarrollan en pos de incrementar el activo de largo plazo y la capacidad de respuesta del Estado a las demandas de largo plazo de la sociedad, como ser transporte, agua potable, inversiones energéticas y vivienda.

Desde el plano presupuestario los gastos de capital “muestran la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción” y se trata de “gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras, los cuales incrementan el activo del Estado y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios” (Secretaría de Hacienda de la Nación, 2003).

De acuerdo a los manuales de administración financiera pública, y desde una perspectiva teórica, los gastos de capital se dividen en 3 componentes:

- Inversión Real Directa: comprenden edificaciones, construcciones, instalaciones y equipos que sirven para producir otros bienes y/o servicios. Tienen una vida superior al año y están sujetos a depreciación. Este concepto abarca lo que en el presente trabajo se denominará “proyectos de inversión” u “obras de inversión”.
- Transferencias de Capital: son gastos sin contraprestación, con el objeto de que los diferentes agentes económicos se capitalicen.

- Inversión Financiera: representan aportes de capital, adquisición de acciones, concesión de préstamos reintegrables que responden a la consecución de objetivos de política y no a lograr rentabilidad de excedentes financieros.

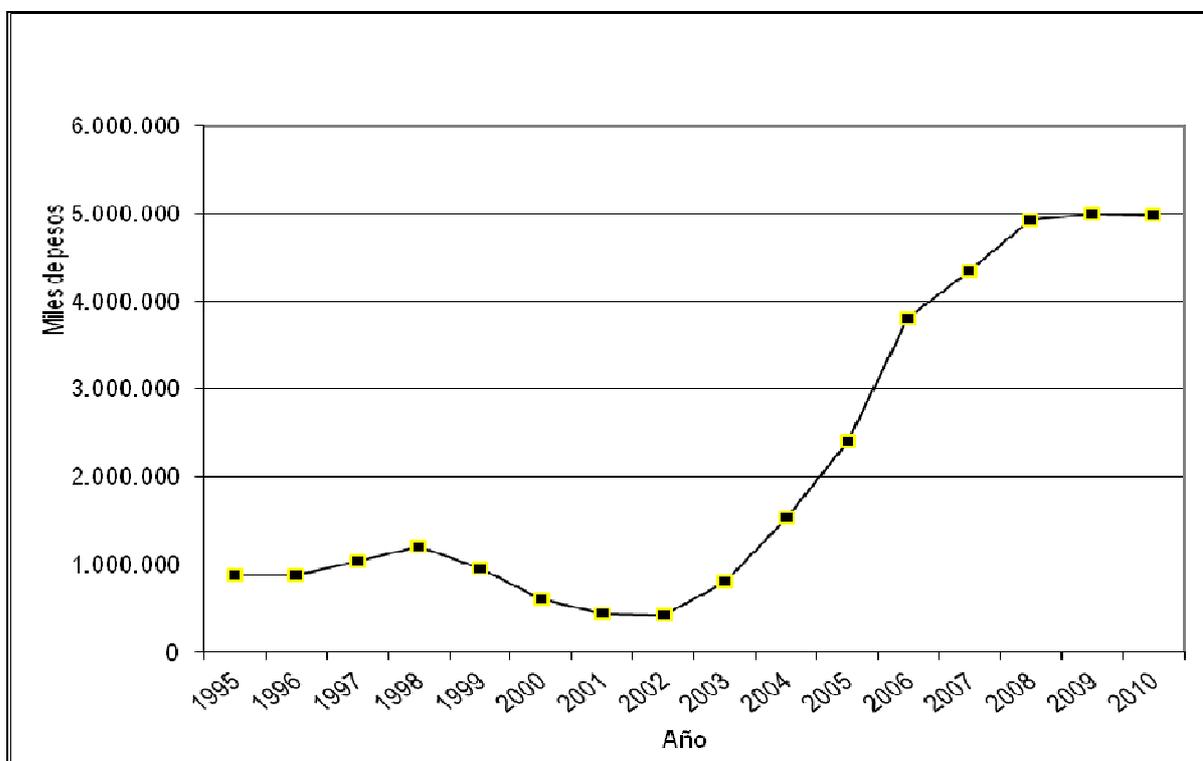
Es importante mencionar que, en el presente capítulo, sólo se consideran los gastos en Inversión Real Directa, es decir, aquellos proyectos de inversión llevados a cabo directamente por los organismos ejecutores del Estado nacional, y sobre los cuales el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas efectúa un seguimiento trimestral físico y financiero.

Es dable destacar que los proyectos de inversión ejecutados en la última década han sido dirigidos a específicamente a rutas, cloacas, infraestructura ferroviaria y modernización edilicia estatal, cuya demanda insatisfecha alcanzaba una gran magnitud luego de la postergación sufrida durante la crisis de la convertibilidad. En ese contexto del Estado, recuperando sus funciones socavadas, la decisión gubernamental de incentivar la inversión pública a través de numerosos proyectos de inversión permitió satisfacer las urgencias de la ciudadanía en varios campos.

El presupuesto público constituye un claro indicador del rol que cada gobierno le concede al Estado en materia de intervención económica y social. La creciente evolución del gasto destinado a infraestructura, tal como puede verse en el gráfico, demuestra las prioridades del gobierno *kirchnerista*, que ha puesto en agenda el tema de la inversión pública nacional.

A continuación se expone un gráfico con la evolución del gasto en inversión directa de la APN en el período 1995/2010:

Gráfico N° 1: Evolución del gasto en inversión de la APN en el Presupuesto Nacional (precios 2003 según IPIPBI)



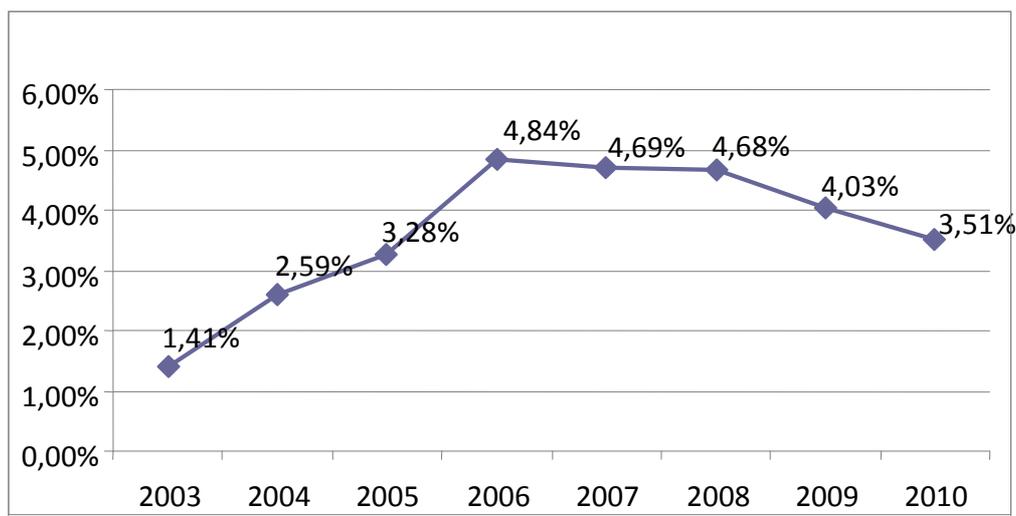
Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Precios actualizados con el Índice de Precios Implícitos del PBI de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (a valores de 2003).

Como puede observarse en el gráfico anterior, el gasto (a valores de 2003) destinado a obras públicas despegó a partir del año 2003, estabilizándose desde 2008 y con un leve descenso en 2010. Luego de años con una marcada caída en los niveles de inversión pública, el Estado parece haber optado por asumir otros objetivos y modalidades de intervención. El Estado comenzó a activarse paulatinamente, en lo que respecta a sumar actividades productivas y de inversión pública.

A partir de la serie expuesta podría decirse que las decisiones de asignación presupuestaria del gobierno *kirchnerista* demuestran, en términos financieros, que la inversión en infraestructura resultó prioritaria, en la medida en que el presupuesto público puede tomarse como un índice de la toma de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1976).

En un mismo sentido, el siguiente gráfico presenta el porcentaje de participación del gasto en inversión directa sobre el total del Presupuesto ejecutado por la APN (gastos corrientes y de capital) en el período 2003/2010, cuando la inversión pública comienza a despegar:

Gráfico N° 2: Participación del Gasto en Inversión en el Presupuesto Nacional (valores corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Se observa, en el período 2003/2006, una creciente participación de los gastos de inversión de la APN sobre el total de gastos corrientes y de capital. El pico máximo respecto del total de gastos para la APN se alcanzó en el año 2006 con el 4,84% y luego fue perdiendo vigor, ubicándose igualmente en niveles superiores al 3,5% de las erogaciones presupuestarias.

Las razones de esa merma se vinculan con que la salida de la crisis de 2001 estuviera fuertemente apuntalada en la inversión pública y, a medida que la recuperación se sostenía en el tiempo, el sector privado fue ganando terreno en detrimento del Estado¹².

¹² De acuerdo a datos del INDEC la participación del Sector Privado fue creciente en la Inversión Bruta Interna en el período 2003/2010.

Por otra parte, cobró relevancia la cuestión operativa ya que pareciera que la capacidad de realización de obras por parte de los organismos ejecutores llegó a su techo en 2006, dando lugar a la modalidad de inversión indirecta mediante transferencias de capital a otros actores (los gobiernos provinciales y municipales). De acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2010)¹³, la disminución en la proporción de la participación de los gastos de inversión directa en el Presupuesto Nacional se correspondió con una decisión de mayor descentralización en la ejecución de las inversiones, de forma de simplificar los procesos de ejecución de la obra pública y traspasarlos a la órbita provincial. En otro sentido, también podría inferirse que las transferencias de capital a provincias (especialmente desde 2008) sirvieron para fines políticos, permitiendo al Estado nacional una fuerte vinculación con los estados subnacionales que demandaban mayor participación en el esquema recaudatorio y de gasto.

Si bien los guarismos expuestos denotan una merma en la participación de la inversión sobre el total de gastos de la APN a partir de 2007, la tendencia creciente verificada desde 2003 significó la implicancia de nuevas formas de intervención estatal que dieron paso al nacimiento de un nuevo paradigma, en donde el Estado comienza a jugar un papel fundamental en la actividad económica. El fortalecimiento del rol del Estado nacional, que se materializó en el incremento del gasto público en inversión, marcó un cambio de modelo económico, dando paso al surgimiento de un Estado “postkeynesiano”, que decide participar de manera activa en la definición de la política económica.

En este contexto, durante el período analizado las iniciativas propias de inversión pública comenzaron a conformar, con más protagonismo en la agenda pública nacional, una marcada prioridad del gobierno, a partir de su efecto multiplicador en el nivel de empleo y en la actividad económica. Dicha priorización estuvo apuntalada en la impronta política neokeynesiana que tuvo el gobierno nacional en ese período,

¹³ Extraído del Informe de Seguimiento Físico-Financiero de la Inversión Pública Nacional. (http://www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_inversion/2010/4totrim10.pdf)

evidenciando una marcada toma de posición que se materializó a través de la asignación de crecientes montos presupuestarios al sector de infraestructura.

Como sostiene Oszlak (1997), el rol del Estado en cada momento histórico podría concebirse como una “expresión político-ideológica de la agenda vigente”. Es decir, a partir de su rol se define una toma de posición predominante ante diversas opciones de resolución sobre las cuestiones vigentes. En consecuencia, el aparato institucional se orienta a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar.

4.3 La creación del MINPLAN como aspecto fundamental de la política de inversión pública del gobierno nacional

Uno de los pilares del crecimiento de la obra pública resultó la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en el año 2003. La puesta en funcionamiento de dicha jurisdicción y los crecientes montos presupuestarios destinados a ella, marcaron un aspecto fundamental de la política del gobierno nacional. Como fue mencionado, las obras de inversión se enfocaron fuertemente en los sectores vial, de saneamiento, transporte, energético y de viviendas. De este modo, las dependencias ejecutoras, como el MINPLAN (Administración Central) y sus organismos descentralizados, fueron ganando terreno presupuestario en lo que respecta al resto de la Administración Pública Nacional. Estos Organismos mejoraron su participación en el gasto total y alcanzaron niveles superiores al 70%. Dicho guarismo adquiere aún mayor relevancia si se considera que durante el período 1993/2002 promedió el 54%¹⁴.

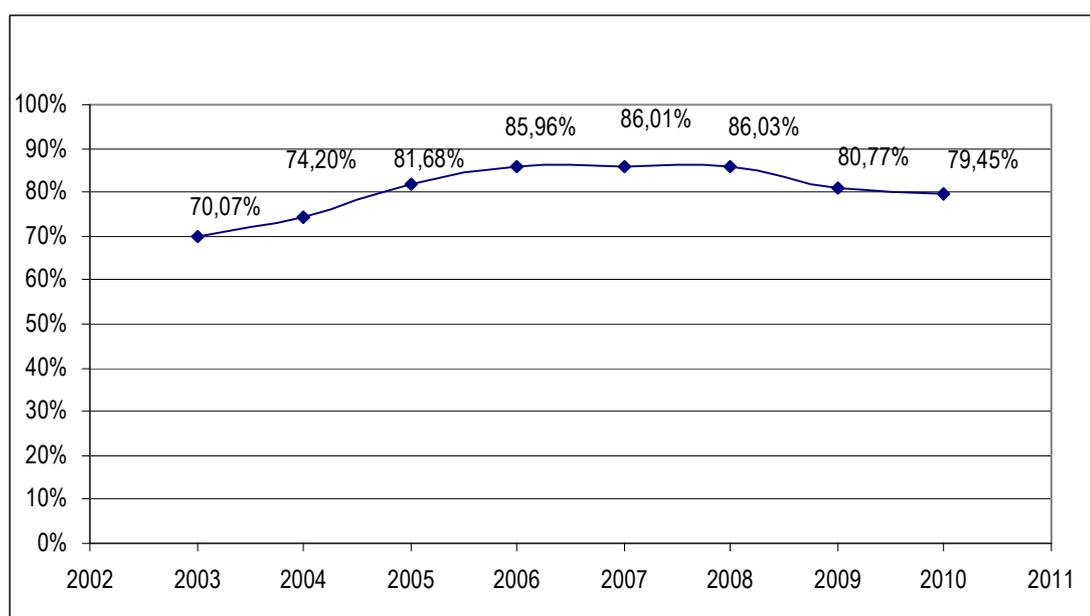
La relevancia presupuestaria y política adquirida por el MINPLAN con relación al resto de la Administración Pública Nacional, dio cuenta de un proceso de

¹⁴ De acuerdo a datos de las Cuentas de Inversión 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002.

centralización operativa de la inversión pública en dicha cartera estatal y en sus organismos dependientes. El citado proceso centralizador buscó optimizar los recursos presupuestarios, favoreciendo la correcta planificación y ejecución de las obras. Por ello se registraron crecientes montos de asignación año a año en esta jurisdicción y un máximo de incidencia sobre el total de gastos directos de capital en el año 2008, con el 86,03%.

El siguiente gráfico presenta la situación mencionada, en el período 2003/2010:

Gráfico N° 3: Participación del Gasto en Inversión del MINPLAN sobre el Gasto en Inversión total de la APN
(valores corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Tomando las ideas de Guy Peters (2001), podría decirse que dicha jurisdicción ha resultado una “ganadora” entre las dependencias públicas que intervienen en el proceso presupuestario, el cual constituye un espacio de disputa por los recursos públicos limitados. Vale aclarar que la disputa presupuestaria se produce indistintamente en las épocas de auge y/o recesión económica, tanto en la expansión como en la contracción del gasto público, ya que en la primera se pelea por la mayor

porción generada y, en la segunda, por esquivar los dolorosos ajustes presupuestarios. Es decir, la restricción presupuestaria se erige como una limitación permanente dentro de la política fiscal.

En ese marco, y considerando que los proyectos de inversión requieren de fuertes asignaciones plurianuales para concretarse, es importante entender que el crecimiento de la cartera de obras del MINPLAN fue el resultado de una concreta decisión de los más altos niveles de resolución política. Dicha prioridad presupuestaria, traducida en mayores montos para obras en el Presupuesto, obligaría a maximizar el aprovechamiento de los recursos asignados para cumplir con las expectativas formuladas.

CAPÍTULO 5

Las inversiones ferroviarias ¿recuperación de un sistema abandonado?

5.1 - Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo analizar el grado de cumplimiento físico y financiero de los proyectos de inversión llevados a cabo por la Administración Central del MINPLAN en el período 2003/2010. Es decir, a partir del estudio de la evolución presupuestaria de dicha dependencia y de su *performance* en el cumplimiento, se pretende analizar la relación entre la obtención de recursos por parte de la organización y su capacidad para impulsar programas y planes con dichos recursos.

El esquema de presentación de los resultados alcanzados será el siguiente: en primer lugar se presenta el Organismo, se describen sus principales funciones, sus antecedentes históricos y el modelo de gestión y organización predominante. Posteriormente, se avanza en el análisis del desempeño del programa implementado por la Organización con mayor peso presupuestario en el período, en este caso relacionado con la **formulación y ejecución de las políticas de transporte ferroviario**.

La eficiencia en la gestión del programa escogido se ha analizado a través de un indicador que permite evaluar, en puntos porcentuales, la medida en que se ha cumplido con los plazos, costos y avances de obra previstos en los Presupuestos Nacionales. Dicho Índice, denominado *Índice de Desvío en la Inversión* (IDI), resume el desempeño del programa de inversión seleccionado, en la medida en que indica un desvío global respecto a lo previsto en el Presupuesto Nacional.

Por último, se indaga sobre las posibles causas que han imposibilitado cumplir en tiempo y forma con las estimaciones presupuestarias.

5.2 - Principales funciones de la Administración Central del MINPAN

La Administración Central (AC) del MINPLAN tiene por objetivo intervenir en los temas inherentes a la planificación, ejecución y control del transporte, las comunicaciones, la minería, la energía, el aprovechamiento de los recursos hídricos, la vivienda y, en general, en lo referido a las obras de carácter público, potenciando el desarrollo de la actividad privada para la creación de empleos y fomentando el cooperativismo.

Para ello, operan bajo su órbita las Secretarías de Obras Públicas, Transporte, Energía, Minería y Comunicaciones, así como las distintas subsecretarías y direcciones nacionales que de ellas dependen.

5.3 - Antecedentes históricos de la Administración Central del MINPLAN

Si bien siempre existió alguna dependencia encargada de llevar a cabo inversiones y obras públicas¹⁵, a partir de 2003, con el comienzo del gobierno de Néstor Kirchner, se tomó la decisión de crear el MINPLAN, lo que evidenció la relevancia que se daría a las políticas de infraestructura durante la nueva gestión. El encargado de impulsar la cartera de planificación resultó el arquitecto Julio De Vido, que había acompañado a Kirchner en el gobierno de Santa Cruz¹⁶, gozando de plena confianza del primer mandatario y obteniendo una importante cantidad de funciones y de asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo. El nuevo ministerio adoptó funciones relacionadas con el diseño, la coordinación y la aplicación de políticas de infraestructura, hasta ese entonces llevadas a cabo en cierta medida por el Ministerio de Economía. La creación de esta cartera de Estado tuvo un fuerte efecto sobre los

¹⁵ Previo a la creación del MINPLAN en el año 2003, existían Ministerios con funciones equivalentes: Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

¹⁶ Julio De Vido venía desarrollando funciones en el gobierno de Santa Cruz desde 1988. Fue Presidente de la Administración de Vialidad Provincial, Ministro de Economía y Obras Públicas y Ministro de Gobierno. Asimismo, fue el coordinador de los equipos técnicos de campaña del presidente Kirchner en 2003.

actores de los sectores de transporte, comunicaciones y construcción, ya que el impulso de la obra pública como motor del crecimiento económico era una de las expectativas de las Cámaras Empresariales y de los Sindicatos.

Mediante el Decreto N° 1.283/2003 se modificó la Ley de Ministerios creando el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y otorgándole competencias “en todo lo inherente al transporte, las comunicaciones, la minería, la energía, el saneamiento y en las obras públicas, la vivienda, las obras de explotación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos, la actividad vial y la planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolide el federalismo”. La instauración del citado Ministerio representó el comienzo de una nueva política de gobierno, enfocada en la realización de obras directas de inversión.

5.4 - Gestión y organización de la Administración Central del MINPLAN

Como fue mencionado, para llevar a cabo sus políticas el MINPLAN cuenta con la Secretarías de Obras Públicas, de Transporte, de Energía, de Minería y de Comunicaciones. El Ministerio tuvo desde su relanzamiento en 2003 una fundamental importancia en la agenda pública y en el Presupuesto Nacional.

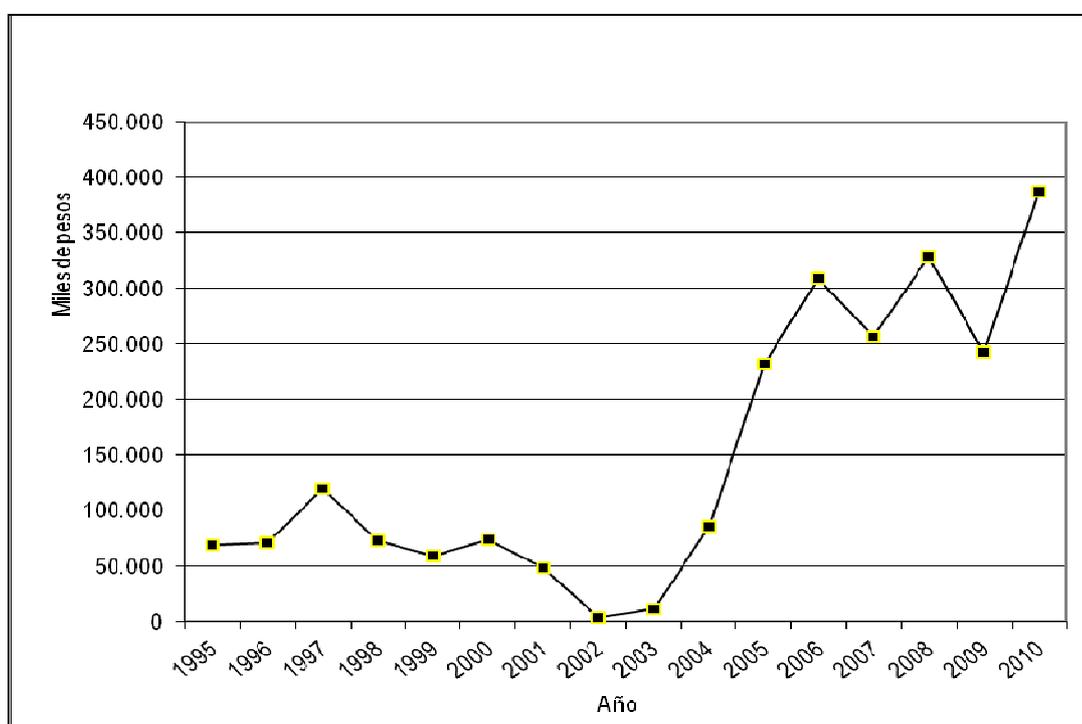
De acuerdo con datos del Organismo, las labores realizadas desde el año 2003 en materia de energía, obra pública, transporte, minería y comunicaciones, responden a cuestiones estratégicamente planeadas y ejecutadas, tendientes a crear políticas de Estado perdurables en el tiempo. Por ello, la inversión en obra pública resultó desde el comienzo uno de los pilares del modelo económico de inclusión social, y el MINPLAN es el responsable de su desarrollo, definición e implementación (MINPLAN, Libro de gestión 2009/2010).

Cabe destacar que la diferencia presupuestaria entre lo que se ejecutaba en 2003 y lo que se ejecuta en la actualidad refleja claramente el interés del gobierno nacional,

orientado a profundizar el modelo de transformación. El MINPLAN señala que actualmente se invierte 40 veces más de lo que se invertía entonces, apuntando al desarrollo industrial, económico y social de la Argentina, y a su integración con el resto del mundo (MINPLAN, Libro de gestión 2009/2010).

Dicha transformación tiene su correlato con la mayor asignación presupuestaria para inversión directa de la Administración Central del MINPLAN, de acuerdo a la siguiente evolución temporal:

Gráfico N° 4: Evolución del gasto en inversión de la AC del MINPLAN (precios 2003 según IPIPBI)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Precios actualizados con el Índice de Precios Implícitos del PBI de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (a valores de 2003).

El cuadro muestra tres etapas del comportamiento del gasto en proyectos de inversión directa: 1995/2002, 2003/2006 y 2007/2010. En la primera etapa, se observa una tendencia a la baja en los valores abocados a la inversión directa en cada ejercicio, con excepción del año 1997. En la etapa posterior, que abarca el

período 2003/2006, se produjo un sostenido crecimiento de la asignación presupuestaria que permitió encarar numerosas iniciativas de inversión que habían sido postergadas en los años anteriores. A partir del ejercicio 2007, se produjo un comportamiento oscilante, con fuertes subas en 2008, una caída en 2009 y una recuperación posterior en 2010. Esta etapa tuvo su correlato con la mayor vinculación del gobierno nacional con las provincias y municipios, profundizándose las relaciones fiscales con intendentes y gobernadores. De este nuevo esquema de trabajo surgió el mayor gasto en transferencias de capital, con impacto en el cambiante comportamiento del gasto en proyectos de inversión.

En ese sentido la cuestión política también puede mencionarse como una de las causales de dicho reacomodamiento en los gastos de inversión, constituyendo un ejemplo la creación del Fondo Federal Solidario¹⁷, creado como consecuencias del “conflicto rural de 2008”, con el objetivo de financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial en ámbitos urbanos o rurales de las provincias y municipios.

La conformación interna del MINPLAN le asignó una fuerte relevancia a la Secretaría de Obras Públicas y a la Secretaría de Transporte. La primera tiene como función principal entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en todas las materias relacionadas con obras de infraestructura habitacional, viales, públicas e hídricas y coordinar los planes y programas relativos a dichas obras a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal que correspondan a la jurisdicción. Dentro de la Secretaría de Obras Públicas se destaca la labor de la Dirección Nacional de Arquitectura que lleva a cabo numerosos proyectos de inversión directa con impacto en variadas dependencias de la APN como ser el Ministerio de Salud o el Ministerio de Seguridad, entre otras. La Dirección tiene como

¹⁷ Creado a partir del Decreto N° 206/2009 para el fortalecimiento presupuestario de las provincias y municipios, con el fin de impactar positiva y genuinamente en la actividad económica de todo el país, en razón de la crisis internacional de los mercados financieros. Dicho fondo, compuesto por el 30% de los montos efectivamente recaudados en concepto de derecho de exportación a la soja, tuvo una finalidad solidaria de reparto de recursos de origen federal para el refuerzo de los presupuestos destinados a infraestructura en las provincias y municipios que adhirieron a la medida.

facultad primaria la planificación, orientación y control de las actividades destinadas a la restauración, conservación, preservación, mantenimiento, construcción y reciclaje de los monumentos y lugares históricos e inmuebles fiscales, como también de la administración de obras solicitadas por los organismos o reparticiones del Estado nacional. Por otra parte, la dependencia entiende en las tareas de estudio, anteproyecto, proyecto, dirección, ejecución, construcción, inspección y supervisión de las obras públicas, en una tarea que se complementa con la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por otra parte las otras Secretarías, donde se destaca por su envergadura presupuestaria la Secretaría de Transporte, también llevan a cabo proyectos de inversión directa de fuerte relevancia y alto impacto social. En todas estas dependencias se desempeñan áreas vinculadas con la realización, planificación y gestión de las obras públicas que se realizan en todo el país. Estas áreas técnicas deben ensamblarse con otros actores de la APN, principalmente vinculados al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo y la Secretaría de Hacienda. La vinculación con estas dependencias es un requisito primario para que las obras públicas puedan llevarse a cabo y concretarse en la realidad.

La relación con la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo se refiere al registro de los proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) y su estudio de “rentabilidad social”, materializado en un “Dictamen Favorable” de las iniciativas a realizar. Asimismo, es importante la planificación de las obras y su inclusión en el Plan Nacional de Inversiones Públicas, que se presenta anualmente a consideración del Congreso Nacional. Ambas situaciones son administradas por la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), órgano rector del sistema de inversiones públicas y autoridad de prestigio en la materia dada su considerada opinión técnica.

La vinculación con la Secretaría de Hacienda radica en los procesos que conllevan a la inclusión de los proyectos de inversión en el Presupuesto Nacional (que administra la Subsecretaría de Presupuesto) y se lleva a cabo por especialistas de cada Secretaría que concentran lo relativo a la gestión financiera-presupuestaria. En ese marco, los proyectos de inversión registrados en el BAPIN se incorporan anualmente en el presupuesto luego de realizarse el análisis de asignación, basado en las disponibilidades financieras de la APN, que es competencia de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto. Es importante destacar que la DNIP y la ONP trabajan de forma conjunta a los fines de encausar la asignación presupuestaria a las prioridades de las Secretarías y de restantes organismos ejecutores. La primera dependencia aporta la visión técnico-funcional mientras que la segunda evalúa la asignación de los imprescindibles recursos para llevar a cabo las políticas de inversión.

Cabe aclarar que dichas vinculaciones entre las Secretarías del MINPLAN, la DNIP y la ONP también se suscitan de forma permanente, en virtud del seguimiento de las obras, el asesoramiento inter áreas, la actualización de la información en el BAPIN y la rendición de cuentas trimestral que implica el seguimiento del avance físico de los proyectos de inversión.

Otro de los procedimientos claves de la inversión pública se lleva a cabo entre las Secretarías del MINPLAN y la Tesorería General de la Nación, también dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto, en razón de los pagos que se realizan a las empresas constructoras a cargo de las obras. En este sentido, se trata de una constante comunicación entre las áreas para ordenar los pagos, priorizar las necesidades a satisfacer y asegurar la continuidad de los flujos financieros que no impidan o demoren la concreción de los trabajos de inversión. Dicha comunicación la lleva a cabo principalmente la Dirección de Presupuesto dependiente de la Subsecretaría de Coordinación del MINPLAN, trabajando con la Subsecretaría de Presupuesto en el circuito administrativo que contempla las solicitudes de cuotas, la priorización de las erogaciones y la final ejecución de los límites financieros.

5.5 - Programas presupuestarios del Organismo

En el período 2003/2010 el MINPLAN llevó a cabo sus políticas a través diversos programas presupuestarios, contabilizándose 28 programas en el Presupuesto 2010. A continuación se presentan los programas agrupados de acuerdo a la Secretaría a la cual pertenecen:

Cuadro N° 2: Programas presupuestarios por Secretaría. MINPLAN.

Secretaría	Programa presupuestario
Obras Públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1) Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "Techo Digno" 2) Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas 3) Fortalecimiento Comunitario del Hábitat 4) Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica 5) Acciones para "Más Escuelas, Mejor Educación" 6) Acciones Hídricas y Viales para el Desarrollo Integrador del Norte Grande 7) Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios 8) Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social 9) Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Urbana en Municipios 10) Ejecución de Obras de Arquitectura 11) Recursos Hídricos 12) Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria 13) Prevención Sísmica 14) Desarrollo de la Infraestructura Vial Productiva 15) Atención del Estado de Emergencias por Inundaciones
Transporte	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor 2) Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario 3) Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Aerocomercial 4) Formulación y Ejecución de Políticas Portuarias y de Vías Navegables 5) Hidrovía Paraguay – Paraná 6) Acciones para la Implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)
Energía	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica 2) Acciones para la Ampliación de las Redes Eléctricas de Alta Tensión 3) Formulación y Ejecución de la Política de Hidrocarburos 4) Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía 5) Desarrollo Energético Provincial
Minería	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formulación y Ejecución de la Política Geológico-Minera
Comunicaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1) Asistencia y Coordinación de Políticas de Comunicaciones

Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto 2010.

Como se aprecia en el esquema precedente, la Secretaría de Obras Públicas ostenta la mayor cantidad de programas presupuestarios, seguido por la Secretaría de Transporte. Los programas con mayor asignación inherente a los proyectos de inversión pública son el de Formulación de Políticas de Transporte Ferroviario, Ejecución de Obras de Arquitectura, Recursos Hídricos y Ejecución de Políticas Portuarias y Vías Navegables. Los citados programas abarcan la realización de obras de construcción de vías y estaciones ferroviarias, de reciclado, optimización y reforma de variados edificios y de dragado, realización de obras portuarias y de tránsito portuario, entre otras.

En las restantes categorías programáticas los gastos de capital se canalizan mayormente en transferencias, a partir de un esquema de gestión descentralizada en distintos puntos del país.

Para la presente investigación se trabajará el programa de “Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario”, debido a su relevancia presupuestaria en relación al resto de los programas que conforman la Administración Central del MINPLAN y ejecutan obras de inversión directa. Los gastos ejecutados para llevar a cabo las políticas de transporte ferroviario en el período 2003/2010 representan el 39,7% del total del gasto en infraestructura incurrido por la Administración Central del MINPLAN, lo que comprende un total de 20 iniciativas.

5.6 - Programa de estudio: Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario

Durante la década de los ´90, el estado de la infraestructura en la red ferroviaria no alcanzó resultados favorables, continuando su decadencia y deterioro como producto de la insuficiencia de inversiones y mantenimiento (Cámara Argentina de la Construcción, 2006).

Según Felder (2009), suele recordarse la responsabilidad del gobierno de Carlos Menem por la transferencia de los servicios ferroviarios a empresas privadas que han priorizado sus ganancias por sobre cualquier otro objetivo social. También abundan las críticas a las agencias estatales de control que han pasado por alto los incumplimientos contractuales en los que incurrieron las empresas. Se destaca el hecho de que la connivencia entre el Estado y los concesionarios ha resultado en ventajas y beneficios crecientes para empresas que han sido responsables directas del deterioro de los servicios.

La crisis de 2001 agregó nuevas dimensiones al problema. La devaluación que siguió al estallido de la crisis alteró las condiciones económicas en que operaban las empresas y alentó los reclamos empresarios de subsidios y compensaciones. Por otra parte, la privatización de los ferrocarriles se convirtió en símbolo del desacierto neoliberal. A la vez, el escenario de crisis y de deslegitimación de las reformas estructurales llevadas a cabo en los 90 fue el terreno propicio para iniciativas de recuperación de los servicios ferroviarios de muy diverso tipo y origen (Felder, 2009).

A partir de 2003, el presidente Néstor Kirchner hizo propias las críticas a las reformas estructurales y enfatizó especialmente el deterioro sufrido por la red ferroviaria y su voluntad de trabajar para su recuperación a partir de una activa intervención estatal. Tanto en su campaña electoral como en sus primeros anuncios como presidente, criticó fuertemente la destrucción de los ferrocarriles ocurrida durante la década de 1990. También advirtió que no toleraría que las empresas violaran las cláusulas contractuales y asumió el compromiso de reconstruir y extender la red ferroviaria con fuerte protagonismo estatal. En los años siguientes, estos anuncios se traducirían en la transferencia de importantes montos de recursos para el mantenimiento de los ramales, en la creación o modificación de agencias con atribuciones sobre el sistema ferroviario y en la formulación de ambiciosos planes de ampliación de la red (Felder, 2009).

Al respecto, la Cámara Argentina de la Construcción (2006) sostiene que las autoridades que asumieron en el año 2003 definieron la necesidad de implementar un cambio de escenario y políticas, adoptando una serie de iniciativas tendientes a mejorar y modernizar el sistema ferroviario argentino. El conjunto de acciones emprendidas por el gobierno nacional para la mejora del sector comprendió principalmente la renegociación de los contratos de cargas, la decisión del Estado nacional de participar e incrementar el nivel de inversiones en la red ferroviaria de larga distancia, la rehabilitación de los servicios interurbanos de pasajeros, el fortalecimiento de los programas de inversión correspondientes al sistema ferroviario de transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires que se encontraban paralizados y la recuperación y modernización del material rodante para todos los servicios de pasajeros.

En ese marco, el programa presupuestario implementado, referido al transporte ferroviario, procura la elaboración, ejecución y control de políticas, planes y programas destinados a la reorganización, reconstrucción y modernización del Sistema de Transporte Ferroviario en su conjunto, garantizando la eficiencia de los servicios, la seguridad y el confort de los usuarios. La unidad ejecutora del programa es la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, encargada de elaborar los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones, así como también intervenir en los procesos licitatorios para el otorgamiento de concesiones o contrataciones que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia.

En el período 2003/2010 el Programa llevó a cabo proyectos de inversión de diferente envergadura, destacándose la modernización de la línea A de subterráneo, las mejoras en las estaciones terminales de ferrocarriles y la construcción de pasos a diferente nivel en ciudades del conurbano bonaerense.

De acuerdo con datos del MINPLAN, desde el 2003 el gobierno nacional ha demostrado un fuerte compromiso con el desarrollo ferroviario, lo que implicó dirigir

los esfuerzos y recursos a asegurar el servicio universal para el servicio público de transporte, asumiendo el Estado la recuperación de la infraestructura ferroviaria nacional y de los servicios necesarios para asistir a los usuarios. Por ejemplo, la obra alteo, pedraplén y viaducto sobre la Laguna La Picasa, permitió restablecer los servicios ferroviarios en el corredor central (MERCOSUR-Chile) entre Buenos Aires y Mendoza. Adicionalmente, se podrían enunciar como ejemplos la recuperación de la Red Secundaria en la provincia de Entre Ríos y el inicio de la reparación del Ferrocarril Belgrano Cargas, lo que hace a una renovación parcial de 1.785 kilómetros de corredor (MINPLAN, Libro de gestión 2009/2010).

En cuanto a las líneas de subterráneos, en la Capital Federal se destaca la prolongación y renovación de la Línea A, y el trabajo que se está llevando a cabo con la línea E. Debe mencionarse también el desarrollo del Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA), que comprende pasos de desnivel en diversas localidades de la provincia de Buenos Aires y mejoramiento de estaciones (Tres de Febrero, Berazategui y Tigre, entre otras) y la realización del soterramiento sobre el Ferrocarril Sarmiento (MINPLAN, Libro de gestión 2009/2010).

De acuerdo con datos de la Cuenta de Inversión del ejercicio 2010, el desempeño del programa durante ese ejercicio, de acuerdo con la producción física definida, resultó el siguiente:

Cuadro N° 3: Metas físicas del Programa Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario. Año 2010

Principales Proyectos de Inversión	Unidad de medida	Meta programada	Meta ejecutada	% ejecución
Renovación de Vías	Obra Habilitada	14	1	7,1%
Electrificación de Vías	Obra Habilitada	1	0	0,0%
Ejecución de Obras de Comunicación y Señalamiento	Obra Habilitada	10	2	20,0%
Optimización de Centros de Traslado	Obra Habilitada	6	0	0,0%
Ejecución de Obras Civiles Ferroviarias	Obra Habilitada	38	0	0,0%

Fuente: Metas físicas del Programa Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario. Año 2010

El desempeño productivo del programa durante 2010 revela un escaso cumplimiento de las metas físicas (con nula ejecución en tres mediciones) y una fuerte presencia de desvíos negativos en relación a las estimaciones anuales. De esta forma se refleja un avance en las obras de comunicación y señalamiento de estaciones y en menor medida en la renovación de las vías. En ese marco, al cierre del ejercicio 2010, pareciera que se priorizaron los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, de acuerdo al aludido desempeño de las metas anuales.

Las obras inherentes al transporte ferroviario que logran culminarse, repercuten en mejoras de los servicios brindados y en un mayor confort para los usuarios de dichos servicios. En consecuencia, resulta interesante analizar la cantidad de pasajeros que finalmente utilizan los servicios que brinda la red ferroviaria metropolitana, y cómo fue la evolución de los usuarios en la década 2001/2010. Para ello se exponen seguidamente las estadísticas oficiales de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)¹⁸:

Cuadro N° 4: Red Ferroviaria Metropolitana. Pasajeros transportados por año

Año	Trenes	% sobre el total	Subtes	% sobre el total	Total pasajeros
2001	430.215.764	64,0%	241.743.735	36,0%	671.959.499
2002	356.328.087	61,6%	222.067.124	38,4%	578.395.211
2003	378.487.132	62,4%	228.503.679	37,6%	606.990.811
2004	396.387.884	62,2%	241.186.229	37,8%	637.574.113
2005	413.059.659	62,0%	253.318.336	38,0%	666.377.995
2006	433.205.371	61,8%	267.256.700	38,2%	700.462.071
2007	420.545.810	61,3%	265.064.631	38,7%	685.610.441
2008	448.029.971	61,0%	286.682.956	39,0%	734.712.927
2009	430.746.898	59,8%	289.094.324	40,2%	719.841.222
2010	419.275.105	58,6%	295.737.145	41,4%	715.012.250

Fuente: elaboración propia con datos de la CNRT

En primer lugar se observa una tendencia creciente en la cantidad de pasajeros que utilizan el transporte por tren y subterráneo. En la comparación entre el ejercicio 2001

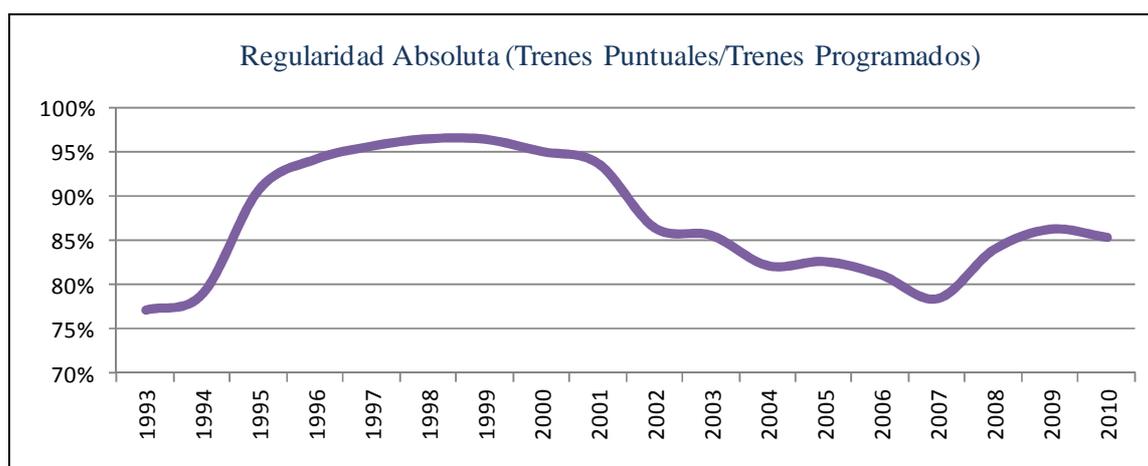
¹⁸ <http://www.cnrt.gov.ar/index2.htm>. Consultado en junio de 2012.

y 2010 se incrementó en casi 45 millones el total de usuarios de ambos servicios. En lo que respecta al análisis cualitativo se aprecia que los pasajeros del subte subieron sostenidamente desde 2001, con 54 millones más de viajes anuales en la comparación entre 2010 y el año base. Por el contrario, los viajantes en tren mostraron una evolución oscilante, representando en 2010 casi 11 millones de usuarios menos que en 2001.

La conclusión entonces sería que la cantidad global de usuarios sube, pero con una marcada utilización del subterráneo en detrimento del transporte en tren. Estos datos implicarían un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a las obras de inversión del subte, mientras que las obras ferroviarias no habrían logrado una mejora que repercuta en un aumento de la cantidad de pasajeros que utilizan el servicio.

Por ello conviene analizar datos que reflejen la calidad del servicio, como ser la regularidad y puntualidad de las formaciones de trenes del área metropolitana. A continuación se expone un gráfico que muestra el porcentaje de viajes que llegaron a horario en relación a la cantidad de viajes programados en cada año:

Gráfico N° 5: Regularidad absoluta de los trenes. Período 1993/2010



Fuente: CNRT

Se aprecia en el gráfico que la puntualidad comenzó a decaer desde 2001, mejorando desde 2007, aunque con cierto estancamiento en 2010.

Al respecto, Rebón, Quintana y otros (2010) estudiaron la disconformidad de los usuarios del sistema público de transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, entre mediados de 2004 y fines del 2008. En tal sentido, el estudio evidencia que durante el período, la disconformidad con las condiciones de prestación del servicio de transporte ferroviario adquirió heterogéneas formas. Desde el reclamo individual en el “libro de quejas” hasta episodios masivos de violencia, diversas formas expresaron activamente la tensión generada por el modo de prestación del servicio. El relevamiento de los hechos permitió registrar 27 hechos de disconformidad durante el período: acciones judiciales, petitorios, cortes de vía, ataques de usuarios a manifestantes y ataques de usuarios a las empresas prestadoras del servicio. El artículo demuestra, además, que los hechos de disconformidad de los usuarios se dan básicamente cuando el tren no funciona, cuando los trenes no parten y los pasajeros se indignan por la falta de respuesta o por respuestas insatisfactorias de la oficina de informes, o por la no devolución del pasaje por los boleteros.

En relación a la infraestructura de transporte, Pérez (2008) señala que buena parte de los proyectos presentan falencias en su formulación, que tarde o temprano repercuten en su implementación, afectando el efecto sinérgico que la infraestructura tiene en la economía. Muchas veces erróneamente, se privilegian las variables económicas, como el monto de la inversión, el canon de adjudicación de la obra o los ingresos directos que generará para el Estado, en lugar de priorizar la evaluación de los impactos sociales o globales que ésta producirá en la economía y competitividad nacional, que deberían ser las preocupaciones centrales de los gobiernos.

El mejoramiento o desarrollo de nuevos emprendimientos en infraestructuras de transporte, supone conceptualmente una mejora de las condiciones para el desarrollo económico y social. Sin embargo, para que esto sea válido, es preciso que los proyectos sean parte de un planeamiento integral adonde las diversas partes

componentes jueguen su rol a cabalidad. Más aún, en aquellos casos en que intervenciones públicas sean requeridas para el buen funcionamiento del nuevo proyecto y que suponen por tanto la asignación de recursos públicos, la evaluación social del proyecto debería incluir a todo el país y no solamente al área geográfica directamente involucrada (Pérez, 2008).

Por último, las mejoras en la puntualidad evidenciadas en el cuadro expuesto, durante el cuaterno 2007/2010, podrían tener relación con las obras de optimización de los entornos de las estaciones y con las adquisiciones de vagones a los fines de la renovación de la flota de trenes metropolitanos. Dichas obras permitieron aumentar la calidad del servicio y la frecuencia de las formaciones, por ejemplo, mejorando la carga y descarga de pasajeros, los accesos a los trenes y las maniobras de frenado y arranque de los mismos.

5.7 - Indicadores de desempeño de la AC del MINPLAN: cumplimiento físico y financiero

Enunciada la gestión y organización de la Administración Central del MINPLAN y los objetivos y acciones que se desarrollan en materia de infraestructura ferroviaria, se estudian seguidamente algunos aspectos centrales del desempeño del programa en cuanto a la realización de las obras encomendadas en los presupuestos. Por ello se indagan los montos incurridos como costos respecto a las estimaciones al inicio de las obras (como un indicador de eficiencia en la planificación financiera), las alteraciones en los plazos de ejecución (dando cuenta del cumplimiento en término de los trabajos previstos) y el grado de evolución en porcentaje de avance físico sobre lo estipulado (reflejando el ritmo de las obras y el porcentaje de “producto terminado”). En ese marco, el análisis arroja los siguientes indicadores:

- a) Variación de los costos totales: la diferencia entre la estimación inicial y el gasto incurrido resultó del **51,5%**. Las obras con ejecución mostraron, en

promedio, un costo inicial de \$32.939 miles mientras que el costo actualizado ascendió a \$49.912 miles.

- b) Variación de los plazos de obra: se registró un alargamiento promedio del **84,6%** en los plazos estimados de cada obra. El plazo promedio inicial ascendía a 1,3 años por obra, mientras que el actualizado alcanzó 2,4 años por iniciativa.
- c) Cumplimiento físico: el cumplimiento físico arrojó un desvío del **13,4%**, es decir, al 31/12/10 se ejecutó el 86,6% del avance estimado.

De esta forma, el Índice de Desvío de la Inversión (IDI) arroja un valor de **49,8 puntos porcentuales**, destacándose la variación de los plazos de obra como el indicador de mayor desvío respecto de lo planificado (84,6%).

El puntaje obtenido revela el bajo desempeño de programa para satisfacer las necesidades de inversión previstas en el presupuesto, ya que ni siquiera alcanzó el 50% de lo estipulado (valor promedio de las obras). Esto tiene implicancias de todo tipo: a) presupuestarias, por la necesidad de refuerzos crediticios para solventar los mayores costos (en detrimento de otras acciones y/o iniciativas), b) económicas, por la postergación del desarrollo de los servicios de transporte en localidades y poblaciones que los requieren y el consecuente perjuicio en costos de logísticas, tiempos y fletes, entre otros y c) sociales-políticas, por la insatisfacción de la ciudadanía que demanda obras que mejoren su calidad de vida y padece el incumplimiento de las mismas en tiempo y forma, así como la desconfianza respecto a las autoridades responsables de las obras y el escepticismo a la política.

Las causas que explicarían el grado de desvío, signado mayormente por el incumplimiento de los plazos, resultaron la magnitud de las obras encaradas y la complejidad de las mismas. Dentro de esta complejidad se encuentran también las facetas ingenieril y climática. Un caso representativo de complejidad ingenieril sería la construcción del alteo terraplen sobre la laguna La Picasa, que implicó levantar una estructura vehicular sobre un gran caudal de agua. Respecto a las cuestiones

climáticas los trazados ferroviarios al aire libre pueden ser influidos por inundaciones, lluvias torrenciales, nieve y otras inclemencias de la climatología.

Asimismo, las iniciativas ferroviarias planificadas por el programa ostentaron un costo total superior a otros proyectos de inversión (como ser escuelas o reformas edilicias en dependencias públicas), además de la aludida complejidad ingenieril. Este tipo de obras puede ser sujeto de complicados estudios de factibilidad, procesos licitatorios y/o revisión de los plazos, que suelen ser de difícil estimación y merman la exactitud de los pronósticos iniciales de duración.

Por otra parte, es habitual que los proyectos de inversión asociados a servicios públicos de prestación continua (el traslado de la gente siempre debe estar asegurado), requieran de un minucioso ejercicio de planificación y ejecución, que ante la aparición de circunstancias inesperadas pueden demorar los plazos fuertemente.

Otro de los aspectos a considerar en el desvío observado por el indicador es la falta de cultura inversora en lo que respecta al sistema ferroviario. Debe destacarse que la inversión pública ferroviaria estuvo casi paralizada en la década de los '90, en línea con el Plan de Convertibilidad. Revertir dicha situación implicó un inusual ejercicio de conocimiento, experiencia y trabajo técnico que no resultaba habitual a comienzos de la década de 2000, pudiendo influir en la pericia para planificar y gestionar obras de inversión.

Por último, también influyó en el desvío registrado por el programa la dependencia de los recursos del Tesoro Nacional. En un escenario de ambiciosos planes de transporte ferroviario como el generado desde 2003, la disponibilidad de fondos resulta una variable determinante para el cumplimiento a término de las obras incluidas en el Presupuesto Nacional. La “disputa presupuestaria” por las rentas generales, donde los gastos salariales y sociales (jubilaciones, planes de ingreso, gastos educativos, programas de salud, cooperativas de trabajo) han adquirido gran

relevancia a partir del año 2009 dentro del total del gasto, podría haber mermado los recursos destinados a la inversión real directa, haciendo más lenta la ejecución y culminación de las obras.

CAPÍTULO 6

Las inversiones en saneamiento: una cuenta pendiente

6.1 - Introducción

En el presente capítulo se analiza el desempeño del ENOHSA durante el período 2003/2010, que representa la dependencia ejecutora de las inversiones en saneamiento básico impulsadas por el gobierno nacional.

Con el mismo esquema que en el Capítulo 5, se analiza la evolución presupuestaria de dicha dependencia y su *performance* en el cumplimiento de los objetivos de obras planteados en el Presupuesto Nacional, a partir de la aplicación del mencionado IDI. Dicho indicador se concentra sobre el único programa que desarrolla el Organismo en el período, orientado a brindar **asistencia técnica y financiera para saneamiento**.

Previo a la presentación de los resultados que arroja el IDI, resulta conveniente presentar el Organismo, describir sus principales funciones, sus antecedentes históricos y el modelo de gestión y organización predominante. Asimismo, resulta de interés estudiar el grado de autonomía que dicha dependencia mantiene con respecto a su funcionamiento bajo la órbita del MINPLAN, así como la importancia que la infraestructura en saneamiento tiene sobre la salud de la población.

Por último, se indaga sobre las posibles causas que han imposibilitado cumplir en tiempo y forma con las estimaciones presupuestarias.

6.2 - Principales funciones del ENOHSA

El ENOHSA tiene el objetivo social de brindar acceso universal a los servicios sanitarios básicos, mejorar la calidad de vida de la población y prevenir y reducir el

riesgo de enfermedades de origen hídrico. Su misión es la de organizar, administrar y ejecutar programas de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector agua potable y saneamiento básico, en toda la extensión del territorio del país.

De acuerdo con el ENOHSA¹⁹ dichas políticas deberán comprender, armonizar y coordinar las estrategias y acciones provinciales y municipales, tanto públicas como privadas, tendientes a promover:

- La expansión y explotación eficiente de los servicios, asegurando el acceso universal, el uso racional del medio ambiente, la calidad de los productos y prestaciones, y la aplicación de tarifas justas y equitativas que permitan la sostenibilidad y expansión de los sistemas.
- La regulación y control de los servicios, preservando equilibradamente los derechos y obligaciones de los titulares de los sistemas, de los usuarios y de los prestadores (públicos y privados).
- La integración y participación de empresas públicas, privadas, cooperativas, entidades comunitarias y trabajadores de la actividad en la gestión de los servicios y en el financiamiento de su optimización.

6.3 - Antecedentes históricos del ENOHSA

El ENOHSA es un organismo descentralizado del Estado nacional, dependiente del MINPLAN, que actúa bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas y que refleja fielmente las transformaciones del Estado argentino a partir de la década del '90. Creado en el año 1995 por la Ley N° 24.583, continuó las funciones del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS) y del Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento.

Desde su creación y hasta el año 2004, el ENOHSA actuaba como mero agente de financiamiento bajo un esquema donde la responsabilidad de la ejecución de obras recaía en las provincias, los municipios y los operadores de servicios que accedían al

¹⁹ Misión y Logros del ENOHSA: www.enohsa.gov.ar. Consultado en junio de 2012.

financiamiento. Es decir, su margen de maniobra resultaba escaso, en un contexto de permanente cercenamiento del aparato estatal.

A partir del Decreto N° 1.173/2004 el ENOHSA comenzó a adquirir un rol más activo, quedando a partir de esta norma habilitado para la contratación y ejecución de construcciones, tareas que revisten el carácter de obra pública y para la adquisición de materiales, maquinarias y elementos destinados a ellas, en el ámbito de su competencia. También se lo facultó para recibir subsidios y contraer endeudamiento de cualquier naturaleza con entidades o personas públicas o privadas, nacionales e internacionales, a partir de lo cual cuenta con Programas y Planes de financiamiento sectorial de fuente nacional y multilateral (BIRF-BID).

A partir de lo señalado pueden diferenciarse dos períodos muy marcados en la historia del ENOHSA:

- a) 1995-2002: con un rol de financista y colocador de préstamos para obras, con escasa acción sobre la inversión directa y realizando transferencias de capital a las provincias.
- b) 2003-2010: con un papel de ejecutor directo de obras sanitarias con importante preponderancia presupuestaria. En este período pueden distinguirse dos subperíodos respecto al gasto de inversión directa: el primero hasta 2007 y el segundo en el trienio 2008/2010, en el cual comenzaron a crecer las transferencias de capital.

Es preciso consignar que los citados períodos tuvieron su correlato con los cambios en las políticas gubernamentales de la Argentina. El primer período abarcó la etapa de Convertibilidad (hasta la crisis de 2001), en el marco de políticas de modernización del Estado e incentivo al sector privado a participar de la operatoria inherente a los servicios públicos²⁰, en trabajo complementario con la labor regulatoria del sector público. Asimismo, se orientaban las acciones del Ente a contribuir con las provincias para optimizar los servicios de agua potable y

²⁰ Ver Capítulo 3: Antecedentes históricos de los cambios y transformaciones del rol estatal.

saneamiento en cada región, con una visión descentralizada en cuanto a la gestión del organismo.

El segundo período, coincide con el inicio del gobierno *kirchnerista* y su política de mayor intervención estatal en las actividades económicas y sociales. En este sentido, las acciones del ENOHSA se orientaron directamente al abastecimiento de los servicios de saneamiento, configurando un modelo de gestión centralizado, donde el Ente lleva a cabo (o patrocina mediante transferencias) las obras de inversión en todo el país. El ENOHSA se convirtió, en la gestión del gobierno *kirchnerista*, en uno de los principales organismos que contribuyeron a satisfacer las necesidades básicas de sanidad, como la provisión de agua potable y cloacas a grupos humanos en condiciones de pobreza.

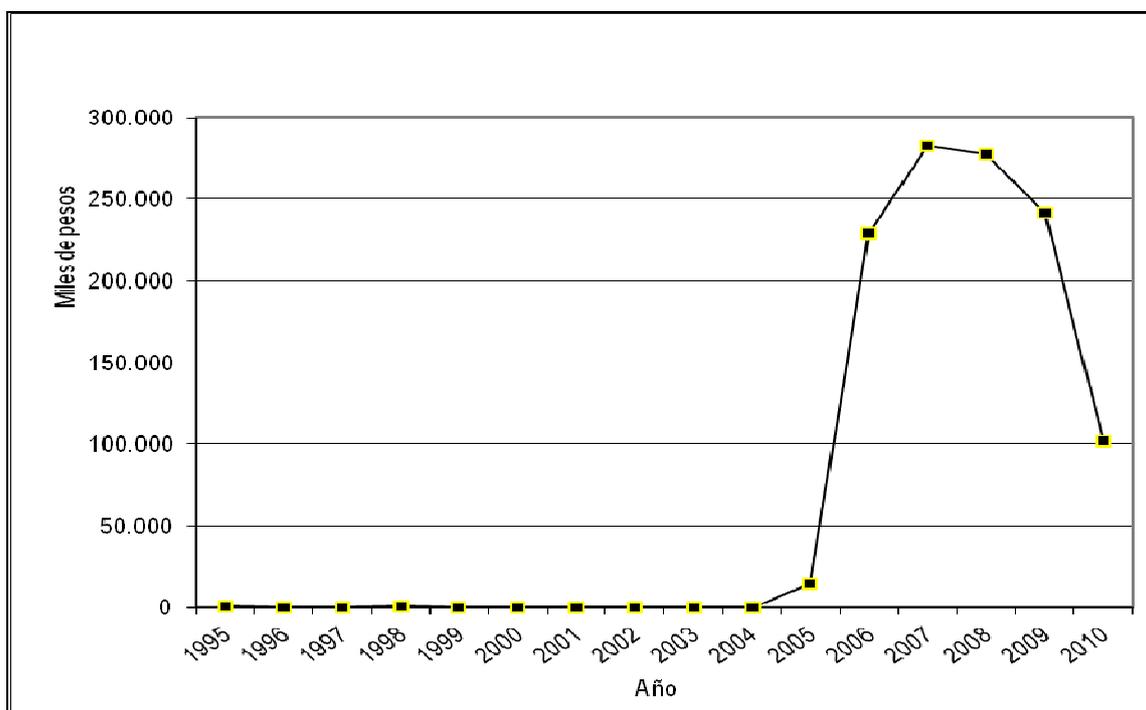
6.4 - Gestión y organización del ENOHSA

De acuerdo con datos del Organismo²¹, se logró incorporar en el transcurso de cuatro años, a más de tres millones y medio de argentinos al acceso al agua potable. Asimismo, como resultado de la fuerte decisión del gobierno de incrementar el presupuesto del Organismo, el ENOHSA ha llevado a cabo más proyectos en el período 2006/2010 que en sus cuarenta años de gestión totales. En resumen, en el período 2003/2010, el ente puede demostrar la ejecución de más de 1.500 proyectos, de los cuales aproximadamente el 50% se encuentra terminados y habilitados, y el 30% en etapa de plena construcción.

La transformación en el Organismo puede visualizarse a partir de la evolución del gasto en inversión ejecutado en el período 1995/2010:

²¹ Extraídos del Plan de acción del ENOHSA (www.enohsa.gov.ar). Consultado en Junio de 2012.

Gráfico N° 6: Evolución del gasto en inversión del ENOHSA (precios 2003 según IPIPBI)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Precios actualizados con el Índice de Precios Implícitos del PBI de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (a valores de 2003).

En el gráfico puede observarse que desde 2005 se produjo un cambio en la magnitud del gasto destinado a inversión directa y el Ente comienza a perfilarse como ejecutor de obra pública, dejando atrás su papel de financista (período 1995/2002). Debe destacarse que el ejercicio 2003 representó el punto de partida y la base de planificación para la posterior realización de grandes obras hídricas. Las iniciativas de inversión fueron orientadas a la inversión cloacal y de saneamiento, con obras de baja y mediana envergadura que fueron distribuidas en el conurbano bonaerense y también en diversas localidades del interior del país.

Los beneficiarios²² de estas obras son, por un lado, aquellos sectores de la comunidad de menores recursos o que presentan una mayor vulnerabilidad o riesgo sanitario por carencia de infraestructura de servicios básicos y situaciones ambientales particulares, y por otro, las poblaciones que no tienen acceso a los

²² De acuerdo con la política presupuestaria que definió el Organismo para el ejercicio 2010.

servicios, y entre las cuales la ejecución de las obras de saneamiento implican a la vez un desarrollo del sistema económico local.

También es de importancia destacar los beneficios económicos y personales para los obreros que participaron de las construcción de las iniciativas, muchas veces en forma de cooperativas de trabajo organizado, de modo de contribuir a la generación de empleo digno.

De esta forma el ENOHSA lleva a cabo tareas que contienen un alto impacto social, procurando mejorar las condiciones sanitarias y de salud de los sectores postergados de la población. Asimismo, la obra pública que impulsa el organismo, como ejecutor de la política nacional de agua y saneamiento tiene, como se mencionó, una importante capacidad de generación de mano de obra, encuadrando en uno de los objetivos prioritarios del gobierno nacional postkeynesiano, referido a la generación de empleo genuino.

En ese marco el gran impulso de los gastos del Ente se enmarcó en la diferente concepción del rol del Estado a partir de 2004, enfocada a una participación directa en la agenda económica, básicamente centrándose en la realización de obras con alta capacidad de generación de empleo y de mejora a la calidad de vida de los ciudadanos. El Organismo pasó de ser un ente financiador de los servicios que se privatizaban, a ser ejecutor de obras en todo el país, desarrollando una política federal de expansión del servicio de agua y cloacas.

El gráfico también evidencia que, en la mayor parte del segundo período (de 2003 hasta 2007) se incrementó el gasto en inversión directa, disminuyendo desde el año 2008. Dicha desaceleración en el crecimiento del gasto se condice con un incremento en las transferencias de capital destinadas mayormente a infraestructura en provincias y municipios, marcando, de sostenerse en el tiempo, un nuevo escenario de similar e incluso mayor relevancia que los proyectos directos.

Esta nueva modalidad de gestión, a través de transferencias, se lleva a cabo mediante los siguientes Programas²³:

- Programa de Asistencia en Áreas con Riesgo Sanitario (PROARSA), con el fin de dotar de infraestructura básica a núcleos urbanos en situación de riesgo sanitario.
- Plan Agua + Trabajo (A+T), para la expansión de redes de agua potable y cloacas en núcleos urbanos a través de la formación de Cooperativas de Trabajo.
- Programa Obras Menores de Saneamiento (PROMES), brindando asistencia con créditos de fomento para la ejecución de infraestructura de mediana envergadura.
- Proyectos Especiales (PROESA), de ejecución de Obras de importancia significativa por su fuerte connotación social.
- Programa de Agua Potable y Saneamiento para Comunidades Menores a 50.000 habitantes (PROAS) - Crédito BID 1895/OC-AR, con el fin de diagnosticar la demanda en agua potable y desagües cloacales en el segmento de localidades de cada provincia y la situación institucional de los operadores actuales y futuros de los servicios.
- Programa de Agua Potable y Saneamiento para Centros Urbanos y Suburbanos (PayS), con el objeto de realizar obras de infraestructura básica de saneamiento.

Estas líneas de acción encuadraron en la política social y sanitaria que llevó el gobierno nacional, con énfasis en las mejoras de las condiciones de vida de la población y en la inclusión social. Uno de los pilares de estas políticas inclusivas resultó el impulso de iniciativas con modalidades de gestión basadas en esquemas

²³ Estas líneas de acción, denominadas "Programas" por el ENOHSA, no son "Programas Presupuestarios" definidos como tales en el Presupuesto Nacional. El gasto de dichas líneas de acción, conformado mayormente por transferencias de capital a provincias y municipios, se encuentra fuera del objeto de la presente tesis, ya que la Oficina Nacional de Presupuesto no efectúa el seguimiento físico y financiero de las obras realizadas bajo estos programas.

“mano de obra intensivos”²⁴, de simple labor y fácil organización operativa. De esta forma se permitió el ingreso al mercado laboral a trabajadores sin demasiadas capacidades técnicas ni formación profesional, pero cuya empleabilidad resultaba imperiosa para acompañar los procesos de reactivación y reconstrucción del tejido social.

Tanto las aludidas iniciativas como los proyectos realizados directamente por la Institución se llevan a cabo a través de la Gerencia Técnico Operativa del Organismo, que constituye un área sustantiva en el accionar del ENOHSA, ya que se encarga de desarrollar la planificación de los proyectos de inversión y la implementación de los trabajos de agua potable y saneamiento en todo el país. Por su parte, la Coordinación de Gestión se encarga de enlazar las áreas técnicas, de administración y finanzas y supervisa los programas de saneamiento que lleva a cabo la Gerencia Técnica del Organismo.

En cuanto a los vínculos interinstitucionales más relevantes, se destaca que el ENOHSA se encuentra supervisado por la Secretaría de Obras Públicas, que como fue mencionado, ejerce un rol de coordinación administrativa entre sus organismos descentralizados dependientes, principalmente en lo que respecta a las decisiones de inversión pública y financiamiento de los proyectos de inversión. También resultan importantes los vínculos con la Subsecretaría de Recursos Hídricos (dependiente de la SOP) y con la firma AYSA. La primera tiene una relación de trabajo cotidiano y contribuye a la decisión de las obras a realizar y a detectar las necesidades ciudadanas de acceso a agua potable y cloacas, mientras que la segunda realiza obras de saneamiento y agua en distintas localidades del conurbano. AYSA también tiene un rol importante porque opera el servicio de agua luego de concluidas las obras del ENOHSA, es decir, el ente realiza la obra y AYSA opera el servicio.

²⁴ Procesos productivos donde el factor trabajo (recursos humanos) tiene una fuerte incidencia, incluso superando a los recursos tecnológicos y de capital.

La autonomía del Organismo, constituido como ente descentralizado en la Administración Pública Nacional con patrimonio y recaudación propia, se basa en el diagrama de su estructura organizativa, la planta de personal, su escalafón de remuneraciones y sus procesos de trabajo con las empresas contratistas. En esos aspectos encuentra una cierta libertad en su relación con la Administración Central del MINPLAN. Sin embargo, se genera una situación de dependencia del ENOHSA de los recursos provenientes del Tesoro Nacional (ingresos que sustentan la mayor parte de su presupuesto en la última década), mermando su autonomía en lo que respecta a la asignación presupuestaria y a la elaboración de planes de inversión. En ese aspecto el Ente profundizó su dependencia respecto al Ministerio, encargado de girar presupuestariamente al organismo los fondos que aporta el Tesoro Nacional.

Es decir, la Secretaría de Obras Públicas concentra los trámites presupuestarios de los programas y organismos a su cargo y constituye el nexo con la ONP ante eventuales incrementos presupuestarios durante el año y, fundamentalmente, en la etapa de formulación del proyecto de ley de presupuesto para el año siguiente. Además el ENOHSA debe cumplir con los lineamientos de la ONP en lo que atañe a la definición de metas físicas, el seguimiento trimestral de las obras, la reforma de su estructura programática y el cumplimiento de plazos formales, entre otros procedimientos.

6.5 - Programas presupuestarios que componen el ENOHSA

En el período 2003/2010 el Organismo lleva a cabo sus acciones a través de un programa presupuestario, denominado “Asistencia Técnico Financiera para Saneamiento”, orientado a organizar, administrar y ejecutar la instrumentación de los programas de desarrollo de infraestructura que deriven de las políticas nacionales de agua y saneamiento en todo el país. Para el presente trabajo se analizó el 100% del gasto efectuado en el período y de las obras iniciadas por el Organismo, que alcanza un total de 44 iniciativas.

6.6 - Programa de estudio: Asistencia Técnico Financiera para Saneamiento

Para enfrentar la problemática del sector de agua y saneamiento el programa busca garantizar la prestación de un servicio esencial, haciendo especial hincapié en las áreas donde la participación privada no llega o no resulta estimulada por la rentabilidad de la provisión del servicio general. Asimismo, se busca rehabilitar y optimizar los sistemas existentes, que por décadas sufrieron la falta de inversión que permitiera mejorar las instalaciones.

Adicionalmente, a través de este programa se presta asistencia a gobiernos provinciales y municipales para la ejecución de obras de agua potable y saneamiento de pequeña envergadura. Por otra parte, se ejecutan obras de infraestructura en forma centralizada, tales como plantas de tratamiento y de potabilización, emisarios, acueductos y colectores troncales, que posibilitan expandir la cobertura y mejorar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

La población que no tiene acceso a los servicios de agua potable se ve obligada a adoptar soluciones alternativas (tales como fuentes públicas, pozos individuales, conexiones ilegales a la red de agua potable, colección de agua de lluvia o captación de agua de ríos, lagos, manantiales u otros cuerpos de agua sin tratamiento previo), que no garantizan la calidad del agua obtenida, debido principalmente a la creciente contaminación hídrica (Jouravlev, 2004).

En un estudio sobre los servicios de agua potable y saneamiento en los países de América Latina y el Caribe al inicio del siglo XXI, Jouravlev (2004) señala que la mayoría de las personas sin acceso a los servicios de agua potable y saneamiento pertenecen a grupos de bajos ingresos. Muchos de ellos se concentran en las zonas periurbanas, principalmente en los cinturones de pobreza que existen en la periferia de muchas de las ciudades de la región. Los problemas principales que enfrenta la expansión de los servicios a las poblaciones marginadas se relacionan, por un lado, con los altos niveles de pobreza y escasa capacidad y cultura de pago, y por otro,

con los altos costos de construcción y operación, debido a que muy a menudo han tenido un crecimiento explosivo y se han desarrollado en forma desordenada, lejos de las redes existentes y se han instalado en zonas con condiciones topográficas más complicadas.

En un mismo sentido el estudio indica que los países de la región, los niveles de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento son significativamente más altos en las áreas urbanas en comparación con las áreas rurales. Además, es común que las soluciones tecnológicas adaptadas en las áreas rurales (como pozos, tanques sépticos y letrinas) no aseguren un nivel de calidad o funcionalidad de los servicios que sea comparable al existente en las ciudades (principalmente, conexiones domiciliarias).

De acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud (2012), entre 1990 y 2010, más de 2.000 millones de personas obtuvieron acceso a fuentes mejoradas de agua potable, como por ejemplo suministro de agua por medio de tuberías y pozos. Asimismo, en el mismo período, unos 1.800 millones consiguieron acceder a servicios de saneamiento mejorados. A finales de 2010 un 89% de la población mundial, o 6.100 millones de personas, utilizaban fuentes mejoradas de agua potable, es decir, un 1% más que la cifra que figuraba en la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, aún queda mucho por hacer ya que por lo menos el 11% de la población mundial (783 millones de personas) no tiene acceso al agua potable, y miles de millones no reciben todavía servicios de saneamiento

En lo que respecta específicamente a la Argentina, si bien hacia fines de 2010 la cobertura nacional de agua y saneamiento había mejorado en relación a 2001, la labor debería continuar fuertemente hasta alcanzar los resultados deseados. A continuación se detalla el grado de cobertura de la red de agua potable y cloacas en la Argentina de acuerdo a los datos publicados en los Censos 2001 y 2010, y a las metas trazadas por el gobierno nacional para el mediano plazo:

Cuadro N° 5: Cobertura de la red de agua potable y cloacas

Prestación	Censo 2001	Censo 2010	Meta 2015
Hogares con agua de red	80,1%	83,9%	90%
Hogares con cloacas	47,2%	53,1%	75%

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De acuerdo a los datos relevados en los 2 últimos censos poblacionales, se observa una mejora de la cobertura nacional de hogares con acceso a las redes de agua potable y cloacas, incrementándose en 3,8 y 5,9 puntos porcentuales respectivamente. Asimismo, para el año 2015 el Organismo se propone incrementar el grado de cobertura significativamente, más del doble de lo avanzado durante 10 años. La ambiciosa meta se sostendría en el aprovechamiento de la experiencia acumulada, en la culminación de obras en ejecución y en la optimización de los procesos descentralizados de trabajo mediante transferencias de capital.

Es importante señalar que la salud de la población tiene intrínseca vinculación con el acceso al agua potable, factor determinante para el bienestar y la sanidad. En este punto, la Organización Mundial de la Salud (2012) señala que las enfermedades relacionadas con el uso de agua incluyen aquellas causadas por microorganismos y sustancias químicas presentes en el agua potable; enfermedades como la esquistosomiasis, que tiene parte de su ciclo de vida en el agua; la malaria, cuyos vectores están relacionados con el agua; el ahogamiento y otros daños, y enfermedades como la legionelosis transmitida por aerosoles que contienen microorganismos.

Al respecto, la Cámara Argentina de la Construcción (2009) afirma que el reducido acceso y la baja calidad de estos servicios constituye un factor de riesgo para la salud por múltiples causas: la ingestión de agua no potable, la falta de higiene asociada a la falta de agua, el contacto con agua contaminada, etc. Asimismo, afirma que el principal efecto que tienen las obras de provisión de agua y cloacas desde el punto de vista de la salud es hacer que las personas pasen de escenarios en los cuales tienen peores condiciones sanitarias a escenarios en los cuales tienen mejores condiciones sanitarias, y esto hace que su probabilidad de enfermarse disminuya. Como consecuencia de esto, los casos de enfermedad, hospitalización y

muerte originados en estas enfermedades también disminuirán. En este marco, los gastos de inversión en saneamiento resultan sumamente importantes para evitar diversas enfermedades de gravedad y mejorar las condiciones socio-sanitarias de los ciudadanos.

Como sostiene Marmanillo (2006), el acceso a los servicios de agua y saneamiento tiene implicancias positivas en el logro de indicadores favorables de nutrición, salud e, incluso, educación. Por ello, es importante articular las acciones de este sector con las de otros para lograr un enfoque integral que conduzca a la solución de los problemas de las poblaciones más pobres del país. Por otro lado, el sector también cumple un papel importante en la competitividad de un país, y tiene como propósito contribuir al mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población. Este desafío debe ser enfrentado con intervenciones efectivas, para lo que se requiere, además de las inversiones en infraestructura, promover cambios en las condiciones y patrones de higiene de la población.

6.7 - Indicadores de desempeño del ENOHSA: cumplimiento físico y financiero

Una vez presentados los objetivos, funciones y la gestión del ENOHSA, así como las principales características del programa de estudio, se exponen seguidamente tres aspectos centrales del desempeño del mismo en cuanto a la efectiva realización de las obras encomendadas en los presupuestos. Con dicho fin se estudiaron los costos reales de las obras en comparación con las estimaciones iniciales (como un indicador de eficiencia en la planificación financiera), las alteraciones en los plazos de ejecución (dando cuenta del cumplimiento en término de los trabajos previstos) y el avance físico alcanzado respecto del presupuestado al comienzo de la obra (reflejando el ritmo de ejecución de las obras y el porcentaje de “producto terminado”). En este marco, la investigación arroja los siguientes indicadores:

- a) Variación de los costos totales: la diferencia entre la estimación inicial y el gasto incurrido alcanzó el **83,1%**. Las obras con ejecución mostraron, en

promedio, un costo inicial de \$28.964 miles mientras que el costo actualizado ascendió a \$53.042 miles.

- b) Variación de los plazos de obra: se registró un alargamiento promedio del **111,9%** en los plazos estimados de cada obra. El plazo promedio inicial ascendía a 1,8 años por obra, mientras que el actualizado alcanzó 3,9 años por iniciativa.
- c) Cumplimiento físico: el cumplimiento físico arrojó un desvío del **17,3%**, es decir, al 31/12/10 se ejecutó el 82,7% del avance estimado.

De esta forma, el Índice de Desvío de la Inversión (IDI) arroja un valor de **70,8 puntos porcentuales**, destacándose la variación de los plazos de obra como el indicador con mayor diferencia respecto de lo planificado (111,9%).

El puntaje obtenido revela el muy bajo desempeño del programa para satisfacer las necesidades de inversión previstas en el presupuesto, habida cuenta de que se produjo un desvío promedio del 70,8% sobre las estimaciones iniciales de las obras. En consecuencia surgen diversas implicancias: a) presupuestarias, por la necesidad de refuerzos crediticios para solventar los mayores costos (en detrimento de otras acciones y/o iniciativas), b) económicas, por la postergación de las necesidades sanitarias de poblaciones y localidades marginadas del servicio de agua potable y c) sociales-políticas, por la insatisfacción ciudadana que ve postergados sus deseos de un hábitat digno, además de los mayores perjuicios para la salud de las personas y la propagación de enfermedades como ser diarrea infantil, cólera, gastroenteritis, entre otras.

Las causas que explicarían el alto grado de desvío resultaron los inconvenientes estructurales derivados del exponencial crecimiento del ENOHSA, a partir de la mayor cantidad de obras encaradas y al mayor presupuesto del Ente. De una organización de menos de 50 empleados el Ente cuadruplicó su cantidad de empleados, impactando en la sofisticación de los procesos de trabajo y en su organización interna. Adicionalmente, se generó un mayor intercambio con el

entorno, principalmente, a partir de la necesidad de expandir las acciones de saneamiento, lo que trajo aparejado labores de contratación, seguimiento y control de obras a un mayor número de empresas contratistas.

Asimismo, pueden haberse presentados ciertas demoras producto del paulatino cambio de operaciones, desde la modalidad centralizada (proyectos de inversión) a la modalidad descentralizada (transferencias de capital) de ejecución presupuestaria, lo que repercutió en problemas operativos y de planificación para avanzar con las obras iniciadas.

Por otro lado, se verificaría en estos años un cierto proceso de complejización de las obras encaradas por el Ente, que originalmente desarrolló proyectos de inversión de menor envergadura y mayor simpleza, para avanzar posteriormente con iniciativas más sofisticadas (como el emisario submarino de Mar del Plata, las obras en la Cuenca Matanza Riachuelo o las estaciones elevadoras en algunas localidades del conurbano).

Asimismo, las condiciones climáticas muchas veces demoran la ejecución de las obras, que no pueden llevarse a cabo de acuerdo con el ritmo inicialmente previsto. El factor temporal está determinado por la aparición de lluvias intensas, nevadas, incendios forestales o vientos intensos que demoran las obras.

Por último, otra de las posibles causas sería la gran dependencia del ENOHSA de los recursos del Tesoro Nacional. En ese sentido, en el proceso de “disputa presupuestaria” por las rentas generales, los gastos salariales y sociales (jubilaciones, gastos educativos, programas de salud, cooperativas de trabajo) han adquirido gran relevancia a partir del año 2009 dentro del total del gasto, lo que podría haber mermado los recursos destinados a la inversión real directa, haciendo más lenta la ejecución y culminación de las obras.

CAPÍTULO 7

Las inversiones viales: el desafío de lograr un país conectado

7.1 - Introducción

El presente capítulo focaliza el análisis en el grado de cumplimiento físico y financiero de los proyectos de inversión llevados a cabo en el sector vial en el período 2003/2010, a partir de la aplicación del referido IDI. Es de importancia destacar que la inversión pública de dicho sector fue liderada por dos Organismos públicos: la DNV y el OCCOVI.

A partir de ello, en primer lugar se describen las principales funciones de la DNV, los antecedentes históricos desde su creación y el modelo de gestión y organización predominante en la actualidad. Adicionalmente, se expone la evolución presupuestaria del Organismo desde 1995 hasta 2010, evidenciando la importancia que el gobierno nacional le asignó al sector vial a partir del año 2003. Posteriormente, se avanza en el análisis del desempeño del programa implementado por la Organización con mayor peso presupuestario en el período, en este caso relacionado con las **construcciones viales**.

En segundo lugar, se efectúa un análisis similar con el OCCOVI, escogiendo para la aplicación del IDI el programa vinculado con la **infraestructura en concesiones viales**, por resultar en términos presupuestarios el más relevante dentro del total de programas implementados por la Organización. Asimismo, se hace referencia a los problemas institucionales de ambos Organismos, principalmente por la superposición de funciones a partir de 2004.

Por último, se indaga sobre las posibles causas que han imposibilitado cumplir en tiempo y forma con las estimaciones presupuestarias.

7.2 - Dirección Nacional de Vialidad (DNV)

7.2.1 - Principales funciones de la DNV

La Dirección Nacional de Vialidad tiene como misión primaria, fijada por el Decreto N° 616/1992, la de administrar la Red Troncal Nacional de caminos, y dentro de ella la Red Federal de Autopistas. Dicha administración se efectúa realizando las tareas de mantenimiento, mejoramiento y construcción necesarias para brindar al usuario de las rutas seguridad en el tránsito, economía de transporte y confort.

La DNV tiene entre sus principales funciones la planificación global de los trazados, obras y operaciones en la Red Troncal Nacional; la ejecución de las políticas nacionales en materia de obras y servicios viales, desarrollando planes plurianuales y una programación presupuestaria anual y el ejercicio de la propiedad y jurisdicción total sobre la red troncal vial nacional, conservando y mejorando el patrimonio vial.

7.2.2 - Antecedentes históricos de la DNV

La DNV fue creada en 1932 a partir de la Ley N° 11.658, como organismo autárquico encargado de proyectar, construir y conservar la red vial nacional. La mencionada época determinó la transformación de la Dirección de Puentes y Caminos en la Dirección Nacional de Vialidad, iniciando el período de estudio, proyecto y construcción de las principales carreteras que componen la red vial nacional.

Desde su creación la DNV funcionó como una Institución de derecho público con capacidad para actuar, tanto en el ámbito público como en el privado. Asimismo, se dispuso que la dependencia sea responsable del señalamiento y numeración de todos los caminos nacionales; el levantamiento y la publicación de un plano general y planos detallados, así como de la preparación de la reglamentación general del tráfico para caminos nacionales. El objetivo planteado consistía en el desarrollo de

una red vial, establecida a través de un sistema troncal, caracterizado por enlazar a las provincias y capitales entre sí, unir a las principales ciudades, los principales puertos navales y aéreos y a las grandes zonas de producción y de consumo. También se establecía que esta red troncal alcanzaría a los sistemas locales de caminos de coparticipación federal, a partir de acuerdos con las provincias (Serafinoff, 2010).

Con la creación de esta Institución se propuso a las provincias crear direcciones provinciales de vialidad. Dichas direcciones fueron constituidas en el plazo de dos años y entre sus funciones se estableció que tuvieran a su cargo todo lo referente a la vialidad de la provincia, es decir, la planificación, mejora y mantenimiento de los caminos provinciales, así como la celebración y aplicación de convenios con direcciones provinciales de otras jurisdicciones y la administración e inversión de los recursos nacionales asignados. Por otra parte, las normas de creación de estas direcciones hicieron referencia a la permanente colaboración con la DNV para el mantenimiento de rutas nacionales que atravesaran el territorio provincial.

No obstante ello, los problemas para sostener los niveles de inversión y mejora del índice del estado de los caminos comenzaron a mediados de la década del '30, luego de que se creara el sistema institucional, político, económico y financiero del sector. A partir de allí, la política se ha concentrado en la creación de distintos mecanismos para la financiación de la infraestructura vial frente al reconocimiento de la deficitaria situación existente. Sin embargo, aún cuando se adoptaron medidas tendientes a ampliar los recursos para el sector las mismas no fueron implementadas, dichos recursos fueron reorientados a otros sectores, o bien, se utilizaron para cubrir déficit (Serafinoff, 2010).

La crisis fiscal de fines de la década de los 80' provocó que la situación de la infraestructura vial se deteriorara aún más. De acuerdo con Delgado (1998), la calidad de los servicios viales provistos por el Estado argentino se fue deteriorando progresivamente en la década de 1980. La caída en los flujos de financiamiento vial

provocó no sólo la disminución en el ritmo de pavimentación de caminos sino además no permitió mantener en condiciones de transitabilidad mínima una gran parte de la red nacional. Sólo el 32% de los caminos pavimentados nacionales estaban en buen estado, mientras el 41% se encontraba con niveles críticos de transitabilidad. El 27% restante se encontraba en un estado aceptable, aunque no bueno.

En un contexto de emergencia económica en la prestación de los servicios públicos, en general, y de la red vial, en particular, la Ley de Reforma del Estado introdujo modificaciones a la ley de peajes (17.520), permitiendo la concesión de rutas nacionales para su mantenimiento. Es decir, a partir de los cambios normativos introducidos en 1989 se dio lugar a la explotación privada de obras realizadas a través de fondos públicos, sin que existiera necesidad de construir nuevos tramos. El proceso se caracterizó por la transferencia temporal de la operatoria e inversiones de las principales rutas existentes a fin de lograr su reparación, mejoramiento y conservación de rutina en un plazo de concesión fijo y con un repago de las inversiones a través del cobro de tarifas de peaje. En cuanto a la situación vial en aquel momento, Delgado (1998) sostiene que el panorama se agudizó en la década de los '90, cuando el financiamiento vial en la Argentina alcanzó sus mínimos históricos; en ese año, cerca de la mitad de los caminos se encontraba en mal estado, y apenas el 25% presentaba niveles relativamente buenos de transitabilidad.

Al respecto, Cipoletta y Sánchez (2009) afirman que como consecuencia de las Leyes 23.696 (de Reforma del Estado) y 23.697 (de Emergencia Económica), se produjo un fuerte desfinanciamiento del desarrollo del sector vial, lo que sumado al debilitamiento institucional, provocaron un progresivo deterioro y estancamiento de la red nacional.

Recién a partir del año 2003, luego de años de paralización en la infraestructura vial, la DNV comenzó a tener un rol activo en lo que respecta a la construcción directa de rutas y caminos. Esta Institución representa fuertemente el pensamiento imperante en el gobierno nacional acerca de devolverle al Estado un rol activo en materia

económica y de infraestructura social. En ese marco, el organismo ha llevado a cabo en estos años una labor de construcción y mejoramiento de rutas en todo el país, que implicó una clara muestra de la presencia del Estado como agente transformador de la realidad de muchas localidades y regiones. Las acciones del Organismo impulsaron, a través de las obras viales, la integración entre ciudades, el transporte comercial y turístico y la generación de actividades económicas que redundaron en el beneficio de amplias franjas de la población. Dicha situación convierte a la Dirección en un organismo público destacado en materia de infraestructura.

7.2.3 - Gestión y organización de la DNV

El debilitamiento de la DNV en la década de los ´90, junto con la creación de nuevos organismos de vialidad y la atribución de funciones vinculadas con el sector a otras instituciones, creó una fuerte fragmentación funcional en el organismo. En tanto, se observó una marcada desvinculación entre la DNV y los organismos de control de las concesiones viales, al tiempo que la Secretaría de Obras Públicas se consolidó como el espacio en el cual se definían las reglas de juego sectoriales (Serafinoff, 2010).

El modelo adoptado en la década de los ´90 no obtuvo buenos resultados en materia de inversión pública, ya que el promedio de inversiones de la DNV en el período 1990/1999 resultó 15% menor al del período 1980/1989²⁵. Hacia fines de 2002, la DNV tenía una cuantiosa deuda reconocida con las empresas del sector y las obras se encontraban paralizadas. Apenas iniciado el gobierno de Kirchner en 2003, vencieron los contratos con los concesionarios viales y entraron en vigencia los nuevos contratos relicitados, concluyendo la etapa emparentada con el modelo neoliberal (Serafinoff, 2010).

Desde 2003 se postuló en la agenda gubernamental nacional la reconstrucción de los caminos y rutas de todo el país, de forma de incrementar la inversión directa generando empleo y favoreciendo el comercio y el estímulo de las olvidadas

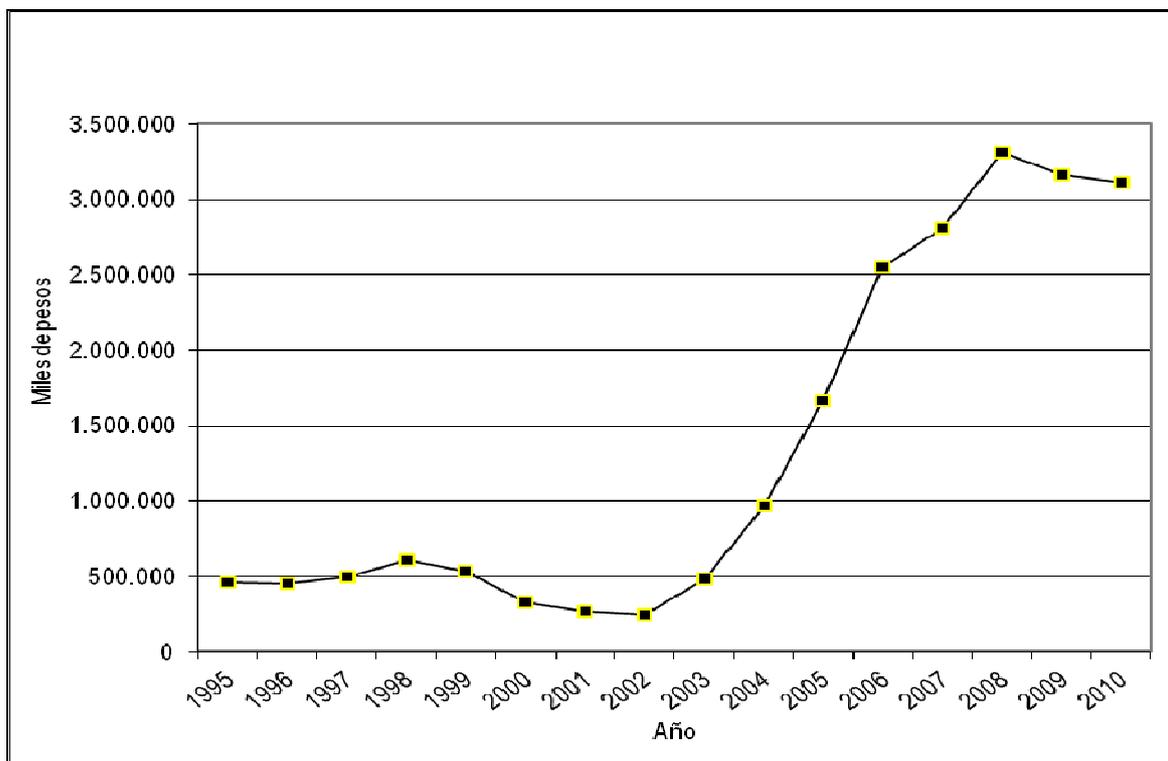
²⁵ En base a Memorias institucionales de la DNV

economías regionales. Si bien la nueva política no revertió por completo la situación de la década anterior, en el sentido de que se conservó la participación privada y el cobro de peaje como mecanismo principal para financiar las obras de mejoramiento y reparación, el papel del Estado en el control de los planes de obra y la definición de las obras más grandes se amplió considerablemente.

El Estado dejó de limitarse al mero mantenimiento vial (con alguna construcción aislada) y comenzó a darle impulso a la red caminera nacional contratando, a través de licitaciones públicas, la realización de las obras de construcción y mejoramiento de rutas de todo el país.

En ese marco, el rol institucional de la DNV comenzó a crecer, convirtiéndose en el organismo emblemático en cuanto a la recuperación de la inversión pública en la Argentina. Dicha situación se evidencia en el Presupuesto Nacional, a partir de las crecientes asignaciones presupuestarias a la Institución para el logro de sus objetivos de inversión directa:

Gráfico N° 7: Evolución del gasto en inversión de la DNV (precios 2003 según IPIPBI)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Precios actualizados con el Índice de Precios Implícitos del PBI de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (a valores de 2003).

Como se observa en el gráfico, desde 1995 hasta el ejercicio 2002 los montos asignados a la inversión directa tuvieron una tendencia decreciente, en concordancia con la menor participación del Estado en las funciones de la economía y la producción. Sin embargo, con el cambio de paradigma suscitado desde 2003, el gasto en inversión directa fue creciendo paulatinamente hasta el ejercicio 2008 (máximo de la serie), para luego decaer, aunque ubicándose siempre por encima de los guarismos históricos. De acuerdo con la Oficina Nacional de Presupuesto²⁶, desde 2003 la DNV viene desarrollando una fuerte inversión en el sector que ha permitido revertir el proceso de estancamiento y desinversión preexistente. Con ello, se materializa la integración regional y territorial, para contribuir al desarrollo de la estructura económica-productiva del país.

²⁶ Informe de Seguimiento Físico y Financiero Trimestral del ejercicio 2010.

Según el Organismo²⁷, en la actualidad, a más de 75 años desde la creación de la DNV, es notable el crecimiento de la red vial y la importancia que adquirió la Institución en la expansión del territorio nacional, vinculando pueblos, aunando culturas, promoviendo el progreso, aportando bienestar y seguridad y contribuyendo con la salud y la educación. A continuación se expone un cuadro que muestra la evolución de la red entre los ejercicios 2003 y 2010, de acuerdo con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto:

Cuadro N° 6: Longitud de la Red Nacional. En kilómetros. Al 31 de diciembre.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Longitud Red Nacional	38.577	38.322	38.336	38.154	38.154	38.501	38.920	39.322

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Para cumplir con los objetivos para los cuales fue creado, este Organismo se compone actualmente de tres Gerencias: de Administración, de Planeamiento, Investigación y Control y de Obras y Servicios Viales. Esta última constituye la gerencia sustantiva de la DNV, por cuanto se encarga de controlar el proceso constructivo de las obras, sean estas contratadas o concesionadas, desde el estudio, proyecto, liberación de traza, preparación de la documentación de la licitación, su ejecución, recepción definitiva y posterior mantenimiento, incluyendo todo lo inherente al equipamiento vial.

La Gerencia de Administración trabaja en forma conjunta con la Secretaría de Obras Públicas, a partir de la planificación financiera de los pagos y los créditos presupuestarios. Por su parte, la Gerencia de Planeamiento mantiene relación con la Dirección Nacional de Arquitectura, en lo relativo a la inscripción de las obras en la Base de Datos de Proyectos de Inversión (BAPIN), la obtención del dictamen de calificación obligatorio para obras de mayor envergadura y la remisión de información técnico-ingenieril de las iniciativas.

²⁷ Informe de Gestión 2003/2007 de la DNV.

http://www.vialidad.gov.ar/informe_gestion/InformeGestion2003-2007.pdf. Consultado en Junio de 2012.

Por otra parte, ambas Gerencias se vinculan con la Secretaría de Hacienda de la Nación, a los fines de la obtención, programación y ejecución de los fondos presupuestarios y también para la rendición de cuentas anual y la remisión de información físico-financiera trimestral.

7.2.4 - Programas presupuestarios que componen la DNV

La planificación de la inversión sobre la red vial se realiza sobre la base de distintos modelos de gestión de obra que comprenden la construcción y el mantenimiento de caminos seguros y de alta calidad.

El accionar de la DNV se orienta a determinar las necesidades de mejoras en la red y, con criterio de sistema, red y corredor, definir planes plurianuales de obras. La DNV desarrolla una fuerte inversión en el sector vial para revertir el proceso de estancamiento y desinversión preexistente, a fin de concretar las obras de infraestructura vial necesarias para acompañar el crecimiento económico del país.

Para cumplir con sus objetivos la DNV organiza sus acciones a través de 3 programas presupuestarios:

- *Mantenimiento*: incluye todas las acciones realizadas periódicamente a lo largo del año con el objetivo primario de mantener las condiciones de transitabilidad y operación con seguridad de la ruta. Se trata de ejecutar todas las operaciones de carácter rutinario que permitan proporcionar las condiciones citadas.
- *Construcciones*: concentra todas las obras que constituyen tareas nuevas, con el fin de producir un nuevo bien o modificar sustancialmente el existente cambiando sus características.

- *Sistema de Contrato de Recuperación y Mantenimiento (CREMA)*: abarca una o varias rutas, sobre las cuales el contratista tiene la responsabilidad de ejecutar durante el primer año del plazo de obra las tareas de recuperación necesarias, para dotar a dichos tramos de estándares preestablecidos y, posteriormente, efectuar durante el resto del contrato todas las tareas de conservación necesarias para el mantenimiento de las condiciones iniciales.

De los tres descriptos, el seleccionado para el análisis de la DNV es el Programa Construcciones, el cual representa el 72,4% del total del gasto en inversión registrado por la Institución en el período 2003/2010, con 310 obras de inversión con ejecución en ese lapso temporal.

7.2.5 - Programa de estudio: Construcciones

El programa concentra, como se mencionó, todas las obras que constituyen tareas nuevas, con el fin de producir un nuevo bien o modificar sustancialmente el existente cambiando sus características y adecuándolas a las necesidades actuales y futuras. Se encuentran incluidas en estas categorías las obras necesarias y comprometidas en los corredores de vinculación con los países limítrofes, así como los proyectos tendientes a pavimentar los corredores de rutas.

En este sentido, el programa postula dos objetivos fundamentales: primero, resolver soluciones de continuidad que presenta la Red Troncal Nacional, lo que permitirá completar corredores y adecuar los estándares existentes tanto desde el punto geométrico como estructural; y segundo, proveer de una carpeta asfáltica de rodamiento en las rutas cuyos corredores han sido priorizados por decisión superior.

Las obras puntuales que se llevan a cabo a través del programa en los diferentes tramos de la Red Troncal Nacional se pueden agrupar en las siguientes categorías²⁸:

²⁸Categorías establecidas por el Organismo en la definición de sus políticas presupuestarias para el ejercicio 2010.

intervenciones preventivas, reposiciones, reconstrucciones, construcciones mejorativas y obras nuevas.

En las *intervenciones preventivas* se incluyen todas aquellas obras destinadas a preservar la vida útil del camino, tales como sellados, lechadas y tratamientos bituminosos en general que no impliquen aportes estructurales a la calzada, con inclusión o no de tareas de bacheo previo; así como las obras de defensa y protección de obras de arte mayores y menores.

Las *reposiciones* son aquellas obras y tareas destinadas a reponer los tramos y obras de arte cuya vida útil ha sido consumida y que requieren una intervención mayor a la preventiva o rutinaria a efectos de preservar o recuperar el patrimonio actual. Este tipo de obras incluye refuerzos de concreto asfáltico de cualquier espesor, carpetas de arena-asfalto, reparación de losas de hormigón y reparación de alcantarillas y puentes.

Las *reconstrucciones*, por su parte, son intervenciones que conllevan un tratamiento tal de la ruta que implican una reconstrucción casi total, muy similar a la que se ejecutaría de no existir el bien en cuestión, en virtud de haberse agotado totalmente la vida útil del paquete estructural del tramo de la ruta.

Las *construcciones mejorativas* son obras cuyo objetivo principal es ampliar la capacidad del bien existente (calzada y/o puentes) y producir cambios de estándar del camino, fundamentalmente por mejora de sus condiciones geométricas. En este sentido, las construcciones mejorativas abarcan todo tipo de ensanches de calzadas y/o puentes, pavimentación de banquetas, ejecución de terceras trochas, incorporación de calzadas adicionales, colectoras, iluminación, mejoramiento de intersecciones y obras de seguridad vial.

Por último, las *obras nuevas* son aquellas destinadas a crear nuevos tramos de la Red Troncal de Caminos que completen, amplíen o redefinan corredores existentes,

reemplazando trazados viejos que se han tornado inadecuados para satisfacer la demanda.

En lo que respecta a la producción física del programa, a continuación se expone una serie que muestra las principales metas ejecutadas durante el período 2003/2010, en base a datos de las respectivas Cuentas de Inversión anuales:

Cuadro N° 7: Metas Físicas del Programa Construcciones.

Denominación	Unidad de Medida	Ejecución							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pasos Fronterizos y Corredores de Integración	Kilómetro Construido	(-)	(-)	55	0	36	38	47	121
Obras por Convenio con Provincias	Kilómetro Construido	0	0	660	69	288	599	348	0
Mejoramiento y Reposición de Rutas	Kilómetro Rehabilitado	1	69	218	431	898	673	821	713
Mejoramiento y Reconstrucción en Puentes	Metro Construido	(-)	(-)	0	0	0	70	536	899
Obras de Conservación Mejorativa	Kilómetro Rehabilitado	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0	1.165

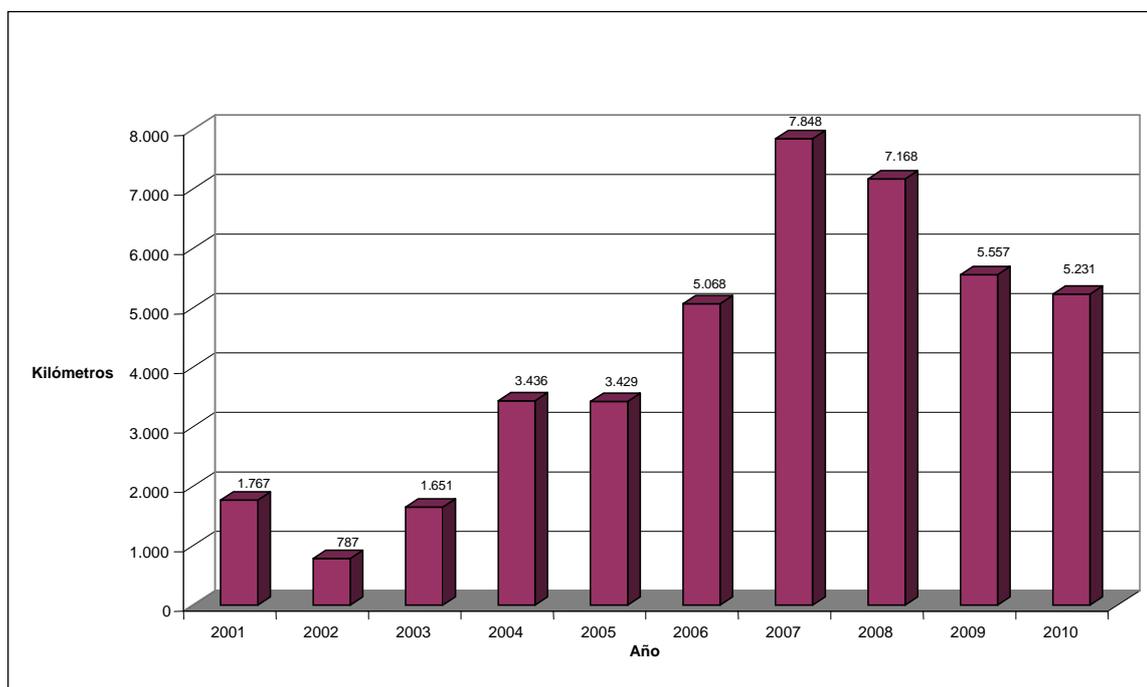
Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas de Inversión. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

(-) La medición no contaba con seguimiento físico durante el ejercicio.

El desempeño productivo del programa fue dispar, con una tendencia productiva creciente pero con altibajos en los distintos años. No obstante, la conclusión primaria resulta la reactivación de las obras de inversión desde 2003, reflejándose en la cantidad de kilómetros culminados.

Asimismo, debe estudiarse la evolución de las obras en construcción al cierre de cada ejercicio presupuestario, de modo de analizar el ritmo de trabajo y las acciones que se realizan en todo el país para el incremento de la capacidad vial. Las obras en construcción representan, desde el plano productivo, el estado previo a la contabilización de nuevos kilómetros construidos o mejorados, mostrando la siguiente dinámica en el período 2001/2010:

Gráfico N° 8: Kilómetros en construcción durante el 4° trimestre. Programas Construcciones.



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El gráfico se refiere a los kilómetros en construcción directa para ampliar la capacidad (habilitación de nuevos caminos, autovías o incorporación de carriles) y/o mejorar el estado de las rutas. De esta forma la serie permite observar el crecimiento de las obras acaecido desde 2003 hasta 2007, en el cual el stock de kilómetros en construcción comienza a bajar por la culminación de tramos (pasando a mantenimiento), por el crecimiento de los precios (que demora la finalización de las obras, por indisponibilidad de fondos o trámites administrativos para autorizar redeterminaciones de precios) y por la mayor incidencia de la modalidad descentralizada de ejecución de los trabajos (transferencias de capital, canalizándose principalmente mediante gobiernos provinciales o municipales).

Por otra parte, es importante revisar diversos indicadores inherentes al transporte automotor de pasajeros (media y larga distancia) en la Argentina, vinculados al contexto donde se desenvuelve el programa y a la capacidad de transporte que ostentan los caminos y rutas nacionales para viajes en el interior del país:

Cuadro N° 8: Transporte interurbano de pasajeros. Cifras en millones.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pasajeros transportados	40,0	40,5	45,5	50,7	57,6	61,8	63,5	65,5	65,5
Km. Recorridos	678,0	655,4	669,4	704,4	738,2	808,3	830,1	871,6	860,4
Cantidad de Viajes	1,6	1,5	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8

Fuente: CNRT

Asimismo conviene incorporar al análisis uno de los componentes más significativos de la demanda de transporte en rutas y caminos nacionales. En ese marco el parque automotor (stock de vehículos en condiciones de circular por la vía pública) permite dimensionar la creciente necesidad de los usuarios de contar con rutas en buenas condiciones de transitabilidad, seguridad vial y señalización. A continuación se expone una serie que muestra la evolución del parque automotor argentino:

Cuadro N° 9: Parque automotor argentino. Cifras en millones.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Parque automotor	10,3	10,4	10,6	10,9	11,4	11,8	12,4	12,9	13,5	14,0

Fuente: Dirección Nacional del Registro de la Propiedad Automotor e INDEC.

(*) Estimación propia en base a los patentamientos registrados en el bienio 2009-2010 y al comportamiento histórico del parque automotor.

Las cifras expuestas en los cuadros precedentes muestran una tendencia creciente en la actividad de transporte de pasajeros por rutas nacionales y en la cantidad de automotores particulares en el período 2001/2010. La mejora general de la economía, con el incremento de la producción automotriz, la expansión del crédito prendario y el auge turístico nacional, explican los guarismos de incremento: la actividad transportista de media y larga distancia creció al menos un 15% en el período analizado, mientras que el parque automotor registró una suba de casi el 40% en la década de 2000.

Como fue señalado, estas subas implican una mayor demanda de transporte vial, con la consiguiente necesidad de ampliar la red troncal, mejorar el estado de los caminos, incrementar la seguridad (señalamiento, nuevas banquetas, demarcación) y construir autopistas en todo el territorio nacional.

Todas estas acciones, como se apreció en los apartados anteriores, encuadran en las responsabilidades del programa Construcciones, dando cuenta también del impacto del mismo en la atención de las demandas concretas de la ciudadanía.

7.2.6 - Indicadores de desempeño de la DNV: cumplimiento físico y financiero

Una vez presentados los objetivos, funciones y principales características del programa de estudio, se exponen seguidamente tres aspectos centrales del desempeño del mismo en cuanto a la efectiva realización de las obras encomendadas en los presupuestos. Con dicho fin se estudian los costos reales de las obras en comparación con las estimaciones iniciales (como un indicador de eficiencia en la planificación financiera), las alteraciones en los plazos de ejecución (dando cuenta del cumplimiento en término de los trabajos previstos) y el avance físico alcanzado respecto del presupuestado al comienzo de la obra (reflejando el ritmo de ejecución de las obras y el porcentaje de “producto terminado”). En este marco, la investigación arroja los siguientes indicadores:

- a) Variación de los costos totales: la suba del costo resultó del **85,7%**. Las obras con ejecución mostraron, en promedio, un costo inicial de \$44.034 miles mientras que el costo actualizado ascendió a \$81.483 miles.
- b) Variación de los plazos de obra: se registró un alargamiento promedio del **46,7%** en los plazos estimados de cada obra. El plazo promedio inicial ascendía a 3,5 años por obra, mientras que el actualizado alcanzó 5,2 años por iniciativa.
- c) Cumplimiento físico: el cumplimiento físico arrojó un desvío del **7,0%**, es decir, al 31/12/10 se ejecutó el 93,0% del avance estimado.

De esta forma, el Índice de Desvío de la Inversión (IDI) arroja un valor de **46,5 puntos porcentuales**, destacándose la variación en los costos totales como el indicador de mayor diferencia respecto de lo planificado (85,7%).

El puntaje obtenido revela el bajo desempeño del programa para satisfacer las necesidades de inversión previstas en el plan de inversiones públicas. Esto tiene diversas implicancias a) presupuestarias, ya que por la magnitud de los valores de las obras viales, los desvíos provocan la necesidad de reasignaciones de fondos desde otras funciones como salud, vivienda, energía, etc. b) económicas, por la postergación del desarrollo de distintas regiones en lo que respecta a transporte, turismo, seguridad, comunicaciones, comercio y c) sociales-políticas, por la insatisfacción de la ciudadanía que demanda mejores rutas, el padecimiento de los usuarios en materia de seguridad vial (accidentes de tránsito, poca iluminación, incidentes viales, etc.), la merma en los puestos de trabajo directos e indirectos que se generan mediante la obra pública vial y la postergación de zonas rurales y/o urbanas del interior que demandan mejores niveles de conectividad terrestre.

Las causas que explicarían el grado de desvío, signado mayormente por el aumento de los costos, tienen que ver con la suba de los precios internos y la magnitud de las obras encaradas (principalmente por autovías y autopistas en rutas de alto tránsito comercial y particular). También se verificó un importante desvío en lo concerniente al cumplimiento de los plazos de obra, lo que estaría relacionado también con el aludido incremento de costos (la suba de los gastos no permite atender todas las obras en los plazos previstos, estirándose los tiempos de algunas iniciativas).

Una de las facetas a considerar en el desvío del indicador, consiste en el crecimiento exponencial y a veces desordenado en lo que respecta a la actividad de construcción de rutas por parte del Estado nacional. Como fue explicado, la inversión pública vial (por fuera del mero mantenimiento) estuvo casi paralizada en la década de los noventa, en línea con el Plan de Convertibilidad y las concepciones de cercenamiento estatal. Revertir dicha situación requirió un cambio en las capacidades técnicas de la DNV que implicó la contratación de ingenieros y operarios con experiencia, circunstancia que debió realizarse de forma célere y pudo haber influido en la pericia para planificar y gestionar obras de inversión.

Asimismo, la dispersión geográfica de las iniciativas viales encaradas, con mucha relevancia en áreas casi ignoradas en el pasado (como La Patagonia o el Norte del país), representó un gran desafío para la DNV. Esta dispersión conllevó a iniciar relaciones con empresas constructoras de todas las regiones, contratar personal en diversos puntos geográficos y entablar contactos con las Direcciones Viales provinciales, dificultando también las estimaciones de costos y la planificación de las obras. Es decir, los procesos administrativos resultaron más complejos por la amplitud territorial de la labor y por las grandes dimensiones geográficas involucradas.

También influyó el incremento de los costos de la construcción acaecido principalmente en 2002/2003 y 2007/2010, con subas de los precios de los materiales utilizados en cada obra y de los salarios técnicos y operativos. Asimismo, muchos de los incrementos no previstos en los montos ejecutados para la construcción de rutas tuvieron relación con el aumento de los kilómetros estimados originalmente, que fueron surgiendo a medida que avanzaban las obras y se detectaban mayores necesidades a cubrir.

Todas estas situaciones obligaron a recurrir a redeterminaciones de precios y/o adicionales de obras, incurriéndose en desvíos que influyeron en el valor del IDI por las fuertes diferencias con los costos totales estimados. En este marco es importante señalar que en 2002²⁹ se definió la posibilidad de realizar redeterminaciones de precios a los contratos en ejecución celebrados con anterioridad al 6 de enero de 2002, período posteriormente ampliado, cuando los costos de los factores principales que los componen hayan adquirido un valor que refleje una variación promedio superior al 10%³⁰. Más allá de la dificultad operativa que presenta, la redeterminación

²⁹ Decreto N° 1295/2002.

³⁰ Los factores ponderados para la redeterminación de precios son: a) el precio de los materiales y de los demás bienes incorporados a la obra, b) el costo de la mano de obra, c) la amortización de equipos y sus reparaciones y repuestos y d) todo otro elemento que resulte significativo a criterio del comitente.

ha generado varios inconvenientes, como retraso en los pagos y dilación en la ejecución de las obras, circunstancias que inciden negativamente en el IDI.

Por último, también incidió en el desvío registrado, aunque en menor medida, la dependencia a los recursos del Tesoro Nacional. En un escenario de restricción fiscal (por la búsqueda de ambiciosos objetivos de superávit primario o por la caída de los recursos disponibles) los planes de construcción de rutas fueron sujeto de la siempre presente “disputa presupuestaria” por las rentas generales. En ese marco los gastos salariales y sociales han adquirido gran relevancia a partir del año 2009 dentro del total del gasto, mermando de cierta forma los recursos destinados a la inversión real directa, haciendo más lenta la ejecución de los trabajos y obligando a la DNV absorber el costo inflacionario (a través del incrementando de los montos de cada obra). No obstante, también es dable destacar el crédito externo conseguido por el programa (principalmente a través del BID³¹ y de la CAF³²) y la participación en el gasto de los recursos generados por el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT)³³, que financia las obras a partir de la transferencia de los recursos al organismo ejecutor (DNV), encargado de la efectiva realización y gestión de los trabajos de inversión.

7.3 - Organismo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI)

7.3.1 - Principales funciones del OCCOVI

El OCCOVI es el organismo abocado a la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los Contratos de Concesión de Redes Viales en los

³¹ Banco Interamericano de Desarrollo.

³² Corporación Andina de Fomento.

³³ El Decreto N° 976/2001 creó el FFSIT y designó beneficiarios del mismo a: (I) concesionarios viales y (II) contratistas, concesionarios y encargados de proyectos de obras y servicios de infraestructura. El fideicomiso se constituye con un impuesto sobre el gasoil y los fondos se destinan al desarrollo de proyectos de infraestructura y/o eliminación o reducción de los peajes existentes.

cuales el Estado nacional sea parte, a fin de asegurar la calidad y adecuada prestación de los servicios, así como la protección de los usuarios, el medio ambiente y los bienes públicos del Estado.

Los objetivos fijados por el OCCOVI se vinculan al control técnico, legal y financiero del cumplimiento de cada uno de los contratos de concesión puestos bajo su supervisión, en los aspectos constructivos, de mantenimiento, de explotación y de prestación de servicios; a la atención de los requerimientos de los usuarios y de las comunidades de la zona de influencia de las rutas concesionadas; y al cumplimiento de los objetivos previstos por el Decreto N° 1.915/2004, por el cual se ampliaron sus facultades para realizar obras dentro de la jurisdicción comprendida en los contratos de concesión de rutas.

7.3.2 - Antecedentes históricos del OCCOVI

Como se mencionó para el caso de la DNV, a fines de los años '80, en un contexto de emergencia económica, la Ley de Reforma del Estado modificó la ley de peajes, permitiendo la concesión de rutas nacionales para su mantenimiento.

Con esta nueva política de concesiones viales, en 1992 se creó el OCCOVI con responsabilidades de control técnico, legal y financiero de concesiones de rutas nacionales, el cual funcionaba en el ámbito de la DNV. Un año después se creó, en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas, el Órgano de Control de las Concesiones de la red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (OCRABA) con responsabilidades de inspeccionar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires. Estos dos organismos fueron fusionados en 2001 con el órgano de Control de la Concesión de Obra de la Conexión Física entre las Ciudades de Rosario y Victoria (también dependiente de la Secretaría de Obras Públicas) en un organismo descentralizado responsable del control de las concesiones viales: el OCCOVI.

El Decreto N° 87/2001, de creación del organismo, estableció como sus objetivos primarios la supervisión del cumplimiento de los Contratos de Concesiones de Redes Viales y de todas aquellas obras viales que en lo sucesivo fueran concesionadas, en donde el Estado nacional sea parte, a fin de asegurar la calidad y adecuada prestación de los servicios y la protección de los usuarios y los bienes públicos del Estado. Asimismo, se le otorgó como función la de actuar coordinadamente con los organismos especializados de las administraciones nacional y provincial en la protección del ambiente, previendo los impactos ambientales que pudieran ocasionarse con motivo de la construcción, mantenimiento y explotación de los corredores viales bajo su control. La justificación formal para crear este nuevo organismo no radicó en una necesidad de fortalecimiento institucional sino en la necesidad de “producir un ahorro genuino al Presupuesto Nacional”, en el marco de una reforma de los organismos descentralizados que se estaba llevando adelante (Serafinoff, 2010).

La génesis del organismo lo ubicó como un ente netamente administrativo, con las facultades para el seguimiento de las rutas concesionadas y el control técnico de los instrumentos contractuales de cada empresa concesionada, pero sin participación en el proceso de inversiones. A partir del año 2004, por medio del Decreto N° 1.915/2004, se ampliaron las facultades del OCCOVI para realizar obras dentro de la jurisdicción comprendida en los contratos de concesión de rutas. El organismo amplió sus facultades dejando de ser exclusivamente un órgano de control para contar con la posibilidad de licitar obras dentro de la jurisdicción comprendida en los pliegos de concesión y, dentro de este marco, realizó un importante número de obras en la red vial concesionada.

La decisión de ampliar las facultades del OCCOVI obedeció a la necesidad de contar con otros actores que complementen las acciones de la DNV, en virtud de que ésta dependencia estaba llegando al límite de su capacidad operativa para desarrollar las obras de inversión en todo el país. Esto trajo aparejados algunos conflictos,

relacionados principalmente con la superposición de funciones, ya que a partir de 2004 el organismo regulador comenzó a tener facultades para adjudicar obras.

De hecho, puede observarse que en la práctica prevalece una importante desvinculación, falta de intercambio de información y ausencias de interacciones continuas entre ambos organismos. A las dificultades evidentes tanto en la coordinación y fragmentación de acciones de estos entes, como en la coherencia entre los objetivos, las políticas y la racionalidad de la división del trabajo entre ambos, se le adiciona un marco normativo confuso e inestable, que en definitiva, proporcionan un resultado muy poco satisfactorio en el desempeño institucional del sector vial. En este contexto, uno de los problemas más profundos derivados de esta situación es la inexistencia de una formulación de políticas para la red nacional de caminos que se pueda establecer en base a una visión de conjunto (Cipoletta y Sánchez, 2009).

La incorporación del OCCOVI como organismo facultado para realizar obras también estuvo sustentada en el aprovechamiento de sus capacidades técnicas en cuanto a la temática de las rutas concesionadas. Debe resaltarse que desde 2004 la cantidad de obras a cargo del OCCOVI resultó creciente, incrementándose en consecuencia el rol del organismo en la construcción. Sin embargo, las acciones del OCCOVI en materia de construcción de rutas no se sostuvieron en el tiempo y en 2008 se registró un freno a los trabajos que componían la cartera del organismo.

Desde su creación, la entidad presentó una limitación en su autoridad, tanto para disponer políticas, ordenamientos, compensaciones indemnizatorias y ajustes tarifarios, como para aplicar efectivamente sanciones y multas. Los informes de la AGN y la SIGEN destacan las insuficiencias en cuanto al control y seguimiento de las obligaciones contractuales a cumplir por los concesionarios, los atrasos en la licitación de obras de inversión, las deficiencias en el reclamo de deudas pendientes y las demoras en la resolución de los expedientes en los que se evalúa la imposición de sanciones a los concesionarios. En el mismo sentido, la falta de eficacia y

eficiencia en el desempeño de la función pública en lo que respecta a la aplicación de penalidades, podrían ser relacionadas con actos de corrupción. Además, el hecho de que las designaciones y destituciones de las autoridades del OCCOVI estén a cargo del gobierno central, podría indicar que el Organismo responde a intereses políticos coyunturales (Cipoletta y Sánchez, 2009).

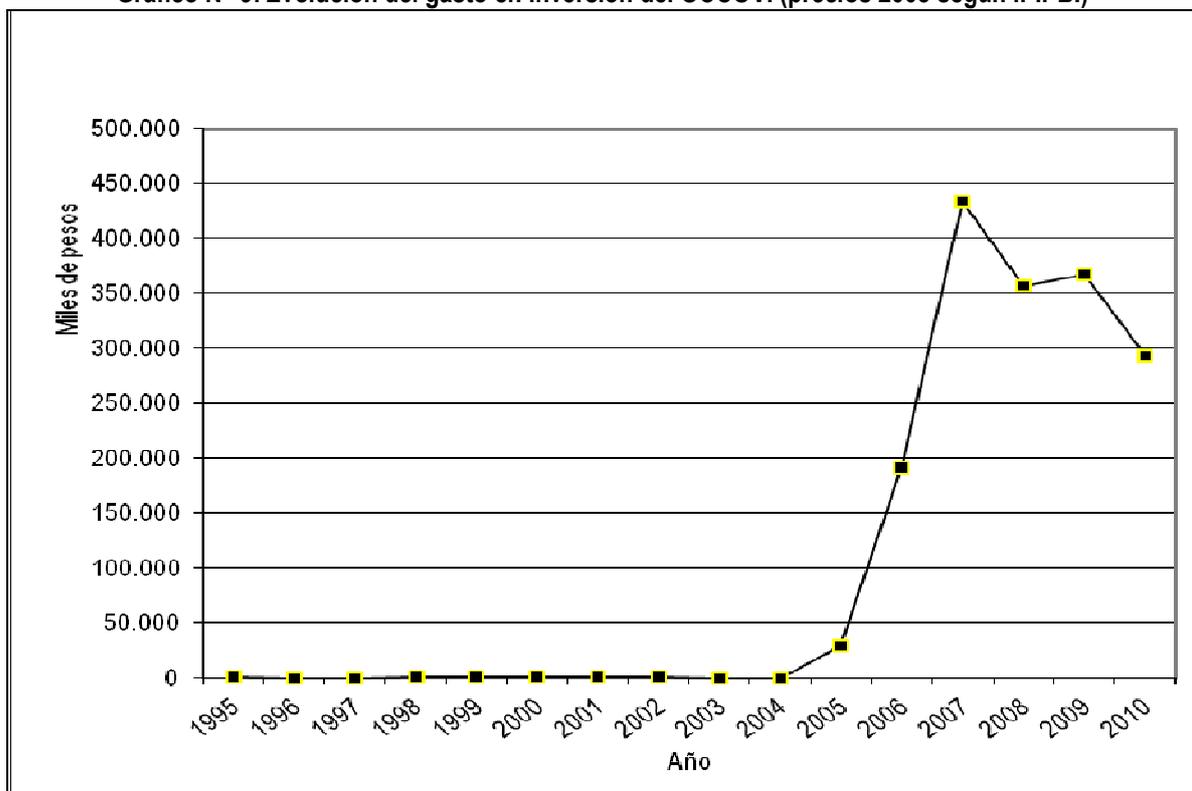
En ese marco, en el mes de agosto de 2009, el Decreto N° 1.020/2009 dispuso la transferencia del OCCOVI a la DNV, como órgano desconcentrado, y se derogó el Decreto N° 1.915/2004. Es decir, se formalizó una dependencia del OCCOVI respecto al actor central en materia de obras viales, a los fines de concentrar la operatoria de mantenimiento y construcción de rutas bajo una misma entidad. Aún cuando el organismo perdió formalmente sus autarquía y atribuciones en 2009, en los dos años previos a la sanción de dicha norma ya se habían recortado sus recursos y limitado el volumen de las adjudicaciones de obra.

7.3.3 - Gestión y organización del OCCOVI

La función del OCCOVI ha evidenciado cambios que se fueron produciendo en consonancia con los diferentes gobiernos e ideologías políticas dominantes. Durante los años '90, el organismo se ocupó del seguimiento de las empresas beneficiarias de las privatizaciones y concesiones viales, dentro de un marco de retracción de las funciones esenciales del Estado. Luego de esa época, y con la llegada de los nuevos gobiernos contrapuestos al neoliberalismo, el OCCOVI asumió un rol de construcción de rutas e impulsor de la obra pública vial, complementando la natural posición de la Dirección Nacional de Vialidad y ubicándose como uno de los organismos del Estado nacional destacado en la realización de obras de inversión.

A continuación se exponen los gastos incurridos por el OCCOVI desde 1995 en materia de inversiones directas (proyectos de inversión), observándose los mencionados vaivenes que registró el organismo:

Gráfico N° 9: Evolución del gasto en inversión del OCCOVI (precios 2003 según IPIPBI)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Precios actualizados con el Índice de Precios Implícitos del PBI de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (a valores de 2003).

El gráfico exhibe tres etapas diferenciadas. La primera abarca el período 1995-2004 con una mínima asignación presupuestaria para la inversión, mientras que la segunda se caracteriza por un marcado crecimiento que comienza en 2005 y culmina en el ejercicio 2007, período de auge en lo que respecta a las construcciones viales realizadas. Por último, a partir de 2008 se produce una tendencia negativa en los montos invertidos anuales, denotando la menor relevancia del Órgano respecto a sus competencias de construcción de obra pública.

Es importante resaltar que a partir de 2005, en la denominada segunda etapa de las concesiones viales³⁴, las ampliaciones de capacidad y otras obras mejorativas en los corredores viales quedaron a cargo del OCCOVI (Cipoletta y Sánchez, 2009).

En lo que respecta a su organización interna, el OCCOVI está compuesto por dos Gerencias: Técnica y Administrativa-Jurídica-Contable. La primera es la responsable de las obras en los accesos a los caminos y en los corredores viales, aunque dependiendo también de los lineamientos que defina la DNV.

7.3.4 - Programas presupuestarios que componen el OCCOVI

Para llevar a cabo los objetivos propuestos el Organismo organiza sus acciones a través de 4 programas presupuestarios:

- *Control de las Concesiones Viales*: dentro de sus acciones se concentran las tareas de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión en lo referente a la construcción, explotación, mantenimiento, prestación de servicios a los usuarios y protección del medio ambiente, en los aspectos técnico, económico-financieros y jurídicos.
- *Infraestructura en Concesiones Viales*: a través del cual se ejecutan las construcciones dirigidas a reducir el índice de accidentología en puntos críticos de las rutas nacionales concesionadas. Se trata de ampliaciones de calzada y obras de seguridad que responden a procesos licitatorios relacionados con los corredores viales concesionados.
- *Infraestructura en Áreas Urbanas*: por medio del cual se llevan a cabo obras de infraestructura vial situadas en áreas urbanas no concesionadas, ejecutando en dichos sectores obras de vinculación, mejoramiento y reordenamiento urbano, con el propósito de garantizar condiciones de

³⁴ Cipoletta y Sánchez (2009) dividen las reformas en el sistema de concesiones viales en la Argentina en dos etapas: la primera, desde 1990 hasta 2003, y la segunda, desde 2003 hasta 2008.

confortabilidad y seguridad adecuadas, mejorar la circulación y aumentar la seguridad.

- *Obras de mejoras en Corredores Viales Nacionales:* incluye todas las acciones relacionadas con el desarrollo, coordinación, programación y seguimiento de obras de mejoras en aquellas rutas incluidas en los Corredores Viales Nacionales a fin de permitir el aumento de la capacidad de las vías existentes, adecuándolas a la evolución tecnológica del parque automotor que lo demanda, y a brindar niveles de seguridad compatibles con los requerimientos actuales.

Para el estudio del OCCOVI se escogió el Programa de Infraestructura en Concesiones Viales, cuyo gasto registrado para el período 2003/2010 representa el 66,6% del total de los gastos de inversión efectuados por el Organismo en el mismo período, con un total de 86 obras.

7.3.5 - Programa de estudio: Infraestructura en Concesiones Viales

Conforme a lo descripto este programa tuvo su primera aparición en el presupuesto del ejercicio 2006 y continuó dentro del Servicio Administrativo Financiero propio del OCCOVI hasta el 2009. En 2010 las acciones de dicho programa tuvieron continuidad dentro de la DNV, de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto N° 1.020/2009, que como se mencionó previamente, dispuso la transferencia del OCCOVI como órgano desconcentrado a la DNV. Esta modificación en la apertura programática del OCCOVI fue considerada para el estudio del programa escogido.

Desde el ejercicio 2006 el programa asumió tareas específicas de construcción y desarrollo de infraestructura vial, abocadas al mejoramiento y la ampliación de los caminos bajo concesión privada. El alcance de las acciones del programa se concentra en los corredores viales concesionados, abarcando un espectro de cerca de 9 mil kilómetros de rutas en 13 provincias argentinas.

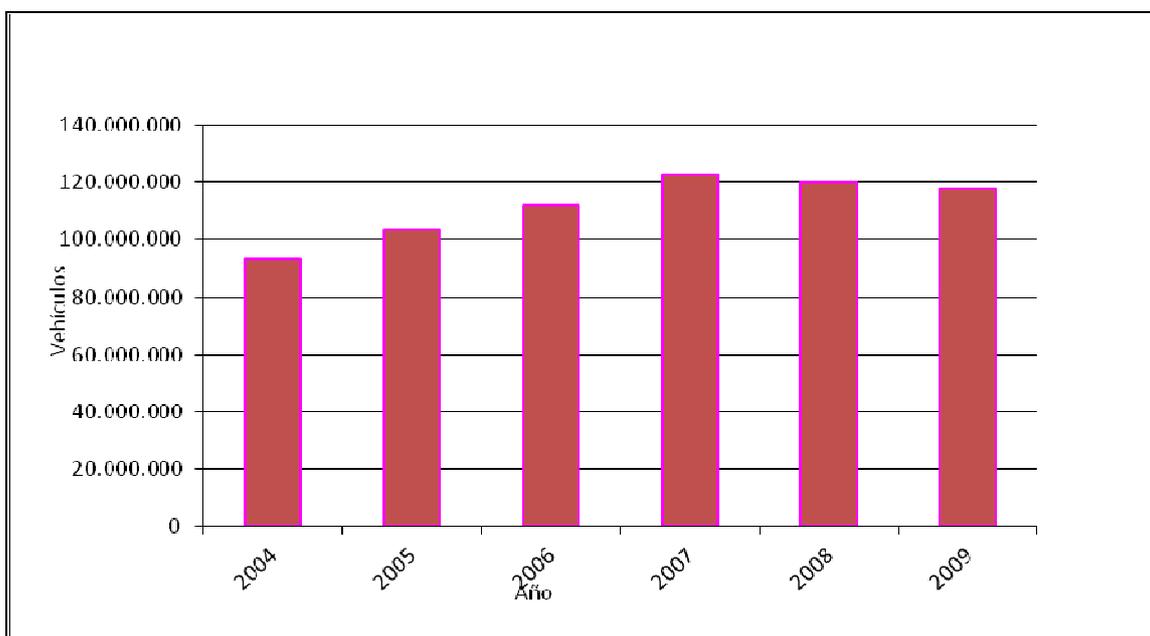
La composición territorial de los aludidos corredores viales se expone a continuación:

- Corredor Vial N° 1: contempla las rutas nacionales N° 3, N° 205, N° 226 y N° 252, en la provincia de Buenos Aires, con una longitud de 1.281,62 kilómetros de cobertura.
- Corredor Vial N° 2: contempla la ruta nacional N° 5 y N° 188, en las provincias de Buenos Aires y La Pampa, con una longitud de 769 kilómetros.
- Corredor Vial N° 3: contempla la ruta nacional N° 7, en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, con una longitud de 724,02 kilómetros.
- Corredor Vial N° 4: contempla las rutas nacionales N° 19, N° 38, N° 34 y N° 18, en las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y Santiago del Estero, con una longitud de 1.000,69 kilómetros de cobertura.
- Corredor Vial N° 5: contempla las rutas nacionales N° 11, A-009, 9 AU, AU Rosario Córdoba, A-012 y N° 193, en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Chaco, con una longitud de 1.335,53 kilómetros de cobertura.
- Corredor Vial N° 6: contempla las rutas nacionales N° 12 y N° 16, en las provincias de Corrientes, Chaco y Misiones, con 933,50 kilómetros de cobertura.
- Corredor Vial N° 7: contempla las rutas nacionales N° 34 y N° 9, en las provincias de Salta, Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán, con 797,83 kilómetros de cobertura.
- Corredor Vial N° 8: contempla las rutas nacionales N° 8, N° 36, N° 33 y A-005, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, San Luis y Santa Fe, con 921,84 kilómetros de cobertura.
- Corredor Vial N° 18: contempla las rutas nacionales N° 12, N° 193, N° 14, N° 135, A-015 y RN N° 117, en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Corrientes, con 617,77 kilómetros de cobertura.
- Corredor Vial N° 29: contempla las rutas nacionales N° 22, N° 151 y Avenida de Circunvalación, en la provincia de Río Negro, con 17,38 kilómetros de cobertura.
- Corredor Cordobés: contempla la ruta nacional N° 36 en la provincia de Córdoba, con una longitud de 177,09 kilómetros de cobertura.

- Corredor H 5: contempla la ruta nacional N° 5 en la provincia de Buenos Aires, con una longitud de 251,89 kilómetros de cobertura.

Con el fin de analizar el contexto en el que se desenvuelve el programa, a continuación se presenta la evolución del tránsito en los corredores viales en el período 2004/2009, de acuerdo con estadísticas del OCCOVI:

Gráfico N° 10: Tránsito anual en corredores viales



Fuente: elaboración propia con datos del OCCOVI

Se aprecia en el cuadro una tendencia general creciente hasta el ejercicio 2007, considerando el tránsito en todos los corredores viales a cargo del organismo. La suba del tránsito de todos los corredores en el período 2004/2007 superó el 31%, en línea con la mejora de los indicadores económicos y la recuperación del crecimiento económico en el país. A partir de 2007 se observa una leve baja en el tránsito de los corredores, pero estabilizándose en niveles superiores a 2006 y superando los 117 millones de vehículos por año.

Es importante resaltar que la mayor actividad de tránsito estuvo vinculada con los corredores que abarcan las provincias más ricas como Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Río Negro (corredor N° 3 y N° 29).

En cuanto al aspecto físico³⁵, el programa desde el ejercicio 2010 comenzó a medir como meta presupuestaria los kilómetros rehabilitados durante el ejercicio. De esta forma, al cierre del 2010, sobre una proyección de 386 kilómetros a rehabilitar, se culminaron 247 kilómetros (63,9% de ejecución sobre la programación anual). Las demoras en la culminación de diversas obras en corredores viales resultó la causa del moderado cumplimiento de la meta anual.

7.3.6 - Indicadores de desempeño del OCCOVI: cumplimiento físico y financiero

Una vez presentados los objetivos, funciones y principales características del programa de estudio, se exponen seguidamente tres aspectos centrales del desempeño del mismo en cuanto a la efectiva realización de las obras encomendadas en los presupuestos. Con dicho fin se estudian los costos reales de las obras en comparación con las estimaciones iniciales (como un indicador de eficiencia en la planificación financiera), las alteraciones en los plazos de ejecución (dando cuenta del cumplimiento en término de los trabajos previstos) y el avance físico alcanzado respecto del presupuestado al comienzo de la obra (reflejando el ritmo de ejecución de las obras y el porcentaje de “producto terminado”). En este marco, la investigación arroja los siguientes indicadores:

- a) Variación de los costos totales: la diferencia entre la estimación inicial y el gasto incurrido resultó del **51,9%**. Las obras con ejecución mostraron, en promedio, un costo inicial de \$14.053 miles mientras que el costo actualizado ascendió a \$19.213 miles.

³⁵ Dirección de Evaluación Presupuestaria, 2010.

- b) Variación de los plazos de obra: se registró un alargamiento promedio del **17,7%** en los plazos estimados de cada obra. El plazo promedio inicial ascendía a 1,6 años por obra, mientras que el actualizado alcanzó 1,9 años por iniciativa.
- c) Cumplimiento físico: el cumplimiento físico arrojó un desvío del **7,9%**, es decir, al 31/12/10 se ejecutó el 92,1% del avance estimado.

De esta forma, el Índice de Desvío de la Inversión (IDI) arroja un valor de **25,8 puntos porcentuales**, destacándose la variación de los costos totales como el indicador con mayor diferencia respecto de lo planificado.

El valor obtenido revela un aceptable desempeño del programa en cuanto a la realización de las obras previstas en tiempo, forma y costos. Si bien se produjo un desvío que implica demoras en la culminación de los trabajos de inversión (17,7%) y mayores costos que los estimados (51,9%), las consecuencias del relativo buen cumplimiento podrían observarse en la optimización de los caminos más transitados del país (corredores viales, especialmente del conurbano bonaerense) y en los beneficios asociados que esto trae aparejado (ordenamiento vehicular, menores costos de fletes y transporte y mejoras en la comunicación entre las distintas localidades involucradas). Desde el punto de vista social y político, se abastecería la demanda de infraestructura básica y sostenimiento de las vías de acceso más utilizadas por la población a los grandes centros urbanos como por ejemplo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, procurando una mayor integración e intercambio.

Las causas que explicarían el grado de desvío originado principalmente por el aumento de los costos, tienen directa relación con la suba de los precios internos y con la poca experiencia para planificar los gastos inherentes a la inversión pública.

El aumento de los costos por sobre la erogación planificada, de forma similar al caso de la DNV, encuentra sustento en un mayor crecimiento de los insumos básicos de la

obra pública (mano de obra, cemento y materiales), que superó las previsiones de los organismos ejecutores.

También influyó la poca pericia para planificar los costos, dado el cambio que tuvo el organismo de entidad controladora de las empresas concesionarias a dependencia constructora de obras viales. Asimismo, la situación institucional del OCCOVI implicó un obstáculo al cumplimiento de los trabajos en tiempo y forma, ya que al citado cambio de rol, debió adicionarse el papel político que tuvo el organismo a partir de la creciente figura de su titular durante los años 2004/2009, abocado a varios temas de la gestión del MINPLAN. Ese papel político tuvo una fuerte crisis en 2010, a partir de la salida del presidente del OCCOVI en medio de algunas denuncias mediáticas, que demoraron la gestión interna del organismo y aplazaron los planes de obras e inversiones, por carencia de firmas, procesos licitatorios o por la falta de decisiones.

Por último, también incidió en el desvío registrado, como en el resto de los organismos ejecutores, la dependencia a los recursos del Tesoro Nacional, en el escenario de restricción fiscal y búsqueda de ambiciosos objetivos de superávit primarios que requería el modelo económico, especialmente desde 2007.

CONCLUSIONES

Las modificaciones suscitadas en el ámbito gubernamental durante los últimos 80 años en la Argentina, con administraciones de variada ideología política, influyeron en las funciones y acciones del Estado, reflejando además las distintas concepciones sobre el rol estatal.

En general, los autores que estudian la política económica de Argentina entre 1930 y 1976 coinciden en asignarle al Estado un rol preponderante como actor político y económico. En cambio, a partir del golpe de Estado de 1976, con la llegada de los militares al gobierno, el país comenzó a sufrir una serie de transformaciones que invalidaron esta lógica del Estado benefactor keynesiano con un discurso neoliberal que alcanzó su máxima expresión en la década de los '90 durante el gobierno menemista. Así, el avance de lo privado sobre lo público, terminó introduciendo al Estado en el mercado, dándole a éste último el rol de asignador eficiente de los recursos.

A partir del año 2002 comenzaron a llevarse a cabo algunas transformaciones orientadas a recomponer las estructuras estatales debilitadas, que parecían haber olvidado sus funciones esenciales. La presencia del Estado en la economía y en la sociedad se fortaleció, a partir del mayor gasto público, la realización de obras de infraestructura y las políticas tendientes a promover el empleo y la inclusión social. El Estado se convirtió, entonces, en un actor central por su rol en la regulación y promoción de la actividad económica.

Una muestra del rol activo que comenzó a desempeñar el Estado resultó la creciente evolución del gasto público, específicamente destinado a fomentar el desarrollo de la política de inversión pública nacional. Desde el año 2003 el Presupuesto Nacional evidenció un aspecto fundamental de la política gubernamental, a partir de la creciente disposición de recursos públicos para proyectos de inversión directa, con el fin de solucionar el problema económico y social del país luego de la crisis del 2001.

Las asignaciones presupuestarias para inversión directa se orientaron al aumento de la capacidad productiva del sector público, como por ejemplo mejoramiento y construcción de rutas, obras cloacales y de saneamiento y proyectos vinculados al transporte ferroviario, entre otros.

Como se observó en la presente tesis, uno de los pilares del crecimiento de la obra pública resultó la creación del MINPLAN, que constituyó el punto de partida de la política de inversión pública fomentada por el gobierno *kirchnerista*. En primer lugar puede decirse, luego del análisis efectuado, que la creciente evolución presupuestaria del MINPLAN desde su creación ha permitido que se erija como una de las dependencias públicas más fortalecidas de la Administración Pública. Vale recordar que el proceso presupuestario constituye un espacio de disputa de los recursos públicos limitados, en donde cada organización debe posicionarse con el fin de poder llevar a cabo sus políticas y planes propuestos. En tal sentido, podría decirse que dicha jurisdicción ha resultado “ganadora” en relación al resto de las dependencias dado que ha podido traducir el apoyo del poder político en crecientes montos presupuestarios, principalmente para la realización de gastos de inversión.

El *Índice de Desvío de la Inversión (IDI)*, de elaboración propia para la presente tesis, permitió mostrar el desempeño productivo de los organismos ejecutores de obras y facilitar la comparación entre los actores, develando ciertos comportamientos que no surgen a primera vista de la información contable-presupuestaria. Adicionalmente la herramienta permitió consolidar los desvíos de todas las dependencias en un único guarismo, aportando como valor agregado una síntesis de la actuación de los organismos ejecutores de la política de inversión durante el período 2003/2010.

De acuerdo a los valores que arrojó el indicador en cada programa seleccionado, se observa un IDI consolidado de 51,6%, de acuerdo al siguiente esquema:

**Cuadro N° 10: Indicadores de eficiencia en la planificación de los proyectos de inversión.
Ranking de los programas escogidos. Período 2003/2010.**

Organismo/Programa	IDI	Variación costos	Variación plazos	Desvío Físico
OCCOVI – Infraestructura en Concesiones Viales	25,8 puntos	51,9%	17,7%	7,9%
DNV – Construcciones	46,5 puntos	85,7%	46,7%	7,0%
AC MINPLAN - Formulación de Políticas de Transporte Ferroviario	49,8 puntos	51,5%	84,6%	13,4%
ENOHSA – Asistencia Técnico Financiera para Saneamiento	70,8 puntos	83,1%	111,9%	17,3%
TOTAL (promedio)	51,6 puntos	82,1%	61,3%	11,5%

En general, las obras que comenzaron a ejecutarse dentro del período 2003/2010 fueron cumpliéndose en sus prestaciones básicas de acuerdo a las estimaciones físicas iniciales previstas en los Presupuestos Nacionales. El desvío promedio respecto de las programaciones resultó del 11,5%, por lo que el avance físico promedio de las obras ejecutadas alcanzó un 88,5% de lo proyectado en las estimaciones técnicas originales.

Sin embargo, aunque los trabajos fueron cumpliéndose en mayor o menor medida en relación a lo prometido, dicha circunstancia se logró con **mayores costos económicos y demoras en la culminación de las iniciativas**. Es decir, las obras empezadas permitieron cubrir las prestaciones, aunque con plazos y costos superiores a los previstos, demorándose la inauguración y puesta en marcha de los emprendimientos de infraestructura.

El aspecto de mayor incumplimiento resultó la suba de los costos totales estimados, de acuerdo a las mencionadas redeterminaciones de precios, redefiniciones de las obras, adicionales de las mismas y fallas en los cálculos originales de los costos de los proyectos. Por otro lado, el alargamiento de plazos, que redundó en las citadas demoras para la culminación de las obras en tiempo y forma, resultó el segundo componente en orden de relevancia para explicar los desvíos en relación a lo planificado.

Si bien el período 2003/2010 mostró una reactivación de la obra pública y un rol activo para la realización de trabajos de infraestructura, el desvío registrado tuvo efectos negativos que deberían corregirse en el corto plazo. En ese sentido, la postergación de los plazos y los mayores costos significaron diversos trastornos a la ciudadanía, ya que implican posponer soluciones, sueños y planes de sectores vulnerables, en áreas sensibles con alto impacto político, social, sanitario, cultural y económico.

En el caso de la Administración Central del MINPLAN la postergación de obras en los ramales ferroviarios dificultó el traslado de millones de usuarios a su lugar de trabajo, muchas veces obligados a optar por otro medio de transporte más caro (por ejemplo el subterráneo). Por otra parte, el incumplimiento de las obras se tradujo en una disminución en la calidad del servicio, como ser la regularidad y puntualidad de las formaciones de trenes del área metropolitana, lo que en muchos casos trajo aparejado diversos hechos de disconformidad por parte de los usuarios, como pueden ser acciones judiciales, cortes de vía y ataques a las empresas prestadoras del servicio, entre otros.

En lo que respecta al ENOHSA, la demora en las obras de saneamiento cloacal imposibilitó, en las zonas geográficas afectadas, la disminución de enfermedades relacionadas con la falta de agua potable, subiendo el riesgo sanitario y perjudicando la salud pública. Por otra parte, dichas demoras tuvieron un mayor impacto en las zonas de bajos ingresos y/o rurales, que ante la falta de acceso a los servicios de agua potable tiene que recurrir a soluciones alternativas que no garantizan la calidad del agua obtenida, principalmente por la contaminación hídrica. Los impactos negativos se contabilizan también en la faceta ecológica, especialmente por el riesgo de contaminación de la tierra y de las napas de agua, que provocan las aguas servidas.

En cuanto a las obras viales a cargo de la DNV y el OCCOVI, los desvíos repercutieron en el tiempo de traslado de amplias franjas poblacionales, sacrificando

actividades de estudio, descanso o recreación. Asimismo, la postergación de obras en rutas y caminos atenta contra la comunicación entre áreas rurales y/o poco pobladas del país, con consecuencias negativas en la integración económica, cultural y social. Por otra parte, las demoras en los trabajos viales también pudieron haber dificultado la merma de accidentes de tránsito por colisión automotriz y aumentado los costos en fletes de mercaderías para los productores locales.

Adicionalmente, como consecuencia de los mayores costos incurridos en relación con los estimados, la restricción presupuestaria que opera indefectiblemente en cualquier ciclo económico (auge o recesión, expansión o depresión) hace que sea necesario detraer recursos destinados originalmente a otras finalidades como ser industria, ecología o ciencia.

Desde el punto de vista de la eficiencia del gasto, podría concluirse que los recursos públicos destinados a los proyectos de inversión directa, que alcanzaron niveles presupuestarios inéditos, tuvieron un aprovechamiento aceptable, pero lejos del óptimo deseable. Es decir, se realizaron múltiples obras públicas vinculadas al transporte ferroviario, al saneamiento y al traslado vial, aunque la aludida multiplicidad de obras parece haber atentado contra la plena eficiencia de los trabajos. El cumplimiento exacto de los plazos y costos planificados no pudo observarse en el período 2003/2010, ya que surgieron dos factores que mermaron el desempeño de la inversión pública: los mayores costos incurridos y el alargamiento de los plazos, respecto a las previsiones ingenieriles y presupuestarias originales.

Como fue analizado, los mayores costos redundaron en dificultades económico-financieras para llevar a cabo los trabajos en cumplimiento de los cronogramas. Las subas de precios de los insumos (costo de la construcción) obligaron a redeterminaciones de precios y trámites administrativos que causaron demoras no previstas. Asimismo, las restricciones presupuestarias obligaron a alargar los pagos de certificados de obras, también influyendo en el corrimiento de las fechas de culminación de los trabajos.

Por su parte, el alargamiento de plazos también impactó en los costos de las obras, puesto que las mismas debieron ajustarse a los nuevos valores de los insumos productivos. En efecto, en algunos casos podría haberse configurado una suerte de círculo vicioso de “aumento de costos-mayores procesos administrativos-alargamiento de plazos-nuevo aumento de costos”.

En síntesis, podría decirse que la conclusión primaria de la presente tesis es que la inversión pública nacional entre 2003 y 2010 ha ocupado un rol importante dentro del modelo económico emparentado con el keynesianismo, tanto para promover el crecimiento del empleo como para incrementar el nivel de actividad. No obstante, si bien las obras iniciadas en el período fueron mayormente culminadas, el análisis efectuado evidencia la imperiosa necesidad de revisar los mecanismos de planificación, ejecución y desarrollo de los proyectos de inversión directa, a los fines de subsanar los desvíos detectados que repercuten negativamente en el bienestar de la ciudadanía. En un mismo sentido, las dependencias ejecutoras deberían mejorar su eficiencia para llevar a cabo las obras de inversión, dado que se trata de una temática de alto impacto en la sociedad.

Por último, es importante señalar que a partir de labor realizada se abren diversos campos de investigación que no han sido contemplados en la presente tesis y cuyo estudio contribuiría a ampliar el conocimiento existente sobre la temática abordada. En este sentido, queda pendiente el relevamiento de los demás programas presupuestarios que ejecutaron obra pública en el período 2003/2010, la inclusión en el IDI de las obras presupuestadas sin ejecución y, fundamentalmente, la profundización del estudio sobre los impactos económicos y sociales que el incumplimiento de la inversión planificada genera en la sociedad.

Asimismo resultaría de interés analizar, abordando otro enfoque teórico y conceptual, las causas o factores determinantes de los desvíos observados en el estudio

realizado, especialmente aquellos que podrían vincularse con el funcionamiento interno de los programas ejecutores de obra pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010), *Hecho en Argentina: industria y economía. 1976-2007*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2010), *Estudios de Historia Económica Argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo Veintiuno Editores, segunda edición, Buenos Aires.
- Brenneman, A. y Kerf, M. (2002), *Infrastructure and Poverty Linkages: A Literature Review*, Banco Mundial, Mimeo.
- Calderón, C. y Servén L. (2004b), *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3400, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cámara Argentina de la Construcción (2006), *La construcción como herramienta de crecimiento continuado. Impacto del sector construcción en la economía argentina luego de la crisis de 2001 a 2002*, Disponible en Internet: http://www.camarco.org.ar/DL_Publicaciones/La%20Construcci%C3%B3n%20como%20Herramienta%20del%20Crecimiento%20Continuado/Impacto%20de%20la%20Construcci%C3%B3n/impacto.PDF
- Cámara Argentina de la Construcción (2006), *La construcción como herramienta de crecimiento continuado. Sector Ferrocarriles, período 2007/2017*. Disponible en Internet: http://www.camarco.org.ar/DL_Publicaciones/La%20Construcción%20como%20Herramienta%20del%20Crecimiento%20Continuado/Infraestructura%20del%20Transporte/02-Sector%20Ferrocarriles.pdf

- Cámara Argentina de la Construcción (2006), *Estudio de las capacidades y problemas en la industria de la construcción de infraestructuras*, Informe final. Disponible en Internet: http://www.camarco.org.ar/DL_Publicaciones/Estudio%20de%20las%20Capacidades%20y%20Problemas%20de%20la%20Industria%20de%20la%20Construcci%C3%B3n/Capac%20InstaladaINFORME%20FINAL.pdf
- Cámara Argentina de la Construcción (2009), *Beneficios Económicos por Obras de Infraestructura de Agua y Saneamiento en la Argentina (2009)*, Informe final. Disponible en Internet: http://www.camarco.org.ar/DL_Publicaciones/2%20Agua%20y%20Saneamiento%20en%20la%20Argentina%20-%20Informe%20Final.pdf
- Castellani, Ana (2006), *La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la Argentina. Un análisis del ámbito conformado en torno a la implementación del Plan Vial Trienal (1968-1970)*, Documentos de Investigación Social, Número 6, UNSAM. Disponible en Internet: http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/DocIS_6_AnaCastellani.pdf
- Cipoletta, G. y Sánchez R. (2009), *Análisis del Régimen de concesiones viales en Argentina 1990-2008*, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura N° 145, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/36750/lcl3056e.pdf>
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto (2009), *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina*, CEDES, documento N° 65/2009, Buenos Aires.
- Delgado, Ricardo (1998), *Inversiones en infraestructura vial: la experiencia Argentina*, Serie de Reformas Económicas N° 6, CEPAL. Disponible en Internet: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/4269/lcl1149e.pdf>

- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián (1990), La macroeconomía del populismo en América Latina. En: Dornbusch y Edwards (comp) Macroeconomía del populismo en la América Latina. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Evans, Peter (1996), *El Estado como problema y como solución*. En: Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Compilación Carlos Acuña, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Segunda Edición, Buenos Aires, 2008.
- Fay, Marianne y Morrison Mary (2007), *Infraestructura en América Latina y el Caribe. Acontecimientos recientes y desafíos principales*, Banco Mundial, Colombia.
- Felder, Ruth (2009), *¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones*, Revista Transporte y Territorio N° 1, Universidad de Buenos Aires. Disponible en Internet: www.rtt.filo.uba.ar/RTT00102006.pdf
- Ferrer, Aldo (2004), *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, tercera edición, Buenos Aires.
- Ferrucci, Ricardo (1998), *Instrumental para el Estudio de la Economía Argentina*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Gannon y Liu (1997). *Poverty and transport*. Estudio de discusión TWU-30, Transportation, Water and Urban Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C.

- García Delgado, Daniel (1997), *La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural*, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas.
- Guy, Peters (2001), *The politics of bureaucracy*, Capítulo 7: Paying for government: the budgetary process, London and New York.
- Heymann, Daniel (2006), *Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina*, Serie Estudios y Perspectivas N° 31, CEPAL, Buenos Aires. Disponible en Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/24386/DocSerie31.pdf>
- Iramain, Lucas y Serrani, Esteban (s/a), *Intervención económica del Estado y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación*, Documentos de Investigación Social, Número 9, UNSAM. Disponible en Internet: http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/DocIS_9_Iramain_Serrani.pdf
- Jarach, Dino (1996), *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Ediciones Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Jouravlev, Andrei (2004), *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 74, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19539/lcl2169e.pdf>
- Kosacoff, Bernardo (2003), *Lineamientos para Fortalecer las Fuentes de Crecimiento Económico en la Argentina*. En: El Consenso de Buenos Aires, una nueva agenda para América Latina: quince años después del Consenso de Washington; documentos de trabajo, Initiative for Policy Dialogue y Universidad de Buenos Aires.

- Krueger, Anne (1990), *Government Failures in Development*, *The Journal of Economic Perspectives*. Disponible en Internet: <http://www.jstor.org/pss/1942926>
- Krugman, Paul (2009), *Dark age of macroeconomics' is upon us*, conferencia en Stata Center en el mes de febrero. Disponible en Internet: <http://web.mit.edu/newsoffice/2010/krugman-event.html>
- Krugman, Paul (2012), *Reagan was a Keynesian*, publicado en el mes de junio en *The New York Times*. Disponible en Internet: http://www.nytimes.com/2012/06/08/opinion/krugman-reagan-was-a-keynesian.html?_r=1&partner=rssnyt&emc=rss
- Las Heras, José María (1999), *Estado eficiente: Sistemas de administración financiera gubernamental*, Ediciones Eudecor, primera edición, Buenos Aires.
- Las Heras, José María (2004), *Estado eficiente. Administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico*, Editorial Buyatti, primera edición, Buenos Aires.
- Marmanillo, Iris (2006), *Agua potable y Saneamiento* (Capítulo 14). En: Perú, la oportunidad de un país diferente, Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en Internet: http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Cap.14._Agua_Potable_y_Saneamiento.pdf
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010), *Libro de gestión 2009/2010. Bicentenario. Somos parte de la historia*.

- Müller, Alberto (2002), *Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina*, Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo, Cuaderno N° 6, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Nuñez Miñana (1998), *Finanzas Públicas*, Ediciones Macchi, segunda edición, Buenos Aires.
- Ocampo, José Antonio (2005), *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. En: El Consenso de Buenos Aires, una nueva agenda para América Latina: quince años después del Consenso de Washington; documentos de trabajo, Initiative por Policy Dialogue y Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976), *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Buenos Aires, CEDES.
- Oszlak, Oscar (1997), *Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 9, octubre, Caracas. Disponible en Internet: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/009-octubre-1997/0029802.pdf>
- Oszlak, Oscar (2000), *El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina*, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Organización Mundial de la Salud (2012), *Informe 2012 acerca de los progresos sobre el agua potable y saneamiento*, Programa Conjunto OMS/UNICEF para el Monitoreo del Abastecimiento de Agua y Saneamiento. Disponible en Internet:

http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2012/jmp_report/en/index.html

- Palley, Thomas (2004), *Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía*, Economía UNAM, Vol.2, N° 4. Disponible en Internet:
<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/04/08THOM1.PDF>
- Pérez, Gabriel (2008), *La necesidad de establecer políticas integrales de infraestructura, transporte y logística*, Boletín FAL N° 263, CEPAL. Disponible en Internet: <http://www.cepal.org/usi/noticias/bolfall/6/35286/FAL-263-WEB.indd.pdf>
- Rapoport, Mario (2000), *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Rebón, Julián; Quintana, Gustavo; Pérez, Verónica; Álvarez, Jorge; Gamallo, Leandro; Hernández Mariela Julia y Tafuro Sebastián (2010), *Trenes en llamas. La disconformidad social entre los usuarios del sistema público de transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires*, Revista Theomai, N° 21, Estudio sobre sociedad y desarrollo.
- Rueschemeyer, Dietrich y Evans, Peter (1985), *The State and Economic Transformation; Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention*. En: *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press.
- Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2003), *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*, Buenos Aires. Disponible en Internet:
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador03.pdf>

- Serafinoff, Valeria (2010), *La relación entre el Estado y los empresarios de la construcción: el caso de las concesiones viales en Argentina*, Universidad Nacional de San Martín y Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires.
- Sidicaro, Ricardo (2006), *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Editorial Eudeba, primera edición, Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph (1998), *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post Washington*, Revista de Desarrollo Económico, N° 143, Volumen 36, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Stiglitz, Joseph (2003), *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*, Revista CEPAL N° 80. Disponible en Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/15561/lcge2204eStiglitz.pdf>
- Thwaites Rey, Mabel (1994), *Que Estado después del estatismo. La política de privatizaciones en la Argentina (1894-1993)*, publicaciones de la Secretaría de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel (1998), *Ajuste Estructural y Reforma del Estado en la Argentina de los '90*, publicado en Realidad Económica, N° 160/161, Buenos Aires.
- Thwaites Rey (1999), *El Estado: notas sobre sus significados*, Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.

- Villadeamigo, José (1997), *El Sector Público*. En: Ferrucci, Ricardo (coordinador), *Lecturas de Macroeconomía y Política Económica*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Zaldueño, Eduardo (1994), *Breve Historia del Pensamiento Económico*, Ediciones Macchi, segunda edición, Buenos Aires.

Páginas Web institucionales:

- www.minplan.gov.ar
- www.enohsa.gov.ar
- www.vialidad.gov.ar
- www.occovi.gov.ar
- www.transporte.gov.ar
- www.mecon.gov.ar
- www.cnrt.gov.ar
- www.dnrpa.gov.ar
- www.indec.mecon.ar

Decretos:

- Decreto N° 616/1992
- Decreto N° 87/2001
- Decreto N° 976/2001
- Decreto N° 1.295/2002
- Decreto N° 1.283/2003
- Decreto N° 1.173/2004
- Decreto N° 1.915/2004
- Decreto N° 206/2009
- Decreto N° 1.020/2009

Anexo

Detalle de las obras con ejecución presupuestaria en el período 2003/2010. MINPLAN, ENOHSA, DNV y OCCOVI

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
MINPLAN														
354	55	0	2	51	Modernización Línea A Subterráneo - Renovación	80.426.420	23.142.747	80.426.420	2004	2005	100%	100%	2004	2006
354	55	0	2	52	Modernización Línea A Subterráneo - Obras Civiles	105.560.520	38.796.466	105.560.520	2004	2005	100%	100%	2004	2009
354	55	0	2	53	Modernización Línea A Subterráneo - Instalaciones	62.311.076	58.222.055	62.311.076	2004	2005	100%	100%	2004	2007
354	55	0	2	54	Modernización Línea A - Señalamiento y Radiocambios	34.663.458	36.756.578	34.663.458	2005	2006	100%	87%	2005	S/D
354	55	0	2	55	Centro de Transbordo Estación Moreno	34.360.936	12.602.799	34.360.936	2004	2005	100%	100%	2004	2007
354	55	0	2	62	Paso a Diferente Nivel Ituzaingó	21.280.031	13.263.599	21.280.031	2003	2005	100%	100%	2004	2005
354	55	0	2	64	Paso a Diferente Nivel Avellaneda	21.418.230	7.753.199	21.418.230	2004	2005	100%	100%	2004	2006
354	55	0	2	65	Paso a Diferente Nivel San Isidro	24.634.060	9.318.399	24.634.060	2004	2005	100%	100%	2004	2006
354	55	0	2	66	Paso a Diferente Nivel San Fernando	32.224.222	24.490.000	32.224.222	2005	2006	100%	100%	2005	2007
354	55	0	2	67	Paso a Diferente Nivel Quilmes	15.700.870	3.869.599	15.700.870	2004	2005	100%	100%	2005	2007
354	62	0	3	67	Paso a Diferente Nivel Florencio Varela	13.724.590	21.773.901	30.000.000	2008	2010	100%	51%	2009	S/D
354	62	0	3	68	Paso a Diferente Nivel Malvinas Argentinas	26.888.814	43.794.772	26.888.814	2008	2010	100%	100%	2009	2010
354	62	0	3	69	Paso a Diferente Nivel Tres de Febrero	30.502.024	42.000.000	66.570.000	2005	2006	100%	98%	2009	2013
354	62	0	3	70	Paso a Diferente Nivel Berazategui	25.402.504	30.000.000	51.109.031	2004	2005	100%	94%	2009	2011
354	62	0	3	74	Paso a Diferente Nivel Tigre	6.580.242	35.000.000	72.914.871	2009	2010	100%	68%	2009	2013
354	62	0	3	75	Paso a Diferente Nivel Lomas de Zamora	2.071.066	32.000.000	60.000.000	2009	2010	100%	0%	2009	2013
354	62	0	3	76	Mejoras en los entornos a las estaciones - Municipio	9.202.344	10.000.000	9.202.344	2008	2009	100%	100%	2009	2009
354	62	0	3	77	Mejoras en los entornos a las estaciones Zona 1	18.333.791	36.000.000	53.950.536	2008	2010	100%	72%	2009	2010
354	62	0	3	78	Mejoras en los entornos a las estaciones Zona 2	5.234.605	39.600.000	80.156.812	2009	2010	100%	63%	2009	2013
354	62	0	4	51	Constr. Alteo Terraplen Viaducto Laguna La Picasa	114.877.304	140.398.980	114.877.304	2005	2008	100%	100%	2008	2010
Promedio MINPLAN						34.269.855	32.939.155	49.912.477	2006	2007	100%	87%	2007	2009

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
ENOHSA														
613	20	0	2	52	1° Tramo Colectores Cloacales y Estaciones Elev	52.433.288	51.919.340	52.433.288	2005	2007	100%	100%	2005	2010
613	20	0	2	53	2° Tramo Colectores Cloacales y Estaciones Elev	29.355.038	22.700.971	29.355.038	2005	2006	100%	100%	2006	2010
613	20	0	2	51	Construcción Planta Depuradora Cloacal Hurlin	26.615.820	19.303.413	26.615.820	2005	2006	100%	100%	2005	2007
613	20	0	3	51	Planta Potabilizadora, Ampliación y Optimizaci	67.473.368	62.890.664	67.473.368	2005	2007	100%	100%	2005	2010
613	20	0	3	52	Optimización de los Servicios de Agua Potable, C	40.404.157	29.609.929	40.404.157	2005	2007	100%	100%	2005	2010
613	20	0	4	51	Rehabilitación y ampliación de planta depurad	33.961.988	31.171.209	33.961.988	2005	2008	100%	100%	2005	2008
613	20	0	5	51	Colector Cloacal y Planta Depuradora Lago San f	89.136.287	59.574.878	89.136.287	2006	2007	100%	100%	2006	2009
613	20	0	6	51	Construcción de Acueducto Trelew-Puerto Madry	57.011.469	57.002.922	57.011.469	2006	2007	100%	100%	2006	2007
613	20	0	7	51	Construcción Emisario Submarino (Mar del Plat	25.607.582	73.000.000	146.132.097	2007	2009	100%	15%	2009	2013
613	20	0	8	52	Colectores Cloacales y Estaciones Elevadoras (M	50.581.667	35.000.000	50.581.667	2006	2008	100%	100%	2006	2010
613	20	0	8	51	Construcción de Planta Depuradora Cloacal (Mc	48.325.804	33.819.513	48.325.804	2005	2007	100%	100%	2006	2010
613	20	0	9	52	Colectores Cloacales y Estaciones Elevadoras (M	58.241.343	56.430.244	58.241.343	2005	2008	100%	100%	2006	2010
613	20	0	9	51	Construcción Planta Depuradora Cloacal (Merl	42.754.352	35.196.052	42.754.352	2005	2007	100%	100%	2005	2010
613	20	0	10	51	Construcción de Acueductos para 25 Pozos El Pa	42.377.498	23.917.355	42.377.498	2006	2008	100%	100%	2006	2010
613	20	0	10	52	Perforaciones 25 Pozos El Pato (Berazategui - Bs	4.995.187	215.241	4.995.187	2006	2008	100%	100%	2007	2010
613	20	0	11	51	Construcción Cloaca Máxima y Planta Depurad	22.575.441	13.046.425	22.575.441	2005	2007	100%	100%	2005	2007
613	20	0	12	51	Construcción Planta de Tratamientos de Líquidos	21.654.183	12.314.143	20.191.804	2006	2008	100%	67%	2007	2012
613	20	0	13	51	Cloacas y Depuradoras (Lago San Roque - Cosqu	72.410	34.444.884	100.000.000	2006	2008	100%	0%	2009	2012
613	20	0	14	51	Construcción de Acueducto La Laguna Laboulaye	107.209.870	30.000.000	107.209.870	2006	2008	100%	100%	2007	2010
613	20	0	15	51	Optimización y Rehabilitación Planta de Tratam	73.121.688	52.840.070	85.604.025	2005	2007	100%	69%	2007	2012
613	20	0	16	52	Optimización de Sistemas de Provisión de agua	128.176.736	62.305.683	128.176.736	2006	2008	100%	100%	2006	2010
613	20	0	16	51	Optimización de Sistemas de Distribución de ag	50.531.341	42.269.084	50.531.341	2006	2007	100%	100%	2006	2010
613	20	0	17	51	Sistema Cloacal Localidad Eduardo Castex (La Pa	33.580.819	22.181.316	33.580.819	2006	2009	100%	100%	2007	2010
613	20	0	19	51	Obra Sistema Agua Potable y Red de Cloacas Igu	24.829.770	21.049.380	33.227.172	2006	2008	100%	62%	2008	2012
613	20	0	20	51	Construcción Acueducto Villa Regina (Río Negro)	30.570.229	14.846.039	30.570.229	2006	2007	100%	100%	2007	2010
613	20	0	21	51	Construcción Planta Depuradora y Redes Cloaca	14.992.825	8.683.720	14.992.825	2005	2007	100%	100%	2007	2010
613	20	0	22	52	Construcción Redes Cloacales Subsistema Cloac	63.907.280	39.247.669	63.907.280	2006	2009	100%	100%	2006	2010
613	20	0	22	51	Construcción Planta Tratamiento Líquidos Cloac	39.657.577	21.353.895	39.657.577	2006	2008	100%	100%	2006	2010
613	20	0	23	51	Construcción de Acueducto Centro Oeste (Santa	184.041.740	108.632.871	184.041.740	2006	2007	100%	100%	2006	2010
613	20	0	24	52	Remodelación Planta Depuradora y Colectores V	41.408.478	28.935.184	51.482.505	2006	2007	100%	72%	2006	2012
613	20	0	24	51	Construcción de Planta Depuradora Norte (Tand	427.359	7.000.000	10.000.000	2006	2007	100%	2%	2006	S/D
613	20	0	25	51	Construcción Perforaciones Agua Potable (Tandi	17.244.885	17.182.683	17.244.885	2006	2007	100%	100%	2006	2007
613	20	0	27	51	Subacueducto Cisterna Ciudadela Comodoro Riv	20.195.110	7.900.000	20.195.110	2006	2008	100%	100%	2008	2010
613	20	0	29	51	Construcción Colectora Cloacal Oeste Tramo 2º	31.055.989	12.800.000	56.853.523	2006	2007	100%	95%	2008	2013
613	20	0	30	52	Optimización del Sistema de Desagües de la Ciud	12.208.546	5.000.000	12.208.546	2006	2007	100%	100%	2007	2010
613	20	0	30	51	Optimización del Sistema de Agua Potable de la	8.900.161	4.612.067	9.627.696	2006	2007	100%	92%	2007	2013
613	20	0	33	51	Ampliación Acueducto El Cadillal (Tucumán)	2.424.750	6.000.000	57.179.146	2006	2007	100%	32%	2009	2015
613	20	0	42	51	Optimización de Sistema de Provisión y Distribu	4.490.243	28.000.000	133.897.665	2007	2010	100%	35%	2009	2012
613	20	0	48	51	Construcción de Acueducto Río Colorado (Salta)	70.078.480	24.000.000	70.078.480	2007	2010	100%	100%	2007	2010
613	20	0	60	51	Sistema de Provisión de Agua Potable Gualaguay	10.369.733	10.500.000	48.000.000	2007	2009	100%	95%	2009	2012
613	20	0	64	51	Construcción de Planta de Tratamiento y Redes d	25.088.831	10.000.000	39.898.173	2007	2010	100%	65%	2008	2013
613	20	0	78	51	Construcción Acueducto Alto Comedero (Jujuy)	701.308	10.000.000	10.000.000	2007	2008	100%	7%	2007	2013
613	20	0	93	51	Acueducto Comodoro Rivadavia - Rada Tilly - (Cl	32.418.954	15.023.029	27.247.470	2006	2009	100%	83%	2008	2013
613	20	0	99	56	Construcción del Sistema Cloacal - Rosario Oest	14.339.593	12.500.000	65.891.496	2008	2009	100%	49%	2008	2012
Promedio ENOHS						39.898.845	28.964.088	53.042.521	2006	2008	100%	83%	2007	2011

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
OCCOVI														
659	17	0	1	51	Autovía Cañuelas-Mte. Grande - Sección 4 y 5 - R	66.396.454	51.799.171	66.396.454	2005	2007	100%	100%	2006	2010
659	17	0	2	52	Mejora de Intersección RN N° 3 (650,17) con RN	2.146.203	2.000.000	2.146.203	2005	2007	100%	100%	2005	2007
659	17	0	3	51	Autovía Mar Del Plata-Balcarce I Tramo - R.226 -	29.222.303	21.378.204	29.222.303	2005	2007	100%	100%	2006	2007
659	17	0	4	51	Autovía Mar del Plata-Balcarce II Tramo - R.226	62.553.212	108.853.485	113.726.830	2005	2007	100%	82%	2009	2011
659	17	0	5	51	Mejora en Travesía Urbana RN N° 205 Km 66-Caf	5.543.364	3.778.920	5.543.364	2006	2008	100%	100%	2006	2008
659	17	0	5	52	Mejora Intersección e Iluminación RN N° 5 -Km 2	3.779.302	2.290.000	3.779.302	2006	2008	100%	100%	2008	2008
659	17	0	6	52	Mejora en Travesía Urbana RN N° 188 Km 156,80	6.208.297	3.350.066	5.820.903	2006	2008	100%	99%	2007	2011
659	17	0	8	51	Autopista Luján -Mercedes - Sección I - RN N° 5 I	24.518.238	40.886.307	49.579.225	2006	2007	100%	77%	2007	2013
659	17	0	8	52	Autopista Luján -Mercedes - Sección III - RN N° 5	73.423.708	60.167.927	97.452.718	2006	2007	100%	4%	2006	2014
659	17	0	9	51	Ampliación Tercer Carril RN N° 9 Km 72.60 - Km 2	114.229.110	80.266.598	152.041.582	2005	2008	100%	89%	2006	2012
659	17	0	10	52	Mejora en travesía urbana - RN N° 11 km. 787,23	11.491.844	6.795.563	11.821.950	2006	2008	100%	88%	2007	2012
659	17	0	12	51	Obra en RN N° 5-Tramo empalme RN N° 8-empalm	38.819.990	25.800.000	44.339.552	2005	2007	100%	96%	2008	2011
659	17	0	13	52	Adecuación de Acceso RN N° 34 Km 387 - Ceres -	9.462.094	5.320.000	9.462.094	2006	2008	100%	100%	2007	2010
659	17	0	14	51	Iluminación intersección RN N° 3 Azul,RN N° 205	606.806	S/D	S/D	2005	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
659	17	0	14	52	Construcción Pasarelas Peatonales RN N° 3Km 7	639.401	698.301	639.401	2005	2007	100%	100%	2005	2005
659	17	0	14	53	Rotonda Acceso a Wheelwright Santa Fe RN N° 8	2.728.657	1.886.225	2.728.657	2005	2007	100%	100%	2005	2005
659	17	0	14	54	Apertura paso nivel de colectoras RN N° 226 Km. 4	513.892	S/D	513.892	2005	2006	100%	100%	2005	2005
659	17	0	14	55	Travesía Urbana Río Cuarto Córdoba RN N° 8 Km	470.717	471.717	470.717	2005	2007	100%	100%	2005	2005
659	17	0	14	56	Construcción Pasarelas Peatonales RN N° 9 Km 3	611.709	612.709	611.709	2005	2007	100%	100%	2005	2005
659	17	0	14	57	Mejora Acceso a Mercedes	1.790.843	S/D	S/D	2005	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
659	17	0	14	58	Mejora de colectoras Lima-Zarate (Bs.As) RN N° 9	1.912.455	S/D	1.912.455	2005	2005	100%	100%	2005	2006
659	17	0	14	59	Mejora Intersección y Construcción Colectoras F	1.354.362	1.279.782	1.354.362	2005	2007	100%	100%	2005	2005
659	17	0	14	62	Mejora Intersección RN N° 19 Km127,2 intersec	1.457.012	S/D	1.457.012	2005	2005	100%	100%	2005	2006
659	17	0	14	63	Travesía Urbana RN N° 188 Km 8,0-112,0 C.Salle	849.552	680.979	849.552	2006	2008	100%	100%	2006	2008
659	17	0	14	64	Iluminación de distribuidor tipo trebol intersec	426.285	S/D	S/D	2005	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
659	17	0	14	65	Construcción pasarelas peatonales RN N° 11, RN	911.412	S/D	S/D	2005	2005	100%	S/D	S/D	S/D
659	17	0	14	66	Mejora Acceso a Vedia Bs. As. RN N° 7 Km	3.996.140	1.792.666	2.986.897	2006	2007	100%	S/D	S/D	S/D
659	17	0	14	67	Mejora Acceso a Alberti e Iluminación RN N° 5	1.412.739	1.165.838	1.412.739	2005	2007	100%	100%	2005	2006
659	17	0	14	68	Mejora Acceso Canalizado a la Laguna de Lobos	672.657	820.781	672.657	2005	2007	100%	100%	2005	2005
659	17	0	14	69	Rotonda e intersección RN N° 7 Y RP N° 33 Rufind	1.702.300	S/D	1.702.300	2005	2005	100%	100%	2005	2006
659	17	0	14	70	Construcción de rotonda en intersección RN N° 1	1.284.351	S/D	S/D	2005	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
659	17	0	14	74	Acceso a Villa Ramallo RN N° 9 Km 207,00 Bs.	1.143.854	980.200	1.143.854	2006	2008	100%	100%	2007	2010
659	17	0	14	76	Mejora Intersección Acceso Hersilia Santa Fe RN	3.078.247	2.632.733	3.078.247	2006	2008	100%	100%	2007	2008
659	17	0	14	78	Mejora Acceso Canalizado RN N° 33 Km 743,8 Ca	3.743.758	2.824.500	3.743.758	2006	2008	100%	100%	2008	2010
659	17	0	14	79	Mejora Intersección Acceso a S.Esteban-Los Coc	1.943.843	1.519.200	11.579.064	2006	2008	100%	0%	2011	2011
659	17	0	14	80	Mejora de Acceso a Pinto Santiago del Estero RN	1.441.670	1.441.669	1.441.670	2005	2006	100%	100%	2005	2006
659	17	0	14	82	Construcción Intersección Canalizada RN N° 12	1.474.598	1.703.000	1.474.598	2006	2008	100%	100%	2007	2007
659	17	0	16	51	Iluminación intersección RN N° 19 Int.RP N° 10 -	999.216	870.000	999.216	2006	2008	100%	100%	2006	2007
659	17	0	17	54	Construcción pasarela peatonal RN N° 7 Vedia (265.883	S/D	S/D	2005	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
659	17	0	17	55	Construcción pasarela peatonal RN N° 5 Km74,1	346.400	356.500	346.400	2005	2007	100%	100%	2005	2007
659	17	0	21	51	Construcción pasarela peatonal RN N° 8 Km 78 -	263.905	379.020	263.905	2006	2008	100%	100%	2006	2007
659	17	0	22	51	Adecuación Acceso Este e Iluminación RN N° 7 Ki	1.017.879	S/D	1.017.879	2006	2006	100%	100%	2006	2006
659	17	0	22	52	Intersección Canalizada Iluminada - Acceso Oes	1.160.458	S/D	1.160.458	2006	2006	100%	100%	2006	2006
659	17	0	22	53	Intersección Canalizada Iluminada RN N° 7 Km 9	1.117.966	S/D	1.117.966	2006	2006	100%	100%	2006	2006
659	17	0	22	54	Iluminación Acceso Las Catitas RN N° 7 Km 954,1	950.727	S/D	950.727	2006	2006	100%	100%	2006	2006
659	17	0	24	51	Construcción Multitrocha RN N° 9 Km1547-1555	16.406.801	28.843.000	32.259.060	2005	2007	100%	97%	2009	2011
659	17	0	29	51	Construcción Bicisenda RN N° 12 Km. 1.023,87 R	8.005.280	6.595.257	8.005.280	2006	2008	100%	100%	2007	2008
659	17	0	30	51	Rotonda en Intersección RN N° 3 Km. 448,7- RP N	4.793.931	3.587.316	4.793.931	2005	2006	100%	100%	2007	2009

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
OCCOVI (cont.)														
659	17	0	30	52	Mejora de Acceso RN N° 5 Km 443 Trenque Lauqu	5.375.566	1.300.000	5.375.566	2007	2008	100%	100%	2007	2009
659	17	0	30	53	Adecuación de Acceso RN N° 7 Km 139 Carmen d	5.464.047	1.500.000	5.464.047	2007	2008	100%	100%	2007	2010
659	17	0	30	54	Mejora Intersección RN N° 11- Calle Sgo.Cabral	3.657.736	3.016.000	3.478.336	2005	2006	100%	95%	2007	2011
659	17	0	30	55	Adecuación de Acceso RN N° 34 Km. 252,60 -Sun	1.820.309	7.625.000	1.820.309	2005	2006	100%	100%	2006	2007
659	17	0	30	61	Mejora de Acceso RN N° 5 Km 443 Trenque Lauqu	6.474.212	3.000.000	6.474.212	2007	2008	100%	100%	2008	2010
659	17	0	31	51	Construcción de terceras trochas RN N° 12 Km 13	2.625.213	18.945.919	18.945.919	2005	2006	100%	79%	2006	S/D
659	17	0	35	51	Construcción de terceras Trochas RN N° 12 Km 13	120.419.543	31.181.495	123.178.807	2006	2007	100%	94%	2006	2011
659	17	0	36	51	Construcción distribuidor de Bernal-Calle Espor	11.458.982	13.869.396	11.458.982	2005	2006	100%	100%	2005	2007
659	17	0	37	51	Readecuación Acceso Planta Urbana RN N° 5 km	7.000.467	6.035.921	7.000.467	2006	2008	100%	100%	2006	2010
659	17	0	38	51	Doble vía Santa Rosa-Gral. San Martín RN N° 7 km	128.540.137	78.918.314	128.540.137	2005	2007	100%	100%	2005	2010
659	17	0	39	51	Autopista Luján - Mercedes - Etapa I, Sección II R	28.646.407	29.085.879	28.646.407	2005	2008	100%	100%	2005	2010
659	17	0	40	51	Ensanche de Puente sobre Río Dulce RN N° 9 Km.	5.830.389	5.422.251	5.830.389	2006	2007	100%	100%	2006	2007
659	17	0	48	52	Construcción pasarela RN N° 33 km 713 Chabas	807.605	807.605	807.605	2006	2006	100%	100%	2006	2006
659	17	0	63	51	Iluminación Int. RN N°9 Km 227,03 con RN N° 18	583.881	1.155.338	583.881	2006	2008	100%	100%	2006	2006
659	17	0	64	51	Iluminación RN N° 11 (Km 1000-1002) Resistenc	374.992	330.000	374.992	2006	2007	100%	100%	2006	2006
659	17	0	65	51	RN N° 9 Km 54 Loma Verde, Escobar; RN. N° 9 - RN	749.773	795.000	4.060.000	2006	2008	100%	S/D	S/D	S/D
659	17	0	65	55	Edificio Cuerpo de Apoyo a los Servicio Viales - F	311.117	963.890	311.117	2007	2009	100%	100%	2007	2010
659	17	0	67	51	Pavimentación Calle Colectora, Iluminación y Co	3.543.565	4.026.447	3.543.565	2006	2008	100%	100%	2006	2007
659	17	0	68	51	Iluminación Distribuidor Funes-Autpista Rosari	737.229	727.138	737.229	2006	2008	100%	100%	2007	2007
659	17	0	69	51	Intersección Canalizada para Giro Camiones	4.945.087	4.517.058	4.945.087	2006	2008	100%	100%	2007	2010
659	17	0	69	52	Intersección Canalizada para Giro Camiones RN	3.643.354	3.049.000	3.643.354	2006	2008	100%	100%	2007	2008
659	17	0	69	53	Mejora Travesía Urbana RN N° 8 Venado Tuerto S	2.104.759	1.500.000	2.104.759	2007	2008	100%	100%	2007	2008
659	17	0	70	51	Construcción Pasarela Peatonal RN N° 11 Barrio	28.770	347.744	376.515	2006	2008	100%	S/D	S/D	S/D
659	17	0	71	51	Rama de Salida Km.21 Autopista Richieri - Buend	692.565	760.000	692.565	2006	2008	100%	100%	2006	2009
659	17	0	72	51	Mejora en Corredor Vial 29	3.526.399	50.000.000	50.000.000	2007	2009	100%	33%	2009	2012
659	17	0	74	51	Autovia RN N° 226 y Rotonda en intersección con	18.815.409	30.000.000	45.750.975	2007	2009	100%	91%	2008	2011
659	17	0	75	51	Rama de Salida Km.21 Autopista Richieri - Buend	7.666.106	5.500.000	7.666.106	2007	2008	100%	100%	2007	2010
659	17	0	78	51	Acceso a Gualaguaychú RN N° 14 Entre Ríos	23.128.584	23.800.000	23.128.584	2007	2009	100%	100%	2008	2010
659	17	0	81	52	Mejora Intersección y Colectora RN N° 5 km 208	6.402.040	3.000.000	7.656.191	2007	2008	100%	83%	2007	2011
659	17	0	81	56	Mejora de Acceso a Coronel Dorrego - Construcc	4.313.479	2.500.000	3.953.285	2007	2008	100%	31%	2009	2011
659	17	0	81	59	Mejora de Intersección e Iluminación Base Area	1.053	2.800.000	2.800.000	2007	2008	100%	S/D	S/D	S/D
659	17	0	82	58	Mejoras travesías urbanas en RN N° 11	2.663.793	2.170.995	2.663.793	2007	2010	100%	100%	2008	2010
659	17	0	85	51	Autopista Mesopotámica - Tramo Ceibas-Gualeg	234.905.094	130.199.296	259.984.557	2007	2009	100%	43%	2007	S/D
659	17	0	86	51	Autovia RN N° 5 Mercedes - Chivilcoy-Provincia d	4.995.038	3.950.000	4.995.038	2007	2010	100%	100%	2009	2010
659	17	0	88	51	Mejoras Acceso a Aeropuerto y al Parque Indust	5.738.521	4.710.416	5.738.521	2007	2009	100%	100%	2007	2009
659	17	0	89	51	Mejora RN N° 36 Sección Variante Perilago Alma	1.979.073	46.300.000	55.250.000	2007	2009	100%	23%	2009	2012
659	17	0	96	51	Pavimentación Urbana RN N° 22 KM 1212.40 Cip	7.670.109	8.448.647	7.670.109	2008	2009	100%	100%	2009	2010
659	17	0	98	51	Intersección Rotacional en RN N° 205 y Acceso R	9.378.820	5.783.000	9.378.820	2008	2011	100%	100%	2009	2010
Promedio OCCOVI						17.816.295	14.158.993	22.500.795	2006	2008	100%	91%	2007	2009

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
DNV														
604	22	1	3	51	Ruta N° 231 Aduana - Límite con Chile	21.441.212	6.609.000	21.441.212	2001	2002	100%	100%	2003	2010
604	22	1	4	51	Ruta N° 9 Ugchara Puesto del Marques	3.596.289	6.118.000	3.596.289	1997	2002	100%	100%	2003	2010
604	22	1	5	51	Ruta N° 9 Puesto del Marques - La Quiaca	6.588.729	8.913.000	6.588.729	1997	2002	100%	100%	2003	2010
604	22	1	6	51	Ruta N° 34 Antilla - Rosario de la Frontera (Secci	3.494.451	16.626.000	3.494.451	1997	2002	100%	100%	2003	2010
604	22	1	7	51	Ruta N° 7 Variante Alta Potrerillos	33.504.357	11.076.000	34.711.000	2001	2002	100%	99%	2003	2012
604	22	1	8	51	Ruta N° 34 Antilla - Rosario de la Frontera (Secci	8.933.798	17.619.000	8.933.798	1997	2002	100%	100%	2003	2010
604	22	2	2	51	RN N° 40- Tramo Agua Clara-El Eje	96.002.220	89.010.000	96.002.220	2003	2005	100%	100%	2006	2010
604	22	2	6	51	Límite con Chaco - El Cabure Sección II	43.692.600	7.623.000	56.912.000	2003	2005	100%	91%	2007	2012
604	22	2	14	51	Ruta N° 40 Malargue - Límite con Neuquén	15.081.883	35.574.000	15.081.883	2004	2007	100%	100%	2005	2010
604	22	2	23	51	Ruta N° 16 Límite con Chaco-El Caburé Sección L	59.047.391	45.290.000	59.047.391	2007	2007	100%	100%	2007	2010
604	22	2	34	51	Ruta N° 158 Villa María - Río Cuarto	181.035.392	22.143.000	235.303.000	2003	2006	100%	98%	2007	2012
604	22	2	35	51	Chucul - Río Cuarto	30.246.527	28.000.000	31.740.000	2004	2007	100%	97%	2008	2012
604	22	2	40	51	RN N° 7 Tramo Lujan de Cuyo-Potrerillos	702.570	S/D	S/D	2006	S/D	S/D	S/D	2009	S/D
604	22	2	47	51	Malargue - Límite con Neuquén	12.770.670	12.935.000	12.770.670	2004	2007	100%	100%	2005	2010
604	22	2	51	51	Cimen Aike - Aymond	58.874.279	24.744.000	32.059.860	2004	2007	100%	98%	2004	2012
604	22	2	53	51	Ruta N° 14 - Intersección RP N° 16 - Intersección	84.728.352	60.340.000	135.648.154	2006	2008	100%	98%	2006	2012
604	22	2	53	52	Ruta N° 14 - Intersección RP N° 20 - Empalme RP	67.259.384	90.000.000	146.265.462	2006	2008	100%	90%	2007	2012
604	22	2	53	53	Ruta N° 14 - Empalme RP J (Colonia Elía) - Arroyo	52.602.011	108.000.000	191.147.483	2006	2008	100%	32%	2007	2014
604	22	2	53	54	Ruta N° 14 - Arroyo Colman - Empalme RP N° 29	162.715.085	105.000.000	249.633.000	2006	2008	100%	84%	2007	2013
604	22	2	53	55	Ruta N° 14 - Empalme RP 29 - Ubajay	195.947.989	105.000.000	304.814.000	2006	2008	100%	76%	2007	2012
604	22	2	53	56	Ruta N° 14 - Ubajay - Empalme RN N° 18	92.890.938	108.000.000	225.860.021	2006	2008	100%	28%	2007	2013
604	22	2	53	57	Ruta N° 14 - Empalme RN N° 18 - Arroyo Ayuí Gra	166.977.738	96.000.000	275.023.415	2006	2008	100%	58%	2007	2013
604	22	2	53	58	Ruta N° 14 - Arroyo Ayuí Grande - Arroyo Mandis	186.278.811	105.000.000	220.769.000	2006	2008	100%	90%	2007	2012
604	22	2	53	59	Ruta N° 14 - Arroyo Mandisoví Grande - Río Mocc	146.033.908	108.000.000	246.858.000	2006	2008	100%	71%	2007	2013
604	22	2	53	60	Ruta N° 14 - Río Mocoretá - Arroyo Curupucay	108.370.490	102.000.000	198.117.000	2006	2008	100%	54%	2007	2013
604	22	2	53	61	Ruta N° 14 - Arroyo Curupucay - Empalme RN N°	72.861.142	87.000.000	221.660.668	2006	2008	100%	40%	2007	2013
604	22	2	53	62	Ruta N° 14 - Empalme RN N° 127 - Establecimient	109.952.466	93.000.000	225.027.157	2006	2008	100%	56%	2007	2013
604	22	2	53	63	Ruta N° 14 - Establecimiento San Agustín - Empal	119.747.838	90.000.000	192.778.681	2006	2008	100%	61%	2007	2013
604	22	2	53	64	Ruta N° 14 - Empalme RP 126 - Empalme RN N° 11	95.274.271	81.000.000	210.412.711	2006	2008	100%	79%	2007	2013
604	22	2	53	65	Ruta N° 117 - Empalme RN N° 14 - Av. Belgrano A	41.798.944	24.000.000	153.456.400	2006	2008	100%	50%	2007	2013
604	22	3	1	51	Obras Menores con Provincias y Municipios	71.428.896	9.510.000	68.000.000	2002	2002	100%	92%	2003	2014
604	22	3	2	51	RN N° 76 Vinchina - Alto Jague	54.636.483	25.624.000	91.186.002	1999	2005	100%	76%	2005	2012
604	22	3	3	51	RN N° 76 Punta del Agua - Pircas Negras Sección	21.166.212	99.657.000	99.802.655	1999	2003	100%	97%	2006	2012
604	22	3	4	51	RN N° 76 Punta del Agua - Pircas Negras Sección	94.015.758	45.882.000	101.301.000	1999	2003	100%	99%	2006	2012
604	22	3	5	51	RN N° 76 Punta del Agua - Pircas Negras Sección	24.613.050	22.109.000	24.613.050	1999	2002	100%	100%	2006	2010
604	22	3	6	51	Conexión Vial La Rioja - Chilecito (Sección I)	15.121.256	23.366.000	15.121.256	1999	2003	100%	100%	2006	2010
604	22	3	8	51	Conexión Vial La Rioja - Chilecito (Sección III)	32.162.879	16.790.000	45.706.167	1999	2002	100%	94%	2005	2012
604	22	3	9	51	RP N° 11 - Famatina Límite con Catamarca Secci	20.016.298	10.243.000	27.833.000	1999	2002	100%	99%	2005	2012
604	22	3	10	51	RN N° 14 Tramo Dos de Mayo- San Pedro- Provin	124.838	S/D	S/D	2005	S/D	S/D	S/D	2006	S/D
604	22	3	11	51	RP N°19 Wanda - Deseado	9.563.300	32.610.000	32.846.237	1991	2002	100%	88%	2003	2012
604	22	3	12	51	Ruta N° 76 Alto Jague - Punta del Agua	21.729.693	3.739.000	21.729.693	1999	2002	100%	100%	2007	2010
604	22	3	13	51	Ataliva Roca - Santa Rosa	24.877.921	14.218.000	28.524.000	2001	2003	100%	99%	2003	2012
604	22	3	14	51	RP N° 101 Acceso al Alcazar	31.881.443	41.997.000	47.155.000	1993	2002	100%	99%	2003	2012
604	22	3	15	51	Ruta Internacional Paso de Jama en la Provincia	139.054.259	88.064.000	209.057.000	2000	2002	100%	97%	2003	2012
604	22	3	19	51	Ruta N° 3 - Planta LU12 - Calle Italia Autovía	116.516.338	82.236.000	119.559.000	2005	2009	100%	77%	2005	2014
604	22	3	20	51	Ruta N° 25 Puente sobre el Río Chubut	12.690.777	9.000.000	12.768.033	2004	2007	100%	91%	2004	2012
604	22	3	21	51	Ruta N° 244 Paso Pehuénche Sección I	14.632.096	10.724.000	14.632.096	2000	2002	100%	100%	2003	2010
604	22	3	23	51	Empalme RN N° 9/34 - Acceso Ciudad de Salta	6.774.338	15.305.000	15.426.458	1997	2002	100%	95%	2003	2012

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
DNV (cont.)														
604	22	3	25	51	Ruta N° 95 Empalme Ruta N° 286- Límite con Ch	107.193.322	50.000.000	107.193.322	2005	2010	100%	100%	2006	2010
604	22	3	26	51	Ruta N° 95 Empalme Ruta N° 286- Límite con Cha	58.403.404	74.065.000	58.403.404	2005	2009	100%	100%	2006	2010
604	22	3	27	51	R N° 008 - Losa S/ Ex vías FCGBM -Empalme Av Be	28.150.937	30.000.000	165.056.000	2005	2010	100%	33%	2009	2014
604	22	3	28	51	Ruta N° 101 Bernardo de Yrigoyen - San Antonio	71.349.174	45.686.000	71.349.174	2001	2004	100%	100%	2003	2010
604	22	3	75	51	Ruta N° 98 Vera-Tostado Km77-Km123,43	18.018.201	16.647.000	18.018.201	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	3	76	51	Ruta N° 101 San Antonio - Piñalito	79.100.642	67.442.000	79.100.642	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	3	86	51	Ruta N° 23 Valcheta - Musters Km. 77 - 105	42.877.230	19.924.000	42.877.230	2004	2009	100%	100%	2005	2010
604	22	3	86	52	Ruta N° 23 Musters - Teniente Maza Km.105 - 13	40.408.950	26.152.000	40.408.950	2005	2007	100%	100%	2006	2010
604	22	3	86	53	Ruta N° 23 Teniente Maza - Ramos Mejía Km. 137	45.644.064	32.931.000	45.644.064	2006	2009	100%	100%	2006	2010
604	22	3	86	54	Ruta N° 23 Valcheta - Pilcaniyeu - Ramos Mexía	29.807.002	20.737.000	29.484.000	2006	2010	100%	96%	2006	2012
604	22	3	86	55	Ruta N° 23 Talcahuala - Sierra Colorada	28.185.072	21.728.000	28.185.072	2006	2010	100%	100%	2006	2010
604	22	3	86	56	Ruta N° 23 - Sierra Colorada - Los Menucos - Km.	76.874.376	56.498.000	77.348.000	2007	2010	100%	99%	2007	2012
604	22	3	86	57	Ruta N° 23 - Los Menucos - Maquinchao - Km.265	87.900.833	90.999.000	87.900.833	2006	2010	100%	100%	2007	2010
604	22	3	86	58	Ruta N° 23 - Mquinchao - Jacobacci - Km.340-410	22.059.893	60.000.000	200.000.000	2007	2011	13%	98%	2009	2012
604	22	3	88	51	Ruta N° 3-281-Caleta Olivia-Gran Bajo San Julián	177.563.489	107.720.000	131.522.000	2007	2012	87%	63%	2007	2012
604	22	4	1	51	Rehabilitaciones Menores	139.578.343	2.125.000	120.000.000	2002	2002	100%	100%	2002	2002
604	22	4	2	51	Las Tucumanesas - Sayogasta	11.104.489	9.876.000	11.104.489	1996	2007	100%	100%	2006	2010
604	22	4	2	52	RN N° 40 - Las Tucumanesas - Sayogasta Sección	24.828.961	42.668.000	24.828.961	2007	2009	100%	100%	2008	2010
604	22	4	3	51	R N° 258 - Variante desde RN N° 237	14.703.457	15.079.000	14.703.457	1999	2002	100%	100%	2003	2010
604	22	4	4	51	RP N° 40-Límite con San Juan-Villa Unión-La Rioja	120.252	S/D	S/D	1999	2002	100%	97%	2006	S/D
604	22	4	5	51	San Roque-Huaco	19.209.782	41.000.000	150.000.000	2005	2008	100%	60%	2009	2013
604	22	4	8	51	RN N° 34 Empalme RN N° 81-Gral Mosconi	111.844	S/D	111.844	2006	2006	100%	100%	2006	2006
604	22	4	11	51	RN N° 40-Bajada del Agrio-Chos Malal Pcia. de N	988.526	2.991.000	988.526	1996	2002	100%	100%	2004	2010
604	22	4	17	51	RN N° 40 - Las Cuevas - Palo Seco (Sección I)	270.256	S/D	270.256	1997	2002	100%	100%	2007	2007
604	22	4	22	51	RN N° 3 - Río Milna - Rancho Hambre	31.195.249	14.339.000	16.289.000	1999	2002	100%	99%	2003	2012
604	22	4	25	51	La Matanza	76.696.273	56.000.000	58.689.000	2005	2008	100%	93%	2005	2012
604	22	4	25	52	La Matanza Sección II Km.29,2 - Km.37,86	250.095.773	124.377.000	250.095.773	2005	2010	100%	100%	2006	2010
604	22	4	25	53	La Matanza Sección III Km.37,86-Km.46,3	117.406.300	62.019.000	131.138.000	2006	2010	100%	99%	2006	2012
604	22	4	29	51	Comodor Rivadavia - Rada Tilly	34.143.451	25.192.000	35.624.000	2005	2008	100%	95%	2005	2012
604	22	4	30	51	Acceso a Rada Tilly - Caleta Olivia - Sección I	69.274.148	56.000.000	231.656.442	2005	2008	100%	22%	2009	2012
604	22	4	31	51	Acceso a Rada Tilly - Caleta Olivia - Sección II	91.207.409	100.000.000	353.376.308	2005	2008	100%	16%	2008	2015
604	22	4	32	51	Uapallata Límite con Chile-Cobertizos	13.989.212	11.688.000	13.989.212	2002	2004	100%	100%	2003	2010
604	22	4	34	51	Puente sobre Río Las Vueltas - Villa Turística El C	42.499.592	17.366.000	42.499.592	2005	2008	100%	100%	2005	2010
604	22	4	39	51	Río Marapa - principio de autopista Sección III	175.106.766	40.100.000	206.580.000	2003	2006	100%	99%	2007	2012
604	22	4	40	51	Río Marapa - principio de autopista Sección IV	84.937.632	72.642.000	86.183.000	2003	2006	100%	98%	2004	2012
604	22	4	42	51	Ruta N° 40S -Límite con Chubut- Perito Moreno	89.500.534	48.400.000	119.445.000	2005	2008	100%	75%	2006	2012
604	22	4	43	51	Conexión Vial Rutas N° 38 y N° 75 Circunvalació	38.252.014	22.801.000	37.242.886	2003	2006	100%	95%	2004	2012
604	22	4	44	51	El Puesto - Río La Troya	6.449.677	3.490.000	7.087.351	2003	2006	100%	92%	2003	2012
604	22	4	45	51	Acceso Este a Ciudad de Mendoza	13.636.715	13.072.000	13.636.715	2003	2006	100%	100%	2004	2010
604	22	4	46	51	Villa María Pilar - Autopista Rosario Córdoba	224.261.617	166.671.000	337.039.002	2002	2006	100%	92%	2003	2012
604	22	4	47	51	Campana - La Plata	507.167.544	339.880.000	507.167.544	2003	2006	100%	100%	2003	2010
604	22	4	48	51	RN N° 12 Cerrito - Empalme RN N° 127	7.218.190	7.173.000	7.218.190	2003	2007	100%	100%	2003	2010
604	22	4	49	51	RN N° 168 Acceso Ciudad de Santa Fe - Túnel Sub	6.474.600	6.850.000	6.474.600	2004	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	4	50	51	San Martín de los Andes Empalme Ruta N° 231 S	28.422.639	33.990.000	56.333.000	2005	2008	100%	43%	2005	2012
604	22	4	51	51	Ruta N° 3 - Variante Caleta Olivia	89.037.236	32.000.000	179.938.000	2005	2008	100%	39%	2006	2013
604	22	4	52	51	RP N° 510 - Valle Fértil - Los Balddecitos - Sección	14.674.572	11.574.000	14.674.572	2003	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	4	53	51	RN N° 143 - Santa Isabel - Chacharramendi - La P	1.501.143	7.723.000	1.501.143	2004	2007	100%	100%	2005	2010
604	22	4	54	51	Remodelación Cruce por Ciudad Clorinda	25.021.961	18.800.000	25.122.631	2005	2008	100%	94%	2005	2012

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
DNV (cont.)														
604	22	4	56	51	Ruta N° 158 San Francisco - Río Cuarto Gral Deh	15.757.618	12.719.000	15.757.618	2003	2007	100%	100%	2003	2010
604	22	4	57	51	Ruta N° 12 Esquina - Goya Puente sobre Río Corri	688.999	2.782.000	2.782.000	2005	2008	100%	0%	2007	S/D
604	22	4	58	51	Ruta N° 12 La Paz - Esquina Obra Falta en Pue	5.980.377	3.979.000	5.980.377	2005	2008	100%	100%	2007	2010
604	22	4	59	51	RP N° 11 Vte Victoria y Nexo Conexión Física Ros	32.252.222	22.237.000	32.252.222	2004	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	4	60	51	Conexión Vial Gral Paz - Acceso a Banfield	60.079.177	29.369.000	60.079.177	2003	2007	100%	100%	2003	2010
604	22	4	61	51	Conexión Eje Vial Sudoeste Banfield - Acceso a L	64.600.906	25.680.000	64.600.906	2003	2007	100%	100%	2003	2010
604	22	4	62	51	Acceso a Ranchos desde RP N° 29	3.422.010	2.461.000	3.528.327	2003	2007	100%	92%	2004	2012
604	22	4	63	51	San Javier - Panambi Sección Interpuentes	6.569.564	6.541.000	6.605.156	2003	2005	100%	87%	2003	2012
604	22	4	64	51	RN N° 81-Las Lomitas Límite con Salta - Empalme	448.662.174	15.747.000	23.844.293	2004	2008	100%	96%	2004	2012
604	22	4	65	51	Ex. RP N° 412- Variante,Quebrada Las Burras	13.711.622	4.399.000	5.475.458	2005	2008	100%	99%	2004	2012
604	22	4	66	51	Laguna Khami - Rancho Hambre	39.906.566	27.034.000	39.906.566	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	4	67	51	RN N° 3 - Kosovo - La Herradura	38.441.839	26.191.000	38.441.839	2004	2008	100%	100%	2005	2010
604	22	4	68	51	RN N° 3 - Repavimentación y Pavimentación Cruc	8.757.917	9.461.000	8.757.917	2003	2005	100%	100%	2004	2010
604	22	4	69	51	RN N° 288 - Puerto Santa Cruz - Punta Quilla	16.661.980	27.377.000	48.296.000	2003	2005	100%	89%	2004	2011
604	22	4	70	51	Acceso a Parque Nacional Glaciar Perito Moren	97.262.086	72.931.000	103.732.000	2003	2008	100%	98%	2004	2012
604	22	4	71	51	RN N° 40-Perito Moreno-Bajo Caracoles-Sección	84.700.141	68.066.000	80.745.000	2004	2008	100%	84%	2004	2011
604	22	4	72	51	RN N° 40 Tramo Tres Lagos Empalme RN N° 11	75.559.076	62.208.000	70.028.000	2004	2008	100%	96%	2004	2011
604	22	4	73	51	RN N° 40 - Tres Lagos - Empalme RP N° 11 - Sec Kr	59.032.249	49.961.000	59.913.000	2004	2008	100%	97%	2004	2011
604	22	4	74	51	RN N° 40 - Empalme RP N° 11 El Cerrito-Sección I	21.263.248	28.999.000	32.418.727	2003	2008	100%	88%	2004	2013
604	22	4	75	51	RN N° 40-Empalme RP N° 11-El Cerrito-Sección II	20.005.558	24.383.000	20.005.558	2003	2005	100%	100%	2004	2010
604	22	4	76	51	RN N° 40 - Tapi - Aike - Cancha Carrera	33.369.874	56.417.000	66.724.675	2000	2005	100%	80%	2004	2011
604	22	4	78	51	RN N° 40 - Cancha Carrera - Puente s/Río Turbio	28.162.707	28.336.000	28.413.531	2000	2007	100%	96%	2005	2011
604	22	4	79	51	RN N° 40-Cancha Carrera-Puente sobre Río Turbi	20.752.200	17.900.000	19.527.000	2001	2006	100%	98%	2005	2011
604	22	4	81	51	Variante Laguna La Picasa	66.856.304	44.956.000	66.856.304	2005	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	4	82	51	Autopista Rosario - Córdoba Sección I	1.881.942.876	615.000.000	501.087.766	2004	2008	100%	99%	2006	2012
604	22	4	82	53	RN N° 9 - Sección III 36 Empalme RP N° 59 Límite	245.355.745	323.703.000	669.910.604	2007	2013	33%	80%	2008	2012
604	22	4	82	54	RN N° 9 - Sección IV Límite Sta. Fe - Córdoba - Cañ	3.510.000	248.500.000	404.801.077	2007	2012	79%	99%	2007	2011
604	22	4	82	55	RN N° 9 - Sección V Cañada de Gómez - Carcarañ	3.570.968	30.153.000	414.260.717	2007	2012	84%	99%	2007	2011
604	22	4	83	51	General Belgrano- Gral Guemes	71.741.630	45.600.000	71.741.630	2005	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	4	84	51	Empalme RN N° 81- Límite c/Chaco	95.693.449	58.380.000	95.693.449	2005	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	4	84	52	RN N° 9 - Empalme RP N° 27 - Límite con Chaco - f	103.194.546	83.905.000	103.194.546	2007	2010	100%	100%	2007	2010
604	22	4	86	51	Límite c/Sta Fe - Bandera	78.631.828	51.896.000	78.631.828	2005	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	4	91	51	Luján de Cuyo - Tunuyán Sección I	24.003.213	18.794.000	21.266.000	2004	2007	100%	80%	2005	2011
604	22	4	92	51	RN N° 34-Cruce Urbano Ciudad Rafaela	63.409.814	27.880.000	63.409.814	2004	2008	100%	100%	2005	2010
604	22	4	93	51	RN N° 40 S Perito Moreno - Bajo Caracoles	16.875.340	60.000.000	168.753.000	2004	2008	100%	30%	2009	2014
604	22	4	94	51	RN N° 3 Gran Bajo San Julián - Río Gallegos	357.906.599	167.600.000	92.724.000	2005	2008	100%	72%	2005	2011
604	22	4	95	51	RN N° 40 S - P. Moreno - Bajo Caracoles	82.428.895	55.564.000	82.428.895	2004	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	4	96	51	RN N° 40 S - Bajo Caracoles - Tres Lagos	47.772.948	38.250.000	60.818.000	2005	2008	100%	78%	2006	2012
604	22	4	96	52	Bajo Caracoles-Tres Lagos R Olnie-Las Horquetas	51.969.085	73.850.000	116.944.000	2006	2011	83%	43%	2006	2013
604	22	4	96	53	Bajo Caracoles-Tres Lagos -Las Horquetas-Acces	90.590.651	62.170.000	94.665.000	2006	2010	100%	99%	2006	2011
604	22	4	96	54	Bajo Caracoles-Tres Lagos - Acc Ptes./Río Chico -	34.399.319	90.000.000	183.752.000	2006	2011	20%	49%	2008	2013
604	22	4	96	55	Bajo Caracoles-Tres Lagos -Gdor.Gregores-Lago	5.476.374	70.000.000	139.067.000	2006	2011	20%	36%	2009	2014
604	22	4	96	56	Bajo Caracoles-Tres Lagos - Lago Cardiel -Tres La	47.322.387	172.000.000	254.669.000	2006	2011	20%	5%	2009	2015
604	22	4	97	51	Ruta N° 12-Empalme RP N° 25-Pico Truncado	202.304.032	69.000.000	125.928.869	2005	2008	100%	70%	2007	2012
604	22	4	98	51	RN N° 40 S- 28 Noviembre-Rospentek	32.078.132	13.200.000	42.128.000	2004	2008	100%	78%	2006	2012
604	22	4	99	51	RN N° 40S-Tres Lagos-Empalme RP N° 11	65.890.964	49.962.000	83.552.000	2004	2008	100%	98%	2006	2012
604	22	5	1	51	Ruta 11 - A° 11 Corredor 28 Resistencia - Límite c	225.189.548	58.198.000	222.530.003	1998	2008	100%	90%	2003	2012
604	22	5	2	51	COT 31 Ruta N° 33 Bahía Blanca - Empalme RN N	223.687.801	52.599.000	234.366.004	1998	2008	100%	97%	2003	2012

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
DNV (cont.)														
604	22	6	6	51	Caucete - San Juan (Puente sobre Río San Juan y A	1.840.123	6.364.000	1.840.123	2004	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	6	7	51	Albardón - San Juan (Puente sobre Río San Juan)	2.541.758	7.209.000	2.541.758	2004	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	6	10	51	Río Gallegos - Comandante Piedrabuena (Puente	8.445.769	8.246.000	8.445.769	2004	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	6	11	51	Puente sobre Río Gallegos	17.341.939	7.225.000	18.898.455	2004	2007	100%	99%	2005	2011
604	22	6	16	51	Puente sobre Arroyo 2 Coronda	14.424.417	5.355.000	14.424.417	2004	2007	100%	100%	2008	2010
604	22	6	17	51	Puente sobre Arroyo 1 Coronda	1.156.470	1.470.000	6.406.000	2004	2007	100%	83%	2009	2012
604	22	6	28	51	Puente sobre Río San Lorenzo	16.677.512	12.750.000	18.924.000	2004	2007	100%	93%	2006	2011
604	22	6	36	51	Puente Zárate Brazo Largo	72.910.294	69.497.000	69.497.000	2004	2008	100%	85%	2004	2011
604	22	6	37	51	Puente sobre Río Coyle - Reparación de Fundació	8.800.090	10.525.000	10.712.104	2003	2006	100%	98%	2004	2011
604	22	6	40	51	Puente sobre Arroyo Feliciano	27.688.534	17.400.000	27.688.534	2005	2008	100%	100%	2007	2010
604	22	6	48	51	Ruta N° 123 - Esteros Batel y Batelitos - Puente N	15.392.938	11.000.000	15.661.638	2005	2009	100%	99%	2006	2011
604	22	6	54	51	Ruta N° 34 - Río Piedras - Pichanal - Puente sobe	6.430.321	9.600.000	24.491.000	2007	2010	100%	81%	2009	2012
604	22	7	1	51	Corredor Vial 1-Ruta N° 226-Obra 8-Tramo: Empa	8.608.186	8.823.000	8.850.894	2004	2008	100%	98%	2004	2011
604	22	7	1	52	Corredor Vial 1-Ruta N° 3 -Obra 10a-Tramo: Emp	6.618.999	6.855.000	6.884.182	2004	2008	100%	97%	2004	2011
604	22	7	1	53	Corredor Vial 1-Ruta N° 3 -Obra 10b-Tramo: Acc	15.331.669	6.669.000	15.331.669	2004	2007	100%	100%	2006	2010
604	22	7	2	51	Corredor Vial 2-Ruta N° 7-Obra 7 - Tramo: Alto N	12.737.010	12.722.000	12.737.010	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	2	52	Corredor Vial 2-Ruta N° 5-Obra 11a-Tramo: Salid	235.994	1.861.000	1.861.000	2004	2006	100%	11%	2004	S/D
604	22	7	2	53	Corredor Vial 2-Ruta N° 5-Obra 11b-Tramo: Cruc	17.126.811	10.681.000	17.126.811	2004	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	7	2	54	Corredor Vial 2-Ruta N° 5-Obra 13-Tramo: Epalm	13.321.154	13.651.000	13.321.154	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	3	51	Campana-Río Areco Km 77 Km 106	15.194.029	14.259.000	15.194.029	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	3	52	Ex RN N° 191-RN N° a-12 Sec Km188 -Km 278	45.287.109	41.290.000	45.287.109	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	3	53	Corredor Vial 3 Ruta N° 009-Obra 12-Tamo:Puert	10.448.710	6.573.000	10.448.710	2004	2007	100%	100%	2005	2010
604	22	7	3	54	Corredor Vial 3-Ruta N° 012-Obra 14-Tramo: Alt	6.869.620	6.672.000	6.869.620	2004	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	7	3	55	Corredor Vial 3-Ruta N° 11-Obra 15 -Tramo: Emp	7.542.820	4.481.000	7.542.820	2004	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	7	3	56	Corredor Vial 3-Ruta N° 11-Obra 16A-Tramo:Emp	2.565.982	2.766.000	2.565.982	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	3	57	Corredor Vial 3-Ruta N° 11-Obra 16B-Tramo:Emp	24.930.586	11.429.000	24.930.586	2004	2007	100%	100%	2006	2010
604	22	7	3	58	Corredor Vial 3-Ruta N° 188-Obra 17-Tramo:J.A	21.115.174	18.534.000	21.115.174	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	3	59	Corredor Vial 3-Ruta N° 188-Obra 18-Tramo:Emp	17.580.293	16.386.000	17.580.293	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	4	51	Corredor Vial 4-Ruta N° 33 - Obra 3 - Tramo Ruff	16.165.391	13.649.000	16.165.391	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	4	52	Corredor Vial 4-Ruta N° 33 - Obra 4 - Tramo Emp	18.628.922	16.631.000	18.628.922	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	4	53	Corredor Vial 4-Ruta N° 193 - Obra 29 - Sección I	33.148.205	15.914.000	36.304.000	2004	2007	100%	98%	2006	2011
604	22	7	4	54	Corredor Vial 4-Ruta N° 36 - Obra 22 - Prog Inici	30.001.364	6.703.000	30.001.364	2004	2007	100%	100%	2005	2010
604	22	7	5	51	Corredor Vial 5-Ruta N° 34-Obra 5A-Tramo Empa	23.918.344	22.936.000	23.918.344	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	5	52	Corredor Vial 5-Ruta N° 34-6A-Tramo Empalme R	1.626.426	1.688.000	1.626.426	2004	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	7	5	53	Corredor Vial 5-Ruta N° 34-6A-Tramo:Empalme R	14.932.813	7.802.000	14.932.813	2004	2008	100%	100%	2005	2010
604	22	7	5	54	Corredor Vial 5-Ruta N° 34-Obra 20-Tramo:Empa	2.741.535	2.573.000	2.741.535	2004	2007	100%	100%	2004	2010
604	22	7	5	55	Corredor Vial 5-Ruta N° 34-Obra 20-Tramo:Empa	29.965.970	24.118.000	29.965.970	2004	2008	100%	100%	2005	2010
604	22	7	5	56	Ruta N° 34 km 86-Km129	22.828.788	20.718.000	22.828.788	2004	2008	100%	100%	2005	2010
604	22	7	7	51	Corredor Vial 6-Ruta N° 16-Obra 9 Tramo:Makal	13.137.344	11.344.000	13.137.344	2004	2008	100%	100%	2004	2010
604	22	7	9	52	Corredor Vial 2- Ruta N° 7 Km 392-399	17.920.269	6.398.000	17.920.269	2004	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	7	9	53	Corredor Vial 2-Ruta N° 7 Km 568-585 Km 613-61	1.593.845	1.276.000	1.593.845	2004	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	7	10	51	Corredor Vial 3 -2ª Etapa Ruta N° 19 Km 230-243	45.672.522	9.639.000	16.460.458	2004	2007	100%	97%	2006	2011
604	22	7	11	51	Corredor Vial 4-Ruta N° 8 Km 224-287	43.737.853	9.800.000	41.261.000	2004	2007	100%	99%	2006	2011
604	22	7	11	54	Corredor Vial 4-Ruta N° 8 Km 304-306, 442-468,	36.614.499	13.200.000	36.614.499	2004	2007	100%	100%	2006	2010
604	22	7	12	51	Corredor Vial 5-Ruta N° 9 Km 557-561	16.290.731	4.502.000	18.097.000	2004	2007	100%	99%	2007	2011
604	22	7	12	52	Corredor Vial 5-Ruta N° 9 Km 1168-1178, 1206-1	65.716.061	23.000.000	53.419.000	2004	2008	100%	97%	2006	2011
604	22	7	13	51	Corredor Vial 6-Ruta N° 11 Km 898-939, 984-100	33.728.634	13.112.000	33.728.634	2004	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	7	13	54	Corredor Vial 6-Ruta N° 12 Km 881-890, 892-897	4.363.063	3.919.000	4.363.063	2004	2008	100%	100%	2005	2010

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
DNV (cont.)														
604	22	7	14	51	Corredor Vial 1-Ruta N° 3 Km 199-217	11.515.888	1.620.000	11.515.888	2005	2007	100%	100%	2006	2010
604	22	7	14	52	Corredor Vial 1-Ruta N° 3 Km 244-285	17.048.584	2.690.000	17.048.584	2005	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	7	14	56	Corredor Vial 1-Ruta N° 205 Km 260-276	12.029.463	4.480.000	12.029.463	2005	2007	100%	100%	2006	2010
604	22	7	14	57	Corredor Vial 1-Ruta N° 226 Km129-135	12.332.018	1.680.000	12.740.906	2005	2008	100%	97%	2007	2011
604	22	7	16	59	Corredor Vial 3- Ruta N° 11 Km 564-600	26.423.926	25.189.000	26.423.926	2005	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	7	16	60	Corredor Vial 3- Ruta N° 11 Km 607-635	26.281.919	21.603.000	26.281.919	2005	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	7	17	52	Corredor Vial 4-Ruta N° 8 - Km 600-604	16.861.368	20.066.598	16.861.368	2005	2007	100%	100%	2006	2007
604	22	7	17	58	Corredor Vial 4-Ruta N° 33 Km 631-673	11.806.462	11.883.000	11.806.462	2005	2008	100%	100%	2005	2010
604	22	7	19	51	Corredor Vial 6-Ruta N° 12 Km 1130-1170	25.428.242	3.600.000	25.895.125	2005	2007	100%	98%	2006	2011
604	22	7	19	52	Corredor Vial 6-Ruta N° 12 Km 1326-1336	7.884.647	1.350.000	7.884.647	2006	2006	100%	100%	2006	2010
604	22	7	19	53	Corredor Vial 6-Ruta N° 16 Km 66-87	29.396.135	5.320.000	29.446.479	2006	2008	100%	96%	2006	2011
604	22	8	2	51	Corredor de los Lagos	7.498.547	19.400.000	33.498.000	2005	2008	100%	91%	2008	2012
604	22	9	4	51	RN N° 3 - Enlace Ruta N° 21 y RN N° 226-Olavarría	36.762.300	30.200.000	90.605.000	2005	2010	100%	64%	2008	2012
604	22	9	7	51	RN N° 50 - Tramo Pichanal - San Ramón de la Nueva	5.149.183	75.000.000	123.778.000	2007	2011	8%	20%	2009	2014
604	22	9	12	51	Ruta N° Uspallata - Calingasta (Ex Ruta N° 41)	1.233.749	20.000.000	100.249.969	2005	2009	100%	91%	2009	2012
604	22	9	17	51	Obra Autovía N. Avellaneda s/ RN N° 16 Tramo P	104.102.481	58.000.000	68.204.000	2005	2010	100%	92%	2007	2011
604	22	9	18	51	RN° 16 - Paso por Saenz Peña	42.298.704	20.000.000	60.745.000	2005	2010	100%	99%	2007	2012
604	22	9	24	51	RN° 40 - Tramo El Eje - Río Las Cuevas	25.499.000	50.000.000	254.990.000	2005	2008	100%	42%	2009	2015
604	22	9	30	51	Reconstrucción Puente Lavalle y Repavimentación	1.222.255	5.000.000	5.254.000	2007	2010	100%	81%	2009	2011
604	22	9	33	51	Pavimentación Acceso Cholila	25.466.047	4.000.000	42.943.000	2005	2010	100%	70%	2006	2012
604	22	9	34	51	Pavimentación Acceso El Maiten-Chubut	33.440.472	3.000.000	33.440.472	2005	2010	100%	100%	2006	2010
604	22	9	35	51	Obra vial Corcobado-Río Pico y Gualjainea - 1ra	40.219.788	6.000.000	49.507.000	2005	2008	100%	77%	2006	2012
604	22	9	36	51	Puente sobre Arroyo Seco - Trevelin - Esquel	19.401.128	1.800.000	19.726.000	2007	2009	100%	97%	2007	2011
604	22	9	52	51	RN N° 288-Tramo Empalme RN N° 3 - La Julia	118.189.308	9.000.000	225.760.000	2005	2009	100%	53%	2007	2013
604	22	9	53	51	RN N° 40-Tramo Perito Moreno-Bajo Caracoles,C	156.896.003	60.000.000	147.447.000	2005	2010	100%	84%	2007	2012
604	22	9	56	51	Ruta N° 9 - Córdoba - Empalme Ruta N° 60	22.089.138	14.090.000	22.089.138	2005	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	9	57	51	Pualito - Deseado	108.656.518	62.000.000	108.656.518	2006	2011	95%	100%	2006	2010
604	22	9	58	51	Puente Victorino de la Plaza	4.018.629	1.280.000	4.018.629	2008	2011	24%	100%	2008	2010
604	22	9	60	51	Avenida Mitre calle N° 55 - Avenida Florencio Va	62.890.126	34.564.000	62.890.126	2006	2010	100%	100%	2006	2010
604	22	9	61	51	Avenida Juan XXIII y Acceso Parque. Ind. Chacab	16.197.737	13.390.000	16.197.737	2006	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	9	62	51	Avenida Vergara calle 23 - Camino Gral. Belgran	46.987.089	26.220.000	47.531.000	2006	2010	100%	99%	2006	2011
604	22	9	63	51	Acceso Autopista Bs As-La Plata por Avenida Iria	22.920.414	19.998.000	22.920.414	2005	2006	100%	100%	2006	2010
604	22	9	64	51	Ruta N° 38 - Paso Ext. Ciudad de Catamarca	52.447.502	36.484.000	91.731.000	2006	2010	100%	83%	2007	2012
604	22	9	65	51	Ruta N° 60-Paso San Francisco - Quebrada de las	3.985.997	14.000.000	3.985.997	2006	2009	100%	100%	2008	2010
604	22	9	67	51	Ruta N° 16 Puente Gral. Belgrano	15.666.985	36.000.000	156.670.000	2006	2010	100%	0%	2009	2015
604	22	9	71	51	RP N° 12-Emp RP N° 14-Gualjainea - Empalme RN	21.129.417	44.000.000	44.029.000	2006	2010	100%	79%	2007	2012
604	22	9	72	51	RP N° 17 - Trevelin - Corcovado	20.924.099	42.780.000	66.542.000	2006	2010	100%	48%	2007	2012
604	22	9	73	51	RP N° 19-Empalme RN N° 40-Río Pico	23.485.476	33.810.000	48.905.000	2006	2010	100%	50%	2008	2012
604	22	9	74	51	RP N° 56 y N° 40 - Empalme RP N° 20-Empalme RN	22.741.307	25.983.000	32.379.000	2006	2010	100%	81%	2006	2012
604	22	9	79	51	Ruta N° 38 Puente s/Río San Antonio en Carlos Pá	2.905.498	3.920.000	12.000.000	2007	2010	100%	70%	2007	2011
604	22	9	85	51	Puente Reconquista - Goya - Puente Nuevo y Accé	34.909.049	530.000.000	530.883.366	2006	2011	95%	0%	2007	2020
604	22	9	86	51	Ruta N° 11 - Aeropuerto El Pucú - Empalme RN N°	14.812.455	10.570.000	14.812.455	2006	2009	100%	100%	2007	2010
604	22	9	89	51	Ruta N° 86 Sección I - I Gral. Güemes -Fortín Leye	114.642.607	39.805.000	114.642.607	2007	2011	94%	100%	2007	2010
604	22	9	89	52	Ruta N° 86 Sección II - II - Fortín Leye - San Mart	47.390.083	42.000.000	47.390.083	2007	2011	90%	100%	2008	2010
604	22	9	89	53	Ruta N° 86 Sección III - III -San Martín 2 Cabo Pri	66.896.222	32.000.000	78.161.000	2007	2011	89%	83%	2007	2012
604	22	9	89	54	Ruta N° 86 Sección IV - IV- Cabo Primero Lugones	71.560.517	45.000.000	112.225.000	2007	2011	82%	96%	2008	2012
604	22	9	90	51	RP N° 1 Misión Laishi - El Colorado	16.883.784	9.363.000	16.883.784	2006	2008	100%	100%	2006	2010
604	22	9	91	51	RP N° 2 - Empalme RN N° 11 - Riacho He	54.626.272	21.681.000	54.626.272	2006	2009	100%	100%	2006	2010

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
DNV (cont.)														
604	22	9	92	51	RP N° 1 - Acceso Sur a San Salvador de Jujuy	170.085.224	40.000.000	170.085.224	2006	2010	100%	100%	2006	2010
604	22	9	94	51	Ruta N° 7 - Sector Agua de las Avispas	607.705	525.000	1.000.000	2007	2009	100%	99%	2007	2011
604	22	9	95	51	Ruta 40 - Luján de Cuyo - Tunuyán - Sección II	52.935.703	33.943.000	54.492.392	2006	2010	100%	83%	2006	2011
604	22	9	97	51	Ruta N° 145 (ex P224) - Paso Pehuenche - Sección I	577.440	74.000.000	74.064.370	2006	2008	100%	36%	2008	2015
604	22	9	98	51	Ruta N° 145 (ex P224) - Paso Pehuenche - Sección II	30.412.786	56.930.000	101.198.000	2006	2008	100%	44%	2007	2013
604	22	9	99	51	Paso Pehuenche Sección III - A - Acc. a Cajón Grande	93.551.972	48.400.000	104.408.000	2006	2008	100%	97%	2007	2012
604	22	10	7	51	Ruta N° 234 San Martín de los Andes - Empalme	67.565.700	69.915.000	97.194.000	2006	2011	90%	72%	2006	2012
604	22	10	8	51	Ruta N° 22-Chichinales-Neuquén	77.987.296	10.000.000	140.098.000	2006	2010	100%	79%	2008	2012
604	22	10	11	51	Ruta N° 258-Mejora Red Vial Bariloche	7.005.184	1.000.000	20.326.000	2007	2009	100%	57%	2009	2012
604	22	10	12	51	RN N° 9 Corredor Vial 5: Obra 24-b: RP N° 3 - Empalme	100.034.417	40.000.000	100.034.417	2005	2009	100%	100%	2006	2010
604	22	10	15	51	Ruta N° 150 Ischigualasto-RN N° 40	134.486.738	40.000.000	178.343.000	2006	2010	100%	33%	2007	2012
604	22	10	15	52	Ruta N° 150 Ischigualasto-RN N°40- Sección 2 - A	23.498.937	40.000.000	234.990.000	2007	2011	65%	46%	2009	2012
604	22	10	15	53	Ruta N° 150-Ischigualasto-RN N°40-Caballo Anca-	33.563.097	28.102.000	46.383.429	2007	2011	17%	60%	2008	2012
604	22	10	22	51	Ruta N° 168 - Río Colastiné - Túnel Subfluvial Her	116.106.026	70.000.000	211.494.000	2006	2011	95%	94%	2007	2012
604	22	10	24	51	Ruta N° 178 - Empalme RN N° 33 - Villa Eloisa	32.264.048	60.000.000	185.658.000	2006	2011	95%	41%	2009	2014
604	22	10	27	51	Ruta N° 008 Río Paraná - Autopista Rosario - Córdoba	59.151.482	37.564.000	69.191.000	2006	2011	95%	99%	2006	2011
604	22	10	31	51	Ruta N° 38 Río Marapa (Alberdi) Sección I Acceso	13.177.866	90.150.000	130.000.000	2006	2010	100%	17%	2009	2015
604	22	10	32	51	Ruta N° 38 Río Marapa (Alberdi) Sección 5 Empalme	91.842.516	22.275.000	121.892.000	2006	2010	100%	84%	2007	2012
604	22	10	40	51	Ruta N° 11 Acceso Sur Mejora Ferroviaria-Inters	37.098.282	29.779.000	37.098.282	2006	2010	100%	100%	2006	2010
604	22	10	54	51	COTECAR - Construcción Complejo Terminal de C	31.006.763	35.563.000	52.928.000	2005	2008	100%	47%	2006	2013
604	22	10	55	51	Ruta N° 79 La Antigua Empalme Ruta N° 60 Km 33	25.919.472	25.997.000	25.919.472	2006	2010	100%	100%	2006	2010
604	22	10	57	51	Villa Dolores - Quines - Km.198,65-266,41	27.167.315	3.750.000	27.167.315	2007	2010	100%	100%	2008	2010
604	22	10	64	51	Ruta N° 14 - Empalme RP N° 20 - Empalme RP N° 1	9.459.345	91.000.000	170.000.000	2006	2010	100%	45%	2009	2014
604	22	10	67	51	Ruta N° 40 Rospentek - Guer Aike - Sección I - Ros	60.296.238	90.000.000	155.603.963	2006	2010	100%	26%	2006	2014
604	22	10	67	52	Ruta N° 40 Rospentek - Guer Aike - Sección II - El	67.438.605	203.656.000	219.165.000	2007	2012	57%	14%	2007	2013
604	22	10	67	53	Ruta N° 40 Rospentek - Guer Aike - Sección III - El	210.698.457	95.000.000	146.113.000	2007	2012	83%	82%	2007	2012
604	22	10	69	51	RP N° 52 Sección I - Calle San Martín - Acceso Pta	4.000.000	6.000.000	5.997.000	2007	2010	100%	72%	2007	2011
604	22	10	72	51	RN N° 3 - Fitz Roy - Gran Bajo San Julián - km 218	217.407.132	91.046.000	148.797.655	2005	2010	100%	99%	2006	2011
604	22	10	72	52	RN N° 3 Fitz Roy Gran Bajo San Julián Km.2026-2	69.603.706	101.606.000	123.694.000	2006	2010	100%	96%	2008	2012
604	22	10	72	54	RN N° 3 - Fitz Roy - Gran Bajo San Julián - km. 224	31.317.637	38.500.000	52.641.000	2008	2011	13%	99%	2008	2012
604	22	10	74	51	Ruta N° 365 - Concepción - Ittico - Puente sobre f	1.299.656	1.333.000	1.299.656	2007	2010	100%	100%	2007	2010
604	22	10	75	51	RN N° 9 Autopista Pilar-Villa María - Acceso a di	11.626.906	7.000.000	11.626.906	2007	2010	100%	100%	2008	2010
604	22	10	78	51	Camino Circunv.Lag.Chascomus-Camping Mte Br	5.009.870	4.380.000	5.009.870	2007	2010	100%	100%	2008	2010
604	22	10	79	51	Reordenamiento acceso a cosquín - dos puentes	37.116.430	14.470.000	41.092.000	2007	2010	100%	90%	2007	2012
604	22	10	84	51	Ruta N° 98 - Bandera - Pinto - Km.60	7.772.269	60.000.000	70.000.000	2007	2012	12%	70%	2009	2012
604	22	10	88	51	Ruta N° 7 Doble Vía - Santa Rosa - Desaguadero	108.776.096	180.000.000	230.412.000	2007	2012	49%	70%	2008	2012
604	22	10	88	52	Ruta N° 7 - Desaguadero - San Martín - Sección C	15.904.437	109.297.000	135.349.135	2008	2012	10%	55%	2009	2012
604	22	10	96	51	Ruta N° 177 - Empalme RP N° 21 - Alto Nivel RN N	12.357.184	6.000.000	13.185.000	2007	2010	100%	99%	2008	2011
604	22	11	29	51	RN N° 9 - Circunvalación de Santiago del Estero -	21.927.069	31.700.000	52.000.000	2007	2011	83%	92%	2008	2012
604	22	11	30	51	Trama Urbana Ciudad de Nogoyá - Repavimenta	8.379.360	6.000.000	8.670.000	2007	2010	100%	97%	2007	2011
604	22	11	34	51	Ruta N° 151 - Empalme RP N° 69	10.596.424	2.000.000	10.596.424	2007	2009	100%	100%	2008	2010
604	22	11	39	51	RP N° 6 - Sachayoj - Otumpa Sección IV	41.258.684	25.000.000	41.258.684	2007	2010	100%	100%	2007	2010
604	22	11	53	51	RP N° 6 - Sachayoj - Otumpa - Sección I	39.423.986	30.000.000	57.876.000	2007	2010	100%	98%	2008	2012
604	22	11	54	51	RP N° 6 - Sachayoj - Otumpa - Sección II	48.506.922	30.000.000	48.506.922	2007	2010	100%	100%	2007	2010
604	22	11	55	51	RP N° 6 - Sachayoj - Otumpa - Sección III	46.870.170	30.000.000	46.886.000	2007	2010	100%	96%	2007	2011
604	22	11	63	51	RP N° 397 - Empalme RN N° 13 - Km 17	4.490.399	8.000.000	6.500.000	2007	2010	100%	99%	2008	2011
604	22	11	68	51	Ruta sin N° - Diamante - Parque Nacional Pre Del	6.006.439	4.700.000	11.050.000	2007	2010	100%	97%	2007	2011
604	22	11	70	51	RP N° 20 - Empalme RP N° 5 - Parque Nacional el	4.543.792	8.500.000	65.000.000	2007	2010	100%	28%	2009	S/D

ORG	PG	SP	PY	OB	Descripción	Pesos	Costo Total Inicial	Costo Total Actualizado	Fecha de Inicio teórica	Fecha de Fin teórica	Avance físico programado al 31/12/2010	Avance físico ejecutado al 31/12/2010	Fecha de Inicio real	Fecha de Fin real
DNV (cont.)														
604	22	11	79	51	Obra Avenida Circunvalación y Acceso - Perico	575.728	13.175.000	13.175.000	2007	2011	28%	0%	2009	2013
604	22	11	86	51	Acceso desde RN N° 281 a Puerto Deseado	58.353.979	79.292.000	79.292.000	2007	2010	100%	79%	2007	2012
604	22	11	92	51	RP N° 83 - Empalme RN N° 34 - Valle Colorado	14.283.349	39.000.000	39.000.000	2008	2011	100%	93%	2008	2012
604	22	11	92	52	RP N° 83 - Empalme RN N° 34 - Valle Grande - Col	2.134.898	6.792.000	2.134.898	2008	2010	100%	100%	2009	2010
604	22	11	92	53	RP N° 83 - Empalme RN N° 34 - Valle Grande - Col	1.733.520	8.335.000	8.992.000	2007	2010	100%	99%	2009	2011
604	22	11	92	54	RP N° 83 - Empalme RN N° 34 - Valle Grande - Col	42.026	3.415.000	4.067.000	2007	2009	100%	26%	2009	2013
604	22	11	96	51	Ruta N° 3-P4 - Puerto Madryn - Trelew	100.790.477	308.303.000	350.725.000	2008	2012	7%	55%	2007	2015
604	22	12	1	51	Accesos a localidades desde Rutas Nacionales	3.840.386	50.000.000	530.000.000	2008	2011	13%	92%	2009	2014
604	22	12	2	51	Ruta N° 40 Fuerte Quemado - Quilmes (12 km.)	2.001.785	29.900.000	40.036.000	2008	2011	17%	52%	2009	2012
604	22	12	12	51	RN N° 127 - Acceso a Conscripto - Bernardi	3.627.841	10.000.000	70.512.000	2008	2011	17%	43%	2009	2012
604	22	12	14	51	RP N° 66 - Ameghino - Blaquier	92.965.941	61.279.000	118.074.000	2008	2011	13%	99%	2008	2012
604	22	12	39	51	Ruta A008 - Avenida Circunvalación de Rosario	127.048.962	300.000.000	582.943.000	2008	2012	8%	32%	2008	2020
604	22	12	40	53	Ruta N° 226 - Empalme RP N° 65 - Empalme RN N°	9.453.995	60.000.000	94.540.000	2008	2011	13%	55%	2009	2012
604	22	12	43	51	RN N° 3 - RP N° 2 - A010 - Arroyo Verde - Empalme	25.055.551	134.301.000	135.140.381	2008	2012	13%	49%	2009	2012
604	22	12	45	51	RN N° 3 Empalme RP N° 4 - Empalme RP N° 6	54.170.685	45.100.000	66.559.000	2008	2011	24%	91%	2008	2012
604	22	12	62	51	Ruta N° 232 (Ex - RP N° 106) - Empalme RN N° 152	13.854.767	80.000.000	87.000.000	2008	2011	8%	75%	2009	2012
604	22	12	63	51	RN N° 34 - Rosario - Empalme RN N° A012	3.588.112	20.000.000	20.600.000	2008	2011	17%	83%	2009	2012
604	22	12	79	51	RN N° 3 Avenida General Paz - Cañuelas Km. 43.1	121.293.407	155.000.000	213.000.189	2008	2011	30%	90%	2008	2012
604	22	12	84	51	RN N° Sin Número Pista de Aterrizaje Aeródromo	10.354.351	10.000.000	10.802.338	2008	2011	17%	96%	2008	2011
604	22	13	3	51	RP N° 2 Tramo: Empalme RN N° 11-Riancho HeHe	37.263.570	38.045	38.045.000	2008	2010	100%	99%	2008	2012
604	22	13	45	51	RN N° 25 Autovía Trelew-Gaimán	13.691.847	96.244.000	96.345.642	2009	2012	8%	49%	2009	2012
604	22	13	58	51	Camino al Complejo Recreativo de Ezeiza	19.841.350	30.000.000	41.919.000	2009	2012	25%	72%	2009	2012
Promedio DNV						32.543.933	70.007.911	120.131.929	2008	2011	39%	70%	2009	2013
Promedio total						143.203.896	119.990.875	203.651.019	2006	2008	98%	87%	2007	2010