

# 26

# ANTECEDENTES Y CONTEXTO MACROECONÓMICO

Plan de Infraestructura 2016-2025

Lic. Juan Sanguinetti

Área de Pensamiento Estratégico



CÁMARA ARGENTINA  
DE LA CONSTRUCCIÓN



# ANTECEDENTES Y CONTEXTO MACROECONÓMICO

## Plan de Infraestructura 2016-2025

---

Juan Sanguinetti

Área de pensamiento estratégico  
Septiembre 2015



CÁMARA ARGENTINA  
DE LA CONSTRUCCIÓN

# ANTECEDENTES Y CONTEXTO MACROECONÓMICO: PLAN DE INFRAESTRUCTURA 2016-2025

CÁMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN

## **Autores**

Juan Sanguinetti

## **Diseño Gráfico y Armado**

Bottino, Pamela

Galilea, Juan Manuel

Sanguinetti, Juan

Antecedentes y contexto macroeconómico: plan de  
infraestructura 2016-2025 / Juan Sanguinetti

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FODECO, 2016.

55 p.; 30 x 22 cm

ISBN 978-987-1915-84-2

1. Macroeconomía. 2. Construcción. I. Título.

CDD 339

Esta edición se terminó de imprimir en Gráfica TCM,  
Murguiondo 2160 – Ciudad de Buenos Aires, Argentina,  
En el mes de Julio de 2016

1era. edición – Julio 2016 / 150 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta,  
puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna  
ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, óptico, de grabación  
o de fotocopia sin previo permiso escrito del editor.

ISBN 978-987-1915-84-2



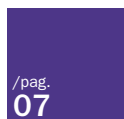
9 789871 915842

# **ANTECEDENTES Y CONTEXTO MACROECONÓMICO**

## **Plan de Infraestructura 2016-2025**



# CONTENIDOS



Resumen ejecutivo



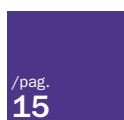
**CAPÍTULO 1**  
INTRODUCCIÓN



**CAPÍTULO 2**  
ASPECTOS METODOLÓGICOS



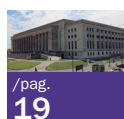
**CAPÍTULO 3**  
LA INFRAESTRUCTURA  
COMO MOTOR DEL  
DESARROLLO ECONÓMICO



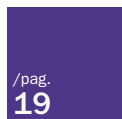
3.1 La evolución reciente de  
la tasa de inversión argentina



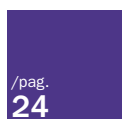
3.2 La inversión  
en infraestructura



**CAPÍTULO 4**  
EVOLUCIÓN RECIENTE DE  
LA INVERSIÓN PÚBLICA EN  
INFRAESTRUCTURA



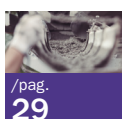
4.1 La Inversión  
Pública Nacional



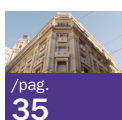
4.2 La Inversión  
Pública Consolidada



**CAPÍTULO 5**  
EL CONTEXTO  
MACROECONÓMICO DEL PLAN DE  
INFRAESTRUCTURA 2016-2025



**CAPÍTULO 6**  
FLUJO FINANCIERO Y BRECHA  
DE INVERSIÓN DEL PLAN DE  
INFRAESTRUCTURA 2016-2025



**CAPÍTULO 7**  
SÍNTESIS Y  
CONCLUSIONES FINALES



**CAPÍTULO 8**  
BIBLIOGRAFÍA





## RESUMEN EJECUTIVO

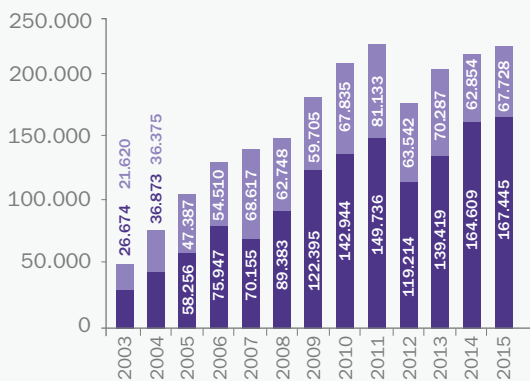
La inversión pública en Argentina se recuperó fuertemente desde la salida de la convertibilidad gracias a los mayores ingresos públicos y una mayor incidencia de Estado en el funcionamiento de la economía. Esto generó una suba sin precedente en los montos de inversión pública dirigidos al provisión de infraestructura económica y social. Las cifras de las Cuentas de Inversión y la ejecución fiscal de las provincias y municipios indican que la inversión en infraestructura ejecutada desde el Sector Público Argentino representó en 2014 el 4,4% del PIB, una cifra muy superior al 1,3% correspondiente al año 2003. Para este año se estima que la inversión públi-

ca total ascienda a 230 mil millones de pesos, algo más de 23.000 millones de dólares. Según estos datos el 72% de la infraestructura pública se financió desde el gobierno nacional y sólo el 28% desde los gobiernos provinciales y municipales.

Los datos indican también que la composición de la inversión pública sufrió cambios significativos. Como tendencia general se observó un aumento de la participación de la inversión en infraestructura económica (Energía y Transporte, fundamentalmente) y una disminución de la incidencia de la inversión en infraestructura social (Salud, Educación

### INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO, AÑOS 2003 - 2015

En millones de pesos constantes a precios de 2015



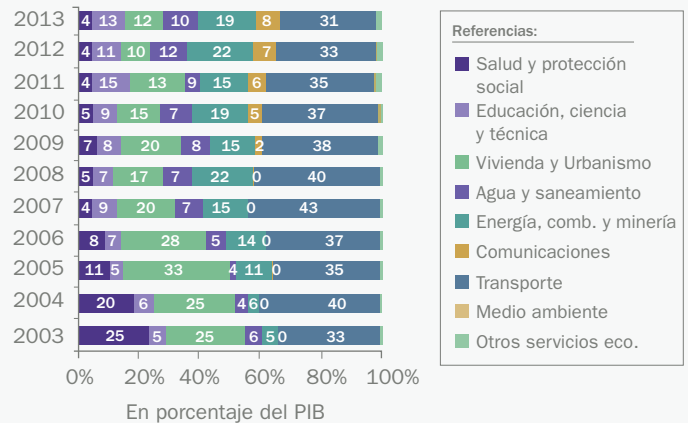
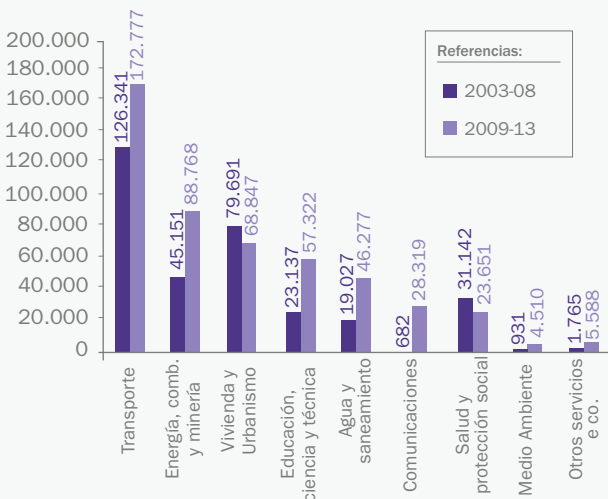
En porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión y ejecuciones presupuestarias provinciales

### INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL POR FINALIDAD Y FUNCIÓN, AÑOS 2003 - 2013

En millones de pesos constantes a precios de 2015



Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión

y Agua y Saneamiento). En 2013, último dato disponible, la inversión en infraestructura económica representaba el 57% del total de la inversión pública, mientras la inversión en infraestructura social representaba el 38%. En 2003 la relación era inversa, el 58% correspondía a infraestructura social y 37% a infraestructura económica.

En contraposición a esta mayor inversión pública, en este período, pero especialmente desde 2009, se observó una caída en la tasa de inversión privada. Con los nuevos datos del PIB con base en 2004, desde 2009 la inversión bruta fija mostró, a precios constantes, una caída en 2009 y luego una paulatina recuperación que se extendió hasta el año 2011, luego la tasa de inversión privada volvió a caer, pasando del 22,7% en 2011 al 19,8% en 2014. La inversión privada, que llegó a representar el 21,1% del PIB en 2011, cayó hasta el 16,8% en la actualidad.

Estos niveles de inversión son insuficientes para motorizar una suba persistente del PIB. Si se toman como referencia los países con mayores tasas de crecimiento económico en todos los casos se observan tasas de inversión total (pública y privada) superiores al 25% del PIB.

En resumen, el gobierno Argentino logró en estos años una recuperación de los niveles de inversión pública gracias a una muy importante inyección de fondos públicos. Esto llevó los gastos en infraestructura al 4,5% del PIB, una cifra muy superior a la inversión pública registrada en la década de los noventa pero aún por debajo de los niveles de inversión pública alcanzados en décadas anteriores<sup>1</sup>.

Aún cuando es posible seguir aumentando la inversión pública lo que se requiere en esta nueva etapa es recuperar la inversión privada que se contrajo en estos años debido a la situación económica global, los problemas de competitividad y cierto deterioro en el clima de negocios. No toda la

infraestructura puede hacerse con financiamiento del Estado; también es necesaria la participación del sector privado en la inversión en infraestructura, sobre todo en aquellos sectores donde éste puede intervenir.

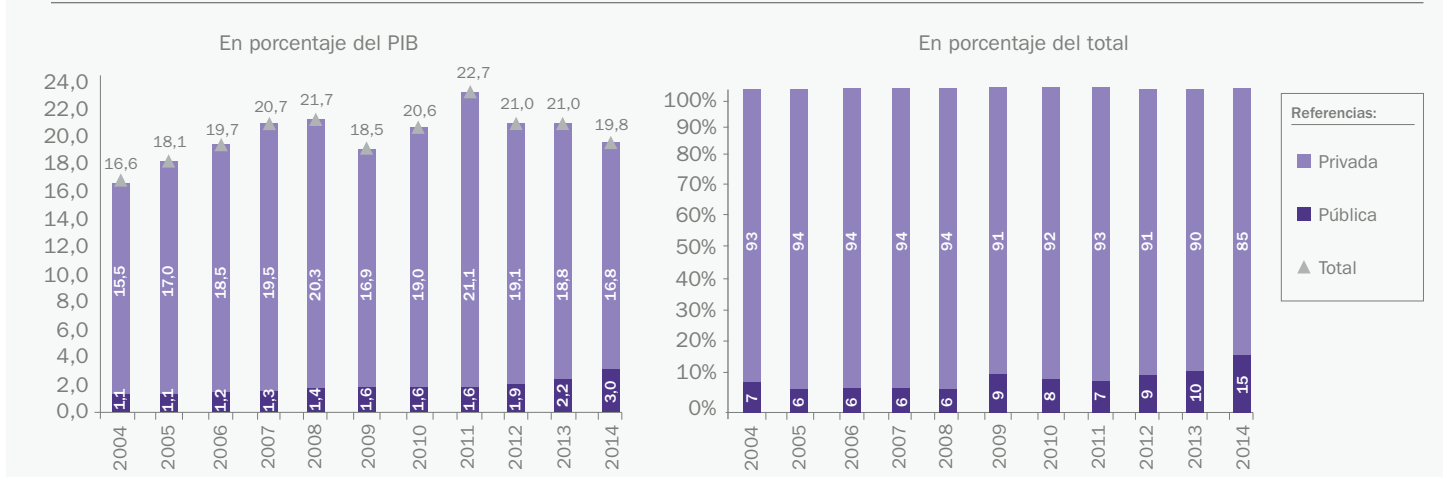
Lamentablemente, Argentina no dispone de un registro de la inversión privada en infraestructura, no obstante se sabe que a lo largo de esta última década los niveles de inversión privada fueron muy bajos, por debajo del 1% del PIB.

Por eso existe un amplio consenso que Argentina necesita seguir impulsando la inversión en infraestructura económica para retomar la senda de crecimiento económico y desarrollo sostenible con equidad e inclusión social. En particular, nuestro país requiere aumentar la inversión en ciertos sectores estratégicos, como puertos y vías navegables, energía, telecomunicaciones y transporte para darle competitividad a la economía por la vía de una reducción en los costos de la energía, la logística y las comunicaciones y garantizar una mejor calidad de estos servicios para el conjunto de la población.

En este marco es que la Cámara Argentina de la Construcción viene planteando desde hace varios años la necesidad de impulsar un plan integral de inversión en infraestructura económica y social a 10 años.

El Plan de Infraestructura 2016-2025 elaborado por el Área de Pensamiento Estratégico de la Cámara Argentina de la Construcción plantea como meta una inversión en infraestructura pública y privada del 8,4% del PIB promedio para los próximos 10 años sin incluir los gastos de mantenimiento de las infraestructuras. Esto supone llevar la tasa de inversión pública al 6% promedio y la inversión privada en infraestructura al 2,4% del PIB. Esto permitirá aumentar la tasa de inversión de la economía por encima de los (bajos) niveles actuales hasta llegar a una tasa de entre el 24% y 25% anual consistente con la tasa de crecimiento potencial de la economía argentina.

#### INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA A VALORES CONSTANTES DE 2004, AÑOS 2004 - 2014



■ Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales

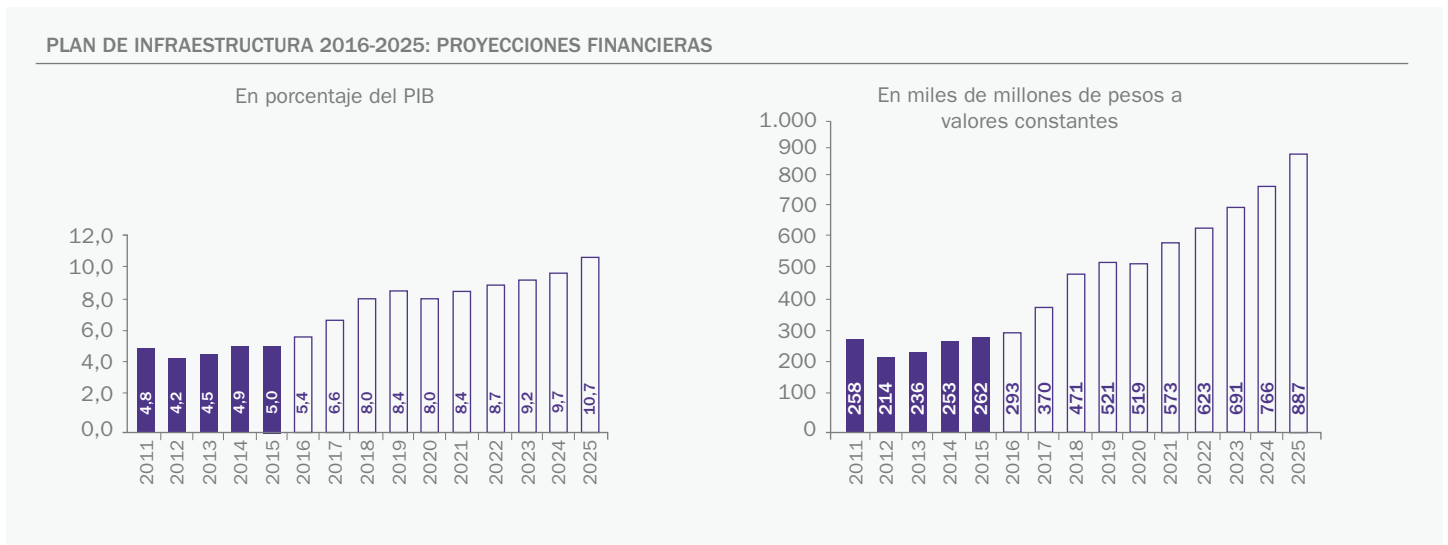
<sup>1</sup> Los datos de la Cuenta de Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público Argentino No Financiero 1961 - 2004 indican una inversión promedio del 6,1% en la década del 60s, del 8,3% en los 70s, y del 5,6% en los 80s.

Alcanzar estas tasas representa un mayor esfuerzo para el Estado y para el sector privado, implica prácticamente duplicar los niveles actuales de inversión en infraestructura durante los próximos 10 años. El Plan que incluye múltiples sectores supone una inversión total de 571 miles de millones de pesos anuales promedio durante los próximos 10 años, se trata de unos 60.400 millones de dólares anuales.

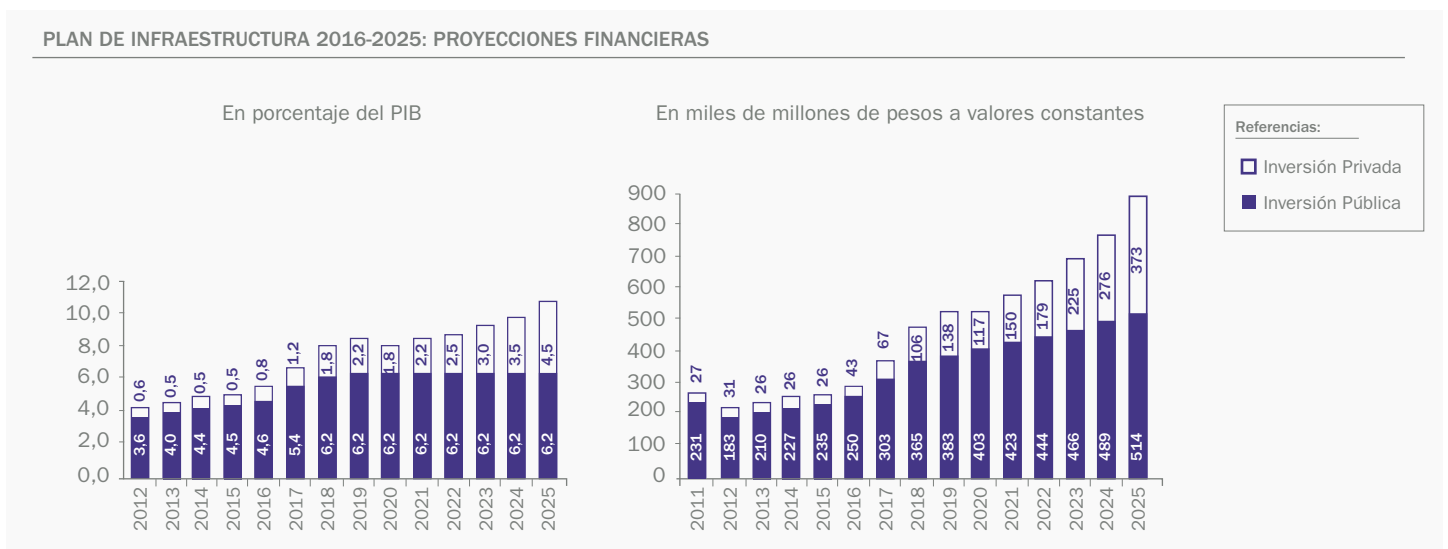
Para lograr estos montos de inversión, el Plan de Infraestructura 2016-2025 plantea un escenario económico de mediano plazo en el cual gracias a una estabilización de las

variables macroeconómicas, un buen clima de negocios y el acceso a todas las fuentes disponibles de financiamiento por parte del sector público y de los privados, se logra ejecutar estos mayores montos de inversión consistentes con una tasa de crecimiento potencial de la economía del 5% anual.

Este escenario, más dinámico en términos de inversiones y de inserción internacional de nuestra economía, requiere de un mayor acceso al crédito por parte del Estado y las empresas y de un flujo creciente de inversión extranjera directa.



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

## MARCO MACROECONÓMICO, 2016 - 2025

	2012	2013	2014	2015	PROYECTADO	
					2016-20	2021-25
PBI en miles de millones de pesos corrientes	2.766	3.406	4.412	5.282	5.922	7.534
PBI var % nominal	19,6	23,2	29,5	19,7	4,2	5,0
PBI en miles de millones de pesos a precios de 2004	845	869	873	897	1.006	1.280
PBI var % real	0,8	2,9	0,5	2,8	4,2	5,0
PBI Construcción en % del PIB	6,2	6,2	6,4	6,4	6,4	6,4
IPCNu (diciembre a diciembre)	s/d	s/d	21,3	16,9	0	0
ICC Var %	25,5	19,5	31,5	18,0	0	0
Tipo de Cambio promedio anual	4,6	5,5	8,1	9,5	9,5	9,5
Inversión en % del PIB (a valores constantes de 2004)	21,0	21,0	19,8	20,7	23,8	25,3

■ Fuente: 2012 - 2015 datos oficiales de INDEC y Presupuesto 2015, 2016 - 2025 proyecciones propias

El esquema de financiamiento debe apostar a la diversificación de las fuentes de inversión y de nuevos instrumentos financieros, sin perder de vista el papel predominante que tiene el sector público en el planeamiento, ejecución y financiamiento de las infraestructuras, pero al mismo tiempo alentando la participación del sector privado en la provisión de infraestructura y los servicios asociados. La clave para lograrlo será identificar cuáles son los sectores en los que la participación privada es viable y conveniente, evitando aquellos casos en los que los resultados han demostrado no ser beneficiosos.

Esto requiere una revisión de los marcos regulatorios de los servicios públicos, la adecuación de las tarifas en combinación con la implementación de una tarifa social que garantice el acceso de los sectores populares a los servicios públicos básicos, lograr un mayor aporte de los usuarios en ciertos servicios de infraestructura, y especialmente, alentar la cooperación público – privada en la ejecución de proyectos de infraestructura. Esto último necesita de un nuevo marco regulatorio para la participación privada en infraestructura y el fortalecimiento institucional del Estado para poder implementar este tipo de proyectos.



# 1 INTRODUCCIÓN

En Argentina, después de más de una década de aumento sostenido de la inversión pública, persisten algunos cuellos de botella en los servicios de infraestructura económica<sup>2</sup>. Estos déficits afectan la disponibilidad y la calidad de la infraestructura estandarizando el desarrollo de la actividad económica en sectores estratégicos, particularmente en aquellos sectores que producen bienes exportables a partir de la explotación de recursos naturales o producen lejos de los grandes centros de consumo. Los costos de la energía, el transporte y la logística se cuentan entre los principales obstáculos al crecimiento económico de los próximos años (ver CEPAL, 2011 y CAF, 2014).

Pero además, nuestro país requiere seguir aumentando la calidad y la cobertura de sus servicios básicos de infraestructura para mejorar la equidad y cohesión social en todo el territorio. La llegada de los servicios básicos de infraestructura (agua, saneamiento, electricidad, gas y telecomunicaciones) a los sectores más pobres de la sociedad además de los efectos sobre la productividad de la mano de obra representa una vía fundamental para reducir la pobreza y las desigualdades sociales. En particular, se requiere ampliar la cobertura de las redes urbanas de agua y servicios sanitarios, gas natural y electricidad en el interior del país, y mejorar la gestión ambiental de los residuos sólidos en los principales centros urbanos del país.

En 2014 los gastos de capital de todo el sector público argentino alcanzaron los 192 mil millones de pesos (aproximadamente 23.751 millones de dólares), lo que representó una inversión pública consolidada del 4,4% del PIB.

Sin embargo, para recuperar la senda de crecimiento económico nuestro país necesita aumentar los montos de inversión en infraestructura económica ejecutada tanto por el sector público como por el privado. La CEPAL (2011) estima que los países de América Latina necesitan invertir en infraestructura por lo menos el 6,2% del PIB por un largo período de tiempo para poder cumplir con las demandas crecientes de empresas y consumidores.

El Área de Pensamiento Estratégico de la Cámara Argentina de la Construcción viene planteando desde hace varios años la necesidad de impulsar un plan integral de inversión en infraestructura económica y social a 10 años que le permita a nuestro país alcanzar un sendero de crecimiento económico

y social sostenible en el tiempo. En esta nueva edición el Plan de Infraestructura que cubre el periodo comprendido entre los años 2016 y 2025 abarca las necesidades de inversión en servicios de infraestructura económica y social en aquellos sectores estratégicos que más contribuyen al desarrollo económico y al bienestar de los argentinos.

En este marco el presente informe tiene dos grandes objetivos, por un lado, poner en contexto el Plan de Infraestructura haciendo un balance de la inversión pública en infraestructura y, por el otro, desarrollar el marco macroeconómico delineado para este Plan de Infraestructura 2016-2025.

Con estos dos objetivos luego de esta introducción, la segunda sección describe algunos aspectos metodológicos sobre la inversión en infraestructura económica y social. En la tercera sección se presentan algunas reflexiones sobre la inversión en infraestructura como motor del desarrollo económico, en particular, cuales son los canales que vinculan la infraestructura y el crecimiento económico de largo plazo. En esta misma sección se analiza también la evolución reciente de la tasa de inversión tanto pública como privada en función de las cifras que provee el Sistema de Cuentas Nacionales.

La cuarta sección analiza cuáles han sido los avances y principales tendencias en la inversión pública en infraestructura, tanto la ejecutada por el Gobierno Nacional como las provincias y municipios. A los efectos de poder evaluar en perspectiva este plan de infraestructura propuesto, el informe reúne y analiza la evolución reciente de la inversión en infraestructura según el sector institucional que la ejecuta (inversión pública y privada), el tipo de inversión (inversión en construcción y maquinaria y equipo), los sectores de destino de la inversión (por finalidad y función) y las fuentes de financiamiento.

En la quinta sección se presenta el escenario macroeconómico utilizado para elaborar el Plan de Infraestructura. Además de definir la meta de inversión necesaria para alcanzar un objetivo de crecimiento económico sostenible en el mediano plazo el marco macroeconómico busca darle consistencia a las proyecciones de inversión de los diferentes sectores que componen el Plan de Infraestructura. Finalmente, la sección 6 presenta el flujo financiero del Plan de Infraestructura 2016-2025 y la sección 7 exhibe los principales hallazgos y consideraciones finales.

<sup>2</sup> La infraestructura económica comprende cuatro sectores principales: transporte (las redes vial y ferroviaria, los puertos y los aeropuertos), energía (electricidad y transporte de gas), agua y saneamiento, y telecomunicaciones (telefonía fija y móvil e internet).



## 2

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

Uno de los objetivos de este informe es relevar la inversión en infraestructura realizada en los 10 últimos años a los efectos de poder realizar un breve balance de lo sucedido. Para ello se requiere establecer algunos principios metodológicos sobre cómo se contabiliza la inversión en infraestructura.

En los últimos años varias organizaciones han desarrollado proyectos de investigación relacionados con los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos en relación al desarrollo económico y la inversión en infraestructura económica. Esto derivó en una multiplicidad de definiciones y caracterizaciones del concepto de infraestructura (ver Lardé, Marconi y Olea, 2014).

Una de las tantas definiciones es la que proponen Rozas Balbontín, Bonifaz y Guerra-García (2012) "...el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones —de larga vida útil— que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, geopolíticos, sociales y personales".

En esta línea la Ley Nacional de Inversión Pública N° 24.354, define a la inversión pública como la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementan el patrimonio de las entidades que integran el sector público, sea éste nacional, provincial o municipal, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.

En este informe se adoptó como criterio general para la definición de la infraestructura a los activos fijos que favorecen al comercio y la producción y provisión de bienes y servicios básicos. Según la definición de Lardé, Marconi y Olea (2014) se trata de activos fijos producidos y tangibles, incluyendo la maquinaria, los equipos y otros edificios y estructuras necesarias para la provisión de bienes y servicios públicos.

Desde un punto de vista funcional la infraestructura abarca los siguientes sectores:

- Energía: generación, transmisión y distribución de electricidad; transporte y distribución de gas natural.
- Agua y servicios sanitarios: provisión de agua potable y servicios cloacales por redes.
- Vivienda y urbanismo: incluye la construcción de viviendas sociales y obras de infraestructura urbana.
- Educación, ciencia y técnica: cualquier infraestructura educativa, incluyendo la construcción, mejora o ampliación de centros educativos, así como también los gastos de in-

fraestructura y equipamiento que contribuya al desarrollo del conocimiento científico.

- Salud y protección social: infraestructura y equipamiento para la provisión de salud pública.
- Servicios urbanos: gestión integral de los residuos sólidos urbanos.
- Telecomunicaciones: servicios de telefonía fija, celular, satelital y de conectividad a Internet y servicios multimedia.
- Transporte: vialidad, transporte urbano masivo, sector ferroviario (infraestructura y material rodante), puertos y aeropuertos.

El otro criterio metodológico adoptado es que en estos sectores las grandes mejoras, adiciones o ampliaciones de maquinaria y estructuras que aumentan el rendimiento de la infraestructura ya existente, o aumentan su capacidad o prolongan su vida útil esperada, se registran como formación bruta de capital fijo y, por tanto, son consideradas parte de la inversión en infraestructura. En cambio, los trabajos corrientes de reparación y mantenimiento realizados por las empresas públicas o privadas para mantener sus activos fijos e infraestructura en buen estado de funcionamiento se consideran consumo intermedio y no inversión. Esto no significa que estos gastos de mantenimiento no deben ser contemplados en el Plan de Infraestructura, por el contrario, desde el Área de Pensamiento Estratégico siempre se ha considerado la necesidad de aumentar los presupuestos públicos para el mantenimiento y sostenimiento de la infraestructura.

En este relevamiento de la inversión en infraestructura se priorizó la inversión realizada por el sector público dada la mayor disponibilidad y desagregación de la información. Los datos de inversión privada de las cuentas nacionales no permiten discriminar la proporción de gastos de inversión de las empresas en infraestructura en los diferentes sectores. Las únicas cifras disponibles surgen de un relevamiento realizado en forma conjunta por la CEPAL y la Corporación Andina de Fomento con datos hasta 2012 (IdeAL, 2012; CEPAL, 2014).

Así, la inversión en infraestructura incluye la inversión real directa realizada por el sector público nacional y subnacional (provincias y municipios) en construcciones, maquinaria y equipamiento, las transferencias de capital realizadas por la administración nacional al sector público o privado para inversión en infraestructura y la inversión privada en infraestructura. No se incluye en este relevamiento la inversión financiera realizada por el sector público, como la capitalización a empresas o la integración de capital.







### 3.1 LA TASA DE INVERSIÓN

La tasa de inversión representa la propensión media a invertir de una economía. Cuanto mayor es la proporción de la inversión en la demanda agregada, mayor será la ampliación de la capacidad productiva o producto potencial de la economía y, por lo tanto, mayores serán las posibilidades de sostener el crecimiento en el largo plazo.

La inversión en infraestructura es un componente central de la demanda agregada, su dinámica tiene un importante efecto sobre el nivel de actividad económica en el corto plazo, explicando en gran parte los cambios de fase de los ciclos económicos de corto y mediano plazo (Coremberg, 2006). Por otra parte, una vez reactivada la economía, el mecanismo acelerador de la inversión provoca un efecto adicional sobre la inversión y en particular sobre la inversión en infraestructura dadas las mayores necesidades de reposición y mantenimiento de los bienes de capital y de la infraestructura a medida que se reactiva la economía.

Además, como señala Coremberg (2006), la infraestructura tiene la capacidad de traccionar una mayor demanda en la economía a través de diversos efectos y etapas. Por un lado, la inversión genera los típicos efectos de eslabonamiento hacia atrás y consumo inducido generados por la ejecución de obras de construcción, en este caso de infraestructura: si bien tienen un menor efecto sobre el empleo que la construcción residencial, la infraestructura tiene un efecto indirecto mayor por la demanda derivada hacia un conjunto más diversificado de proveedores.

Por el lado de la oferta, la inversión en infraestructura trae consigo importantes externalidades y mejoras en la productividad y competitividad de toda la economía provocadas por la provisión eficiente de sectores de servicios públicos que utilizan a la infraestructura como factor productivo.

Asimismo la difusión de las externalidades no pecuniarias provoca importantes beneficios cualitativos sobre los usuarios residenciales y no residenciales de los servicios públicos.

La Formación bruta de capital fijo, que incluye la inversión pública y privada, es uno de los componentes de la oferta y demanda agregada que son relevados mediante el sistema de las cuentas nacionales.

#### FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO

Por sector y componente, en % del PIB y en % del total

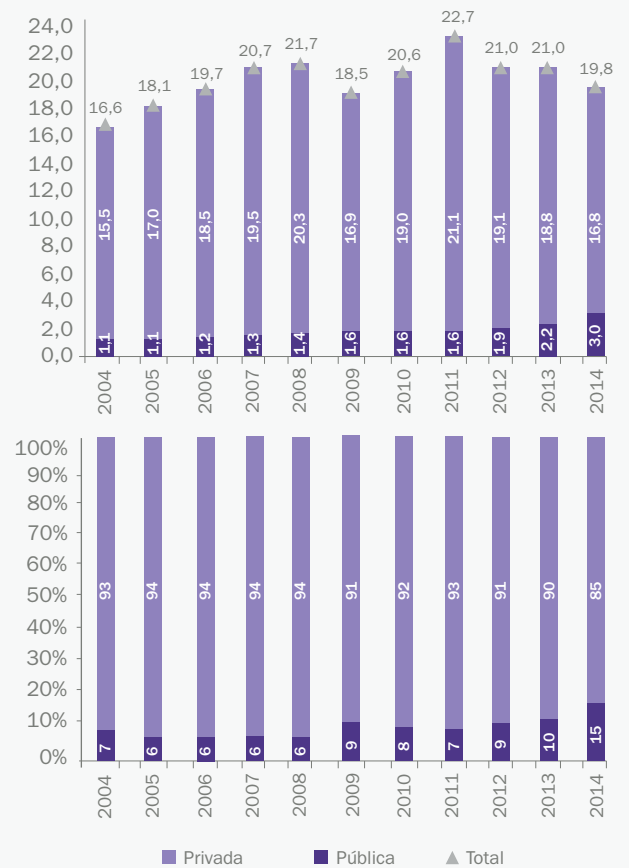


Figura 1 / Fuente: Cuentas Nacionales, INDEC

La tasa de inversión de nuestro país se ubica desde 2009 en un valor promedio del 20,5%, evidenciado cierto estancamiento en esta variable macroeconómica clave. En 2014 la tasa de inversión representó el 19,8% del PIB, una cifra inferior al promedio de nuestro país durante la década de los años 1980 y la primera mitad de los años 2000. Esta menor tasa de inversión se explica fundamentalmente por la contracción en la inversión privada. Sin embargo, la nueva serie de cuentas nacionales base 2004 muestra un crecimiento importante en el componente público de la inversión compensando, al menos parcialmente, la caída en la inversión privada.

En 2014 la inversión pública ascendió según los datos de las cuentas nacionales a valores constantes de 2004 al 3% del PIB, el valor más alto alcanzado en toda la serie 2004 - 2014 (a valores corrientes la inversión pública es mayor, alcanza el 4,4% del PIB). La inversión pública representó el 26% de la inversión total. Este aumento de la inversión pública es muy significativo si se toma en cuenta que en 2004 la inversión pública representaba sólo el 1,9% del PIB y el 12% de la inversión total.

Esto muestra la mayor participación del Estado argentino en la economía en los últimos años. La Figura 1 exhibe también la evolución de la formación bruta de capital fijo y su desagregación entre el sector privado y el sector público para el período 2004 -2014.

La infraestructura es uno de los componentes más importantes del stock de capital y la inversión bruta interna. Como bien de capital es uno de los principales factores productivos que contribuyen con el crecimiento económico y la productividad tanto del sector privado como del público. Sin embargo, a pesar de su importancia, la estadística de nuestro país no presenta una desagregación del acervo de bienes de capital por tipo de infraestructura.

El principal componente de la formación bruta de capital, como se exhibe en la Figura 1, es la construcción, representa en promedio el 60% de la inversión total para el período

analizado. Le sigue el equipo durable de producción, con una participación promedio del 38%. Como se podrá observar no hubo cambios significativos en la composición de la inversión en todo este período.

A los efectos de mostrar la relación entre la tasa de inversión (pública y privada) y el crecimiento económico se exhibe la Figura 2. Como se puede advertir la desaceleración y posterior caída del PBI ocurrida en 2009 es consistente con una baja en los niveles de inversión, del mismo modo que la recuperación de la economía después de la crisis financiera internacional es consistente con una suba de este componente de la demanda agregada. Asimismo, el magro crecimiento de la economía a partir del año 2012 se produce en sintonía con una tasa de inversión en promedio menor a la observada en el período anterior.

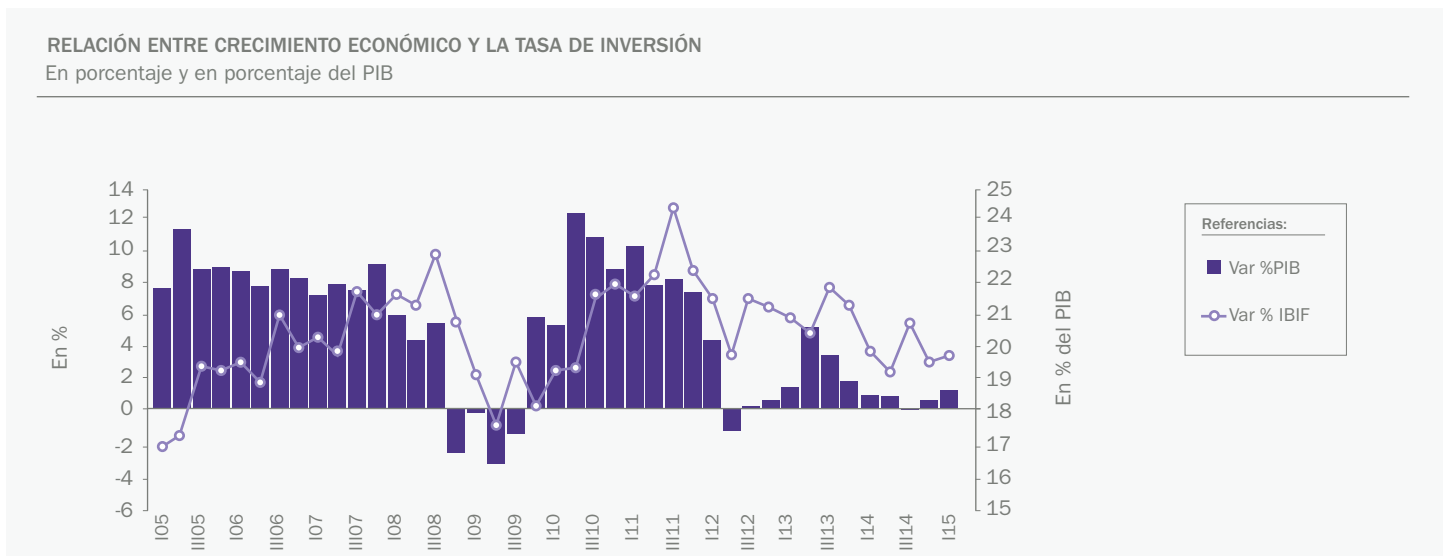
### 3.2 LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

Desde hace un tiempo los especialistas, y en particular los organismos de cooperación y desarrollo, vienen señalando que la clave para alcanzar un desarrollo sostenible en los países en desarrollo es la disponibilidad y calidad de la infraestructura económica. Para estos organismos, los servicios de infraestructura son fundamentales en cualquier sociedad moderna, ya que posibilitan el desarrollo económico, generan crecimiento, aumentan la competitividad y la productividad de las empresas, y con ello la inserción de las economías en el contexto internacional.

Las infraestructuras también contribuyen fuertemente a una mayor cohesión social y territorial y mejora de la calidad de vida e inclusión social de la población, en particular cuando los servicios y redes de infraestructura reducen los costos de movilidad y aumentan la conectividad.

Como señala Serebrisky (2014) la infraestructura impacta en el crecimiento mejorando la productividad de la economía, dis-

16



■ Figura 2 / Fuente: Cuentas Nacionales, base 2004 a valores corrientes

minuyendo los costos de producción, ayudando a diversificar la estructura productiva, y generando empleo a través de la demanda de los bienes y servicios utilizados en su provisión.

Por el contrario, los déficits en los servicios de infraestructura o una baja calidad de dichos servicios erosionan la productividad de la economía y el bienestar de la población y pueden ocasionar grandes pérdidas a las empresas y a la sociedad en su conjunto. Para dar sólo algunos ejemplos de los mayores costos que las sociedades pueden enfrentar por los déficits de infraestructura, cabe destacar las pérdidas económicas producidas por los cortes de suministro eléctrico ocurridas en Argentina o las pérdidas de bienestar que asumen aquellos hogares que no cuentan con acceso a las redes de servicios de agua y saneamiento o gas para cocinar y calefaccionar sus hogares. En definitiva, la inversión en servicios de infraestructura económica y social fomenta el crecimiento económico y contribuye al desarrollo humano.

Datos recientes publicados por la Corporación Andina de Fomento (ver Figura 3) indican que la inversión en infraestructura económica aumentó en forma muy significativa en muchos países de América Latina, producto de los mayores ingresos públicos, el acceso a mayores fuentes de financiamiento y la implementación de mecanismos de asociación público privada en muchos de estos países. Entre los países con mayores niveles de inversión pública y privada en infraestructura se destacan Bolivia (con una inversión del 4,5% del PIB), Brasil (4,3%), Colombia (3,5%), México (3,3%), Perú (4,5%) y Uruguay (5,1%). Salvo Bolivia, en el resto de los países es muy importante el peso de la inversión en infraestructura de las empresas privadas mediante la implementación de mecanismos de asociación público privada. Los países más activos en el uso de mecanismos de cooperación público privada en infraestructura son Brasil, Colombia y Perú.

Según la CAF (2014) Argentina invirtió en obras y servicios de infraestructura económica el 3 % del PIB entre 2008 y 2012, y el 80% fue ejecutado desde el sector público. Lamentablemente no hay datos sobre los montos de inversión privada en infraestructura de los últimos años, más allá de la estimación realizada por el Banco Mundial y que reproduce la CAF para un conjunto de países de América Latina. Sin embargo, hay coincidencia entre los diferentes actores y especialistas que la inversión privada en infraestructura en nuestro país ha sido baja en esta última década, producto de las deficiencias en los marcos regulatorios heredados de la salida de la convertibilidad y la falta de financiamiento.

En la literatura económica no existe una regla específica sobre los niveles de inversión en infraestructura necesarios para consolidar un sendero de crecimiento económico sostenido. Los especialistas y algunas instituciones que han estado trabajando en los requerimientos de infraestructura señalan que los países de América Latina deberían invertir en promedio un 5% del PIB por un largo período de tiempo para cerrar la brecha de infraestructura existente (BID, 2014), esto es sin incluir los gastos de mantenimiento que han sido tradicionalmente bajos en estos países.

Argentina, según la CEPAL, tendría que por lo menos duplicar su inversión pública para cerrar la brecha de disponibilidad de infraestructura en cantidad y calidad suficiente para consolidar un sendero de crecimiento económico sostenible y comparable al de los países más desarrollados.

Por supuesto que la determinación de las necesidades de inversión en infraestructura y su asignación sectorial deberían ser el resultado de un proceso de planificación estratégica realista y sostenible con los recursos fiscales disponibles y la capacidad de pago de estos países.

<sup>3</sup> En un estudio del APE sobre el impacto económico de los cortes de suministro eléctrico (Del Rosso y Ghía, 2012) se menciona que el apagón de febrero de 1999 que dejó sin servicio por 10 días a más de 150 mil hogares y locales comerciales en la Ciudad de Buenos Aires generó pérdidas por 400 millones de dólares en los particulares y cerca de 750 millones de dólares en el sector comercial.

<sup>4</sup> Sólo incluye energía, transporte, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento.

<sup>5</sup> Las estimaciones de la inversión privada en infraestructura del estudio de la CAF surgen del proyecto Private Participation in Infrastructure Database del Banco Mundial. Es importante aclarar que los datos registran el compromiso de inversión y no la ejecución efectiva.

INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA EN AMERICA LATINA - TODOS LOS SECTORES, COMO % DEL PIB

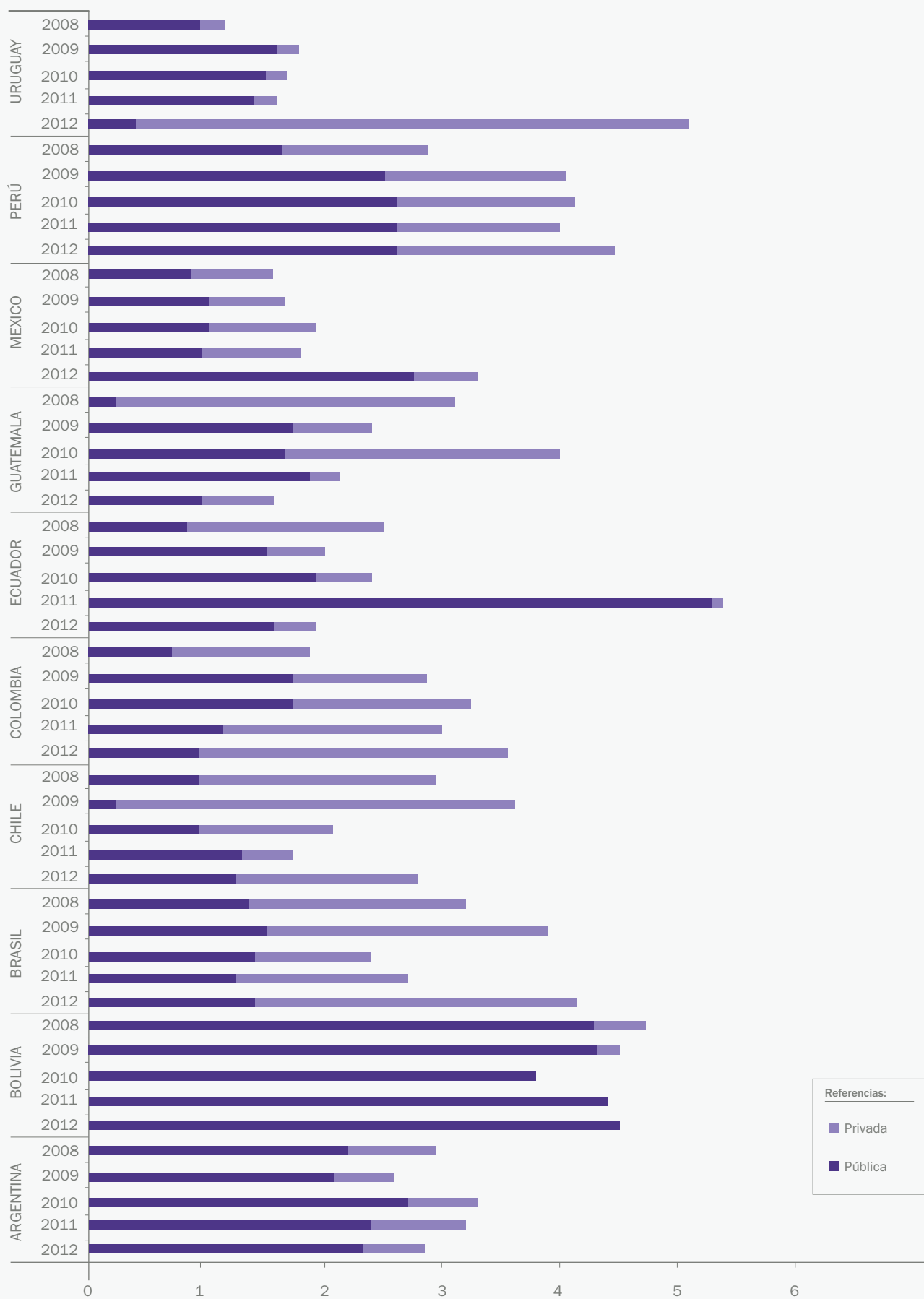


Figura 3 / Fuente: CAF 2014

## 4

## EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA

En esta sección se analiza la evolución de los gastos en infraestructura del sector público Argentino desde 2003 hasta 2014 como antecedente o línea de base del Plan de Infraestructura 2016-2025 desarrollado por el Área de Pensamiento Estratégico de la Cámara Argentina de la Construcción.

Para ello se reconstruyó la serie de gasto de inversión del sector público argentino a partir de la información que provee el Gobierno Nacional y las provincias. La inversión pública nacional corresponde al conjunto del Sector Público Nacional No Financiero que incluye la Administración Nacional, las universidades, las empresas públicas, los entes públicos y los fondos fiduciarios.

Los gastos de inversión incluyen la Inversión real directa, las Transferencias de capital a provincias y municipios y la inversión de Empresas Públicas, Entes Públicos y servicios concesionados con recursos presupuestarios. A los efectos de no duplicar los gastos de inversión se tomaron los datos del esquema de Ahorro - Inversión - Financiamiento del Sector Público No Financiero publicada en las Cuentas de Inversión para el período 2003 - 2013 a valores corrientes. Las cifras de 2014 se estimaron en base a los datos del Boletín Fiscal del IV trimestre de 2014 y las cifras del 2015 se proyectaron a partir del crédito presupuestario previsto para el corriente año.

La inversión real directa incluye los gastos en bienes de capital que aumentan el acervo del sector público, tienen vida útil superior a un año, no se agotan con el primer uso y se destinan para la actividad principal y no para su reventa. También incluye los gastos en obras públicas ejecutadas en forma directa por el Estado nacional o que estén garantizadas o subvencionadas por el Estado, como por ejemplo, la construcción o refacción de hospitales, la construcción o refacción de caminos o la inversión que realizan las empresas de distribución de energía eléctrica con recursos transferidos para dicho fin por el Ministerio de Planificación Federal.

En el caso de la inversión pública provincial y municipal, la serie comprende los gastos de capital desagregados en inversión real directa y transferencias de capital.

Las cifras de inversión se exhiben en forma consolidada, por nivel de gobierno, tipo de inversión y finalidad y función. Los datos se expresan en millones de pesos corrientes, en millones de pesos constantes de 2015, en millones de dólares y en porcentaje del PIB a valores corrientes.

La metodología utilizada es consistente con el enfoque utili-

zado por la Dirección Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Los datos coinciden con la inversión pública del sistema de cuentas nacionales a valores corrientes.

Para ello, en esta sección, se presenta primero las cifras de inversión pública nacional y luego la inversión pública consolidada del sector público argentino que incorpora la inversión de las provincias y municipios con fondos propios.

#### 4.1 LA INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL

##### Montos de inversión

La Figura 4 muestra la evolución de la inversión del Sector Público Nacional No Financiero para el período 2003 - 2015 en millones de pesos a precios constantes de 2015 (deflactado por el Índice del Costo de la Construcción) y en % del PIB.

La Figura muestra la fuerte recuperación que ha tenido la inversión pública nacional en todo el período analizado y la mayor participación de la inversión real directa respecto de las transferencias de capital, como consecuencia de un mayor presupuesto de obras públicas ejecutadas desde los ministerios nacionales y organismos descentralizados. Como consecuencia de esta mayor asignación de recursos, la inversión pública nacional pasó en este período del 0,7 % del PIB al 3,2%.

La serie aunque con algunas oscilaciones como se puede observar en la Figura 4 muestra una suba tanto en millones de pesos constantes como en porcentaje de PIB. En 2014 a precios constantes de 2015 la inversión pública nacional ascendió a 164 mil millones de pesos. En dólares al tipo de cambio promedio anual los gastos de inversión también aumentaron significativamente en estos años. De los 1.100 millones de dólares del 2003, en 2014 el Gobierno Nacional y sus empresas y organismos descentralizados invirtieron cerca de 17.200 millones de dólares en diferentes obras y proyectos de infraestructura.

También aumentó en este período la participación de los gastos de inversión en el gasto total del sector público nacional. Como se exhibe en la Figura 4, la inversión pasó de representar el 5,5 % del gasto total en 2003 al 12,4% en 2014.

Para el corriente año si bien la pauta de inversión pública prevista en el presupuesto nacional es inferior a los niveles

ejecutados en 2014 se espera un nivel de inversión por encima del crédito vigente.

La *Tabla 1* muestra la serie de inversión pública nacional en millones de pesos corrientes, según surge de las cuentas de inversión que elabora la Contaduría General de la Na-

ción del Ministerio de Economía, en % del PIB utilizando la nueva serie de cuentas nacionales base 2004, en millones de pesos constantes de 2015 utilizando como deflactor el índice de costos de la construcción y en millones de dólares considerando el tipo de cambio promedio anual del Banco Central Argentino.

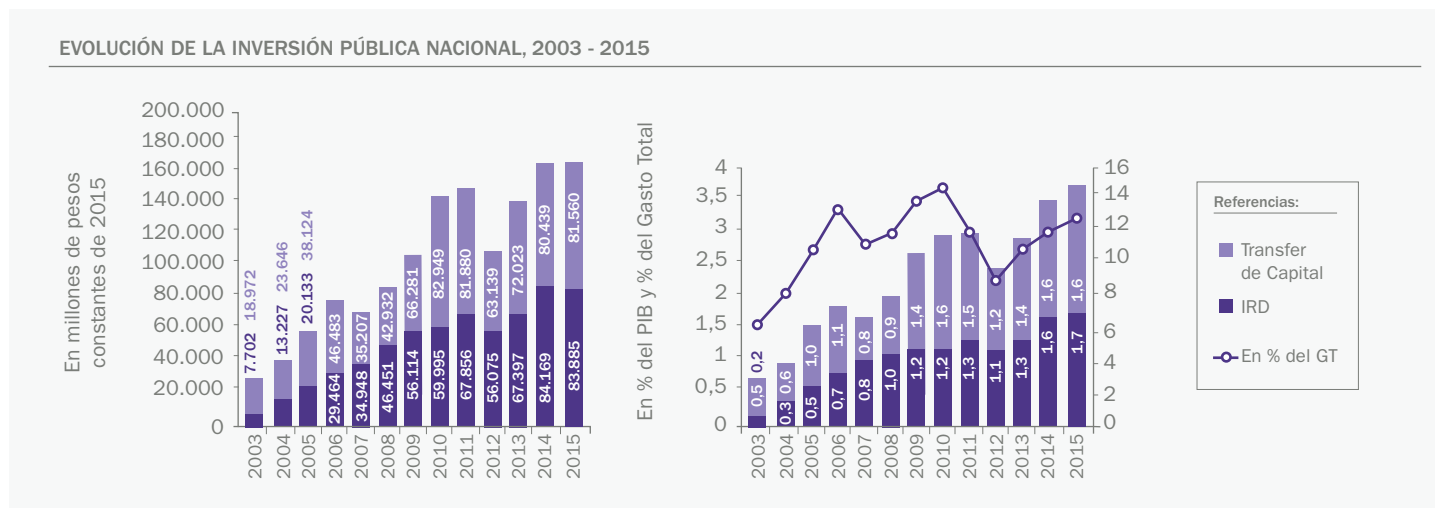


Figura 4 / Fuente: Elaboración propia

**GASTO DE INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO, AÑOS 2003 - 2015**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>En millones de pesos corrientes</b>													
Inv. Real Directa	955	1.871	3.280	5.762	8.205	12.867	17.198	21.475	29.168	30.247	43.441	71.330	85.885
Transfer de Capital a Pcias y Empresas	2.351	3.346	6.210	9.090	8.266	11.892	20.314	29.691	35.196	34.057	46.422	68.169	81.560
<b>Inv. Pública Nacional</b>	<b>3.306</b>	<b>5.217</b>	<b>9.490</b>	<b>14.851</b>	<b>16.470</b>	<b>24.759</b>	<b>37.513</b>	<b>51.166</b>	<b>64.364</b>	<b>64.304</b>	<b>89.863</b>	<b>139.499</b>	<b>167.445</b>
<b>En % del PIB</b>													
Inv. Real Directa	0,2	0,3	0,5	0,7	0,8	1,0	1,2	1,2	1,3	1,1	1,3	1,6	1,6
Transfer de Capital a Pcias y Empresas	0,5	0,6	1,0	1,1	0,8	0,9	1,4	1,6	1,5	1,2	1,4	1,5	1,5
<b>Inv. Pública Nacional</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
<b>En millones de pesos constantes de 2015 según ICC</b>													
Inv. Real Directa	7.702	13.227	20.133	29.464	34.948	46.451	56.114	59.995	67.856	56.075	67.397	84.169	85.885
Transfer de Capital a Pcias y Empresas	18.972	23.646	38.124	46.483	35.207	42.932	66.281	82.949	81.880	63.139	72.023	80.439	81.560
<b>Inv. Pública Nacional</b>	<b>26.674</b>	<b>36.873</b>	<b>58.256</b>	<b>75.947</b>	<b>70.155</b>	<b>89.383</b>	<b>122.395</b>	<b>142.944</b>	<b>149.736</b>	<b>119.214</b>	<b>139.419</b>	<b>164.609</b>	<b>167.445</b>
<b>En millones de dólares</b>													
Inv. Real Directa	324	636	1.122	1.874	2.633	4.067	4.608	5.488	7.062	6.646	7.924	8.789	9.088
Transfer de Capital a Pcias y Empresas	798	1.138	2.125	2.957	2.653	3.759	5.443	7.588	8.522	7.483	8.468	8.399	8.631
<b>Inv. Pública Nacional</b>	<b>1.122</b>	<b>1.774</b>	<b>3.248</b>	<b>4.831</b>	<b>5.286</b>	<b>7.825</b>	<b>10.052</b>	<b>13.076</b>	<b>15.584</b>	<b>14.130</b>	<b>16.392</b>	<b>17.188</b>	<b>17.719</b>

Tabla 1 / Fuente: Cuentas de Inversión, Boletín Fiscal III Trimestre de 2014 y Presupuesto 2015  
 NOTA: El Sector Público Nacional No Financiero incluye Administración Nacional, Universidades, Empresas Públicas, Entes Públicos y Fondos Fiduciarios.

La inversión real directa que realiza el Gobierno Nacional incluye diferentes tipos de obras y proyectos, como las típicas obras públicas ejecutadas por la propia administración o terceros mediante un proceso de licitación pública, la adquisición e instalación de maquinaria o bienes de capital o la compra de material de transporte. Sin embargo, la desagregación de los gastos de capital en las cuentas de inversión es bastante pobre. El presupuesto público nacional desagrega la inversión real directa en dos categorías presupuestarias: inversión en proyectos (obras o trabajos públicos) y la adquisición de bienes de uso, que incluye esencialmente la compra de vehículos y diferentes tipos de maquinarias y equipamiento. Los datos para 2014 y 2015 se exhiben en la *Figura 5*.

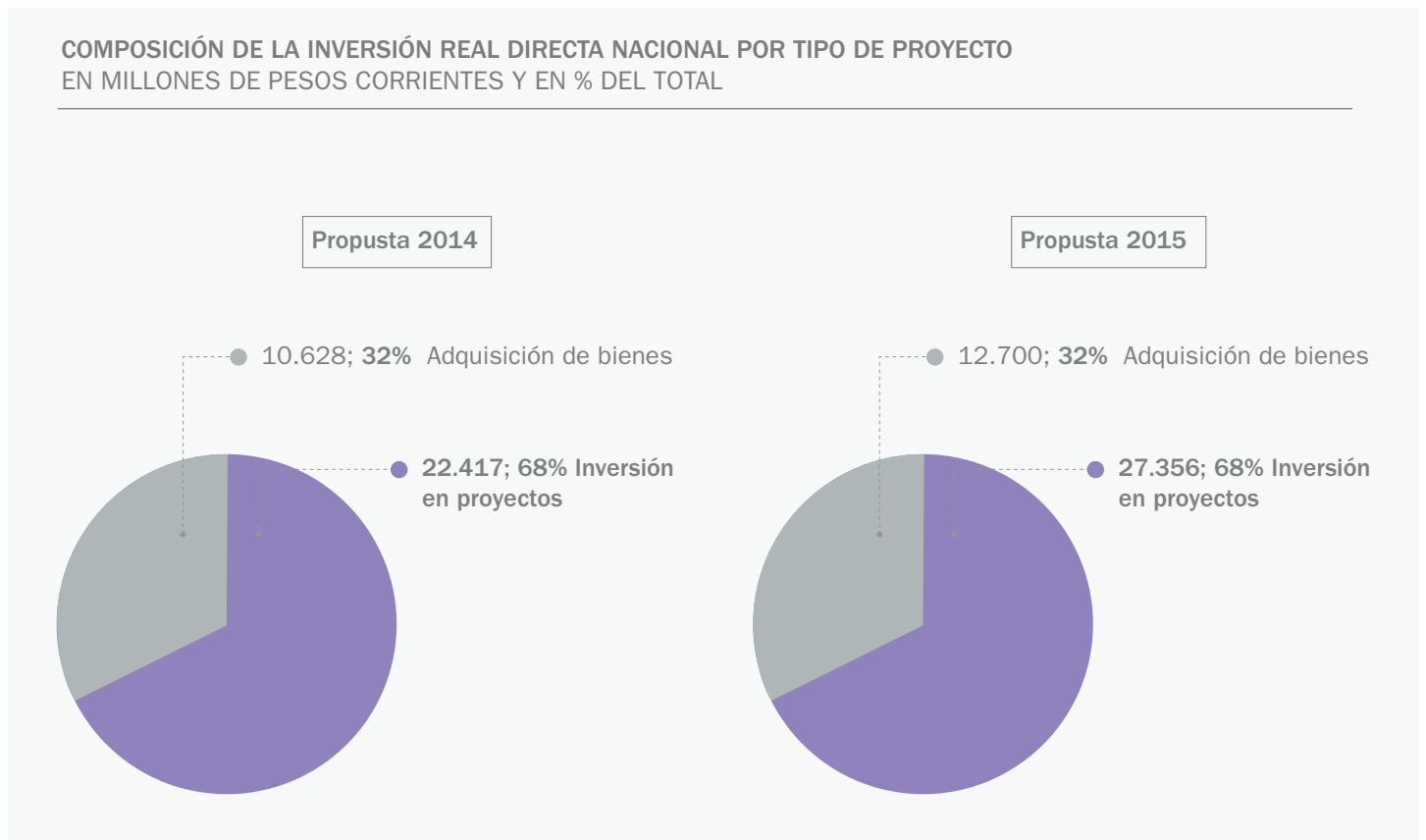
Como se podrá advertir la composición de la inversión no ha variado en estos dos años y el 68% de la inversión real directa está asociada a proyectos de inversión asimilables a la categoría de obra pública y sólo el 32% se corresponde con la compra de equipamiento y maquinaria (bienes de capital).

La mayor participación de la obra pública es muy importante por el impacto que esta inversión tiene en la creación de

empleo directo e indirecto. La información indica que el multiplicador de empleo de las obras públicas es muy superior al multiplicador de los bienes de uso, más cuando la adquisición de estos bienes de capital, como el material rodante o ciertos componentes de grandes obras de infraestructura (centrales nucleares, por ejemplo) no son producidos localmente.

### Composición de la inversión

Sin embargo, no solo importa el nivel y el tipo de inversión pública ejecutado sino también el destino de estos recursos de inversión. Gracias al clasificador presupuestario que identifica la finalidad y función de cada una de las erogaciones que realiza el sector público nacional es posible evaluar cuáles han sido las prioridades en la asignación de los recursos públicos para la inversión. Esta clasificación por finalidad y función permite desagregar las inversiones en función de su asignación sectorial, en particular, en gastos en Administración pública, Defensa y seguridad, Servicios sociales (salud, educación, ciencia y técnica, vivienda, saneamiento) y Servicios económicos (energía, combustible y minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, entre otras).



■ **Figura 5 / Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Presupuesto 2015

La composición de la inversión pública nacional por finalidad y función se exhibe en la Figura 6 para el período de referencia. Los datos fueron elaborados a partir de la información de las Cuentas de Inversión y corresponden a la Administración Nacional, es decir, excluyen la inversión de las Universidades, Fondos Fiduciarios, otros entes y empresas públicas, aunque los datos sí consideran las transferencias de la Administración Nacional para financiar las erogaciones de capital realizadas por dichos organismos.

La Figura 6 advierte sobre el aumento de la inversión pública nacional en millones de pesos constantes a precios de 2015 y los cambios ocurridos en su composición. En la Figura se observa muy claramente el aumento en la participación de los gastos en infraestructura económica y como contraparte, la disminución de la participación de los gastos en infraestructura social. En 2003 el 58,3% de los gastos de inversión pública estaban dirigidos a infraestructura social, en tanto que en 2013, último dato disponible, la inversión en infraestructura social representaba el 37,7% y la inversión en infraestructura económica el 57,5% restante. Las otras dos funciones son Administración pública y Defensa y seguridad.

Es importante señalar que la serie de gastos de capital del gobierno nacional por finalidad y función excluye los fondos transferidos a las provincias y municipios desde el año 2009 en el marco del Fondo Federal Solidario. Si bien estos recursos tienen por objetivo financiar obras de infraestructura en las provincias y los municipios, dado que la cuenta de inversión las asigna a la finalidad de relaciones interiores su inclusión distorsionaría la distribución sectorial de la inversión pública.

Hecha esta aclaración metodológica la Figura 7 y la Figura 8 muestran la evolución de la inversión nacional en infraestructura económica y social por sector para el período 2003 - 2013 en porcentaje del total de la inversión en infraestructura y en millones de dólares. Como se puede advertir la asignación de los fondos de inversión dentro de cada sector fue cambiando en este período. En particular se observa en estos 10 últimos años un reducción progresiva en las participaciones de las inversiones en Vivienda y urbanismo y Salud y protección social y un aumentó en las participaciones de las inversiones en Agua y saneamiento, Educación, ciencia y técnica, Energía, combustible y minería y Comunicaciones. La participación de la inversión en transporte que incluye infraestructura vial, fe-

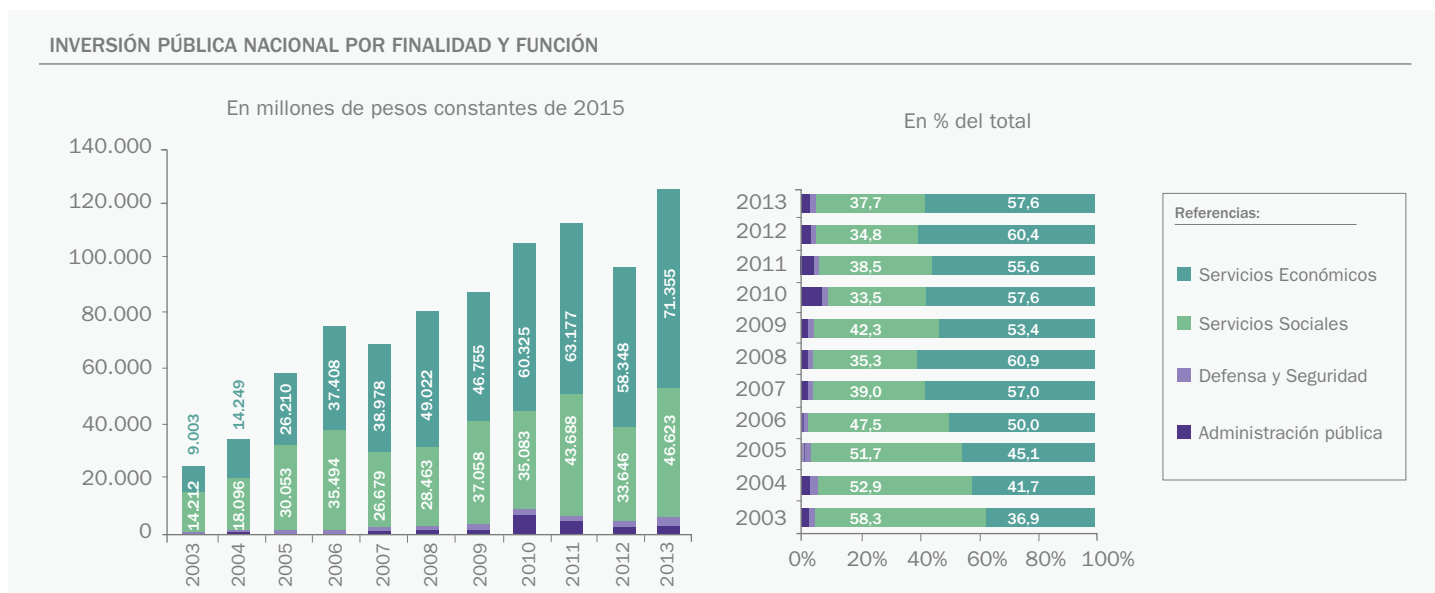


Figura 6 / Fuente: Cuentas de Inversión 2003-2013

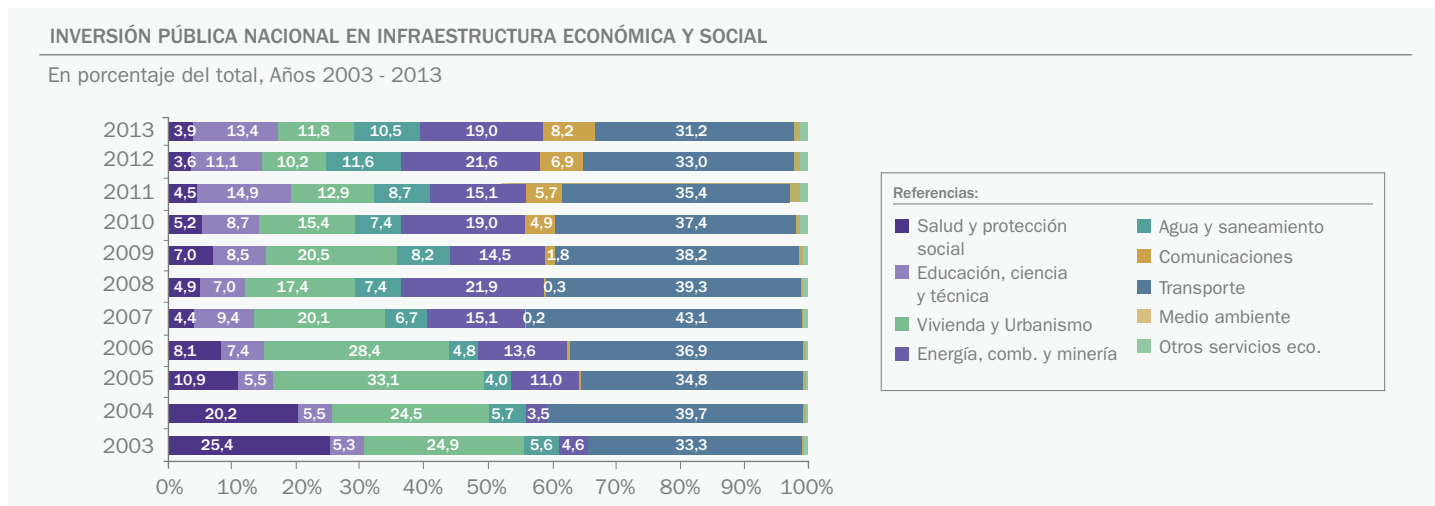


Figura 7 / Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2003 - 2013

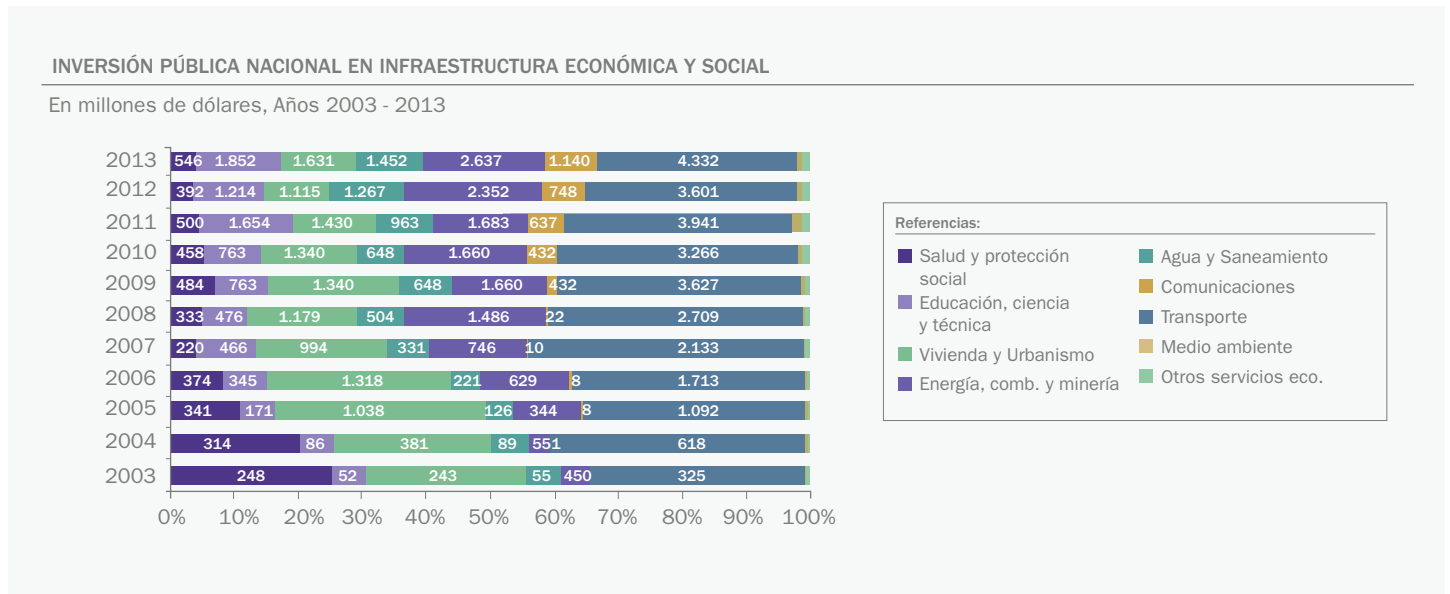


roviaria y aeroportuaria creció hasta 2007 y luego descendió hasta los mismos porcentajes de inversión del 2003.

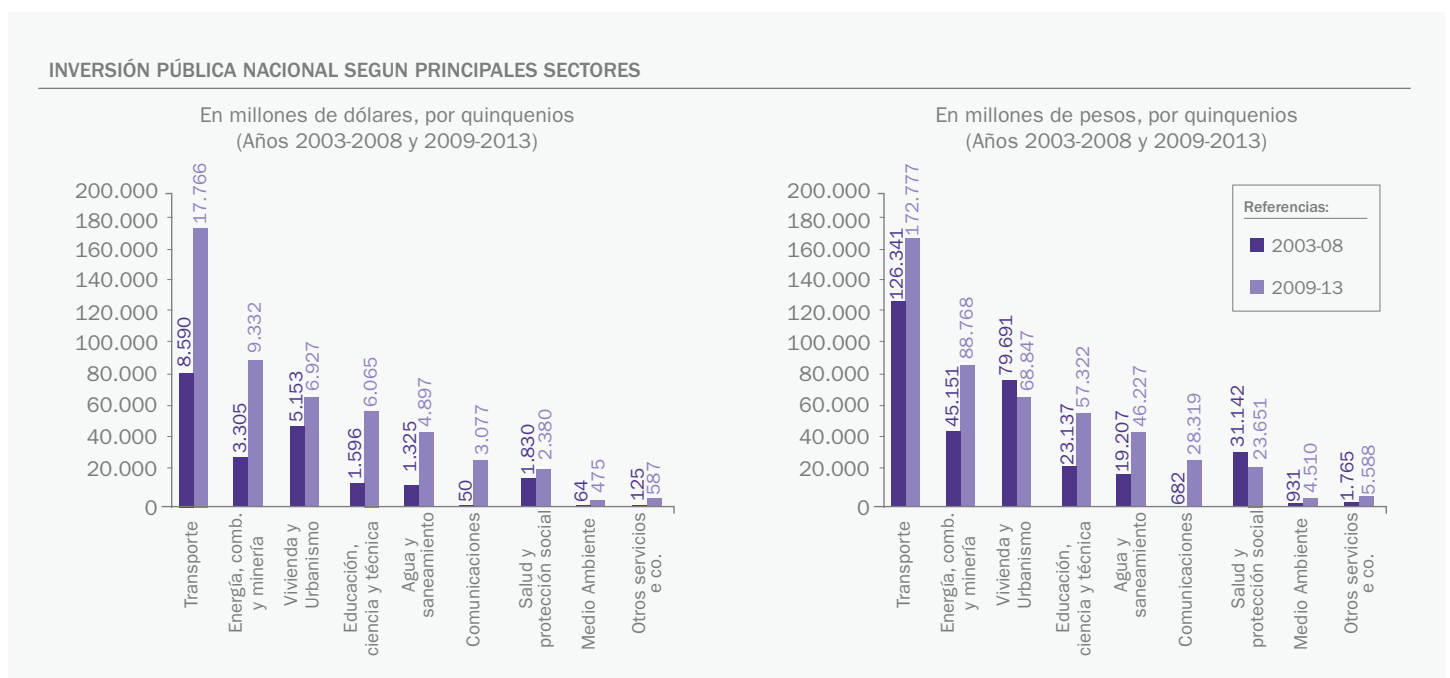
En la *Figura 8* se advierte también que la inversión pública nacional en dólares aumentó en todos los sectores, aunque en algunos más que en otros. Los mayores aumentos en términos relativos se producen en el sector de las Comunicaciones, en Educación, Ciencia y Técnica y en Agua y sa-

neamiento. Sin embargo, en términos absolutos los montos de inversión en dólares aumentaron de manera muy significativa en el sector de Transporte y en el de Energía.

Finalmente, la *Figura 9* exhibe los montos de inversión pública nacional por finalidad y función para los quinquenios 2004-2008 y 2009-2013 en millones de dólares, a los efectos de poder identificar estos cambios en las prioridades de gobierno.



■ **Figura 8 /** Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2003 - 2013



■ **Figura 9a (izquierda) y Figura 9b (derecha) /** Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2003 - 2013

### Financiamiento de la inversión pública

El financiamiento de la inversión pública muestra cambios importantes en los últimos años acorde con los cambios en la composición del Estado y ciertas decisiones de política fiscal. En primer término, como se exhibe en la Figura 10 las cuentas de inversión muestran un aumento muy significativo de la participación del Tesoro Nacional como fuente de financiamiento principal de la inversión pública nacional. Según los datos relevados, en 2013, el 67% de la inversión se financiaba con recursos de rentas generales, un porcentaje que contrasta fuertemente con el 25% correspondiente al año 2003. En 2008 los recursos del Tesoro Nacional llegaron a representar el 80% del financiamiento de la inversión pública.

Por otro lado, los datos ponen de manifiesto la pérdida de participación de los recursos con afectación específica como fuente de financiamiento de la inversión, estos recursos afectados ejecutados desde organismos descentralizados, como la Dirección Nacional de Vialidad, fueron perdiendo peso en el conjunto de recursos destinados a la inversión a medida que aumentaba la participación del Estado en la economía, en particular en la provisión de infraestructura y la operación de ciertos servicios económicos (transporte comunicaciones, energía, etc.). En 2003 esta fuente representaba el 57% del financiamiento.

Otro resultado interesante es la aparición del crédito interno como fuente de financiamiento, algo que resultaba marginal hasta 2011. En los dos últimos años la participación del crédito interno (financiamiento doméstico, mayormente de bancos locales para inversión en infraestructura o la colocación de títulos públicos en el mercado local) saltó al 12% en 2012 y al 19% en 2013. Este financiamiento proviene en parte de las colocaciones de títulos públicos para proyectos de infraestructura productiva del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, actualmente la cartera de este fondo incluye títulos públicos para este fin por 30.000 millones de pesos.

El financiamiento externo proveniente de los contratos de préstamo con los organismos multilaterales de crédito, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento y FONPLATA, aportaron en este período un 15% del financiamiento para la inversión. En 2010 y 2011 fueron los años en donde el financiamiento externo fue mayor, llegó a representar el 20% del financiamiento de la inversión pública. En relación a esta fuente de financiamiento cabe mencionar que a diferencia de las operaciones acordadas en la década de los 80 y parcialmente en los 90, que se destinaban esencialmente a infraestructura económica (rutas, hospitales, escuelas, etc.) en la actualidad la cartera de préstamos incluye el financiamiento o reembolso de gastos corrientes, como la prestación de ciertos servicios de salud y educación, o la compra de bienes de consumo.

### 4.2 LA INVERSIÓN PÚBLICA CONSOLIDADA

En el apartado anterior se analizaron las cifras de inversión del sector público nacional. Sin embargo, esta no es la totalidad de la inversión ejecutada desde el Sector Público Argentino ya que falta considerar la inversión que realizan las provincias y los municipios con recursos propios. Si bien la información no se encuentra con tanto nivel de detalle, es posible relevar cuales son los recursos asignados por las provincias y municipios para inversión neto de las transferencias que reciben del gobierno nacional. Los datos surgen del esquema ahorro inversión financiamiento consolidado de las provincias y municipios, descontando las transferencias del Gobierno Nacional a este nivel de gobierno para financiar gastos de capital.

La serie de inversión pública consolidada del Sector Público Argentino se exhibe en la Figura 12. Según esta estimación la inversión del sector público argentino representó en 2014 el 4,4 % del PIB, es importante destacar que este monto de inversión incluye todos los sectores y niveles de gobierno y ex-

24

INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, AÑOS 2003 - 2013

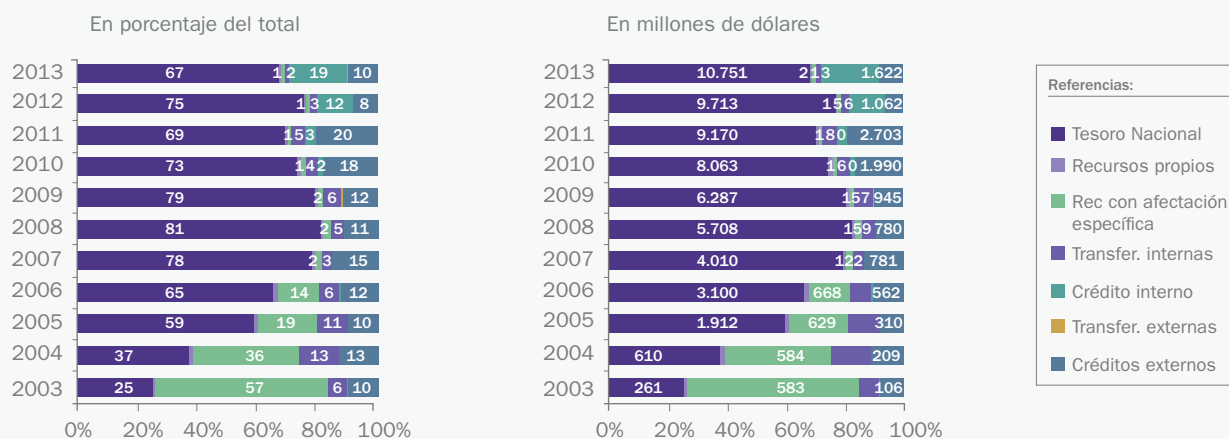


Figura 10 / Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Nacionales

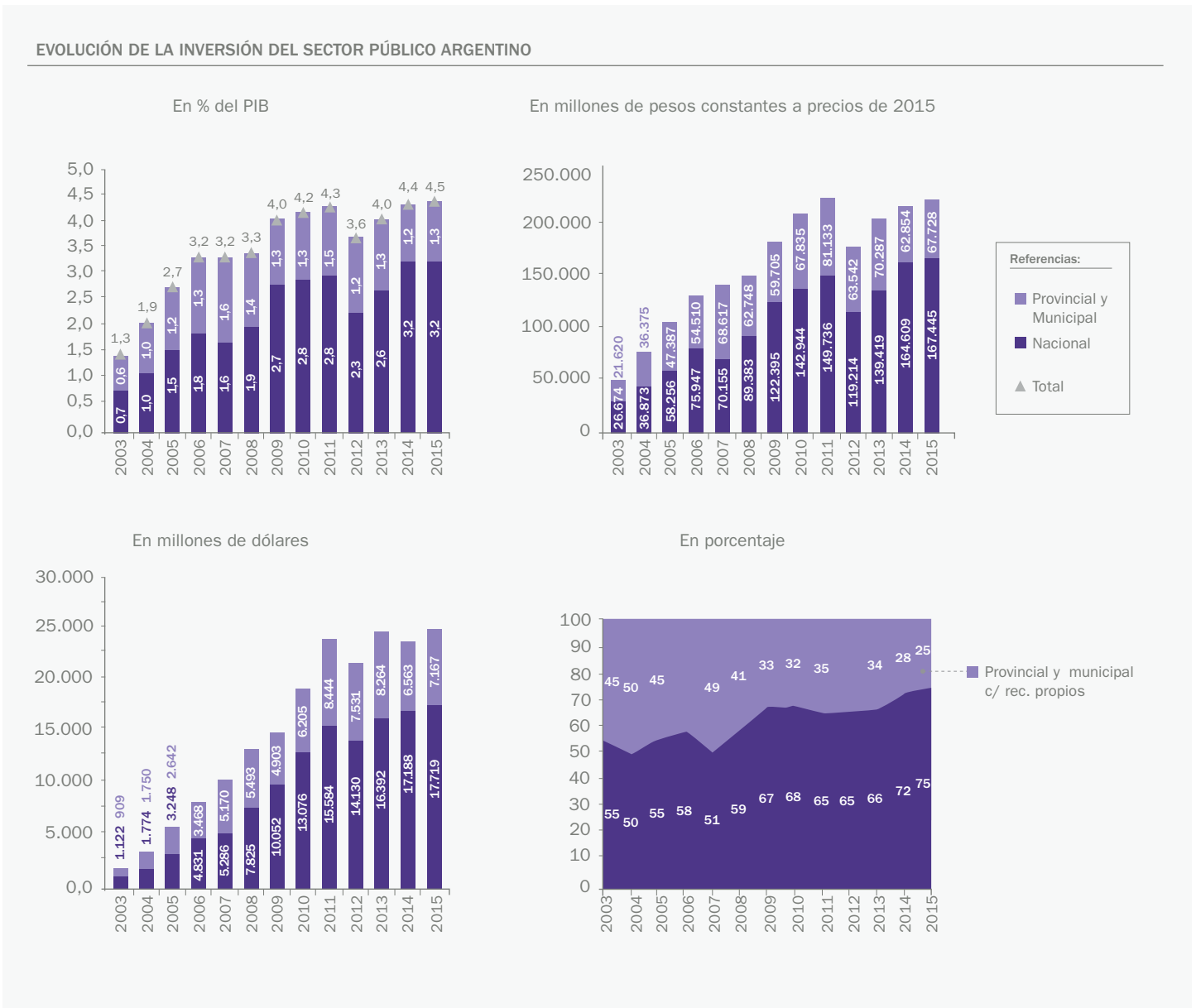
cede el alcance de la inversión en infraestructura económica relevada por la Corporación Andina de Fomento.

La inversión pública nacional representó en 2014 un 3,3 % del PIB y la ejecutada por las provincias y los municipios el 1,1 % del PIB. Según estos datos, el 72% de la inversión pública consolidada del sector público argentino es financiada desde el presupuesto nacional y sólo el 28% desde las provincias y municipios. En este período se observa una mayor inversión ejecutada desde el gobierno nacional. En 2004, por ejemplo, la inversión pública por nivel de gobierno se repartía en partes iguales, algo que comenzó a cambiar a partir del año 2009.

En 2014 la inversión pública consolidada ascendió a 23.751

millones de dólares, una cifra que equivale a unos 584 dólares per cápita. En los 10 últimos años el Estado Argentino invirtió más de 166 mil millones de dólares en infraestructura. Esto representó un nivel de inversión promedio de 16.629 millones de dólares anuales.

Para el presupuesto 2015 si bien los datos del presupuesto indican una pauta de recursos menor a la ejecutada en el año anterior (4,3 %) es de esperar que los mayores niveles de recaudación permitan una mayor inversión de la prevista. Si se toma en cuenta la inversión pública consolidada ejecutada en los últimos cinco años (2011-2015) en promedio la asignación de fondos promedio a inversión ascendería a 23.300 millones de dólares.



■ Figura 12 / Fuente: Elaboración propia

<b>INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO</b>													
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>En millones de pesos corrientes</b>													
Nacional	3.306	5.217	9.490	14.851	16.470	24.759	37.513	51.166	64.364	64.304	89.863	139.499	167.445
Provincial y Municipal	2.679	5.147	7.719	10.659	16.109	17.381	18.299	24.281	34.875	34.275	45.304	53.266	67.728
Inversión del Sector Público	<b>5.985</b>	<b>10.364</b>	<b>17.209</b>	<b>25.511</b>	<b>32.580</b>	<b>42.140</b>	<b>55.812</b>	<b>75.447</b>	<b>99.238</b>	<b>98.579</b>	<b>135.167</b>	<b>192.765</b>	<b>235.174</b>
<b>En millones de pesos a precios constantes de 2015</b>													
Nacional	26.674	36.873	58.256	75.947	70.155	89.383	122.395	142.944	149.736	119.214	139.419	164.609	167.445
Provincial y Municipal	21.620	36.375	47.387	54.510	68.617	62.748	59.705	67.835	81.133	63.542	70.287	62.854	67.728
Inversión del Sector Público	<b>48.294</b>	<b>73.248</b>	<b>105.643</b>	<b>130.457</b>	<b>138.772</b>	<b>152.131</b>	<b>182.099</b>	<b>210.780</b>	<b>230.869</b>	<b>182.756</b>	<b>209.707</b>	<b>227.463</b>	<b>235.174</b>
<b>En porcentaje del PIB</b>													
Nacional	0,7	1,0	1,5	1,8	1,6	1,9	2,7	2,8	2,8	2,3	2,6	3,2	3,2
Provincial y Municipal	0,6	1,0	1,2	1,3	1,6	1,4	1,3	1,3	1,5	1,2	1,3	1,2	1,3
Inversión del Sector Público	<b>1,3</b>	<b>1,9</b>	<b>2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>	<b>3,6</b>	<b>4,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>
<b>En millones de dólares</b>													
Nacional	1.122	1.774	3.248	4.831	5.286	7.825	10.052	13.076	15.584	14.130	16.392	17.188	17.719
Provincial y Municipal	909	1.750	2.642	3.468	5.170	5.493	4.903	6.205	8.444	7.531	8.264	6.563	7.167
Inversión del Sector Público	<b>2.031</b>	<b>3.524</b>	<b>5.889</b>	<b>8.299</b>	<b>10.456</b>	<b>13.319</b>	<b>14.955</b>	<b>19.281</b>	<b>24.029</b>	<b>21.661</b>	<b>24.657</b>	<b>23.751</b>	<b>24.886</b>

■ **Tabla 2 / Fuente:** Elaboración propia en base a datos las cuentas de inversión y Presupuesto 2015

## 5

## EL CONTEXTO MACROECONÓMICO DEL PLAN DE INFRAESTRUCTURA 2016-2025

En la sección anterior se revisaron los números de inversión pública y privada para el periodo 2003 - 2014 y la proyección para el corriente ejercicio. Los datos indican una fuerte recuperación de la tasa de inversión durante la salida de la convertibilidad hasta fines de 2008 y luego unacáida en la inversión privada que fue compensada parcialmente por una mayor inversión pública nacional. Sin duda la estabilidad macroeconómica, el acceso al financiamiento de largo plazo y el clima de negocios son variables claves a la hora de planear un plan de infraestructura de mediano plazo.

Esta sección presenta el marco macroeconómico desarrollado para el Plan de Infraestructura 2016-2025 elaborado por el Área de Pensamiento Estratégico de la Cámara Argentina de la Construcción. El escenario macroeconómico plantea las tendencias esperadas hasta 2025 de un conjunto de variables relevantes para la inversión en infraestructura, como es el crecimiento económico, el índice de precios del consumidor, la evolución del costo de la construcción y el tipo de cambio nominal, entre otras variables.

Las proyecciones que abarcan el período 2016 - 2025 se elaboraron a partir de información del Sistema de Cuentas Nacionales (INDEC) y cifras previstas en el mensaje de Presupuesto 2015. En particular, la pauta de crecimiento económico, la variación de precios y el tipo de cambio nominal de los primeros años surgen de las proyecciones macroeconómicas incluidas en el último presupuesto público.

Durante el periodo 2010-2014, la economía argentina registró una tasa de crecimiento promedio del 4,4% anual, producto de una fuerte expansión del consumo y la inversión pública, dos

factores que lograron compensar la caída de la inversión privada y de las exportaciones. Si se toma en cuenta los tres últimos años el crecimiento económico fue mucho más modesto (1,4% promedio anual) producto de la crisis del sector externo.

El crecimiento de la economía Argentina en 2014 muestra un nivel muy bajo en relación al crecimiento económico potencial de nuestro país y el observado en los años anteriores. La tasa de variación del PIB en 2014 fue de apenas 0,5%, lo cual es explicado, como se mencionó, por el bajo desempeño de la inversión y la falta de divisas. Por el lado de la demanda se observó una caída de la formación bruta de capital compensada por un alto nivel de consumo de los hogares y una formidable expansión del gasto público.

Para este año se espera una muy leve recuperación de los niveles de actividad económica a medida que se logre estabilizar el frente externo. El crecimiento económico proyectado será inferior al 2%, la tasa de inflación irá convergiendo a un nivel más aceptable y el tipo de cambio nominal se mantendrá por debajo de los 10 pesos.

El escenario económico de mediano plazo proyectado para el Plan de Infraestructura 2016-2025 es un escenario estratégico en el cual gracias a la estabilización de las variables macroeconómicas, un mejor clima de negocios y el acceso a fuentes de financiamiento externo se logra ejecutar un monto mayor de inversión en infraestructura consistente con una tasa de crecimiento potencial de la economía del 5% anual. En este nuevo escenario de crecimiento económico sostenido se espera que el próximo gobierno logre una mayor coordinación en la formulación de las políticas económicas de



manera de alcanzar un nivel de inflación más bajo y consistente con los demás objetivos de política y un tipo de cambio competitivo a medida que la inflación se desacelere.

Es importante destacar que esta tasa de crecimiento económico proyectada requiere, como se indicó, de una pauta de inversión pública y privada más elevada por un largo período de tiempo. Sólo así, nuestro país, podrá cerrar la brecha de infraestructura necesaria para alcanzar un desarrollo económico social y ambientalmente sostenible.

En la *Tabla 3* se presenta el marco macroeconómico 2016 - 2025 con la tasa de crecimiento de la economía en términos reales. Como se desprende del cuadro y para simplificar el análisis y la lectura de los datos, las proyecciones no incluyen variaciones de precios. Por lo tanto, los flujos financieros tanto en pesos como en dólares deben ser considerados a precios constantes de 2015.

Este escenario, más dinámico en términos de inversiones y de inserción internacional de nuestra economía, requiere de un mayor acceso al crédito por parte del Estado y las empresas en condiciones económicas más favorables. Esto implicará entre otras cosas resolver el litigio con los holdouts y sostener una política de endeudamiento responsable y sostenible.

El esquema financiero debe apostar a la diversificación de las fuentes de inversión y de nuevos instrumentos financieros, sin perder de vista el papel predominante que tiene el sector público en el planeamiento y ejecución de la inversión, pero al mismo tiempo alentando la participación del sector privado en los proyectos de infraestructura.

Aunque los aportes del presupuesto seguirán siendo muy importante como fuente de financiación de las infraestructuras, especialmente, en aquellos sectores que requieren grandes inversiones y largos períodos de maduración, para alcanzar esta meta de mayor inversión, será necesario movilizar recursos adicionales. Esto requiere una revisión de muchos de los marcos regulatorios de los servicios públicos, la adecuación de las tarifas públicas en combinación con la implementación de una tarifa social para garantizar el acceso de los sectores populares a los servicios públicos básicos, mayores aportes de los usuarios en ciertos servicios de infraestructura, y especialmente, la participación público-privada para una mayor movilización de fondos y una mejora de la gestión de las infraestructuras. Esto último requiere de un nuevo marco regulatorio para la participación público-privada en infraestructura y de un fortalecimiento institucional del Estado para poder implementar este tipo de proyectos.

### ESCENARIO MACROECONÓMICO DEL PLAN DE INFRAESTRUCTURA, 2016 - 2025

	2012	2013	2014	2015	PROYECTADO (Promedio)	
					2016-20	2021-25
PBI en miles de millones de pesos corrientes	2.766	3.406	4.389	4.964	5.565	7.081
PBI var % nominal	19,6	23,2	28,8	13,1	4,2	5,0
PBI en miles de millones de pesos a precios de 2004	845	869	873	897	1.006	1.280
PBI var % real	0,8	2,9	0,5	2,8	4,2	5,0
PBI Construcción en % del PIB	6,2	6,2	6,4	6,4	6,4	6,4
IPCNU (diciembre a diciembre)	s/d	s/d	21,3	14,5	0	0
ICC Var %	25,5	19,5	31,5	18,0	0,0	0,0
Tipo de Cambio promedio anual	4,6	5,5	8,1	9,5	9,5	9,5
Inversión en % del PIB	17,1	17,0	17,2	17,2	22,0	24,0

■ Tabla 3

## 6

## FLUJO FINANCIERO Y BRECHA DE INVERSIÓN DEL PLAN DE INFRAESTRUCTURA 2016-2025

El Plan de Infraestructura 2016-2025 plantea como meta alcanzar una inversión en infraestructura del 8,4% del PIB promedio para los próximos 10 años. Esto supone llevar la tasa de inversión pública al 6% promedio y la inversión privada en infraestructura al 2,4% promedio anual. Esto permitirá aumentar la tasa de inversión de la economía por encima de los bajos niveles actuales hasta llegar a una tasa de entre el 24% y 25% anual.

La *Figura 13* exhibe la proyección financiera del plan de infraestructura en porcentaje del PIB y en millones de pesos y dólares.

Alcanzar estas tasas de inversión representa un mayor

esfuerzo para el Estado y para el sector privado, implica prácticamente duplicar los niveles actuales de inversión en infraestructura durante los próximos 10 años.

El Plan, que incluye múltiples sectores, supone una inversión total de 600 mil millones de dólares durante los próximos 10 años, a un ritmo de inversión de 60 mil millones de dólares anuales promedio, 42 mil millones de inversión pública y 17 mil millones de inversión privada.

La *Tabla 4* exhibe el flujo financiero del Plan de infraestructura en millones de pesos a precios constantes del 2015, en millones de dólares y en % del PIB.



PLAN DE INFRAESTRUCTURA 2016-2025: INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA. PROYECCIONES FINANCIERAS

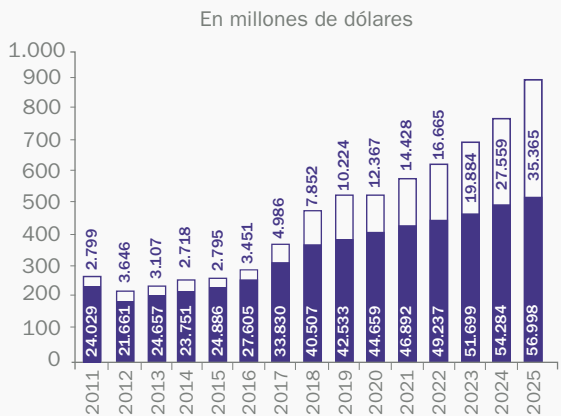
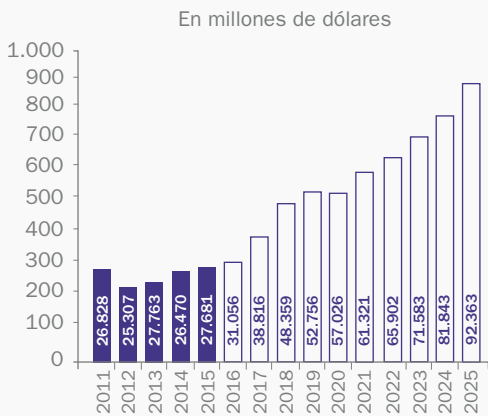
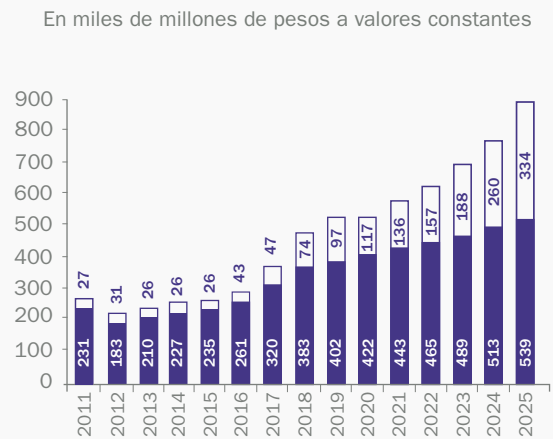
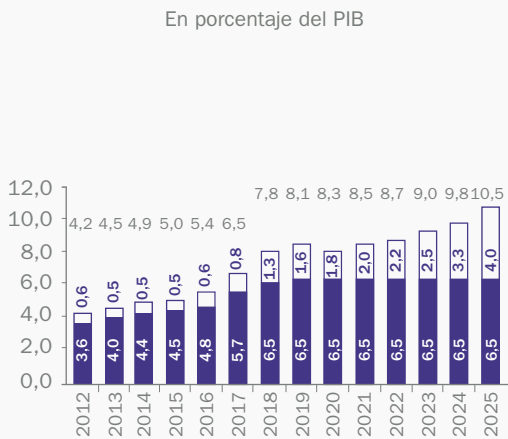
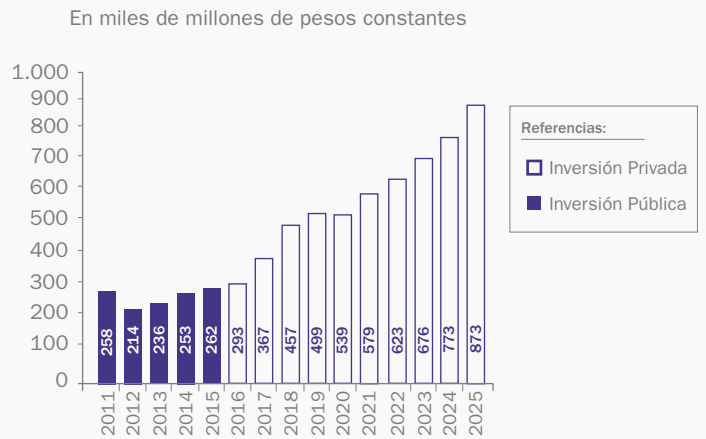
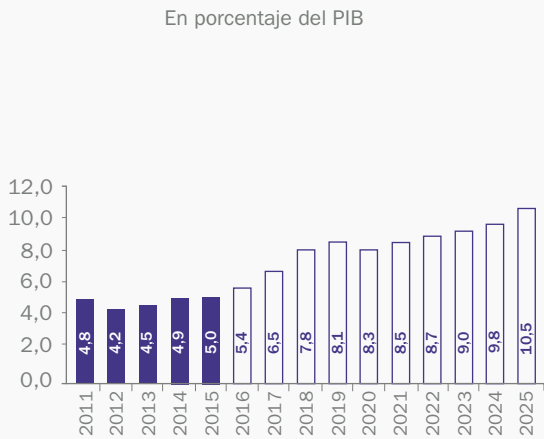


Figura 13 / Fuente: Elaboración propia





**PLAN INFRAESTRUCTURA 2016-2025: FLUJO FINANCIERO**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Inversión Pública Consolidada</b>						
en % del PIB	4,3	3,6	4,0	4,4	4,5	4,6
en millones de \$	99.238	98.579	135.167	192.765	235.174	250.000
en millones de US\$	24.029	21.661	24.657	23.751	24.886	26.455
<b>Inversión Privada en Infraestructura</b>						
en % del PIB	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,8
en millones de \$	11.560	16.593	17.031	22.062	26.408	43.478
en millones de US\$	2.799	3.646	3.107	2.718	2.795	4.601
<b>Inversión en Infraestructura (Pública y Privada)</b>						
en % del PIB	4,8	4,2	4,5	4,9	5,0	5,4
en millones de \$	110.799	115.172	152.198	214.827	261.582	293.478
en millones de US\$	26.828	25.307	26.470	26.470	27.681	31.056

■ Fuente: Elaboración propia

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
5,4	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
302.869	365.126	383.382	402.551	422.679	443.813	466.003	489.304	513.769
32.050	38.638	40.570	42.598	44.728	46.964	49.313	51.778	54.367
1,2	1,8	2,2	1,8	2,2	2,5	3,0	3,5	4,5
67.304	106.004	138.018	116.870	149.983	178.957	225.485	276.220	372.897
7.122	11.217	14.605	12.367	15.871	18.937	23.861	29.230	39.460
6,6	8,0	8,4	8,0	8,4	8,7	9,2	9,7	10,7
370.174	471.130	521.400	519.421	572.662	622.769	691.489	765.523	886.665
39.172	49.855	55.175	54.965	60.599	65.902	73.173	81.008	93.827



## 7

SÍNTESIS Y  
CONCLUSIONES FINALES

La inversión pública en Argentina se recuperó fuertemente desde la salida de la convertibilidad gracias a los mayores ingresos públicos y una mayor incidencia de Estado en la economía. Esto generó una suba sin precedente en los montos de inversión pública dirigidos a la infraestructura. Las cifras preliminares indican que la inversión ejecutada por el Sector Público Argentino representó en 2014 el 4,4% del PIB. Una cifra muy superior al 1,3% correspondiente al año 2003.

La inversión pública nacional incluyendo la inversión real directa y las transferencias de capital representaron en 2014 el 3,2% del PIB y la subnacional el 1,1% del PIB. Según estos datos el 72% de la inversión se financió desde el gobierno nacional y sólo el 28% desde los gobiernos provinciales y municipales. Los datos indican que en 2014 la inversión pública representó 23.751 millones de dólares, una cifra que equivale a 584 dólares anuales per cápita. En los últimos 10 años la inversión pública promedio ascendió a 16.629 millones de dólares anuales.

Los datos indican también que la composición de la inversión fue cambiando en todo este período. Como tendencia general se observó un aumento de la participación de la inversión en infraestructura económica (Energía y Transporte, fundamentalmente) y una baja en la incidencia de la inversión en infraestructura social (Salud, Educación y Agua y Saneamiento). En 2013, último dato disponible, la inversión en infraestructura económica representaba el 57,6% del total de la inversión pública, mientras la inversión en infraestructura social representaba el 37,7%. En 2003 la relación era inversa, 58,3% infraestructura social y 36,9% infraestructura económica.

En contraposición a esta mayor inversión pública, en este período, pero especialmente desde 2009, se observó una caída en la tasa de inversión privada. Con los nuevos datos del PIB con base en 2004, desde 2009 la inversión bruta fija mostró, a precios constantes de 2004, una caída en

2009 y luego una paulatina recuperación que se extendió hasta el año 2011, luego la tasa de inversión volvió a caer, pasando del 22,7% en 2011 al 19,8% en 2014. La inversión privada que llegó a representar el 21,1% del PIB en 2011 cayó hasta el 16,8% en la actualidad.

Lamentablemente, Argentina no dispone de un registro de la inversión privada en infraestructura, no obstante se sabe que a lo largo de esta última década los niveles de inversión privada en infraestructura fueron muy bajos, por debajo del 1% del PIB.

Sin duda que Argentina necesita seguir aumentando los niveles de inversión en infraestructura, especialmente en ciertos sectores estratégicos como puertos y vías navegables, energía, y telecomunicaciones, de manera de poder reducir los costos de energía, logística y comunicaciones, para lograr elevar genuinamente la competitividad de la economía.

El Plan de Infraestructura 2016-2025 plantea como meta alcanzar una inversión en infraestructura del 8,4% del PIB promedio para los próximos 10 años. Esto supone llevar la tasa de inversión pública al 6% promedio y la inversión privada en infraestructura al 2,4% promedio anual. Esto permitirá aumentar la tasa de inversión de la economía por encima de los bajos niveles actuales hasta llegar a una tasa de entre el 24% y 25% anual.

El Plan supone una mayor expansión de la inversión privada en infraestructura. La inversión pública probablemente esté alcanzando niveles muy altos que requieren para sostenerse de algunos cambios en las fuentes de financiamiento. En el actual contexto de desequilibrio de las cuentas públicas, el financiamiento del gasto y de la inversión, por la vía de los adelantos transitorios del Banco Central tiene altos costos en términos de inflación. A esto se le suma el financiamiento del Tesoro por la vía de la colocación de deuda doméstica, algo que se ha exacerbado durante el segundo semestre de 2014 y lo que va del 2015, que junto a la colocación



de deuda por parte del Banco Central para esterilizar los efectos de la mayor emisión monetaria, está desplazando el financiamiento disponible para el sector privado. Con este esquema de financiamiento público, no sólo se está afectando los mercados de crédito, sino también la inversión privada a través de un efecto sustitución (crowding out), dado que el financiamiento al sector público está desplazando el financiamiento para el sector privado, en un mercado de capitales doméstico muy poco desarrollado.

Por eso, el esquema de financiamiento debe apostar a la diversificación de las fuentes de inversión y de nuevos instrumentos financieros, sin perder de vista el papel predominante que tiene el sector público en el planeamiento, ejecución y financiamiento de las infraestructuras, pero al mismo tiempo alentando la participación del sector privado en los grandes

proyectos de inversión. La clave para lograrlo será identificar cuáles son los sectores en los que la participación privada es viable y conveniente, evitando aquellos casos en los que los resultados han demostrado no ser beneficiosos.

Esto requiere una revisión de los marcos regulatorios de los servicios públicos, la adecuación de las tarifas en combinación con la implementación de una tarifa social que garantice el acceso de los sectores populares a los servicios públicos básicos, lograr un mayor aporte de los usuarios en ciertos servicios de infraestructura, y especialmente, alentar la participación público – privada en la ejecución de proyectos de infraestructura. Esto último requiere de un nuevo marco regulatorio para la participación público-privada en infraestructura y el fortalecimiento institucional del Estado para poder implementar este tipo de proyectos.

## 8

## BIBLIOGRAFÍA

Rozas Balbontín, P.; Bonifaz, J. y Guerra-García, G. (2012). El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial. Santiago: CEPAL.

CAF, 2014: Infraestructura para el desarrollo integral de América Latina. Documento principal IDEAL 2014

CAF, 2012: La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Estimaciones de inversión IDEAL 2012

CEPAL, 2011: La Brecha de Infraestructura de América Latina y el Caribe. Perrotti y Sanchez. Recursos Naturales e Infraestructura 153. CEPAL

CEPAL, 2014: Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012, EII-LAC-DB, Unidad de Servicios de Infraestructura. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 28 de octubre de 2014

Coremberg, Ariel (2006): La construcción como Herramienta

del crecimiento continuado Impacto del sector construcción en la economía argentina luego de la Crisis de 2001 a 2002, Cámara Argentina de la Construcción, Noviembre, 2006.

Cuentas de Inversión. Años 2003 - 2013, Contaduría General de la Nación.

Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento del Sector Público Argentino No Financiero 1961 - 2004. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Serebrisky, Tomás (2014): Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lardé, Marconi, Oleas (2014): Aspectos metodológicos para el tratamiento estadístico de la infraestructura en América Latina y el Caribe. Serie de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL

Sandra Manuelito y Luis Felipe Jiménez (2015): Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina, 1980-2012 Revista CEPAL 115 Abril 2015





