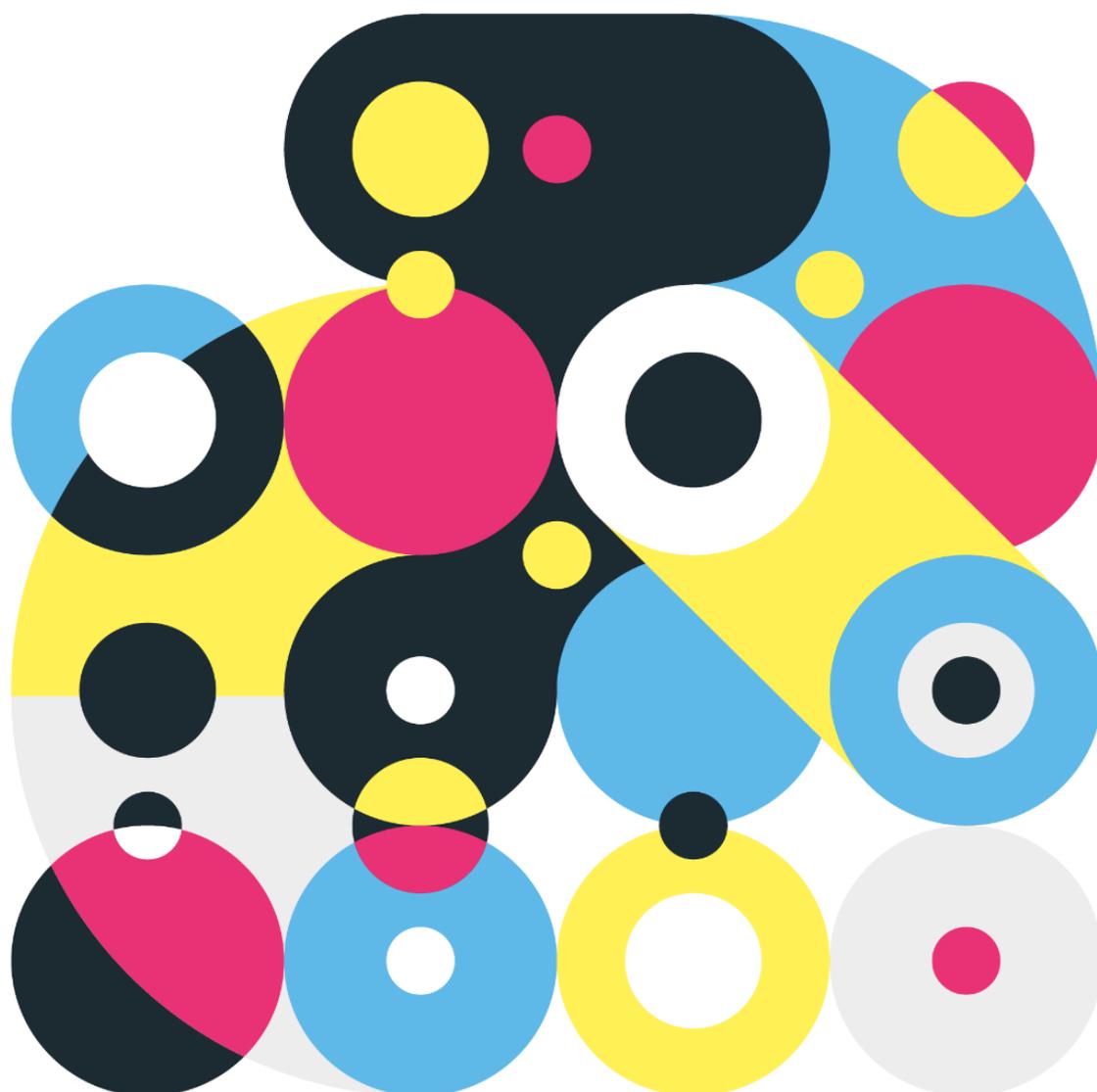


PROGRAMA DE ESTADO Y GOBIERNO

Planificación y gestión de las inversiones en infraestructura pública en Argentina

Demian González Chmielewski
Amalia Peralta





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

La infraestructura pública es la inversión en distintas estructuras que permiten sostener bienes y servicios públicos. Durante las últimas décadas, el sector pasó por varias reformas que mejoraron su control, su transparencia de cara a la ciudadanía y su gestión por resultados.

Entre 2015 y 2022, el promedio de inversiones en obras como porcentaje del PBI fue de 1,74%. Alcanzó el punto más alto en 2015 de 2,57% y el más bajo en 2019 con 1,19%. Tomando las inversiones a nivel regional durante la última década, específicamente en infraestructura económica descendieron en casi un punto, de 2,5 a 1,8 promedio en América Latina en 2019. Ese año, las tres principales economías de la región –Argentina, Brasil y México– destinaron en promedio un 1% del PBI a estas inversiones. En Argentina, el sector responde a las tendencias de la economía, que se vio atada a ciclos de crecimiento y recesión en los últimos años, así como a una fuerte restricción externa.

En este contexto, la planificación y el financiamiento de infraestructura pública tienen un rol clave para la dinámica del sector. Mientras que las herramientas para planificar son varias, la práctica a menudo difiere de los objetivos propuestos en cada plan de inversión. Influyen en este proceso el seguimiento de proyectos, el contexto económico de cada año y las prioridades de gestión. Sin embargo, otro elemento clave es el financiamiento, es decir cómo se obtienen los fondos para esas inversiones.

El financiamiento externo de organismos multilaterales y de países a través de convenios bilaterales viene asumiendo un rol creciente: mientras que en 2015 representaban el 9% de la masa de inversiones, en 2023 representan el 24%. La gestión de fuentes alternativas a los fondos nacionales permite una respuesta a las restricciones presupuestarias y externas del país, pero también representa desafíos de planificación. Es fundamental que los fondos externos se implementen en iniciativas estratégicas y críticas para la Argentina.

En este documento se analiza la dinámica de la inversión en infraestructura, las herramientas y prácticas de planificación, así como las fuentes de financiamiento externas como organismos multilaterales o instituciones bilaterales. La dinámica de los últimos años brinda un panorama de cómo aprovechar y hacer eficiente las inversiones que reduzcan las brechas de infraestructura en Argentina.

Los principales hallazgos del documento señalan que las fuentes de financiamiento son diversas y pueden aprovecharse para complementar fondos públicos, pero deben encontrar una planificación clara y realizable. Durante los últimos años esta planificación se propuso objetivos que cambiaron en la ejecución y el financiamiento se destinó a varios sectores. El análisis de brechas –tanto sociales como estratégicas–, así como una gestión coordinada de fuentes de financiamiento, contribuyen a una mejor gestión de la infraestructura pública.

Índice

Introducción	4
¿Por qué es necesario planificar la infraestructura pública?	5
Dinámica de la inversión en infraestructura pública en Argentina.....	6
Fuentes de financiamiento: composición de las inversiones en infraestructura pública entre 2015 y 2023	8
¿Cómo evolucionaron las prioridades de infraestructura en los últimos años?	11
Conclusiones	13
Bibliografía	15
Acerca del autor y la autora.....	17

Índice de tablas y gráficos

GRÁFICO 1. Inversión en infraestructura pública en Argentina como porcentaje del PBI (2015-2022) _____	7
GRÁFICO 2. Evolución de la obra pública por fuentes de financiamiento (2015-2023) _____	8
GRÁFICO 3. Participación de las fuentes de financiamiento en la obra pública (2015-2023) _____	9
GRÁFICO 4. Evolución de obras públicas en Argentina por principales sectores de inversión (2015-2023) _____	11
TABLA 1. Principales sectores de inversión pública proyectada por año (2021-2024) _____	12

Introducción

El término infraestructura hace referencia al conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios (Jaimurzina y Sanchez, 2017). Si pensamos en estructuras concretas, el término incluye a los edificios destinados a educación y sanitarios, a la vez que contempla las obras de distribución de agua potable, de telecomunicaciones y de transporte, entre otras.

El Estado Argentino lleva adelante obras de infraestructura, en las que el control y la transparencia en la gestión de los recursos públicos destinados a este sector resulta una competencia clave. Durante los últimos treinta años se fortalecieron las instituciones de control, como la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Poder Legislativo y la Sindicatura General en el ámbito de la administración nacional. A su vez, pueden rastrearse hitos institucionales que van desde la sanción de la Ley de Administración Financiera y la reforma constitucional de 1994, hasta la Ley de Acceso a la Información Pública y la plataforma Contrat.AR, todos aportes que robustecen la transparencia y la integridad en materia de inversión pública.

La política de datos abiertos a través del portal Presupuesto Abierto¹ para conocer información presupuestaria y de Mapa de Inversiones² para conocer el estado de los proyectos de obra pública en marcha por parte del Ministerio de Obras Públicas, permiten el acceso a información clave del sector de forma sencilla. Los beneficios indirectos de estas iniciativas incluyen la mitigación de los riesgos de opacidad en los procesos de cara a la ciudadanía, a la vez que dan cuenta de la capacidad estatal para gestionar con datos actualizados que sirven de base para la toma de decisiones. Una de las claves para entender el proceso de generación de información pública en los últimos años se encuentra en la implementación del modelo de gestión por resultados en el Ministerio de Obras Públicas a partir del fortalecimiento del seguimiento de proyectos, su monitoreo y su gestión integral a través de soluciones informáticas internas. Es fundamental que las instituciones – sean estructuras estatales o leyes – fortalezcan su gestión a través de prácticas que apuntalen el cumplimiento de objetivos, con eficiencia y transparencia.

Sin embargo, los proyectos de desarrollo de infraestructura pública enfrentan varios desafíos. Entre ellos está la dificultad de su financiamiento, con altibajos en la inversión nacional que se ve complementado por fuentes externas. Asimismo, luego de las mencionadas iniciativas que llevaron a gestionar por resultados y a transparentar las inversiones, el siguiente paso es fortalecer los esquemas de planificación y priorización de obras. Aunque las reformas que introdujeron mecanismos de control fueron acompañadas por mecanismos de planificación pautados por leyes y distintas regulaciones, la implementación efectiva de proyectos muchas veces se aleja de los objetivos prefijados.

En este documento nos proponemos analizar la evolución de la inversión en infraestructura pública en Argentina entre 2015-2023, y proponer puntos de fortalecimiento para su gestión en los próximos años. En primer lugar, detallamos el rol de la planificación, sus herramientas disponibles y cuán cerca o lejos se encuentra la implementación efectiva de esos planes. En segundo lugar, vamos a analizar la dinámica de financiamiento de la obra pública en los últimos años. Luego, haremos foco en

¹ Disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/home>

² Disponible en: <https://mapainversiones.obraspublicas.gob.ar/#/proyectos>. Esta iniciativa regional fue liderada en su capítulo local por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Obras Públicas.

los sectores prioritarios a los que se destina la inversión pública, y a qué brechas responden en un país federal y diverso. Finalmente, propondremos elementos para robustecer la planificación de obras e infraestructura públicas.

¿Por qué es necesario planificar la infraestructura pública?

Planificar implica proponer objetivos de intervención, -considerando los recursos disponibles- y llevarlos adelante con apoyo en metodologías que permiten alcanzar esos objetivos con el mayor grado de cumplimiento posible.

Las obras de infraestructura requieren tiempo para desarrollarse y su planificación implica proyectar, a menudo con impactos y costos intergeneracionales, aún en contextos cambiantes (Farinós Dasi, 2007). En América Latina, al desafío base de la planificación, se suman factores relacionados con la falta de financiamiento adecuado y la inestabilidad macroeconómica. En Argentina, la inestabilidad macroeconómica ha demostrado ser un impedimento concreto para la cooperación con el sector privado y la planificación a largo plazo (Goytia, 2022), lo que se evidencia en la experiencia de los proyectos bajo el esquema de Participación Público-Privada (PPP) en Argentina.

Varias metodologías se desarrollaron para adaptar los esquemas de planificación a la gestión concreta de desarrollo y mantenimiento de la infraestructura pública. Un ejemplo es la metodología de cálculo de brechas de infraestructura. Esta metodología permite conocer necesidades a nivel territorial y sectorial para asignar fondos públicos a inversiones que apunten a mitigar esas necesidades (DNIP, 2023). El cálculo de brechas es un ejercicio de identificación de necesidades y priorización en la intervención pública, constituyendo un ejemplo claro de cómo la implementación de metodologías permite a los gobiernos fijarse objetivos. Estos objetivos plantean niveles deseables de cobertura y alcance de servicios y bienes públicos y la brecha es la distancia en términos de recursos presupuestarios, financieros y operativos que hay que invertir para conseguirlos.

Al establecer una metodología para definir líneas de base y su distancia con objetivos pre-fijados, la metodología de identificación y medición de brechas permite un cálculo dinámico para monitorear el impacto de las intervenciones a medida que se llevan adelante. Por ejemplo, cerrar la brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe implica subir la inversión de un 1,8% del PBI a un 3,12% promedio en la región, teniendo como parámetro los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (Brichetti et al., 2021)

En los últimos años, se comprueban intentos por incorporar mecanismos de planificación, priorización y monitoreo de la obra pública en los mecanismos actuales de planificación de la inversión en infraestructura en Argentina. Estos mecanismos tienen varios niveles institucionales, involucran múltiples actores y tienen distintos grados de sofisticación que ordenan la ejecución de proyectos, pero no siempre logran ajustarlos a los objetivos propuestos.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) fue creado mediante la Ley de Inversión Pública N° 24.354, sancionada en el año 1994, con el objetivo iniciar y actualizar de manera permanente un inventario de proyectos de inversión pública nacional y formular anualmente un Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Esta Ley, a su vez, estableció la creación del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).

Los PNIP son elaborados por la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), actualmente bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Son planes

que se publican anualmente y su contenido refleja la forma en que los gastos de capital contemplados en el presupuesto del año siguiente se distribuyen según sectores de inversión, fuentes de financiamiento y ubicación geográfica.

En lo que refiere a la planificación, la DNIP es un área clave del proceso, al ser la encargada de seleccionar los proyectos que serán incluidos como parte del presupuesto. Estos proyectos son propuestos por los diferentes organismos de la Administración Pública Nacional mediante la carga en el BAPIN.

A lo largo de los últimos años, en cada PNIP se puede observar la incorporación de herramientas que dan cuenta la intención de avanzar hacia formas de planificar la inversión en infraestructura pública. En el PNIP 2023-2025, se da cuenta de la incorporación en el ciclo de formulación del mismo de la formalización de los criterios que se utilizan para la priorización de proyectos mediante la Resolución Conjunta 1/2022 de las secretarías de Coordinación Presupuestaria de la JGM y la de Hacienda del Ministerio de Economía.

En el PNIP 2024-2026 sumó en su formulación el cálculo anual de brechas de infraestructura. La estimación de estas brechas, si bien es realizada desde el año 2017 por aquellos organismos de relevancia presupuestaria por su alta participación en las inversiones de capital con apoyo de la DNIP, se incorporó formalmente dentro de la normativa del SNIP a partir de la Resolución 2/2023 de la Secretaría de Gabinete.

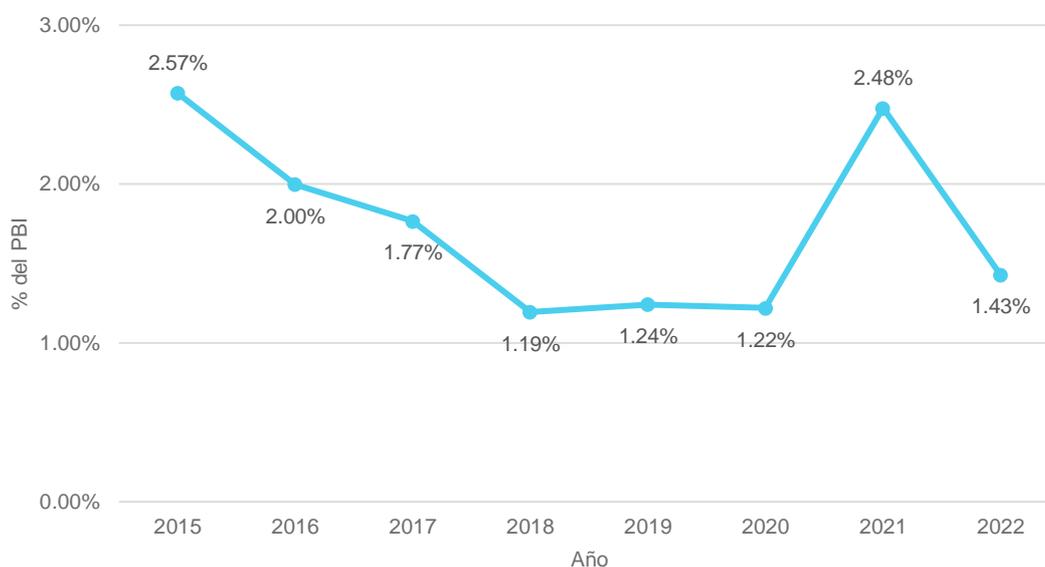
Estas incorporaciones dan cuenta del impulso de mecanismos de priorización de obras como herramienta de planificación de la inversión en infraestructura pública. Sin embargo, también dan cuenta de que queda camino por recorrer en la consolidación y sistematización de estos mecanismos.

Dinámica de la inversión en infraestructura pública en Argentina

En la inversión en infraestructura pública se toman en cuenta para este documento los recursos internos y externos administrados por el Estado nacional y distintos créditos para adquirir, contratar o construir bienes en diversos sectores de servicios públicos, logística o comunicaciones. Su medición como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) es una medida común para evidenciar su rol en la economía y la relevancia que le da el Estado para brindar más y mejores servicios, así como mejorar la conectividad de las economías regionales y las personas.

En el año 2015 la inversión en infraestructura en Argentina alcanzó el 2,57% del PBI, el punto más alto de la serie que se observa en el gráfico 1. Desde entonces sufrió altibajos, solo recuperando los niveles de aquel año en el 2021, cuando la inversión en obra pública fue un eje clave de la recuperación económica posterior a la crisis del COVID-19. El resto de los años se encuentran debajo del 2% en un país con fuertes brechas en infraestructura, que analizaremos más adelante.

GRÁFICO 1. Inversión en infraestructura pública en Argentina como porcentaje del PBI (2015-2022)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC para el PBI y Presupuesto Abierto para inversión en infraestructura pública.

Este escenario de altibajos en el financiamiento es común a la región. Según datos comparados de INFRALATAM³ para infraestructura económica, que comprende los sectores de agua, energía, telecomunicaciones y transporte, en América Latina y el Caribe estas inversiones pasaron de un promedio del %2,5 del PIB en 2009 a %1,8 en 2019. Reduciendo el análisis a la Argentina, Brasil y México, las principales economías de la región, el promedio baja a %1.

Durante los últimos ocho años, las fluctuaciones del PBI y la balanza externa impusieron mayores restricciones a la inversión en obras e infraestructura públicas. Como se observa en el gráfico 2, un análisis de los volúmenes de inversiones a precios constantes de 2015 como año base muestra que las obras públicas son sensibles a los cambios en la economía, acompañando los ciclos de crecimiento del PBI.

³ Iniciativa conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo, CAF y CEPAL: <http://infralatam.info/>

GRÁFICO 2. Evolución de la obra pública por fuentes de financiamiento (2015-2023)



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto. Valores en millones de dólares constantes de 2015.

* Presupuesto vigente al 29 de septiembre de 2023.

La variación interanual de la inversión en infraestructura pública medida en valores constantes del 2015, sigue los ciclos económicos anuales reduciéndose cuando lo hace el PBI y expandiéndose también cuando la economía crece. La excepción es el año 2022, en donde caen las inversiones respecto del año anterior y el PBI crece. Ese año está signado por los compromisos de Argentina con el Fondo Monetario Internacional y una fuerte restricción externa, lo cual puede explicar ese descalce. En este sentido, en 2023 respecto de 2015 la inversión con fondos estatales se redujo a un poco menos de la mitad en valores constantes, mientras que con fondos externos creció por arriba del 50%. Esto demuestra una creciente influencia externa en el financiamiento de infraestructura pública, pero también la gestión de fuentes alternativas que brindan una salida a las restricciones presupuestarias y de divisas de la Argentina. Asimismo, permiten el financiamiento de proyectos plurianuales y en algunos casos más ambiciosos que las obras con fondos locales.

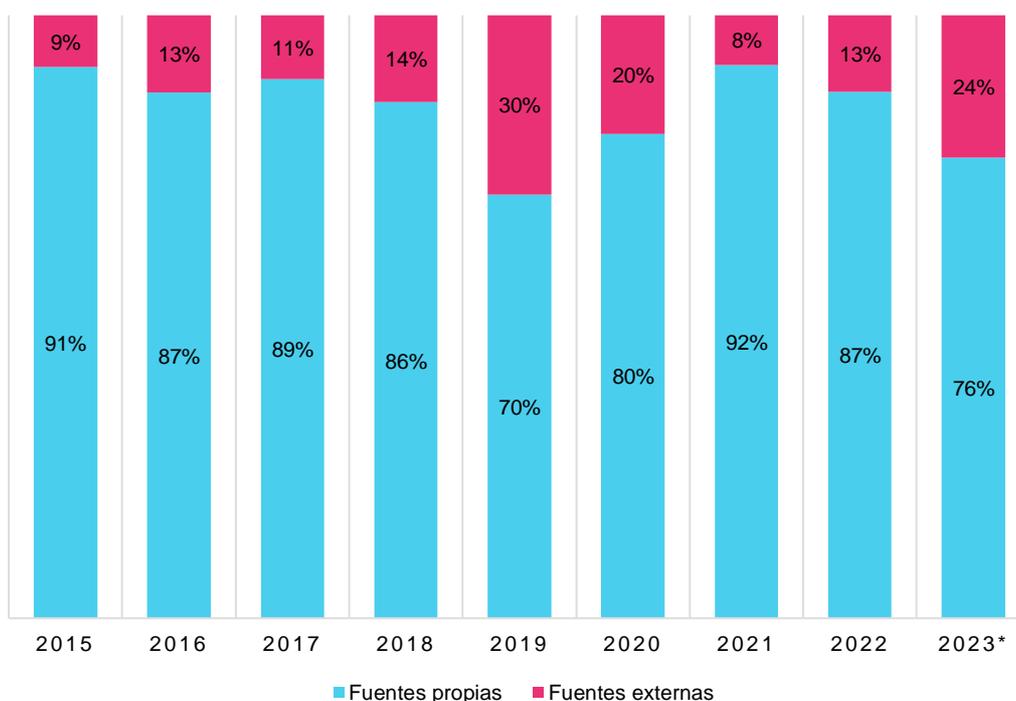
Fuentes de financiamiento: composición de las inversiones en infraestructura pública entre 2015 y 2023

La discusión sobre las alternativas de financiamiento para las obras públicas es de larga data y pasó por varias etapas. La más reciente, la de las PPP entre 2017 y 2019 que contó con una ley, una comisión bicameral en el Congreso y estructura en una Secretaría de Estado en JGM. Sin embargo, en un documento anterior de CIPPEC (Einstoss et al., 2021) se señalaron algunas de sus desventajas, como por ejemplo un reparto

difuso de riesgos, incentivos para apuestas arriesgadas, y una posición vulnerable de los proyectos frente a la inestabilidad macroeconómica, en función de las condiciones de inversión, posible renegociación y repago. Estos proyectos también se encuentran atados a la rentabilidad del inversor, con nula participación de proyectos con foco social, comunitario o de cierre de brechas de infraestructura. Los seis corredores viales que se habían contratado a través de ese esquema fueron dados de baja y no avanzaron.

Otra alternativa de financiamiento son las fuentes externas. Como se mencionaba más arriba, se mantuvieron como alternativa durante los últimos ocho años frente a la obra pública tradicional y son una constante durante las últimas décadas, aunque el origen de esos fondos fluctúa con menor o mayor participación de distintos actores en el tiempo. En el gráfico 3, se puede observar la composición del gasto en obra pública por su fuente de financiamiento entre 2015 y 2023. Mientras que los fondos estatales sufrieron varios altibajos en su participación, durante los últimos tres años cedieron terreno a las fuentes externas, que para el presupuesto vigente de 2023 alcanzan el 24% de las fuentes de financiamiento, mientras que ocho años atrás, según un análisis de los fondos devengados, no representaban más que el 9%.

GRÁFICO 3. Participación de las fuentes de financiamiento en la obra pública (2015-2023)



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto.
* Presupuesto vigente al 29 de septiembre de 2023.

Para 2023, según datos del Ministerio de Economía de la Nación, el foco de las inversiones externas es claro. Gran parte de estos fondos provienen de organismos multilaterales, regionales o basados en países como China, Francia o Kuwait, con condiciones de ejecución y repago claras en los contratos. Esto les da afectación específica y condiciones de previsibilidad a fondos y créditos que al ingresar como divisas al país y contraer obligaciones con el Estado nacional, funcionan como “deuda debajo de la línea”, es decir no financiera. Estas inversiones provienen en gran medida de organismos y en menor medida de países o instituciones regionales, pero en la mayoría de los casos son plurianuales y permiten desarrollar proyectos sensibles para el país, como se verá, para cerrar brechas de infraestructura en algunos casos de índole social y otros

de servicios estratégicos. Sin embargo, cada organismo evidencia un foco específico en el sector al que se destinan esos fondos que ofrecen.

En el caso de los fondos que provienen de organismos multilaterales, representan cerca de 19.300 millones de dólares y están concentrados en un 81% por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que invierten en mayor medida en infraestructura social, de saneamiento y proyectos viales. Sin embargo, en el período se observan más de 170 proyectos, lo cual fragmenta el financiamiento disponible de estas fuentes y reduce su escala. Esta fragmentación permite llevar adelante más proyectos, pero no permite abordar iniciativas más ambiciosas ajustadas a la priorización del Estado. Mientras que sus condiciones y su seguimiento son exhaustivos, esa multiplicidad de proyectos hace que su incidencia tenga un foco más local que nacional.

En el caso de los préstamos con China, que ascienden a 7.300 millones de dólares y representan más del 80% de los fondos con origen en acuerdos bilaterales, se concentran en energía y transporte. Los proyectos que financian son las represas de aprovechamiento hidroeléctrico en el río Santa Cruz y la compra de rodados para ferrocarriles de pasajeros y cargas. Esta infraestructura es estratégica para la matriz energética del país y para la conectividad de las personas, las comunidades y las economías regionales. Es decir que aunque su monto sea menor que el de los organismos multilaterales, permite un impacto más contundente y de nivel nacional, con varias externalidades positivas en el saldo energético y la logística en el norte del país. Sin embargo, puntualmente los préstamos bilaterales tienen varias debilidades, como las condiciones de su renegociación. Por ejemplo, la contratación en el caso de las represas es transparente y sus condiciones están estipuladas en el decreto 1091/2014, pero las condiciones de su renegociación se delegan en el Ministerio de Economía y actualmente se encuentra superado el plazo de ejecución. Este último elemento apunta a que una vez superada la etapa de renegociación de plazos y fondos, también debe fortalecerse su seguimiento operativo.

Por su volumen y su foco estratégico, los fondos multilaterales y los bilaterales podrían abocarse a elementos priorizados por el Estado nacional, ejercicio llevado adelante por el SNIP y el BAPIN, liderados por la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria de la JGM. Sin embargo, es clave contar con una mayor coordinación administrativa entre las otras áreas competentes: el Ministerio de Obras Públicas que ejecuta y sigue las obras y la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo del Ministerio de Economía que gestiona en gran medida las fuentes externas. Cada una de estas tres áreas tiene incidencia en planificar, financiar y ejecutar obras públicas y proyectos estratégicos de infraestructura. Como se verá en el siguiente apartado, no siempre los objetivos se encuentran alineados con la implementación. En este sentido, aunque en lo formal deberían coordinarse bajo el SNIP, estas áreas requieren de un mayor nivel de articulación y coordinación interinstitucional, fundamentalmente en materia de financiamiento externo, que se consolidó como una alternativa permanente y creciente a los fondos locales y estatales. La reciente incorporación de Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) es una oportunidad de representar al país en ese organismo liderado por China con una planificación robusta basada en brechas de infraestructura de tipo social y estratégico en sectores que impactan de forma directa en la restricción externa y el crecimiento del país como la energía y la conectividad logística para la expansión del comercio.

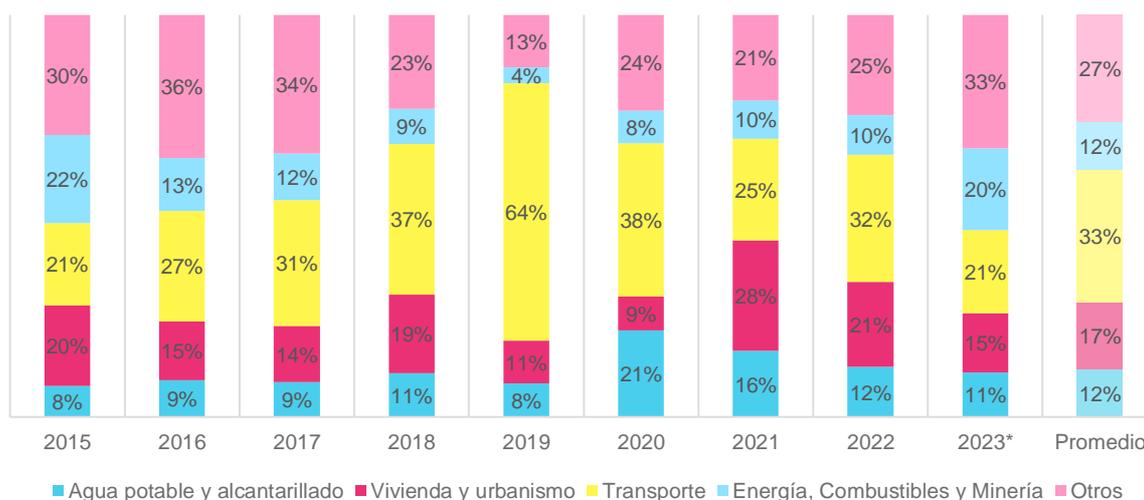
Las alternativas de financiamiento vigentes pueden informarse mutuamente en términos de institucionalidad, transparencia y volumen de inversión. Existen varias iniciativas y buenas prácticas implementadas en el último tiempo, así como opciones disponibles en distintos mecanismos y dispositivos. Argentina viene aprovechando todas las fuentes disponibles para infraestructura, por lo que muestra un nivel de eficacia alto en incorporar alternativas. Sin embargo, fortalecer los criterios de priorización es

fundamental para que esos fondos tengan una eficiencia no solo presupuestaria, sino también social y estratégica.

¿Cómo evolucionaron las prioridades de infraestructura en los últimos años?

Entre 2015 y 2023 podemos identificar cuatro principales sectores de inversión a los que se destinaron mayores recursos de capital y transferencias cada año. Estos son a) agua potable y alcantarillado, b) transporte, c) energía, combustibles y minería, y d) vivienda y urbanismo. En el gráfico 4 se incluyen estos sectores y también una categoría de otros proyectos que, aunque es un porcentaje alto de las obras, toma en cuenta muchas iniciativas de menor peso en el gasto de capital total al de los cuatro sectores señalados, como por ejemplo comunicaciones, industria, salud y otros. Como se observa debajo, en los últimos ocho años hubo varias fluctuaciones.

GRÁFICO 4. Evolución de obras públicas en Argentina por principales sectores de inversión (2015-2023)



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto.
 * Presupuesto vigente al 29 de septiembre de 2023.

Transporte es el sector que concentró la participación mayoritaria de gasto de capital a lo largo de estos años, siendo desplazado como sector principal de inversión únicamente en 2015 y 2021. En promedio, alcanza un 33% para el período, el de mayor relevancia. El caso de energía, combustibles y minería es el que presenta variaciones más notables de participación. Mientras en 2015 fue el sector que más gasto de capital concentró con un 22%, entre 2017 y 2022 se ubica en el cuarto lugar de relevancia entre los sectores analizados. En 2023, es el segundo sector con más peso en las inversiones del presupuesto vigente a septiembre. En promedio, su participación es del 12%.

Para el caso de agua potable y alcantarillado, un sector clave para el servicio de agua potable, pero también para saneamiento y prevención de enfermedades, su variación también es amplia, con un piso del 8% en 2015 y un máximo de 21% en 2020. Este

punto es especialmente sensible, ya que a pesar de la evolución positiva del servicio de agua potable que alcanza el 89% en grandes aglomerados urbanos para 2021, la red cloacal tiene un cobertura de entre 63 y 69% según la medición (MOP, 2021; CAF, 2023). En el caso de vivienda y urbanismo observamos una oscilación también muy disímil cada año, pero con años como el 2021 asumiendo una relevancia importante y el 2018 en el que es el segundo sector, que a menudo financia con un criterio federal la construcción de viviendas en lotes con o sin servicios y refacciones.

Una pregunta que se hace presente en este punto es en qué medida estas prioridades estuvieron guiadas por el SNIP y si efectivamente indica el nivel de gasto e inversión o solamente brinda una orientación que cambia en la ejecución de las obras. En la tabla 1 se sistematizan los sectores a los cuales se les asignó mayor gasto de capital por año, entre 2021 y 2024 según los Planes Nacionales de Inversión.

TABLA 1. Principales sectores de inversión pública proyectada por año (2021-2024)

Prioridad	Año planificado			
	2021	2022	2023	2024
1	Transporte	Agua potable y alcantarillado	Vivienda y urbanismo	Energía, combustibles y minería
2	Vivienda y urbanismo	Vivienda y urbanismo	Energía, combustibles y minería	Vivienda y urbanismo
3	Agua potable y alcantarillado	Transporte	Agua potable y alcantarillado	Agua potable y alcantarillado

Fuente: elaboración propia en base a los PNIP de los años 2021-2024.

Comparada la tabla 1 con el gráfico 4, se observa que en el año 2021, el sector que lideró la ejecución de gastos de capital fue vivienda y urbanismo, seguido por transporte. Esto no se corresponde con lo establecido en el PNIP que cubre los años 2021-2023 según el cual el sector que lideraría el destino sectorial del gasto de capital sería el de transporte. Para 2022, el sector con mayor inversión fue efectivamente transporte y luego vivienda y urbanismo, quedando relegado agua potable y alcantarillado al tercer lugar, mientras que en el PNIP de los años 2022-2024 se establecía este último sector como el que lideraría la ejecución de gastos de capital. A septiembre de 2023, vivienda y urbanismo es el sector con más inversión de capital. Energía, combustibles y minería, inicialmente proyectado como segundo sector en montos de inversión pública, no supera los gastos de capital destinados a transporte.

Si bien, tal como se señaló anteriormente, en los últimos años se avanzó en la incorporación de metodologías de priorización de obras y sectores de inversión, las variaciones entre lo establecido en los PNIP y lo concretamente ejecutado año a año, dan cuenta de la necesidad de aceitar los mecanismos de planificación basados en prioridades sectoriales de tal forma que cumplan la función de orientar la inversión pública. Esto permitiría contar un sistema de inversión pública que responda a criterios de planificación, destinando asertivamente los recursos a las necesidades más acuciantes y dando continuidad a los criterios utilizados entre diferentes periodos de inversión.

Aunque la planificación tiene que encontrar viabilidad financiera, técnica y decisión política, no alcanzar los objetivos de planificación reduce la fortaleza de esos objetivos planteados. En este sentido, es importante apuntalar las instancias de coordinación mencionadas previamente para optimizar los recursos de financiamiento, sobre todo de fuentes externas, así como los análisis de brechas.

Conclusiones

A lo largo de este documento se destacaron los puntos fuertes de la gestión de obras de infraestructura pública en Argentina, así como algunos de sus desafíos. Se demostró que la dinámica de la inversión en obras tiene momentos de mayor inversión y momentos en los que esa inversión se reduce. Asimismo, se observó que su financiamiento es un desafío y que las prioridades sectoriales deben contar con criterios más claros y coordinados entre áreas.

Durante los últimos años, varias iniciativas permitieron robustecer la gestión de la obra pública y su transparencia, desde sistemas de monitoreo internos y gestión de sistemas informáticos del Ministerio de Obras Públicas, hasta iniciativas participativas como el Observatorio de la Obra Pública e iniciativas de transparencia como el Mapa de Inversiones, en los que CIPPEC participó junto con otras organizaciones de la sociedad civil. Estas iniciativas pueden informar y contribuir a un mejor desempeño de las alternativas de financiamiento que mencionamos más arriba. Sin embargo, entre unas instituciones robustas de reglamentación y control del sistema de obras y una gestión que permite seguir y concretar los proyectos, la planificación es importante para administrar los recursos financieros, presupuestarios y operativos de los que dispone Argentina. A su vez, en la incorporación de criterios de priorización y la metodología de cálculo de brechas, el SNIP mostró intenciones hacia fortalecer esquemas de planificación de la obra pública. La generalización del análisis de brechas de infraestructura en las áreas del Estado que lo requieren, desde los principales cuatro sectores analizados, hasta salud, educación, comunicaciones, industria y otros, es importante para tener criterios claros y homogéneos en lo metodológico, y adaptables en los contenidos sustantivos de las áreas. Esto permitiría también medir indicadores de cumplimiento o cierre de brechas.

Por otro lado, el financiamiento de la obra pública es uno de los puntos claves para su desarrollo. Las alternativas con fondos privados como las PPP requieren de mayores niveles de estabilidad monetaria y macroeconómica. Más allá de estas condiciones generales, de implementarse nuevamente, deberían estar sujetas a la priorización de proyectos que diseñe el Estado y a un estricto control público en sus condiciones de contratación y repago.

Las fuentes multilaterales – organismos globales y regionales – y las fuentes bilaterales – préstamos de China, fondos y bancos nacionales de países prestamistas – contribuyen a construir infraestructura estratégica y alivianan la restricción externa de Argentina, en función de que afectan recursos específicos. Sin embargo, en ambos casos sería positivo compatibilizar la oportunidad del financiamiento ofrecido con su orientación estratégica a la hora de ejecutar proyectos, contando con objetivos regionales propios y no solamente con la disponibilidad de los préstamos. En el caso de China, es fundamental el seguimiento de la ejecución de los proyectos y la claridad en sus renegociaciones, para conocer su desempeño y ponerlas en pie de igualdad con el resto. Las fuentes externas también se benefician de una planificación más clara, medible y basada en evidencia y en necesidades nacionales y locales de infraestructura, de modo que las conversaciones acerca de financiamiento externo se basen en la búsqueda de mayor cobertura de bienes y servicios públicos que en la obtención de esos

préstamos o su disponibilidad en ámbitos multilaterales, bancos de desarrollo o relaciones entre países.

Argentina tiene una institucionalidad en materia de gestión, control público y auditoría que se fue enriqueciendo en los últimos años. El BAPIN es una herramienta clave para la sistematización de los posibles proyectos de infraestructura. Los PNIP podrían cumplir un rol de suma importancia como herramienta de planificación, priorizando los proyectos cargados en el BAPIN en base a metodologías como la medición de brechas de infraestructura. Así, el SNIP proporciona una base sobre la cual pensar el fortalecimiento de los mecanismos de planificación de la obra pública en Argentina, base sobre la cual aún queda camino por recorrer. A su vez, resulta clave fortalecer las instancias de coordinación administrativa para contribuir a un mejor aprovechamiento de los recursos. Las tres áreas de la JGM y los ministerios de Economía y Obras Públicas se pueden beneficiar de criterios claros sobre los cuales coordinarse a la hora de impulsar proyectos estratégicos.

Bibliografía

Brichetti, J. P., Mastronardi, L., Rivas, M. E., Serebrisky, T., & Solís, B. (2021). La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Castro, L., Szenkman, P. y Lotitto, E. (2015) ¿Cómo puede cerrar el próximo gobierno la brecha de infraestructura? Documento de Políticas Públicas N°148, CIPPEC. Buenos Aires.

Einstoss, A., González Chmielewski, D. y Rojo, J. (2021) Gobernanza e institucionalidad del financiamiento de infraestructura en Argentina. Obras públicas, préstamos bilaterales y participación público-privada. Documento de Trabajo N°208, CIPPEC. Buenos Aires.

Farinós Dasi, J. (2007). Planificación de infraestructuras y planificación territorial. Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament, (44), 32-43.

Goytia, C. (2022). Situación financiera de la movilidad urbana en Buenos Aires, 2015-2021.

Jaimurzina, A., & Sánchez, R. (2017) Gobernanza de la infraestructura para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: una apuesta inicial. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41859-gobernanza-la-infraestructura-desarrollo-sostenible-america-latina-caribe>

OECD (2017) Getting Infrastructure Right: A framework for better governance. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en>

Serebrisky, T., Suárez-Alemán, A., Pastor, C., Wohlhueter, A. (2018) Descubriendo el velo sobre los datos de inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe. Nota técnica del BID, 1366.

Otras fuentes consultadas

CAF (2023) Diagnóstico y Prospectiva. Tratamiento de Aguas Residuales en Argentina. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/diagnostico_y_prospectiva_del_tratamiento_de_aguas_residuales_en_argentina.pdf

DNIP (2023) Guía Metodológica de Brechas Sectoriales de Infraestructura Pública. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_metodologica_de_brechas_sectoriales_de_infraestructura_enero_2023_0.pdf

MOP, Ministerio de Obras Públicas (2021) Informe de coyuntura sobre Acceso e igualdad al agua y al saneamiento. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_coyuntura_sobre_acceso_e_igualdad_al_agua_y_al_saneamiento_1.pdf

Plan Nacional de Inversiones Públicas 2023-2025. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/dnip/publicaciones/otros-periodos>

Plan Nacional de Inversiones Públicas 2022-2024. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/dnip/publicaciones/otros-periodos>

Plan Nacional de Inversiones Públicas 2021-2023. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/dnip/publicaciones/otros-periodos>

Plan Nacional de Inversiones Públicas 2020-2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/dnip/publicaciones/otros-periodos>

Acerca del autor y la autora



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Demian González Chmielewski

– Coordinador del programa de Estado y Gobierno

Magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella). Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Amalia Peralta

– Coordinadora del programa de Estado y Gobierno

Maestranda en Economía Urbana (Humboldt-Universität zu Berlin y Universidad Torcuato Di Tella). Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires).

El autor y la autora agradecen especialmente a Emilia Kaczmarczyk, analista del programa de Estado y Gobierno, por el apoyo en el análisis de datos para este documento.

Para citar este documento:

González Chmielewski, D. y Peralta, A. (diciembre de 2023). *Planificación y gestión de las inversiones en infraestructura pública en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

