



UNA MIRADA SOCIO-ESPACIAL A LOS PRESUPUESTOS DE OBRAS PÚBLICAS. *El caso de la V Sección Electoral y la región del Distrito IX*

PRIMERA PARTE

Durante los últimos meses se han debatido, y finalmente aprobado, los presupuestos de recursos y gastos de las jurisdicciones nacional y provincial que incluyen las partidas destinadas a obras públicas de diferente escala y envergadura. El Instituto de Estudios Urbanos ha analizado la composición de estos presupuestos y su impacto en la Quinta Sección Electoral, región de competencia del Distrito IX, a través de una mirada socio-espacial y de la función social de estos instrumentos presupuestarios. En este informe publicamos la primer parte de este análisis abordando el presupuesto nacional 2017.

El presente informe centra su descripción y análisis en los montos destinados a la Ejecución de Obras incluidos en los **Presupuestos 2017**. En el caso nacional, que se aborda en este primer informe, el procesamiento de análisis multivarial socio-espacial (BUZAI, 2003) se ha realizado agrupando los montos de Obra por la división político-administrativa de Provincias y otros apartados, y valorándolo en relación a la población residente según datos del Censo INDEC 2010. En el caso del nivel provincial, el cual se presentará en la próxima edición de esta publicación, la cuantificación se ha agrupado por Distritos Electorales, asociándose como en el caso nacional con igual metodología de análisis los que relacionan montos de inversión con tamaño poblacional de los diferentes Partidos.

EL PRESUPUESTO NACIONAL y SUS OBRAS

La construcción, expresan algunos especialistas, es el mejor medio de acción social y ha tenido un incremento en el PBG de la PBA, que pasó del 3,1% para el año 2004 al 4,9% para el 2015.¹

El **Presupuesto Nacional de Obras 2017** previsto de realizar, y que fuera presentado el 15-sep-2016 y aprobado por el Congreso por **Ley nº 27431** el 16-nov-2016-, anuncia una inversión total para el país que asciende a la suma de **\$51.275.900.236**, y para los próximos años esta inversión se incrementará en un **363%** lo que implicará una inversión de Obras del Estado Nacional que ascenderá a la suma de **\$175.036.838.290**. Este valor representa *un aumento del 43% de la inversión en obra pública*, según refieren desde el Ministerio del Interior en la presentación ante la Cámara de Diputados.

Es un **Programa de Obra Pública y cuyas principales prioridades** de obras en el campo de infraestructura para el Plan 2016- 2019 es el de *generar crecimiento y desarrollo*, Estas prioridades son²:

¹ La estructura del PBG que ha sido elaborada en base a DPE e INDEC por Gutiérrez Cabello (2016), pp. 9, quien además analiza las variaciones que el PBG ha tenido entre el período 2014 al 2015.



- a) El **Plan Nacional de Agua y Saneamiento**³ (PNAPyS) orientado a mejorar la calidad de vida de las personas y el acceso a los servicios básicos y a **tener un nivel de cobertura del 100% en agua potable**, hoy Argentina tiene el 83%, y del **75% en cloacas en áreas urbanas**, hoy se cuenta con un 45%, para el período 2016- 2019 en donde se estima cumplir con un 40% del objetivo. Para cubrir el déficit actual se instalarán 55.000 km de tuberías para la provisión de agua potable y 30.000 km para cloacas; (Ver Anexo I. Mapa 1. Obras de saneamiento y agua. Fuente: Subsecretaría de Recursos Hídricos / LA NACIÓN)
- b) El **Plan Nacional de Transporte** cuyo objetivo principal es equilibrar la matriz de transporte de carga aumentado el transporte ferroviario y fluvio-marítimo, en aras de mejorar la logística regional e impulsar a las cadenas de valor del interior. Asimismo construir 2.800 km. de autopistas;
- c) La **Red de Expresos Regionales (RER)** que agilizará el transporte y descomprimirá el tránsito de superficie;
- d) La mejora de la infraestructura social donde sobresale la **construcción de Jardines Maternales**;
- e) El **Plan Nacional de Vivienda** el que prevé una solución para cada tipo de familia, previendo la construcción de 120.000 viviendas nuevas y la entrega de 175.000 créditos subsidiados, que incluye los Créditos Pro.Cre.Ar. en los próximos 3 años;
- f) El **Plan Belgrano** destinado a las Provincias del Norte y cuyo objetivo es ser *“el plan más ambicioso de la historia Argentina”*;
- g) La **Construcción de los Centros Penitenciarios Federales**;
- h) El Diseño, construcción, lanzamiento y Operación de **dos satélites de órbita polar**; y
- i) Los **Emprendimientos Hidroeléctricos**. (2017:3 a 11)

EL PRESUPUESTO NACIONAL PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El **Presupuesto Nacional 2017 (PN 2017)** contiene 3 columnas con datos cuantitativos del monto de inversión de obras. En la 1ª columna se detallan las **Fuentes Internas**; en la 2ª columna las **Fuentes Externas**; y en la tercera columna, suma ambas Fuentes de Financiamiento.

Asimismo, se han agrupado las obras en cinco **apartados** de acuerdo el **destino** de las Obras, sean: Provinciales, Interprovinciales; Nacionales; Binacionales y No Clasificadas; y, además, se encuentran desagregado por Ministerio. En esta presentación sólo se hace referencia a las obras

² En este apartado solo se mencionan las principales Obras materiales, pero en el comunicado se refiere a otras prioridades referidas a cuestiones: de salud; de pobreza cero; la asignación universal por hijo, etc.

³ La Misión del Plan del Agua comprende: a) Proveer de agua potable y saneamiento a todos los habitantes del país; b) Proteger a la población frente a las inundaciones y las sequías; c) Promover el desarrollo productivo teniendo como base el riego; y d) Ejecutar proyectos de aprovechamiento y preservación de recursos hídricos.
Mayor desarrollo del Plan disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/plan/plandelagua.php>.



de forma directa ya que de los últimos cuatro apartados no se especifica en el Presupuesto los destinos directos por lugares o Provincias.

Los montos totales de Obras previstos de realizar en el PN 2017 son los siguientes: (Ver Anexo I. Cuadro 1-Monto de Obras Plan Nacional 2017)

	FUENTES INTERNAS	FUENTES EXTERNAS	TOTAL GENERAL
	montos expresados en pesos (\$)		
CABA y PROVINCIAS	38.894.159.604	5.078.597.709	43.972.757.313
INTERPROVINCIAL	5.632.738.329	28.870.421	6.661.608.750
NACIONAL	1.280.794.864	22.026.722	1.302.821.586
BINACIONAL	200.547.991	134.145.034	334.693.025
NO CLASIFICADO	4.019.562		4.019.562
total	46.012.260.350	5.263.639.886	51.275.900.236

Fuente: elaboración propia en base a Ley Nacional nº 27431/2017. Arq. Adriana B. OLIVERA

Cuadro 1. Monto de Obras Plan Nacional 2017

Del total de las inversiones que se realizarán en el país, **la Provincia más beneficiada es la de Buenos Aires** con un monto total de inversión del **31% (\$15.890.275.475)** del total del PN 2017, y le siguen las Provincias de Río Negro (6,6%); la Ciudad de Buenos Aires (5,1%); Córdoba (4,8%) y Jujuy (3,7%). Mientras que las que **menos aportes de inversión monetaria recibirán** son las Provincias de: Misiones (1,1%); Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1,0%); Catamarca (0,6%); Santa Cruz (0,5%); y Santiago del Estero (0,5%). (Ver Anexo I. Cuadro 2- Monto de Obras Plan Nacional 2017. Desagregado por Apartado)

Otra forma de analizarlo es refiriéndolo al **monto destinado por habitante (\$/hab)**, y bajo esta mirada cuantitativa las Provincias de: Río Negro (\$5.328), Tierra del Fuego (\$4.147); Chubut (\$3.481); Neuquén (\$2.859) y Jujuy (\$2.823) son las que más reciben per cápita. Mientras que los menores ingresos se darán en la Provincias de: Córdoba (\$746); Tucumán (\$599); Santa Fe (\$537); Misiones (\$493); y Santiago del Estero (\$280).

Ahora bien, si se **relaciona el monto de la inversión** con el **total de la población censada** por Provincia (INDEC 2010) algunas de estas relaciones se ven alteradas dada la baja cantidad de población que algunas de nuestras provincias tienen. El análisis multivariar socio- espacial nos permite decir que la **Provincia de Buenos Aires** es la **más beneficiada**; y le siguen las Provincias de Santa Cruz; Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; Catamarca; y La Pampa. Es decir, que transforman esta relación las Provincias de: Catamarca y Tierra del Fuego, Antártida e



Islas del Atlántico Sur.⁴ Mientras que las más **desfavorecidas** son Chubut; Mendoza; Jujuy; Santa Fe; y Río Negro. (Ver Anexo I. Mapa 2- Análisis Multivariado Presupuesto Nacional en relación a la Población por Provincia).

EL PRESUPUESTO NACIONAL EN LA V SECCIÓN ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por último, en particular, se han desagregado los montos de obras incluidas de ejecutar en la V Sección Electoral⁵. Del monto total de inversión destinado a la **Provincia de Buenos Aires**, que casi alcanza los 16 mil millones de pesos (**\$15.890.275.475**), la **V Sección Electoral** recibirá el **4,2%** (**\$663.282.263**). En conjunto son **21 obras directas para los 27 Partidos**, las que fundamentalmente se concentran en el Partido de General Pueyrredon, en donde se destinarán **7 obras, que en total representa el 60,4%** (**\$400.805.348**) de dicho monto. (Ver Anexo I. Cuadro 3- Obras del Presupuesto Nacional para el V Distrito Electoral de la PBA)

Asimismo, con igual metodología de análisis multivariado socio- espacial en donde se **relaciona monto de obra con población** es posible decir que los **Partidos más beneficiados** que componen la V Sección Electoral son: **Tordillo; General Lavalle; General Madariaga; Castelli y Rauch;** y los que menos beneficiados son: **Tandil; Necochea; La Flores; La Costa y General Pueyrredon.** (Ver Anexo I. Mapa 3. Análisis Multivariado de la Inversión en Obras por Partido de la 5ª Sección Electoral en relación a la Población)

POLÍTICAS PÚBLICAS y MODELOS DE GESTIÓN

Las políticas públicas territoriales podemos definir las como aquellas decisiones que desde el Estado se implementan con el objetivo de regular para el bien común las actividades que sobre su ámbito jurisdiccional se demandan. Estas decisiones, en tanto directrices político- ideológicas de la administración de turno, se implementarán como soporte de los *“modelos de gestión”* públicos.

Existe consenso respecto de las consecuencias que surgieron del reciente proceso de incorporación de nuevas competencias en los municipios bonaerenses, la redefinición de sus roles y del cambio en las estrategias de intervención que comenzaron a coexistir entre los tres estamentos públicos.

⁴ El mapa ha sido graficado con el principio del semáforo, en donde en los 5 rangos se colorea en verde los sectores más beneficiados y en rojo, los que menos lo están.

⁵ La V Sección Electoral está conformada por 27 Partidos de la Provincia de Buenos Aires; y estos son: Ayacucho; Balcarce; Castelli, Chascomús; Dolores, General Alvarado; General Belgrano; General Guido; General Lavalle; General Madariaga; General Paz; General Pueyrredon; La Costa; Las Flores, Lezama; Lobería; Maipú; Mar Chiquita, Monte; Necochea; Pila; Pinamar; Ranchos; Rauch, San Cayetano, Tandil; Tordillo y Villa Gesell.



A la hora de definir las "*nuevas competencias*", se menciona el papel del municipio como agente de promoción económica; el cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental; pero las dos nuevas incumbencias municipales que fueron adquiriendo gravitación creciente - hasta hace poco prestados con exclusividad por el ámbito provincial- son la seguridad y la salud. Efecto directo de los impactos de las políticas neo conservadoras de los '90. Estas dos nuevas competencias indudablemente fueron adquiriendo relevancia primaria llegando incluso en varios municipios a demandar más de la mitad del presupuesto anual ejecutado.

Sin embargo, la fragilidad de este proceso de descentralización de competencias derivó de la falta de descentralización tributaria. Al aumentar el gasto y las transferencias, los municipios redujeron la correspondencia fiscal y los últimos datos disponibles indican que apenas pueden financiar con recursos propios menos del 50% de sus erogaciones (promedio provincial). La autonomía restringida, la escala jurisdiccional, la ausencia de articulación regional, la falta de financiamiento y la debilitación progresiva de las estructuras organizacionales condicionan crecientemente a las gobernanzas municipales.

El ajuste de la coparticipación bonaerense desde la última reforma tributaria en compensación a los déficits de otras regiones nacionales es un tema de profundo debate, en particular porque el sistema de gestión estatal de asignación de recursos viene mutando -y confirmando hoy esta tendencia- desde los '90 hasta la actualidad.

La forma en que se desenvuelve la gestión pública del conjunto Nación- Provincias- Municipios, ha pasado de un modelo que suele denominarse como "*dual*" -en donde el ámbito nacional por un lado, y las provincias y municipios por otro, actuaban de forma independiente- a otra conocida como "*federalismo cooperativo o coordinado*", en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta.

Esta realidad, común en varios países federales, se internalizó a nuestra idiosincrasia fortaleciendo la voluntad decisional del estamento superior por sobre los provinciales, donde el escenario políticamente más sensible es la provincia de Buenos Aires.

El 25% de la población se concentra en el Gran Buenos Aires por lo tanto la asignación directa de recursos queda fuera de la órbita regional. Esta lógica obliga a los municipios a romper el sistema federal de responsabilidades gestionando en dos direcciones, interfiriendo la matriz vincular que debemos poseer con La Plata.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Este análisis inició cuando nos empezamos a preguntar acerca de ***cómo sería el impacto del presupuesto público en obras nuestro Distrito***. Al sancionarse cada uno de los Presupuestos, en los diferentes estamentos de gobierno, las discusiones se focalizan fundamentalmente en el



análisis fiscal y nada se discute acerca de la composición de las políticas públicas por finalidad, función, programa, proyectos de inversión, las políticas territoriales. Es decir, que **primero deberían analizarse las políticas sectoriales y luego asignarse los recursos y gastos**. Esta forma de realizar los Presupuestos contradice la letra y el espíritu del **art. 75º inciso 8 de la Constitución Nacional**, la cual expresa:

8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión. (CN: 1994)

Los diferentes Programas Generales y los Planes de Inversiones Públicas no suelen analizarse y la legislatura no interviene en las políticas sectoriales, y de ser así, tanto a nivel nacional como provincial la pregunta sería: **¿cómo asigna el Poder Ejecutivo el Plan de Inversiones Públicas en las Provincias, en los Partidos?**

Si como viene ocurriendo en las últimas décadas la Provincia de Buenos Aires es la que más contribuye a la generación de producto nacional, como refiere la introducción del Presupuesto Provincial, a priori es simple enunciar acerca de lo desfavorable que resultan los montos que el Presupuesto Nacional destina a nuestra Provincia, en donde se pierden un 5% con este aporte.

Es claro, que lo que es necesario en la Argentina es un debate serio y profundo sobre el federalismo fiscal para que el sistema de transferencias intergubernamentales, en un país con enormes desequilibrios económicos, sociales y territoriales, permita que todos los habitantes tengan un acceso similar en cantidad y calidad de bienes públicos, independientemente del lugar donde vivan. Ese es el verdadero desafío de la coparticipación federal. (López Acotto; et al., 2016)

En este sentido, y si bien los datos revelados son elocuentes, el tema central es como distribuimos y priorizamos las finalidades presupuestarias.

El análisis de los números de las diferentes vertientes nos permiten concluir que si bien el Partido de General Pueyrredon es el 3º en lo que respecta a la concentración de población de la Provincia, después de La Matanza y La Plata, donde la mayor cantidad de Intendentes de igual color político de la Provincia y la Nación se encuentran, lo que tampoco ha sido un espaldarazo que nos haya beneficiado a todo el Distrito Electoral.

BIBLIOGRAFÍA y NORMATIVAS:

BUZAI, G. (2003): *Mapas Sociales Urbanos*. Lugar Editorial S.A., Buenos Aires.

CÁMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN. ÁREA DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO (2015): *Pensar el Futuro. Construcción y Desarrollo 2016- 2025*. Disponible en www.camarco.org.ar/File/GetPublicFile?id=3648. (Consultado el 11-feb-2017).



COLEGIO DE ARQUITECTOS
capba IX Provincia de Buenos Aires
Ley 10.405

ieu⁹
instituto de estudios urbanos

DIRECCIÓN DE ANÁLISIS FISCAL (ASAP): *Informe del Proyecto Presupuesto de la Administración Nacional 2017. La estimación de recursos.* Disponible en: <http://www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2016/10/infoproyptorecursos2017.pdf>

GUTIÉRREZ CABELLO, Adrián (2016): *Análisis del Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Buenos Aires.* Dic. Disponible en http://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/economia_regional/Estudio_PBG.pdf. (Consultado el 11-feb-2017).

LÓPEZ ACCOTTO, A. MARTÍNEZ, C. y MANGAS, M. (2016): "Fondo del Conurbano, ¿miramos para adelante o para atrás?", en *Diario Página 12*, Columna de Opinión de la Sección de Economía, publicado el 26-jul.

LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL n° 27431.

COMUNICADO DE PRENSA DE LOS ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL (2017)

Arq. *Adriana B. OLIVERA*

Arq. *Martín SARASIBAR*

Georreferenciación: Arq. *Alejandro NICOLINI*

Instituto de Estudios Urbanos CAPBA IX (IEU9)

Desde
1986
*Proyectando el Presente,
Planificando el Futuro...*

Sede Distrital
Dorrego 1657 :: 7600 Mar del Plata
Tel / Fax: (0223) 473 3031 / 473 8282
E-mail: arq@capba9.org.ar

Delegaciones:
Necochea :: Miramar
Balcarce :: La Costa
Pinamar :: Villa Gesell