



PROVINCIA DE CATAMARCA Y CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**“PLANIFICACIÓN DEL LARGO PLAZO.
SENTAR LAS BASES PARA EL DESARROLLO DE CATAMARCA.”
INFORME DE GESTIÓN 2004/2011, MINISTERIO DE OBRAS Y
SERVICIOS PÚBLICOS, PROVINCIA DE CATAMARCA**

**INFORME FINAL
OCTUBRE, 2011.**

EXPERTO: EDUARDO PEREYRA

Índice temático

Resumen, 3.

Introducción, 4.

Metodología, 5.

Enfoque, 7.

Líneas de acción, 12.

Evaluación de resultados y de impactos, 40.

Conclusión, 54.

Bibliografía, 55.

Fuentes de datos cuantitativos, 55.

Resumen

El objetivo general del presente trabajo fue definir claramente las obras y acciones del Ministerio de Obras y Servicios Públicos en formato de políticas públicas de mediano y largo plazo, planificadas e implementadas para sentar las bases del desarrollo de la Provincia y cuyos impactos benefician a las generaciones presentes y futuras.

De la misma manera, se buscó dejar un registro de las políticas públicas que se han implementado o todavía se están implementando, que sirva de orientación para las políticas públicas de cara al futuro (para la próxima gestión de gobierno), contribuyendo a la continuidad de las mismas.

La metodología utilizada se basó en la triangulación, combinando el uso de técnicas y datos cuantitativos y cualitativos. Las técnicas de recolección de datos fueron la entrevista, el relevamiento de datos secundarios (entre ellos documentos oficiales y datos estadísticos) y también la realización de grupos focales con los principales funcionarios comprometidos con el presente trabajo, además de la observación participante. La interpretación de la información relevada y procesada consistió en el análisis documental y la *grounded theory*.

El análisis de políticas realizado se puede resumir de la siguiente manera. El Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca se enfocó primordialmente a resolver el problema de la integración en la Provincia. El mismo está compuesto por las dimensiones territorial, económica y social, y sus principales manifestaciones son dos. Uno es el aislamiento tanto entre las localidades como entre la Provincia y el resto del mundo. El otro, la falta de acceso a los servicios públicos y sociales por parte de las familias y los proyectos productivos.

Ante dicho problema, el Ministerio formuló e implementó acciones programáticas en infraestructura vial, infraestructura energética e infraestructura social. Pues bien, al evaluar los indicadores sociales y económicos asociados a los impactos buscados

con las líneas de acción se observa que su evolución fue mayoritariamente favorable durante el periodo que comprende los dos periodos de gobierno.

Introducción

En el presente trabajo se analizan los principales programas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca, llevadas a cabo por el Ingeniero Juan Cristóbal Acuña durante los dos periodos de gobierno del Frente Cívico y Social encabezado por el Gobernador Eduardo Brizuela del Moral.

Para tal fin se utiliza el marco de análisis propuesto por **Marcos Roggero** en su libro ***Políticas Públicas y Largo Plazo***. Desde este marco, se entiende que la cuestión fundamental en las políticas públicas es la definición del problema público que se quiere resolver. Dicho problema está compuestas por tres elementos constituyentes: el enfoque, las líneas de acción y los indicadores de evaluación impacto (Roggero; 2009).

Por *enfoque* se entiende, siguiendo al autor, la orientación estratégica de las intervenciones gubernamentales. Tiene que ver con valores, finalidades, principios y premisas causales que subyacen a las líneas de acción que componen una política pública.

Las *líneas de acción* son los instrumentos propiamente dichos, la acción programática, los programas gubernamentales (Roggero; 2009). Los *indicadores de evaluación* de impacto, por último, son justamente los indicadores que constatan la incidencia de las líneas de acción en las causas y manifestaciones del problema que se quiere resolver (Roggero; 2009).

Pues bien, la consistencia entre estos tres elementos expresa la solidez de la política pública y contribuye a que la misma continúe en el mediano y largo plazo (Roggero; 2009). Es así que el trabajo se organiza en tres partes, correspondientes a cada uno de los elementos constituyentes.

En la primera parte, se analiza el cual es el enfoque desde el cual se encara el problema de la integración. En la segunda, se analiza las principales líneas de acción formuladas e implementadas por el Ministerio. Por último, en la tercera, se analizan los indicadores que evalúan el impacto de las líneas de acción implementadas y orientadas por el enfoque.

Metodología

El **objetivo general** del presente trabajo fue definir claramente las obras y acciones del Ministerio de Obras y Servicios Públicos en formato de políticas públicas de mediano y largo plazo, planificadas e implementadas para sentar las bases del desarrollo de la Provincia y cuyos impactos benefician a las generaciones presentes y futuras.

De la misma manera, se buscó dejar un registro de las políticas públicas que se han implementado o todavía se están implementando, que sirva de orientación para las políticas públicas de cara al futuro (para la próxima gestión de gobierno), contribuyendo a la continuidad de las mismas.

La **metodología** utilizada se basó en la triangulación, combinando el uso de técnicas y datos cuantitativos y cualitativos. Las técnicas de recolección de datos fueron la entrevista, el relevamiento de datos secundarios (entre ellos documentos oficiales y datos estadísticos) y también la realización de grupos focales con los principales funcionarios comprometidos con el presente trabajo, además de la observación participante.

La interpretación de la información relevada y procesada consistió en el análisis documental y la *grounded theory*. Según esta última, el proceso de análisis consiste en agregar de manera inductiva la información relevada, arribando a premisas y teorías fundadas en la misma información relevada. Por ende, los valores y opiniones del autor deben influir lo menos posible en el análisis; antes bien, la función del autor consiste en agregar y analizar la información relevada y provista por los entrevistados.

En tal sentido, se realizaron 15 entrevistas a altos funcionarios, pertenecientes al equipo de gobierno, y se recurrió a la observación participante. Los documentos relevados provienen en su mayoría de los tres organismos que componen el Ministerio, entre los cuales se encuentran: 1 Plan Director; 3 planes de acción; más de 200 documentos gráficos; 17 memorias; 8 informes técnicos; 4 actas; 27 mapas; 20 infografías; 5 informes internos; presupuestos; listado de proyectos. También se realizaron entrevistas y se analizaron documentos pertenecientes a otras áreas del gobierno.

Además, se relevaron notas periodísticas vinculadas a obra pública de los principales medios gráficos provinciales. Por último, se realizó un análisis estadístico con información secundaria proveniente en su mayoría de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia, y adicionalmente del INDEC y fuentes internacionales. También se relevó información cuantitativa (principalmente presupuestaria) desde los mismos organismos que conforman el Ministerio.

El **informe de avance** (presentado en el mes de agosto) tuvo el objetivo de mostrar cuáles fueron los avances en el proyecto durante el primer mes de trabajo (sobre un total de tres meses). Las tareas planificadas para ese periodo refirieron principalmente a cuestiones de relevamiento de datos. No obstante, hubo una sección donde se desarrolló brevemente cuál es el enfoque que orientó las políticas públicas del Ministerio.

El cronograma de actividades, según el Plan de Tareas presentado ante CFI, se había conformado de la siguiente manera:

Actividades	Meses		
	1	2	3
1) Diseño de cuestionario	X		
2) Realización de entrevistas a los funcionarios directivos de las diferentes áreas	X	X	
3) Determinación preliminar de las principales políticas públicas	X		
4) Relevamiento de documentos oficiales I	X	X	
5) Relevamiento de documentos oficiales II	X	X	
6) Relevamiento de datos secundarios estadísticos		X	
7) Sistematización y análisis de los datos		X	X
8) Redacción de informe preliminar		X	
9) Realización de grupos focales con funcionarios			X
10) Análisis de consistencia y redacción informe final			X

En el informe de avance se cumplimentó con el 100% del cronograma comprometido en el mes, que llegaba hasta la actividad N° 5, pero además se comenzó con la tarea N° 6, asignada en el segundo mes de trabajo. Pues bien, en el presente **informe final**, se culminó con el resto de las tareas, además de reforzar algunas de las previas (especialmente con entrevistas y relevamientos de documentos oficiales).

ENFOQUE

Por enfoque se entiende la orientación estratégica de las intervenciones gubernamentales; tiene que ver con valores, finalidades, principios y premisas que subyacen a las líneas de acción que componen una política pública. Resumidamente, en gran parte es la teoría causal sobre la cual se actúa para resolver un problema público.

Integración territorial, económica y social

El principal problema público sobre el cual el Ministerio de Obras y Servicios Públicos toma posición es la **deficiente o escasa integración** en Catamarca. Ocupándose de la parte “dura” de las políticas, de las obras propiamente dichas, el Ministerio parece haber asumido el compromiso de integrar a los catamarqueños desde tres puntos de vista, que el equipo de gobierno considera sustanciales y que están interrelacionados:

- A. el **territorial**,
- B. el **económico** y
- C. el **social**.

La **integración territorial** refiere a las comunicaciones y la circulación en el territorio provincial. Aquí entran en juego la conectividad tanto entre las localidades que componen la Provincia como entre esta última y la región y el mundo. La **integración económica**, por su parte, es asociada principalmente con la infraestructura energética necesaria para producir y crecer sin restricciones, como también con la disponibilidad de capital humano para el mismo efecto. También puede ser asociada a cuestiones de competitividad.

La **integración social**, por último, consiste en aumentar y mejorar la infraestructura social, en educación y salud, en deportes y recreación, como también en facilitar el acceso de las familias a esos servicios sociales y los servicios públicos. Refiere a aspectos de la calidad de vida, por lo que también engloba temas como el empleo y la superación de la pobreza e indigencia.

Desde este enfoque, el problema en torno a la integración es analizado en sus distintas manifestaciones. Por una parte, la escasa integración se manifiesta en el **aislamiento de las localidades** entre sí, en especial de aquellas más distanciadas con respecto a los principales centros urbanos y económicos de la Provincia. Pero también se manifiesta en el aislamiento **de la Provincia** en relación a los circuitos de desarrollo a nivel nacional, regional y mundial. Esto plantea un doble desafío: primero, cómo hacer que el desarrollo llegue a las localidades del interior y, segundo, cómo hacer que el desarrollo se consolide en la provincia y se sustente en el tiempo.

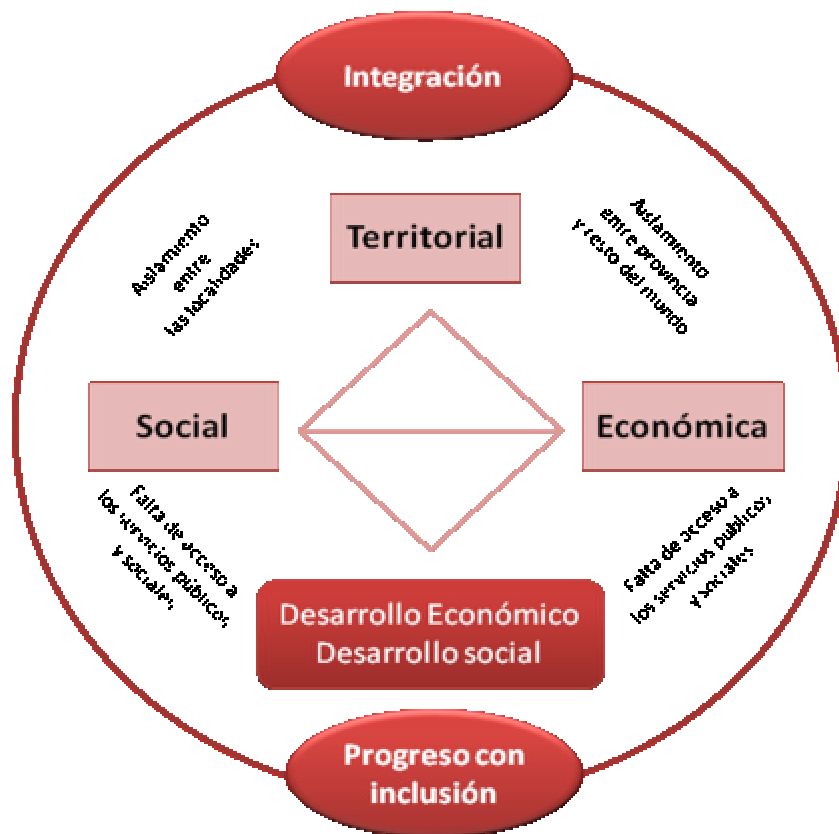
Por otra parte, la escasa integración se asocia a la **falta de acceso** de la población a los servicios públicos y sociales. En relación **a los servicios sociales**, el deterioro, insuficiencia o inexistencia de escuelas, centros de salud y de recreación dificulta que segmentos importantes de la población accedan a esos servicios o que, si lo hacen, los mismos no tengan infraestructura de calidad. En consecuencia, se impide

que se efectivice la igualdad de oportunidades en todo el territorio provincial y en todos los estratos de la sociedad.

Con respecto a los servicios públicos, la falta de acceso a ellos tiene consecuencias negativas tanto en lo económico como en lo social. En lo económico, la deficiencia y en algunos casos inexistencia de la infraestructura energética impide la generación o expansión de proyectos productivos que produzcan empleo y desarrollo económico en todo el territorio provincial.

En lo social, el acceso a los servicios públicos conlleva indefectiblemente mayor calidad de vida. La infraestructura social básica es una condición necesaria para que los hogares puedan superar las necesidades básicas insatisfechas y salir de la pobreza. Asimismo, las escuelas y los centros de salud, además de ser refaccionados, ampliados o construidos, para ser aprovechados adecuadamente deben contar con servicios públicos básicos, en nuestro caso, la electricidad.

Gráficamente, el enfoque desde el cual el Ministerio aborda el problema sobre integración se represente de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Como se puede ver, los tres puntos de vistas de la integración están interrelacionados, aunque se puede decir que la integración territorial actúa mayormente como la condición primera para la mejora de las restantes y el consecuente desarrollo económico y social. Asimismo, en el gráfico se enumeran las manifestaciones concretas del problema público que busca resolver el Ministerio.

Se menciona el aislamiento entre las localidades y entre la provincia con el resto del mundo, los cuales están más emparentados con la integración territorial. También, la falta de acceso a los servicios públicos y sociales, tanto para los hogares como para las empresas, quienes se ven afectadas por las carencias de capital humano para el desarrollo de proyectos productivos.

De la misma manera que los tres tipos de integración están interrelacionados, también lo están las manifestaciones del problema en cuestión. A modo ilustrativo, la ausencia o mal estado de las rutas y caminos dificulta que los hogares de las

localidades más alejadas de los centros urbanos accedan a servicios de salud de mayor complejidad.

Otro ejemplo, la falta de la infraestructura energética necesaria impide el funcionamiento de la infraestructura social implantada; también, puede ocurrir que las inversiones en infraestructura social y energía en las localidades aisladas sean el paso antecedente para la generación de proyectos productivos o el mejoramiento de caminos.

En definitiva, el enfoque sostiene que la resolución de estas cuestiones produce integración en sus tres dimensiones y conlleva a mayor desarrollo económico y social, logrando que Catamarca progrese con inclusión.¹

La igualdad de oportunidades efectiva como fin último en la escala de valores

Uno de los principales ejes rectores de la gestión, respaldado por la voluntad política explícita del Gobernador, ha sido la igualdad de oportunidades, más específicamente, que esta sea efectiva. Según las entrevistas, el Gobierno Provincial se planteó el desafío de lograr avanzar en el progreso sin excluir sectores de la sociedad.

Desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos el eje es encarado con la obra pública, concibiéndola como política transversal, que atraviesa todos y cada uno de los ejes de gobierno implementados durante los casi 8 años de gestión. Asimismo, la obra pública aparece como la base que apuntala el conjunto de las políticas públicas en la Provincia.

Esto se materializa quizás más directamente con la Subsecretaría de Infraestructura Pública, porque invierte en educación, salud y deportes. Pero también ocurre con las demás áreas, quienes invierten en energía y en rutas y caminos, facilitando tanto el desarrollo productivo como la accesibilidad de la población en general y de las más

¹ Se puede apreciar que el enfoque del Ministerio se corresponde ampliamente con el Plan Estratégico Territorial (PET) y su conclusión de que los mayores desafíos tienen que ver con la estructura del territorio, la dinámica económica y la social.

alejadas, en particular, a los servicios públicos (energéticos) y sociales (salud, educación, deportes y recreación).

Doble tarea del Ministerio: gestionar el día a día y gestionar el largo plazo

A los tres puntos de vistas sobre la integración, el Ministerio se habría esforzado por combinarlos constantemente tanto en la implementación como en la formulación de las políticas, buscando sentar las bases para el desarrollo económico y social de la Provincia en el mediano y largo plazo.

Se puede decir concretamente, con base en las entrevistas, que la labor del Ministerio ha estado encomendada a hacer efectiva la igualdad de oportunidades, pero al mismo tiempo a realizar grandes obras estructurales, que garanticen en el mediano y largo plazo el bienestar y desarrollo de Catamarca.

Esta doble tarea está presente en cada una de las áreas y en sus respectivas planificaciones y ejecuciones. Por un lado, la gestión del Ministerio implicó trabajar paso a paso, incrementalmente, resolviendo cuestiones puntuales, que fueron urgentes o imprevistas. Pero, por el otro lado, desde la cartera siempre estuvo la responsabilidad de planificar el desarrollo en el mediano y largo plazo, pensando de modo estratégico, atendiendo las tendencias de los sucesos que ocurren más allá del territorio provincial y del periodo de gobierno.

LÍNEAS DE ACCIÓN

Las líneas de acción tienen que ver con las acciones programáticas formuladas e implementadas, son los componentes de la política pública del Ministerio para resolver el problema en torno a la integración. Está vinculado a la hechura (el diseño) de los instrumentos con los cuales intervenir sobre el problema y con el proceso de implementación de los mismos.

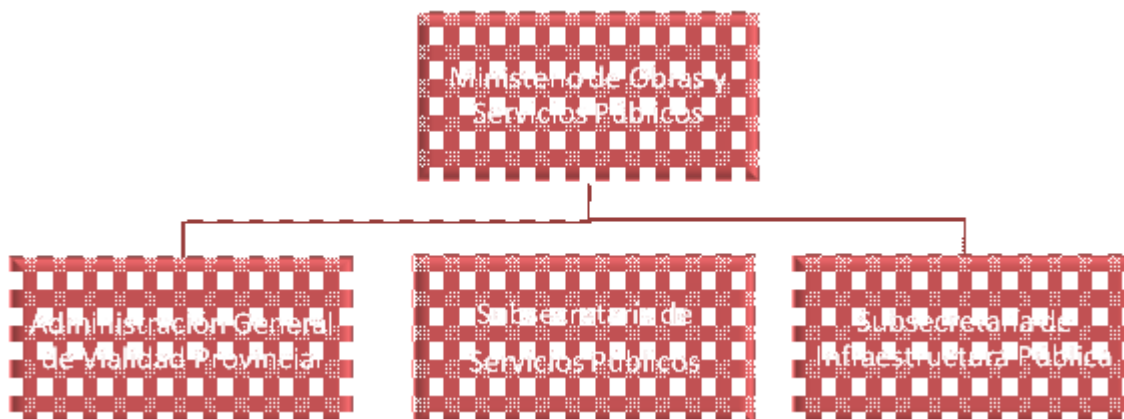
Objetivos de política y fortalecimiento institucional

El enfoque adoptado por el Ministerio en torno al problema de la integración se materializó en tres objetivos concretos, que se sostuvieron durante los dos periodos de gobierno. Ellos son:

- 1) reducir el **aislamiento** tanto de las localidades entre sí como de la Provincia en relación a los circuitos de desarrollo a nivel nacional, regional y mundial,
- 2) aumentar la **capacidad energética**,
- 3) mejorar la **infraestructura social** necesaria, en educación y salud, como también deportes y recreación.

Para llevar a cabo este cometido, el Ministerio se organizó en tres grandes áreas: vialidad, servicios públicos e infraestructura.

Tres grandes áreas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Obras y Servicios Públicos (2011).

El fortalecimiento y consolidación institucional de estos organismos fue una orientación estratégica del Ministerio a lo largo de todo el periodo. La premisa que se sostiene desde el equipo de gobierno es que las políticas públicas, para ser de largo plazo, requieren de organismos fuertes, equipados, con recursos humanos calificados, con los instrumentos de política suficientes. En definitiva, equipos conformados y consolidados, capaces de implementar todas y cada una de las políticas que se formulan desde el Ministerio y de sostenerlas en el tiempo.

A continuación, se desarrollan las principales líneas de acción de cada una de las tres áreas.

A) Infraestructura Vial

En el área vialidad, el equipo de gobierno sostiene como teoría causal que **la integración territorial es el punto de partida para la integración social**. Con la igualdad de oportunidades como prioritaria en la escala de valores del Gobierno, se argumenta haber formulado líneas de acción para mejorar el tema del acceso a los pueblos del interior. Esto se justifica también en el hecho objetivo de que, debido al aislamiento natural entre los valles, no resulta fácil la comunicación entre las distintas localidades.

Según los entrevistados, mientras las familias no tengan acceso a los servicios de salud y educación, no podrán hacerse del capital humano necesario para una mayor calidad de vida. El acceso a la calidad de vida implica más y mejores escuelas, más y mejores centros de salud (a cargo de la Subsecretaría de Infraestructura Pública), pero también más y mejores caminos y rutas, que les permitan a todas las familias acceder a esos servicios.

Obras seleccionadas de las finalizadas y en ejecución en Delegación Santa María: Antofagasta de la Sierra – Quebrada de Randolpho; Corral Quemado – Villa Vil; El Eje – Puerta de Corral Quemado



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011).

Con este objetivo se formuló e implementó un plan de obra vial. Se buscó **desarrollar la comunicación por dentro de la Provincia**, sin tener que salir de la misma para ir de una localidad catamarqueña a otra.

En esta mejora de la comunicación entre las localidades, también se tuvo en cuenta aquellas vías de comunicación que permitieran conectar varios sectores productivos y desarrollar las economías regionales. La finalidad, según los entrevistados, siempre fue abarcar todo el territorio provincial, dentro de las factibilidades técnica y económica, y que se permita comercializar tanto hacia las otras provincias como hacia el exterior.

Obras seleccionadas de las realizadas en Delegación Este:

Rutas provinciales N° 21, 27, 30 y 42.



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

Al mismo tiempo que se mejora el acceso de los pueblos del interior a los servicios, se contribuye a cimentar la **política de turismo**. La teoría causal detrás es que, **mientras más distribuidas estuvieran las rutas y caminos, más distribuido estará el desarrollo**. En tal sentido, los entrevistados argumentan que los caminos “ponen en valor” lugares que hasta ese momento no habían sido considerados y que esa es la **política de agregado de valor que conlleva Vialidad Provincial**.

Obras seleccionadas de las realizadas en Delegación Tinogasta:

Tinogasta – Costa de Reyes; Fiambalá – Palo Blanco.



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

Integración del territorio provincial

En total, con un presupuesto de 608.316.018,00 pesos, se intervino y se está interviniendo en 1.606,6 km de rutas y caminos (incluyendo caminos mejorados – ripio y pavimento -, caminos pavimentados recuperados y apertura de caminos y otros) en el transcurso de ocho años. Ello equivale a un promedio de 200 km por año.

La distribución de las obras se rige principalmente por el criterio de integrar todo el territorio provincial. Con la excepción de Capital, tradicionalmente receptora de una parte importante de las inversiones por su escala, población e intensidad de circulación, la mayor cantidad de kilómetros fueron hechos en los departamentos de Tinogasta, Antofagasta de la Sierra, Pomán y Ambato, todos ellos, departamentos relativamente alejados del Valle Central.

Km por departamento y región. Periodo 2004/2011.

DEPARTAMENTOS	KM
La Paz	97,9
El Alto	23,7
Ancasti	39,1
Santa Rosa	81,8
TOTAL REGIÓN ESTE	242,5
Ambato	117,1
Capayán	43,0
Paclín	43,2
Fray M. Esquiú	17,7
Capital	214,6
Valle Viejo	41,3
TOTAL REGIÓN CENTRO	476,8
Andalgalá	98,5
Antofagasta de la Sierra	159,0
Belén	108,2
Pomán	128,3
Tinogasta	370,7
Santa María	22,6
TOTAL REGIÓN OESTE	887,3
TOTAL PROVINCIA	1.606,6

Fuente: Administración General de Vialidad Provincial, 2011.

Nota 1: incluye obras finalizadas y en ejecución. Nota 2: incluye las obras correspondientes a las tres categorías: "caminos mejorados (ripio y pavimento)", "caminos pavimentados recuperados" y "aperturas de caminos y otros".

Si se agrupan los departamentos en zonas, se observa que la magnitud de obras en infraestructura vial aumenta de Este a Oeste, es decir, a medida que se aleja de las regiones y subregiones próximas a los principales centros urbanos de Catamarca y las provincias limítrofes y se acerca a los departamentos de Cordillera. Los kilómetros realizados en la zona Este representan el 15%; en la zona Centro, 30%; y en la zona Oeste, 55%.

Km por zona (%). Periodo 2004/2011.



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial; 2011.

Los entrevistados resaltan también la importancia del trabajo conjunto realizado desde la Provincia con los municipios, que se ha materializado especialmente en obras de pavimentaciones urbanas.

Obras seleccionadas de las realizadas en Delegación Centro: Rutas provinciales N° 205 Capayán San Pedro, Ruta de Enlace R.N.38 y R.P.33., Ruta de Enlace Depto. Valle Viejo, Cuestecilla de Portezuelo.



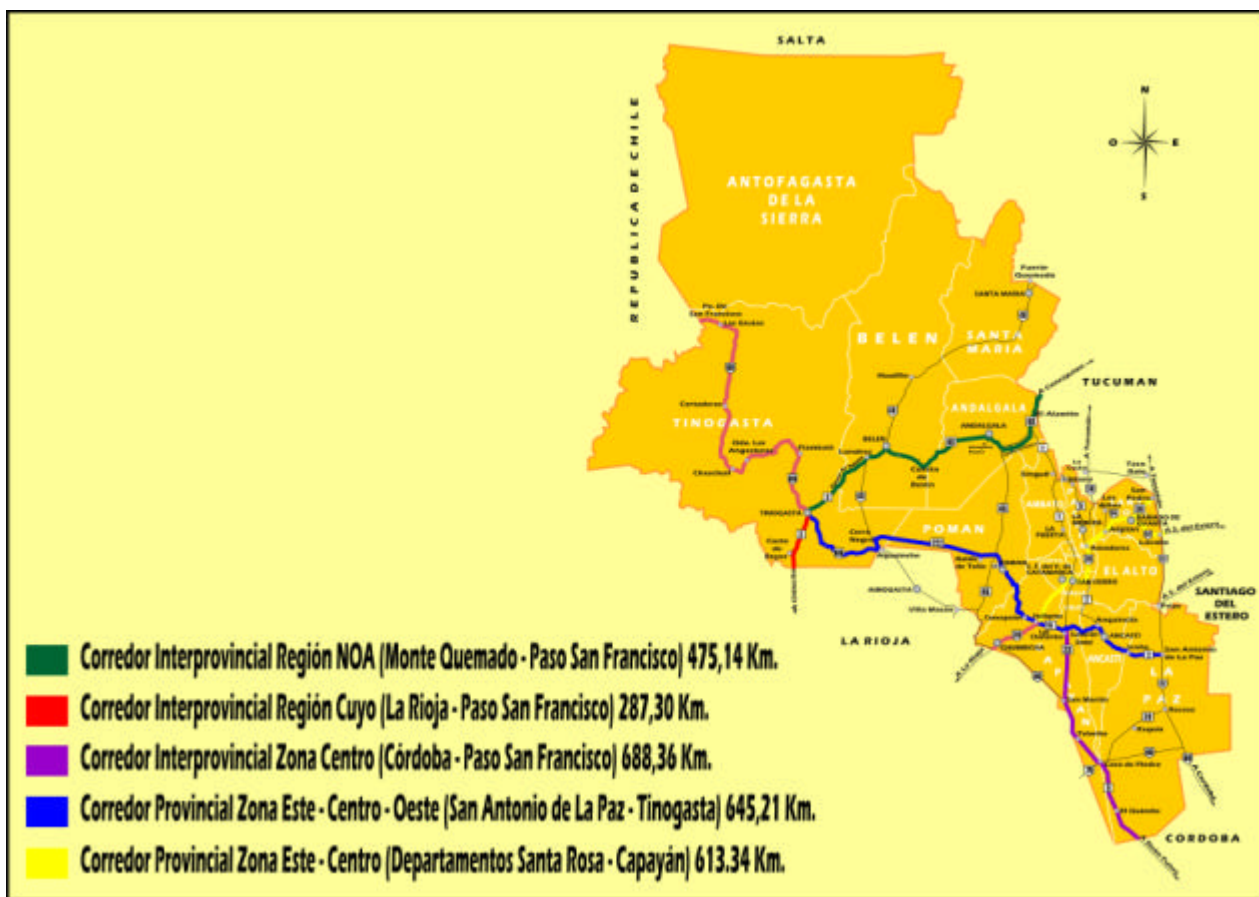
Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

Corredores estratégicos para incorporar y sostener a Catamarca en los circuitos de desarrollo

Ahora bien, además de facilitar la accesibilidad de las familias a los servicios sociales y públicos y mejorar la comunicación entre las localidades, se planificaron corredores cuyo objetivo es **incorporar la Provincia a los circuitos de desarrollo de la actualidad y los próximos decenios**. Entre ellos están los corredores

interprovinciales Región NOA, Región Cuyo y Zona Centro, y los provinciales Zona Centro, Zona Este-Centro y Zona Este-Centro-Oeste.

Corredores estratégicos planificados



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

El sistema resultante de la combinación de estos corredores busca **reducir el aislamiento de la Provincia y conectarla con el país, la región y el Asia Pacífico**². Con el plan denominado “Corredor Transversal Sur y Terminal de Transferencia Intermodal de Cargas San Antonio de La Paz”, por ejemplo, se habilitarían las vías de comunicación al Paso de San Francisco para todo el NOA, centro y el litoral del país, y el MERCOSUR.

Según se plantea en el plan, el Corredor y la Terminal mejora la conectividad y la accesibilidad de la Provincia, y posibilita la reposición estratégica de la misma, en la

² Esta última zona es la más estimada debido a que contiene los mercados más preponderantes y con mayor proyección en la esfera mundial.

intersección del Corredor Bioceánico Norte con el Corredor Andino. Ello permitirá a la Provincia en sí y, especialmente, a San Fernando del Valle de Catamarca actuar como un nodo articulador de la circulación entre las regiones del Noroeste, Centro y Nuevo Cuyo.

Entre los beneficios de estas obras, se menciona que dará mayor impulso al desarrollo económico de Catamarca y consolidará su competitividad. También, que producirá un aumento del flujo de comercio y atraerá inversiones que generarán nuevas empresas, aumentando la ocupación y el ingreso de la población.

En el plano social, se argumenta que mejorará la calidad de vida de la población, quien contará con nuevas oportunidades de empleo e ingreso, y con mejores servicios. También que, debido al diseño del proyecto, se contribuirá a mejorar la calidad del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

Fortalecimiento institucional de Vialidad Provincial

En línea con la orientación estratégica del Ministerio, se formuló e implementó un programa de fortalecimiento de la AGVP. El mismo comprendió acciones en materia de dotación de equipamiento, mejoras salariales y adicionales de obra, calificación y promoción del personal, mejoramiento de los campamentos, capacitación de recursos humanos y ayuda social al personal en general.

En dotación de equipamiento, en el periodo considerado, se invirtió un promedio anual de casi 6 millones de pesos, situación inédita en los más de 78 años de vida institucional de Vialidad Provincial, según manifiestan los entrevistados. La principal consecuencia fue que la mayor parte de las obras (77,31%) fueron realizadas por administración, es decir, por los mismos recursos humanos y equipos de la AGVP.

Obras según modalidad de ejecución. Periodo 2004/2011.

Modo	km	%
Por Administración	1.242,08	77,31
Por Terceros	272,03	16,93
Por Adm. Y Ter.	92,46	5,76
Total	1.606,57	100,00

Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

Otro indicador relativo al fortalecimiento institucional de la AGVP es el hecho de que fue ella misma quien formuló los proyectos (finalizados y en ejecución) durante el periodo considerado. Si se toma el precio de mercado para la formulación de un proyecto, actualmente de 2,5% del monto total, la capacidad institucional adquirida por el organismo para formular autónomamente proyectos le representó 15.207.900,00 pesos de ahorro a la Provincia.

Ahorro por capacidad institucional. Periodo 2004/2011.

Costo de formulación	2,50%
Inversión vial total	\$608.316.017,90
Ahorro por capacidad institucional	\$15.207.900

Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

B) Infraestructura energética

La matriz energética de la Provincia de Catamarca presenta características de absoluta dependencia de fuentes externas. La energía eléctrica es aportada por el Sistema Interconectado Nacional (SIN), salvo excepciones como la Puna, donde el aislamiento característico de la región requiere incluir la generación de energía eléctrica en el lugar.

En esta materia, el Gobierno de la Provincia adoptó una estructura funcional acorde con las condiciones que se originaron a partir de la concesión de los servicios públicos de distribución de energía eléctrica, siguiendo el procedimiento determinado por Nación. Lo que refiere a la formulación de la política eléctrica, es decir, la realización de la planificación eléctrica y la programación y ejecución de obras quedó en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Por otra parte, la prestación del servicio público la realiza empresa distribuidora cuyo contrato de concesión es controlado por el organismo regulador EnRe.

Según los entrevistados, hasta que la Provincia se hizo cargo, estas funciones habían estado libradas a la asignación y distribución por parte del mercado, y la cuestión energética se habría resuelto de una manera un tanto improvisada. En tal sentido, la primera acción en el área fue determinar cuál era la real demanda de energía. A partir de allí, se conformó un mapa de necesidades y se planificó.

El Plan Energético Provincial (PEP) se ha estructurado en diferentes programas. Su característica distintiva es la planificación por trienios, para que resulte más previsible la ejecución presupuestaria y la disponibilidad de los recursos. El objetivo que asume el Ministerio es impulsar la inversión, aumentar la oferta y garantizar la provisión y el acceso equitativo a todos los ciudadanos de los servicios públicos.

En ese sentido, los programas que componen el Plan persiguen articular **grandes obras**, necesarias para incrementar la oferta de energía eléctrica, con más **pequeñas**, que intentan llegar a las localidades más lejanas de la zona central. Ambos tipos de programas son igualmente ambiciosos e igualmente prioritarios para los funcionarios, porque tienen que ver con la planificación del desarrollo y hacer efectiva la igualdad de oportunidades.

Capacidad del Sistema Energético Provincial

En el primer grupo, los programas tienen que ver con consolidar, reforzar e incrementar el vínculo con el SIN, impulsando proyectos productivos y garantizando mayor competitividad. Los programas más importantes son los de generación eléctrica, obras de transmisión, de subtransmisión y de distribución. También se encuadran en este grupo los programas de obras de gas, energías renovables, uso racional y eficiente de la energía eléctrica y subsidios al consumo de energía eléctrica.

En el PEP 2008-2010, la mayor inversión está destinada al programa **obras de transmisión**, que representa prácticamente el 50% de los recursos³. Además de reforzar vínculos eléctricos con el SIN, las obras fueron planificadas con los objetivos de desarrollar instalaciones de transporte en alta tensión, eliminando las restricciones de transporte en el mediano y largo plazo, e incrementar la potencia disponible en el Sistema Eléctrico Provincial, asegurando el abastecimiento eléctrico.

Entre las obras planificadas⁴, se encuentran las siguientes:

Programa Obras de Transmisión PEP 2008-2010.

Programa	Subprogramas	Obras
Obras de Transmisión	Líneas de Transmisión	LAT 132 kV DT San Martín - Catamarca LAT 132 kV Valle Viejo - ET Catamarca LAT 132 kV DT ET Catamarca - ET El Pantanillo - ET Valle Viejo
	Estaciones Transformadoras	ET Valle Viejo ET El Pantanillo ES San Martín Ampliación ET La Rioja

Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011)

³ Ver cuadro comparativo de los PEP, "Planes Energéticos Provinciales (PEP) trienales 2008-2010 y 2011-2013", más adelante.

⁴ El análisis sobre la importancia relativa de cada uno de los programas se hace sobre la base del PEP 2008-2010 y, luego, el PEP 2011-2015. En ambos casos, son obras planificadas, con sus asignaciones presupuestarias respectivas, pero que no necesariamente tienen el mismo grado de ejecución (algunas son finalizadas, otras están en ejecución, otras están en estado de proyecto). Lo que interesa analizar aquí es la prioridad otorgada a los programas por los responsables del área a través de la asignación presupuestaria en el momento de la planificación.

El programa **obras de subtransmisión** es el segundo en importancia por su magnitud presupuestaria, implicando el 10% de la inversión planificada. El mismo estuvo destinado a construir la infraestructura eléctrica en media tensión que permita abastecer la demanda eléctrica en la provincia.

Otro programa importante, siguiendo con el PEP 2008-2010, ha sido el de **generación eléctrica** (que compromete el 9,9% de la inversión). A partir del 2002, como consecuencia de los cambios en el marco normativo del servicio, la generación propia bajó rotundamente de 18 millones a 2,5 millones kwh. Ante dicha situación, la Subsecretaría se propuso aportar potencia de generación al Sistema Eléctrico Provincial para reducir restricciones del SIN, pero también para abastecer la demanda en zonas aisladas. A tal respecto (y hasta la fecha), se construyeron obras como las centrales térmicas “CAPE”, “Antofagasta de la Sierra” y “El Peñón”, y las microcentrales hidroeléctricas “La Carrera” y “Mutquín”.

El programa de **distribución**, cuarto en importancia (8,75% del presupuesto asignado), está destinado a asegurar el abastecimiento eléctrico del valle central, acorde al crecimiento de su demanda. Por su parte, en el programa **energías renovables** (8,4% del presupuesto), cuyo objeto es incorporar las energías renovables en la matriz energética provincial, destacan las obras de las Microcentrales Hidroeléctricas de “Las Pirquitas” y “Los Ángeles”, además de la Central Eólica “Ancasti”.

En materia de **gas** (5,46%), la Subsecretaría se propone ampliar la red de gasoductos en la Provincia para abastecer de gas natural a un mayor número de hogares, asegurarle infraestructura energética a actuales y futuros procesos productivos, y también incorporar generación eléctrica en el Valle Central (utilizando gas natural como combustible).

Las obras planificadas⁵ son las siguientes:

⁵ La mayoría de estas obras ya cuentan con proyecto, pero requieren de mayores recursos y de la participación de organismos nacionales para poder ser implementadas, según manifiestan los entrevistados.

Programa Obras de Gas PEP 2008-2010.

Obras de Gas	Gasoductos	Gasoducto Lavalle - Catamarca Ampliación Gasoducto Recreo - Catamarca
	Redes de Distribución de Gas	Red de Gas Natural Zona Norte Red de Gas Natural Zona Sur
	Abastecimiento de Gas a Localidades Aisladas	Garrafa Social Red de Gas Natural en Antofagasta de la Sierra

Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011)



Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011).

Acceso a las localidades aisladas

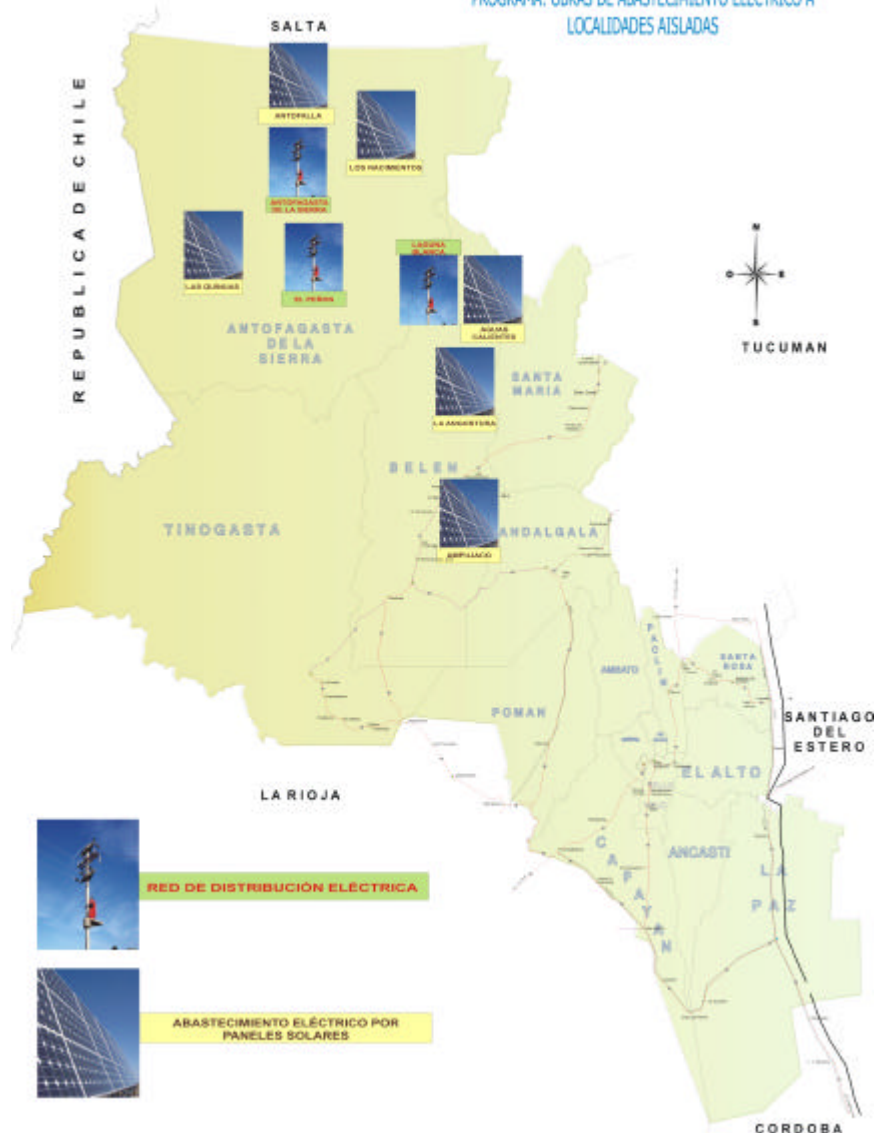
En el segundo grupo, se encuadran los programas de electrificación rural y abastecimiento eléctrico a localidades aisladas. Aquí los objetivos son construir la infraestructura eléctrica necesaria para incorporar nuevos usuarios en las zonas rurales y construir instalaciones mediante las cuales se provea de energía eléctrica a localidades aisladas. Para lograr esto, se debe utilizar tecnologías adaptables a la zona. La meta habría sido que no quede una sola localidad rural sin ser incluida, llegando en la actualidad al 97% del total, según manifiestan los entrevistados.

Las obras planificadas son las siguientes:

Programas Electrificación Rural y Abastecimiento Eléctrico a localidades aisladas PEP 2008-2010.

Programa	Obras
Electrificación Rural	Ampliación de la ER en el Este Provincial Ampliación de la ER en el Centro Provincial Ampliación de la ER en el Oeste Provincial
Abastecimiento Eléctrico a localidades aisladas	Red Eléctrica en Laguna Blanca Ampliación y Reestructuración de Distribución Eléctrica en Villa de Antofagasta de la Sierra Ampliación de Red Eléctrica en El Peñón Abastecimiento Eléctrico a Los Nacimientos, Antofalla y Los Quinuas Abastecimiento Eléctrico a Ciénaga Redonda y puestos Abastecimiento Eléctrico a Ampujaco Abastecimiento Eléctrico a Aguas Clientes y La Angostura

Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011)



Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011)

Los planes trianuales y la continuidad de los programas

La Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos ha institucionalizado la planificación trianual de obras en materia energética. El plazo resulta razonable, en función de posibles contingencias como ajustes o modificaciones presupuestarias, vaivenes electorales o hechos fortuitos (catástrofes naturales, por ejemplo). Pero también en función de la dinámica de la implementación misma de las obras, pudiendo evaluar y monitorear el proceso y los resultados.

De la comparación entre los programas y presupuestos asignados en la planificación del PEP 2008-2010 y el PEP 2011-2013, se observa que, en general, las prioridades y las líneas de acción continúan siendo las mismas, con algunas excepciones y modificaciones.

Planes Energéticos Provinciales (PEP) trienales 2008-2010 y 2011-2013

Programa	Inversión PEP 08-10 (\$)	Inversión PEP 11-13 (\$)	Var. (%) InterPEP
Obras de transmisión	84.850.000,00	71.750.000,00	-15,44
Obras de subtransmisión	17.160.000,00	15.350.000,00	-10,55
Electrificación rural	1.650.000,00	0,00	-100,00
Generación eléctrica	16.975.000,00	0,00	-100,00
Abastecimiento eléctrico a localidades aisladas	4.530.000,00	4.300.000,00	-5,08
Energías renovables	14.400.000,00	120.200.000,00	734,72
Uso racional y eficiente de la energía eléctrica	3.060.000,00	5.000.000,00	63,40
Subsidios al consumo de energía eléctrica	4.450.000,00	7.000.000,00	57,30
Obras de gas	9.365.000,00	17.700.000,00	89,00
Obras de distribución	15.006.600,00	12.790.000,00	-14,77
Total	171.446.600,00	254.090.000,00	48,20

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Servicios Públicos

La capacidad energética, con los programas que le corresponden, sigue siendo la prioridad en la Provincia. La transmisión, subtransmisión y distribución, si bien presentan una disminución, continúan siendo de los programas a quienes la planificación les destina mayor inversión. Asimismo, la disminución que se observa en el presupuesto asignado a estos programas, puede estar asociada a ciertos logros obtenidos en la materia⁶.

El programa obras de gas y, especialmente, el de energías renovables son los que han experimentado un mayor incremento. Allí se evidencia la decisión política del Ministerio de comenzar a diversificar la matriz energética de la provincia, para aminorar el riesgo de la elevada dependencia de la energía eléctrica y, específicamente, del SIN. En ese mismo sentido, el programa energías renovables absorbe el programa de generación eléctrica y de electrificación rural, aprovechando las condiciones geográficas y climáticas de la Provincia.

⁶ Ver en la sección "impactos", capacidad y consumo de energía eléctrica.

C) Infraestructura social

Gestionando las urgencias y, al mismo tiempo, el largo plazo.

Los primeros años de la gestión de la Subsecretaría de Infraestructura Pública estuvieron marcados en gran medida por un acontecimiento inesperado: el **sismo**. A menos de un año de iniciada la gestión, el día 7 de septiembre de 2004 la Provincia se ve sacudida por un sismo de 6,5º de la escala de Richter, generando severos daños en la infraestructura de todo el territorio.

Este hecho modificó el plan de obras y la secuencia de acciones que se habían formulado para los primeros años de Gobierno, apuntando nuevas urgencias y prioridades en todo el mapa provincial. Pero el enorme desafío fue convertido en oportunidad histórica, sostienen los entrevistados. Por primera vez en la Provincia, continúan, se hizo un relevamiento del estado del 100% de los edificios públicos en todo el territorio, ya sean escolares, de salud o patrimonio histórico.

Hubo desde daños estructurales irrecuperables, que implicaban la demolición y construcción de un nuevo edificio, pasando por refacciones generales, cambios de techos, reparaciones y demoliciones parciales, reconstrucciones y ampliaciones, remodelaciones, recambio de instalaciones eléctricas, de agua y gas, hasta mantenimiento general y dotación de equipamiento.

Pero con el relevamiento se evidenciaron insuficiencias en materia de infraestructura que existían en las diferentes localidades y que excedían al impacto del sismo, vinculadas con el estado de abandono, niveles de saturación, falta de oferta y precariedad en que se encontraban los edificios públicos.

Componentes de la Infraestructura Pública

Por ende, además de las líneas de acción destinadas a mejorar el acceso de la población a (y la calidad de) los servicios sociales, como educación, salud, deportes y recreación, la Subsecretaría también implementó obras en materia de patrimonio histórico (turismo), cultura, seguridad y en edificios de la administración pública.

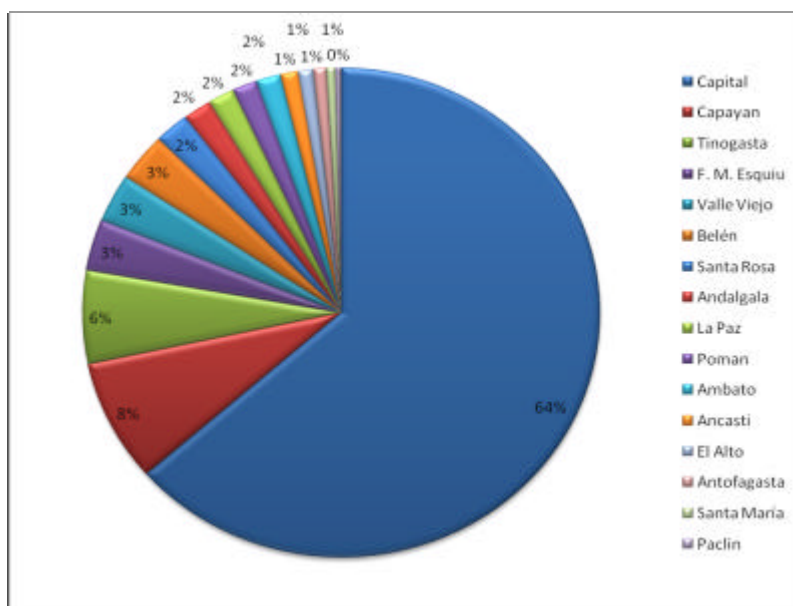
Distribución de la inversión, por departamento y temas⁷

Las intervenciones en obra pública se hicieron según un **esquema gradual**: recuperación, ampliación y construcción de edificios nuevos. Para el periodo 2004/2010, el presupuesto total asignado a infraestructura pública fue de 404.492.675,00 pesos, de los cuales se destinó un 28% a refacciones, remodelaciones, acondicionamientos y ampliaciones. El 72% restante se destinó para la construcción de nuevos edificios y obras.

En el mismo periodo, el 63,55% de la inversión fue para el departamento Capital y el 46,45% se distribuyó en los 15 departamentos restantes. La distribución se explica, en parte, por el epicentro del sismo y, en mayor medida, por la distribución poblacional. Vale mencionar que, según el Censo 2010, la Provincia de Catamarca posee 367.828 habitantes, de los cuales 159.703 (43,41%) viven en la Capital.

⁷ El análisis presupuestario se hace sobre la base de información provista por la Subsecretaría de Infraestructura Pública de la Provincia para el periodo 2004/2010.

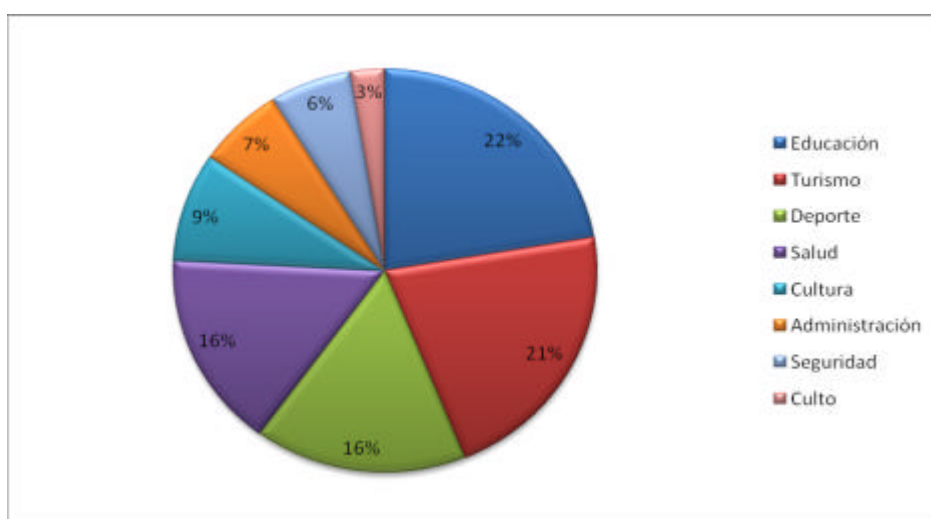
Inversión total por departamento (%). Periodo 2004/2010.



Fuente: elaboración propia en base en la Subsecretaría de Infraestructura pública (2010).

En el siguiente gráfico se muestra cómo se distribuye la inversión según los temas, reflejando de alguna manera la prioridad de los mismos durante el periodo bajo estudio. Los primeros cuatro temas son educación (22%), turismo (21%), deportes (16%) y salud (16%), quienes en conjunto implican el 75% de los recursos. A mayor distancia, se ubican cultura (9%), administración (7%), seguridad (6%) y culto (3%)⁸.

Distribución de la inversión total en Infraestructura Pública según área. Periodo 2004/2010



Fuente: elaboración propia en base en la Subsecretaría de Infraestructura pública (2010).

⁸ El análisis que sigue se concentrará principalmente en los cuatro temas prioritarios.

No obstante, también hay que considerar que de los distintos temas sobre los que se invirtió, solo educación y salud fueron desarrolladas en los 16 departamentos, lo que remarca la importancia que tiene el acceso a los servicios sociales en todo el territorio provincial en la orientación de las políticas.

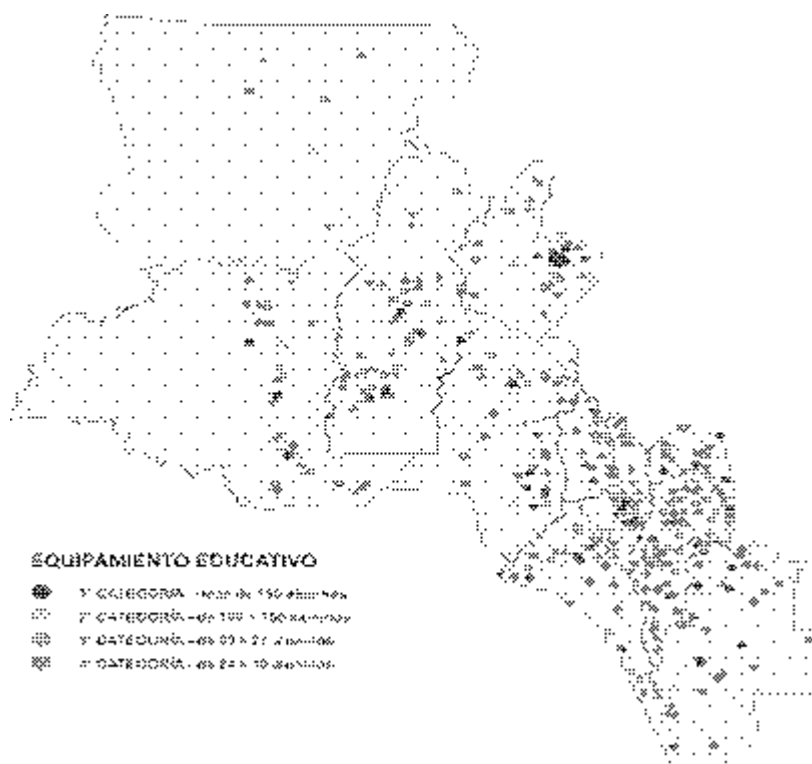
Educación

Con la implementación del relevamiento tras el sismo, se evaluó el estado del 100% de las escuelas, determinando qué edificios y cuáles obras eran necesarias. Según la información proporcionada, se recuperó casi el 80% de los edificios escolares de la Provincia, siendo una de las mayores inversiones del gobierno en obra pública⁹.

La inversión total en educación fue de 90.474.435,00 pesos (22% del presupuesto total de la Subsecretaría). A diferencia de lo que ocurre con la distribución de la inversión total en infraestructura, en educación, solo el 29,82% se destinó a Capital, mientras que el 70,18% fue invertido en los departamentos del interior. Esto remarca el criterio de distribución territorial en la promoción del acceso a los servicios sociales, en este caso, educación.

⁹ Se incluye aquí las obras en educación Inicial, Primaria, Secundaria, Regímenes Especiales y Educación Terciaria.

Mapa de distribución de equipamiento educativo



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca 2008.

La inversión destinada a la reparación, refacción, ampliación, etc., de los edificios dañados insumió el 71,2% de la inversión total en educación. El 28,8% restante se destinó a la construcción de nuevas edificaciones, que se distribuyó en dos programas: la construcción de 12 escuelas (Primaria, Secundaria, Regímenes especiales) y 2 jardines de infantes; y 55 playones deportivos.

No obstante, aquí se analiza solamente la inversión realizada con recursos propios de la Provincia. Complementariamente, la Subsecretaría de Infraestructura Pública, a través de la Dirección de Infraestructura Escolar, viene gestionando obras del Plan Nacional 700 Nuevas Escuelas, del cual se han gestionado 44 nuevos edificios para la Provincia (de los cuáles 40 ya han sido finalizados).

Salud

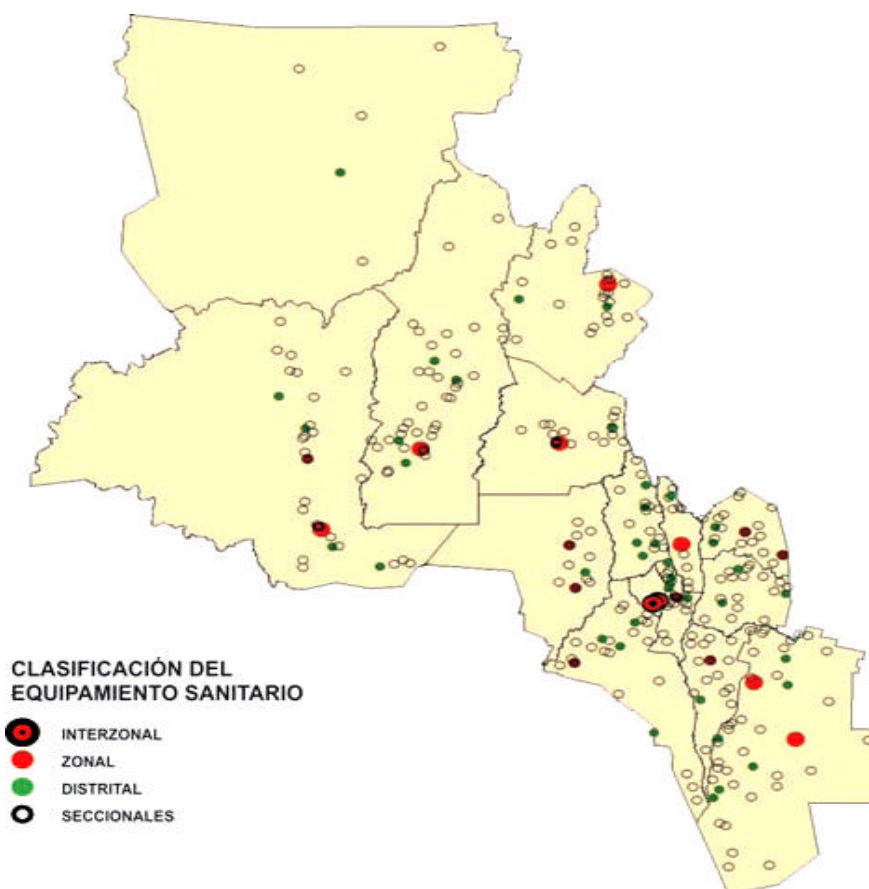
Entre los años 2004 y 2006, se realizó la mayor cantidad de obras, invirtiendo principalmente en hospitales de cabeceras departamentales y en postas, según se informa en la Subsecretaría. Implementando el mismo esquema gradual de inversión que con educación, en estos años la tarea estuvo enfocada a reparar, ampliar y proyectar nuevas postas y hospitales.

El diseño de las obras fue realizado en el marco de un Máster Plan, donde se determinaron las necesidades actuales y futuras de la infraestructura de salud. Con el objetivo de garantizar el acceso al servicio de atención primaria de manera integral a la población, se construyeron 26 nuevas obras: 2 Hospitales (Fray Mamerto Esquiú y Villa Dolores-Valle Viejo); 23 centros asistenciales primarios de salud; 1 maternidad neonatal en Capital; y 1 sede social de empleados públicos de Catamarca.

Además, se buscó reducir el número de pacientes trasladados a centros de mayor complejidad. Para ello se acondicionaron 53 inmuebles entre postas y hospitales. Entre las principales, se deben mencionar las nuevas terapias intensivas en los hospitales de Andalgalá, Belén, Santa María y sala de rayos en hospital El Alto; como también las ampliaciones y reconstrucciones en hospitales de Antofagasta de la Sierra, Belén, Capayán, El Alto, Recreo, Villa de Pomán, Saujil, Mutquín, Bañado de Ovanta, Los Altos y Alijilán.

También, se debe mencionar la remodelación del Servicio del Quemado en el Hospital de Niños y las remodelaciones y ampliaciones de salas de emergencias, laboratorios, servicios de internación, consultorios externos, salas de reuniones, centros asistenciales primarios de salud.

Mapa de distribución de equipamiento sanitario



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca 2008.

Para realizar dichas obras se invirtieron 62.838.408,10 de pesos, de los cuales un 56.73% se destinó al departamento Capital. De este último, un 90% se destinó a nuevas construcciones, manifestando el deterioro y abandono en el que se encontraba el sistema público de salud provincial. Por lo tanto, y como se verá en la sección de evaluación de indicadores de impacto, en salud el criterio de distribución de las obras fue mayormente poblacional antes que territorial (como sí fue en educación).

Turismo

La oferta de alojamientos para el año 2009, según datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia, suma un total de 5.317 plazas, que se distribuyen en 143 establecimientos y de las cuales 2.084 corresponden a los 30 hoteles existentes y 3.233 a otras formas de alojamiento. El 45% de las plazas se

encuentra en la ciudad Capital, seguido por Andalgalá, Belén, Santa María y Tinogasta.

La inversión total en turismo en la Provincia, en el periodo que se está analizando, fue de \$86.759.166,21, de los cuales el 71,89% fue destinado al departamento Capital. El resto fue para el interior, siendo el departamento Tinogasta el mayor beneficiado, con una inversión de \$19.298.050,53 (el 22,24% del total destinado a turismo).

El déficit de infraestructura llevó a que, de las inversiones, sólo un 4,65% vaya para reparar y adecuar instalaciones y sea necesario destinar el 95,35% directamente a generar nuevas obras y desarrollo del turismo. Entre las principales acciones efectuadas, se menciona la remodelación de hosterías en los departamentos de Ancasti, Andalgala y Tinogasta; la reparación de la fábrica de alfombras; e inversión en instalaciones eléctricas, iluminación, agua, gas y telecomunicaciones.

De las obras, la principal fue el “Predio Ferial Campo Las Heras”, en Capital. A ella se le suman, el complejo integral y turístico “Cortaderas”; las hosterías “El Peñón”, en Antofagasta de la Sierra; “Polo Giménez – Portezuelo –”, en Valle Viejo; y Hostal “Anquicila”, en Ancasti.

Deportes y Recreación.

Otro de los componentes de la política de infraestructura es el referido al tema deportes. Los entrevistados plantean que se planificó el desarrollo deportivo desde la temprana edad, a raíz de detectar la falta de espacios para que los niños, niñas y adolescentes desarrollen deportes en los establecimientos escolares. En consecuencia, se hicieron alrededor de 55 playones en toda la provincia, y dos importantes en la ciudad Capital.

Posteriormente, como segundo paso, se comenzó con asistencia a los clubes locales, apoyándolos con mano de obra y materiales para que puedan realizar sus funciones y, con ello, fortalecer a las instituciones barriales. Además, en cada sector

de la ciudad se construyeron polideportivos. Este plan de obras culminaría con el Estadio de Fútbol. La finalidad habría sido tener un escenario donde los niños, niñas y adolescentes que vinieron desarrollando deportes en las escuelas y en los clubes, consoliden su desarrollo deportivo en la juventud: empiezan en la escuela, siguen en los clubes y culminan en el estadio.

Obras en deportes y recreación.¹⁰ Periodo 2004/2010.

Obras	Inversión (\$)
Estadio Ciudad de Catamarca	54.076.379,15
Parque de los Niños	4.691.633,81
Polideportivo Capital	2.694.083,06
Polideportivo 920 VV	2.246.176,14
Polideportivo Norte	2.176.526,02
Refacción Liga de Futbol Catamarca	21.289,43
Total	65.906.087,61

Fuente: Subsecretaría de Infraestructura pública (2010).

Seguridad

Planificada como parte de la plataforma electoral del 2003 del Gobernador Brizuela del Moral, una vez resuelto las urgencias del sismo, se comenzó a llevar a cabo las obras diseñadas para mejorar el servicio público de seguridad provincial. Las obras incluyeron refacción y construcción de comisarías, destacamentos policiales y puestos camineros, la refacción del Instituto de Rehabilitación Juvenil y la construcción de un nuevo establecimiento penitenciario. El total de la inversión en seguridad fue de 25.229.536,09 de pesos, los cuales se distribuyeron 91,47% en el interior (la mayor parte corresponde al nuevo establecimiento penitenciario) y un 8,53% en el departamento Capital.

Obras en Administración pública

Se realizaron inversiones en 492 inmuebles en toda la Provincia por un total de 26.663.961,19 pesos. La mayoría de este, el 95,31%, se destinó a la administración en el departamento Capital, donde se localiza la mayoría de las oficinas provinciales.

¹⁰ Las inversiones consideradas no incluyen los más de 5 millones de pesos invertidos en los playones deportivos escolares, incluidos en el apartado de educación.

Se recuperó el Centro Administrativo del Poder Ejecutivo (CAPE), proceso iniciado por gestiones anteriores. A raíz de la refuncionalización, acondicionamiento, reconstrucción y ampliación del ex Regimiento de Infantería, hoy funcionan organismos dependientes del Poder Ejecutivo Provincial como ministerios, secretarías, subsecretarías o direcciones.

EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y DE IMPACTO

Ahora bien, habiendo analizado el enfoque y las líneas de acción del Ministerio, ¿cuáles fueron sus impactos en la realidad económica y social? O, más precisamente, ¿cuál fue la evolución de los indicadores económicos y sociales que miden la situación económica y social que se quiso modificar?

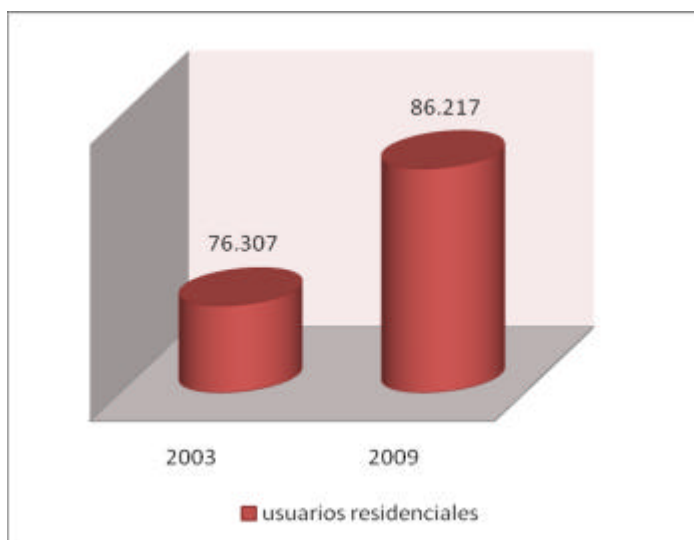
Para responder, se recurre al análisis de cómo fueron evolucionando los indicadores económicos y sociales durante el periodo bajo estudio. Se analizan indicadores referidos al desarrollo económico y social de la Provincia, considerados los más adecuados o aproximados para evaluar las finalidades y consecuencias buscadas con las líneas de acción programadas e implementadas desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Vale aclarar que no se trata de un análisis de covarianza estadística, mucho menos de una regresión (lineal o multilínea). Antes bien, consiste en un trabajo descriptivo, donde se analiza la evolución de los indicadores que reflejan de la manera más adecuada o aproximada las causas y las manifestaciones del problema que los principales programas del Ministerio se propusieron modificar, durante el periodo que gestionó el actual gobierno.

Más infraestructura energética para mayor acceso a los servicios públicos y sociales.

Una manera de analizar las consecuencias buscadas por los programas de electrificación rural, obras de distribución y de abastecimiento a localidades aisladas, es recurriendo a la evolución en el número de usuarios. El número de usuarios residenciales, es decir, de vecinos incorporados al servicio público de electricidad, entre el año 2003 y el 2009, tuvo un incremento del 13%, pasando de 76.307 a 86.217, siendo 9.910 los hogares incorporados.

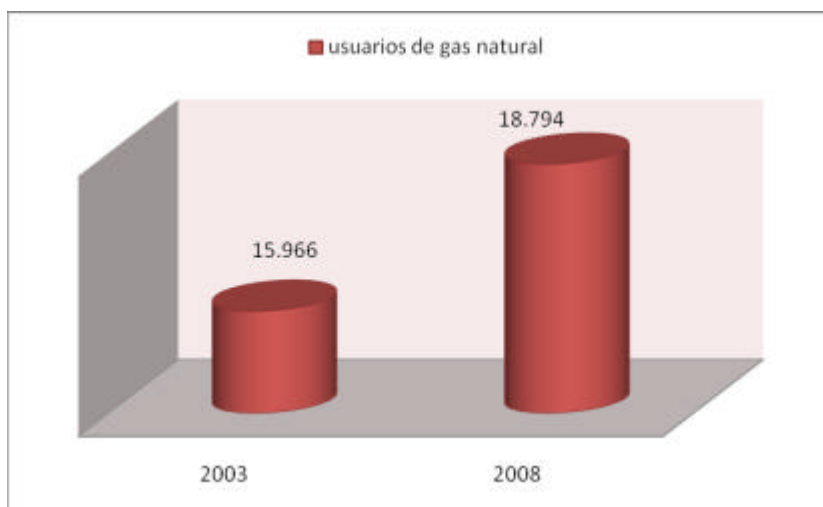
Usuarios residenciales de electricidad. Años 2003 y 2009.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Por otra parte, en lo que refiere a gas natural, el número de usuarios también se incrementó. La red de gas natural incorporó a 2.828 nuevos usuarios en los cinco años registrados, representando un incremento del 18%. Las localidades más beneficiadas fueron Fray Mamerto Esquiú, Recreo, San Fernando del Valle de Catamarca y Valle Viejo, es decir, la subregión de Gran Catamarca y Recreo.

Usuarios de gas natural. Años 2003 y 2008.

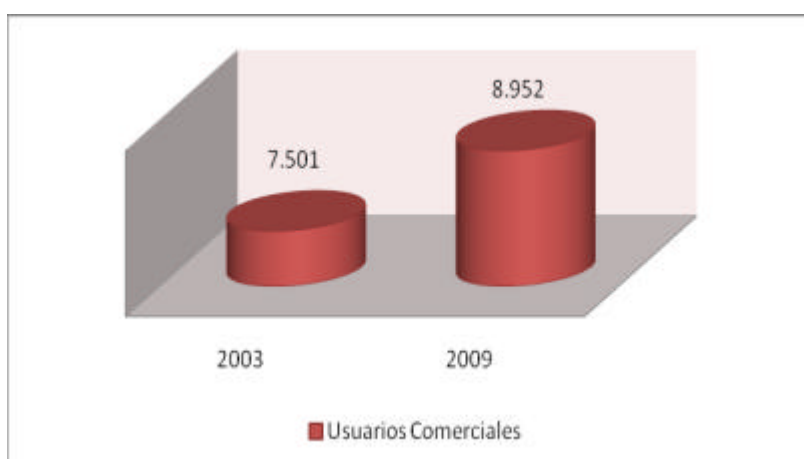


Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Más infraestructura energética para mayores proyectos productivos

La otra dimensión de las obras en infraestructura energética a evaluar es la económica. Como se vio en el enfoque y las líneas de acción, se considera a la energía una condición necesaria para el crecimiento sostenido y la generación de proyectos productivos. En el periodo que se está evaluando, siguiendo con el número de usuarios, se observa que los usuarios comerciales se incrementaron en casi un 20%, siendo 1.451 los nuevos comercios incorporados al servicio.

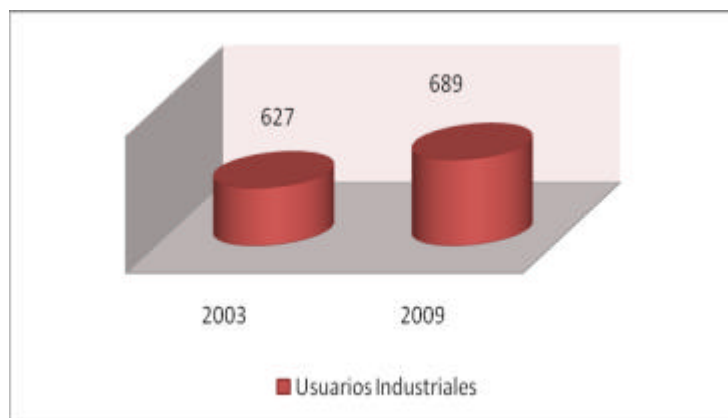
Usuarios comerciales de electricidad. Años 2003 y 2009.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

La misma tendencia se registra en las industrias. Comparando el año 2009 con el año 2003, se registra un saldo de 62 nuevas industrias incorporadas al servicio, significando un aumento del 10% entre el transcurso de los seis años.

Usuarios industriales de electricidad. Años 2003 y 2009.

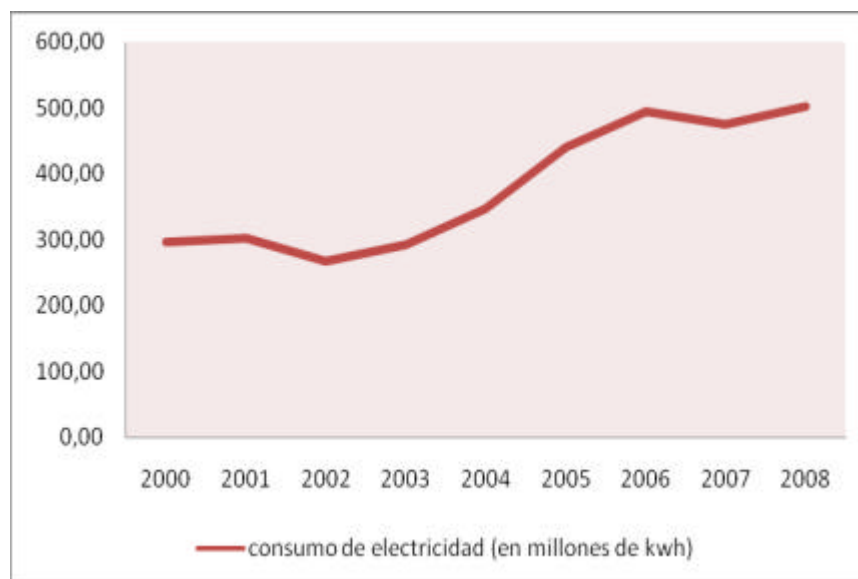


Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Mayor capacidad energética para acompañar el crecimiento económico y la incorporación de más familias al desarrollo.

Ahora bien, la electrificación rural, el abastecimiento a las localidades aisladas y al territorio provincial en general, las obras de distribución, conllevan un aumento en la demanda. El acceso de nuevos hogares (a lo que hay que agregar una política proactiva en materia de vivienda), la mayor cantidad de comercios e industrias incorporados, entre otros factores, se traducen en una demanda de energía con crecimiento sostenido.

Consumo de Electricidad (en millones de kwh). Periodo 2000/2008.

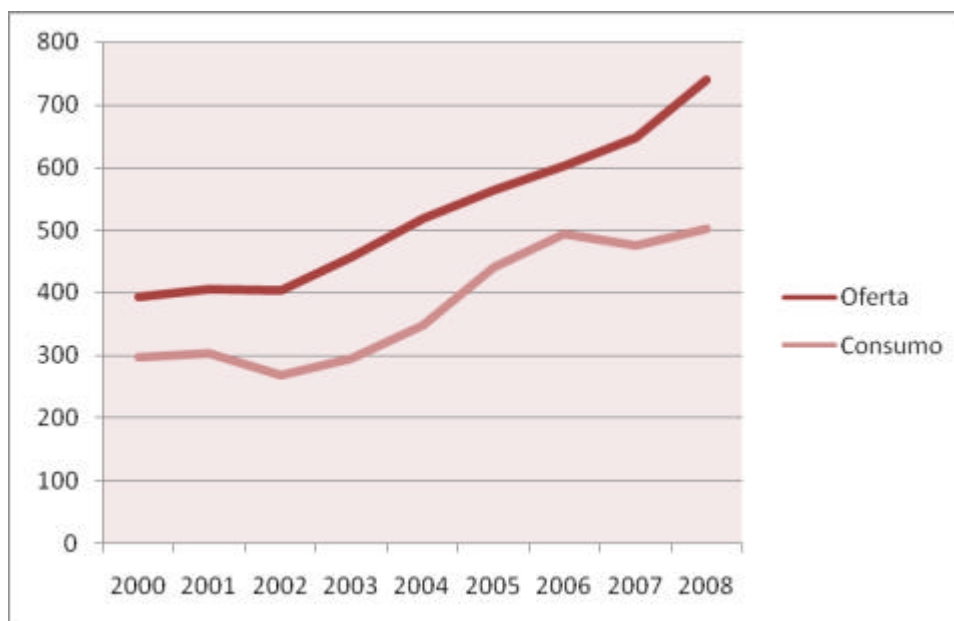


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Como ya se dijo, la matriz energética de la Provincia de Catamarca presenta casi absoluta dependencia del SIN. En tal sentido, las obras encuadradas en los programas de transmisión, sub transmisión y distribución (principalmente) buscan hacer más eficiente la vinculación con el SIN, consolidando el crecimiento de la oferta de energía disponible y garantizando el suministro en la Provincia.

De esta manera, la mayor eficiencia en la conexión al SIN permite responder en mayor medida con la energía necesaria para acompañar el crecimiento económico y la incorporación de más familias al desarrollo.

Oferta disponible y Consumo de Electricidad. Periodo 2000/2008.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Oferta disponible y Consumo de Electricidad. Periodo 2000/2008.

Año	Oferta (en millones de kwh)	Consumo (en millones de kwh)	Var. % Oferta	Var. % Consumo
2000	394.079.983	297.460.773		
2001	406.722.363	302.197.090	3,2	1,6
2002	403.512.328	268.140.890	-0,8	-11,3
2003	456.539.123	294.090.054	13,1	9,7
2004	518.961.681	347.902.316	13,7	18,3
2005	563.605.355	440.759.809	8,6	26,7
2006	602.319.919	494.735.617	6,9	12,2
2007	648.546.036	475.179.994	7,7	-4,0
2008	739.899.672	502.883.518	14,1	5,8
Promedio 2004-2008			10,2	11,8

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Un tema a destacar con el último gráfico es cómo se fue incrementando la brecha entre la capacidad del sistema energético y el consumo de la Provincia. Usualmente, la tasa de crecimiento de la oferta va detrás de la tasa de la demanda, reaccionando a la misma. Ello se ve acentuado principalmente en los primeros años de gestión (2004, 2005 y 2006), donde la demanda creció a un promedio de casi 20% anual, lo

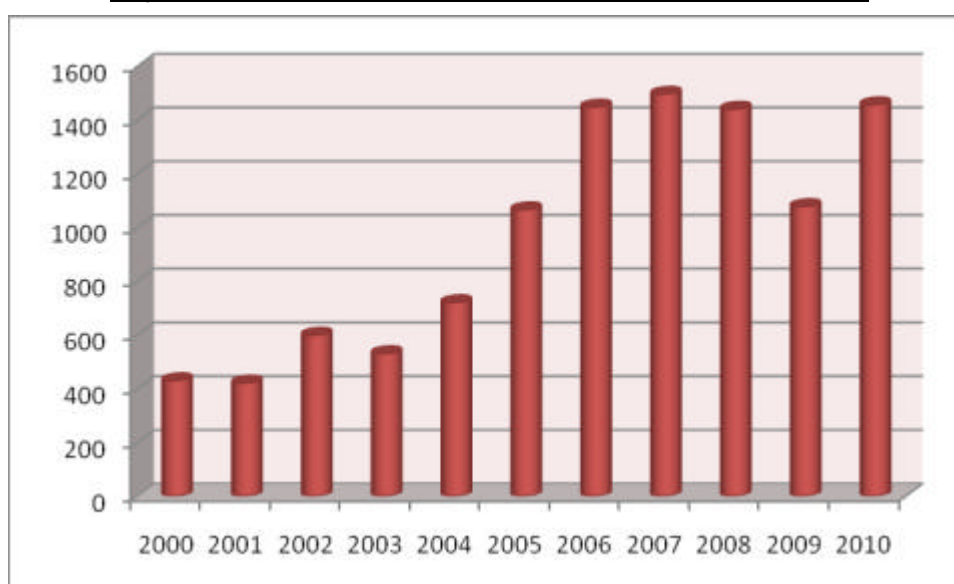
que se produce en concordancia con un importante acceso de la población a los servicios públicos.

Sin embargo, a partir del año 2007, la tasa de crecimiento de la oferta supera a la de consumo y la brecha entre consumo y oferta disponible es la máxima en el 2008. En el balance general, para el periodo 2000/2008, la tasa de crecimiento promedio de una y otra son bastante similares (10,2 y 11,8, respectivamente). Ello resulta interesante en términos de planificación, ya que suma elementos para disminuir la probabilidad de que la oferta de energía eléctrica disponible represente una restricción para el crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo.¹¹

Incorporar Catamarca a los circuitos de desarrollo de la región y el mundo

Una manera de evaluar el impacto buscado por la política de infraestructura vial del Ministerio (de incorporar a Catamarca a los circuitos del desarrollo de la región y el mundo) es observar el comportamiento de las exportaciones durante el periodo analizado. Entre el 2003 y el 2010, las exportaciones aumentaron en un 174% a precios corrientes, alcanzando los 1.458 millones de dólares.

Exportaciones en millones de dólares. Periodo 2000/2010.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

¹¹ Sin considerar contingencias adversas provenientes desde el SIN.

Otro dato interesante que se corresponde con ciertos efectos buscados por la política de infraestructura vial es el destino de las exportaciones. Desde el año 2007, Asia Pacífico se ha convertido en la zona económica principal destino de las exportaciones de la Provincia. Ese año, las exportaciones al Asia Pacífico representaron el 48,4% del total exportado, superando el máximo porcentaje registrado previamente (en el 2001).

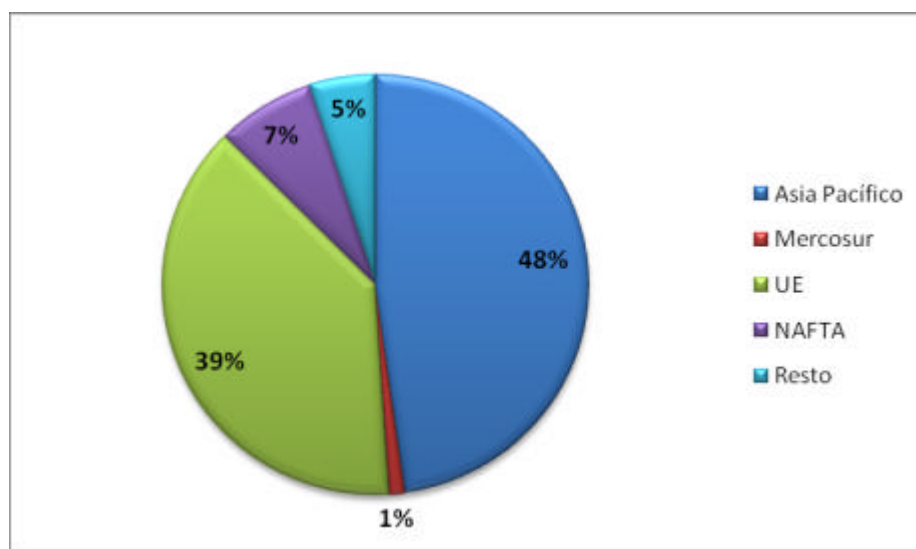
Exportaciones por Zonas Económicas (%). Periodo 2000/2008.

	Exportaciones (en millones de dólares)	Asia Pacífico	Mercosur	UE	NAFTA	Resto
2000	430,7	38,1	6,5	33,1	14,5	7,7
2001	421,7	42,8	3,8	37,0	9,8	6,4
2002	600,0	39,2	4,5	47,4	5,5	3,4
2003*	531,3	26,8	5,2	52,0	3,1	12,9
2004	721,3	25,7	6,2	42,7	19,5	6,0
2005	1.066,8	34,0	5,9	35,6	5,9	18,6
2006	1.449,3	23,7	7,5	46,4	9,5	12,9
2007	1.497,0	48,4	6,5	34,7	7,1	3,3
2008	1.441,4	47,8	1,2	38,6	7,5	5,0

(*) Los datos corresponden a los primeros 9 meses del año 2003. Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

A partir de ese año, prácticamente la mitad de lo que Catamarca exporta se destina al Asia Pacífico.

Exportaciones por Zonas Económicas (%). Año 2008.

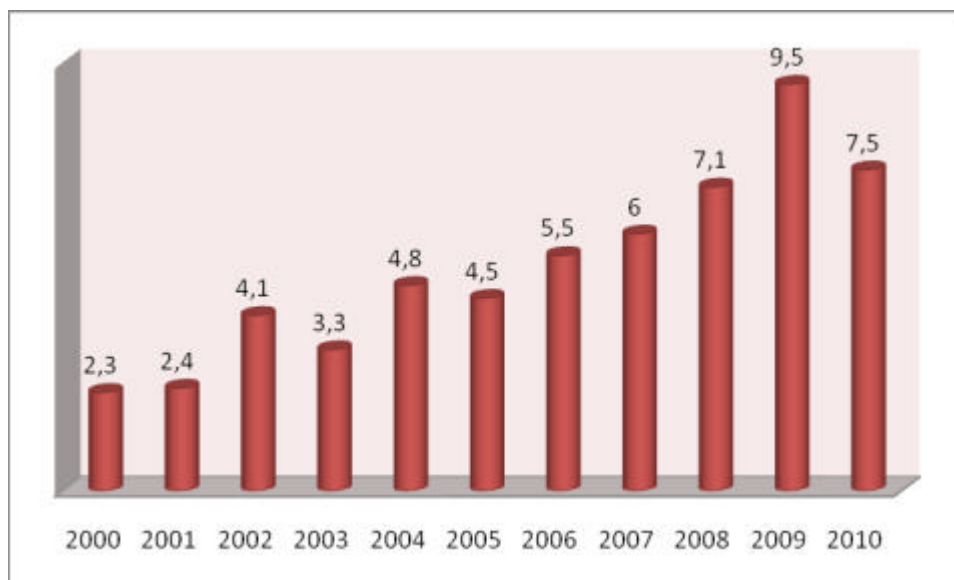


Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Infraestructura para mayor agregado de valor y competitividad.

Asimismo, se observa un aumento en la participación porcentual de las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) en el total de las exportaciones, marcando un mayor peso de las industrias en la matriz exportadora de la Provincia. En concordancia con ello, si bien los Productos Primarios siempre han sido el rubro principal de exportación en la Provincia, en el año 2009 llegan a su mínimo (87,2%), mientras que las MOI alcanzan la máxima participación registrada en los últimos once años (9,5%).

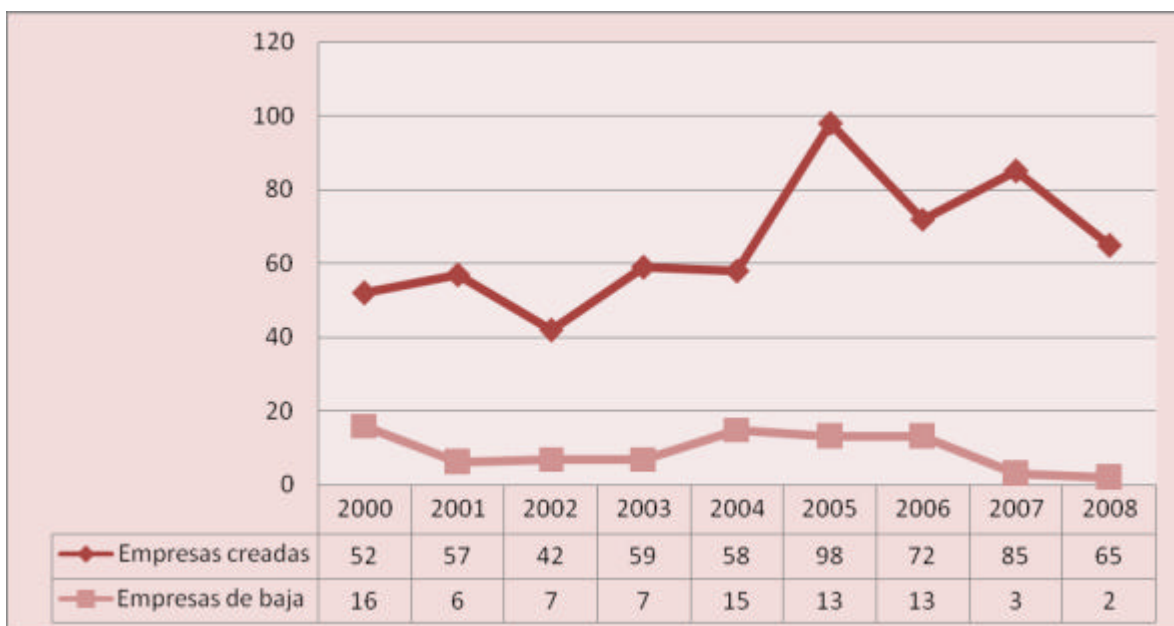
Porcentaje de MOI sobre el total de exportaciones. Periodo 2000/2010.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

La política de integración, desde el punto de vista económico principalmente, también puede evaluarse observando el comportamiento de la demografía de empresas en la Provincia. Desde el 2004 hasta el 2008 se crearon en promedio 76 empresas por año. Otro dato destacable es que la brecha entre las empresas creadas y las que se cerraron año a año, es decir, la tasa neta de natalidad de empresas, se ha ido acentuando y consolidando durante el periodo considerado.

Demografía de empresas. Periodo 2000/2008



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

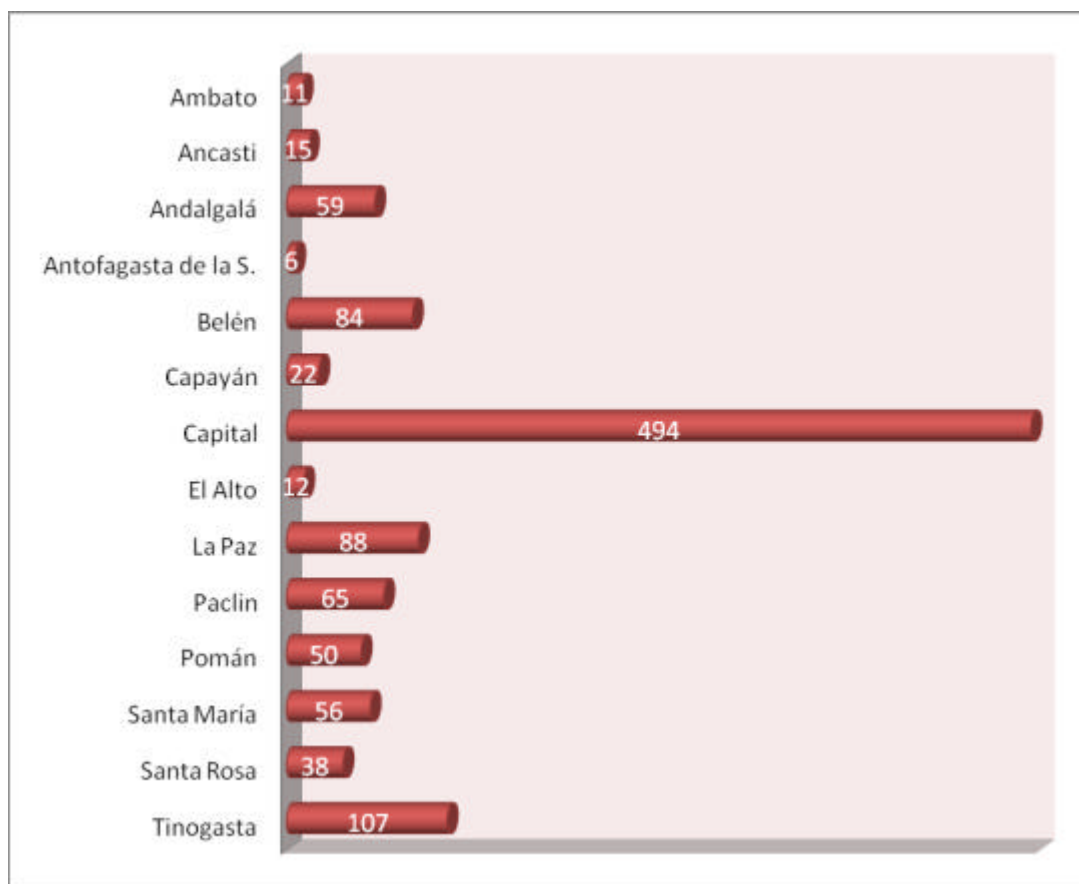
Infraestructura social, acceso a los servicios sociales y mejoras en educación y salud

De 2004 a 2009, se hicieron 62 establecimientos educativos. En el 2009, hay 91.400 niños, niñas y adolescentes incorporados a la oferta educativa provincial (sin contar la oferta privada).

Uno de los resultados más destacables en materia de educación, es que en el Nivel Inicial la matrícula de alumnos en las escuelas estatales pasó de 7.519 a 9.165 alumnos (en el periodo 2004-2009), representando un aumento del 22%. Sin embargo, en los niveles Primario y Secundario se registran descensos que ameritan mayor análisis y, probablemente, políticas al respecto.

En salud, se debe destacar que, en el 2010, se llegó a las 1.107 camas en los establecimientos sanitarios de la Provincia, distribuidas en 14 departamentos.

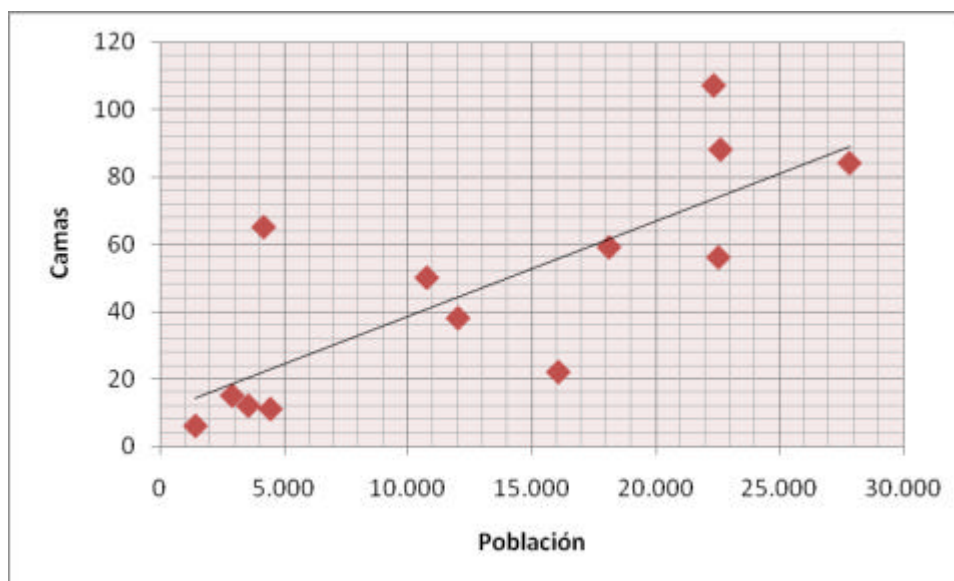
Camas disponibles por departamento. Año 2010.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

La distribución de las camas se corresponde con la distribución de la población por departamento. Ello evidencia concordancia con el criterio poblacional utilizado para la distribución de la inversión en infraestructura de salud: mientras mayor es la población, mayor es el número de camas disponibles.

Correlación entre población y número de camas por departamento, 2010.



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC y la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca. Nota: se excluyó Capital del diagrama para facilitar la representación gráfica.

Esta cantidad de camas le otorga a Catamarca el indicador de 30 camas por 10.000 habitantes para el año 2010. Si bien todavía se muestra distanciada del promedio nacional (41), expresa un avance en la materia.

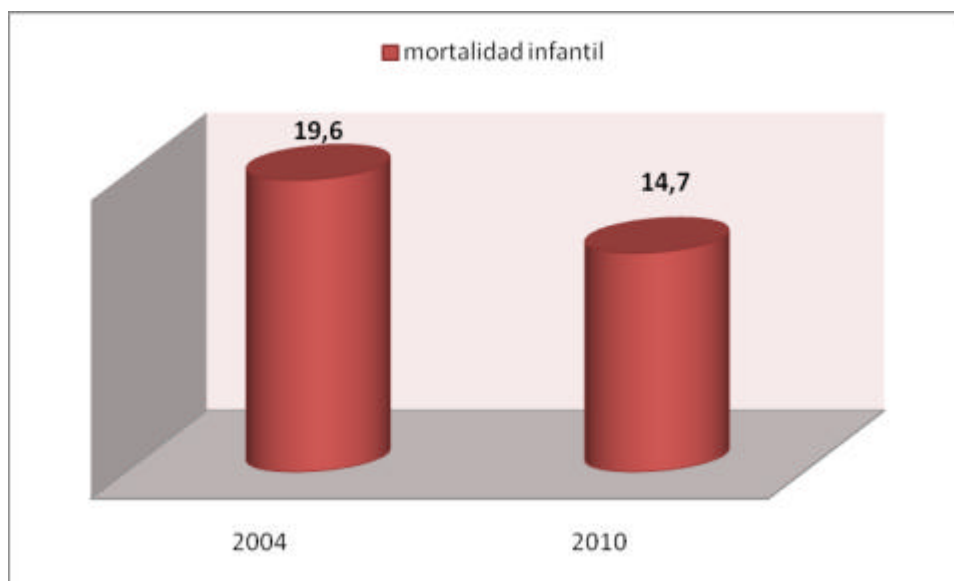
Camas por 10.000 habitantes. Selección de países. Año 2009.

País/Pcia	Camas (por 10.000 hab.)
Argentina	41
Catamarca	30
Chile	23
Costa rica	13
Cuba	60
Uruguay	29

Fuente: Estadísticas Sanitarias Mundiales 2010, OMS.

Pero el indicador más importante en materia de salud donde la Provincia presenta avances es la mortalidad infantil. En el transcurso de seis años (2004-2010), la mortalidad infantil se disminuyó del 19,6% al 14,7%.

Mortalidad infantil. Años 2004 y 2010



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

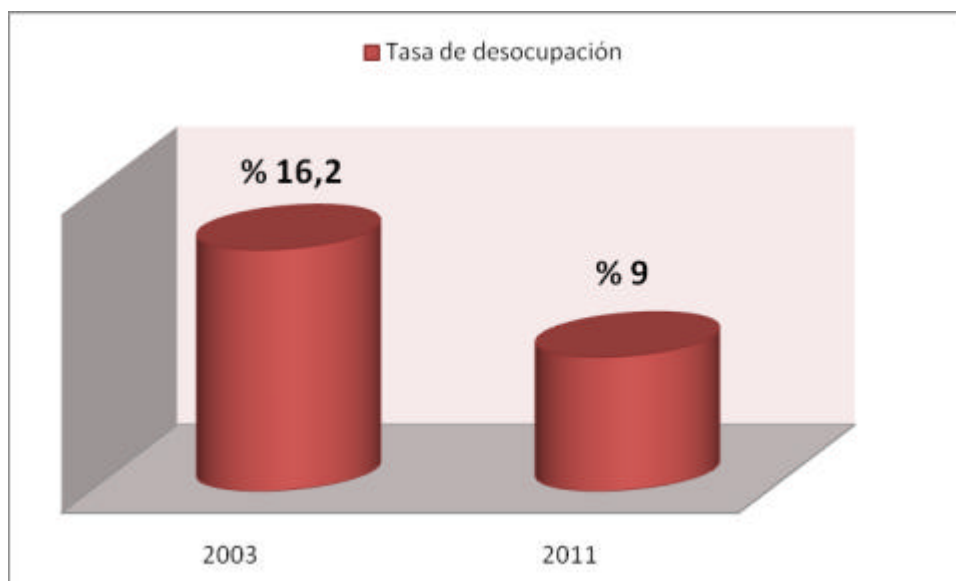
Mayor infraestructura vial, energética y social para mayor integración social.

La conjunción de estas mejoras significativas en los indicadores analizados expresan el crecimiento económico que ha venido experimentando Catamarca en el periodo considerado.¹² Pero lo más importante es la integración desde el punto de vista social. Según se observa, el crecimiento económico ha sido acompañado de una mejora en el empleo y una disminución de la pobreza y la indigencia, contribuyendo a la calidad de vida de la población.

Entre el 2003 y el 2011, el desempleo se redujo de 16,2% a 9%, es decir, se redujo un punto porcentual anual a lo largo de siete años y medio.

¹² Estimaciones privadas calculan un crecimiento del casi el 300%. desde el 2003 hasta el 2008. Los datos oficiales disponibles sobre PBG solo llegan hasta el 2006.

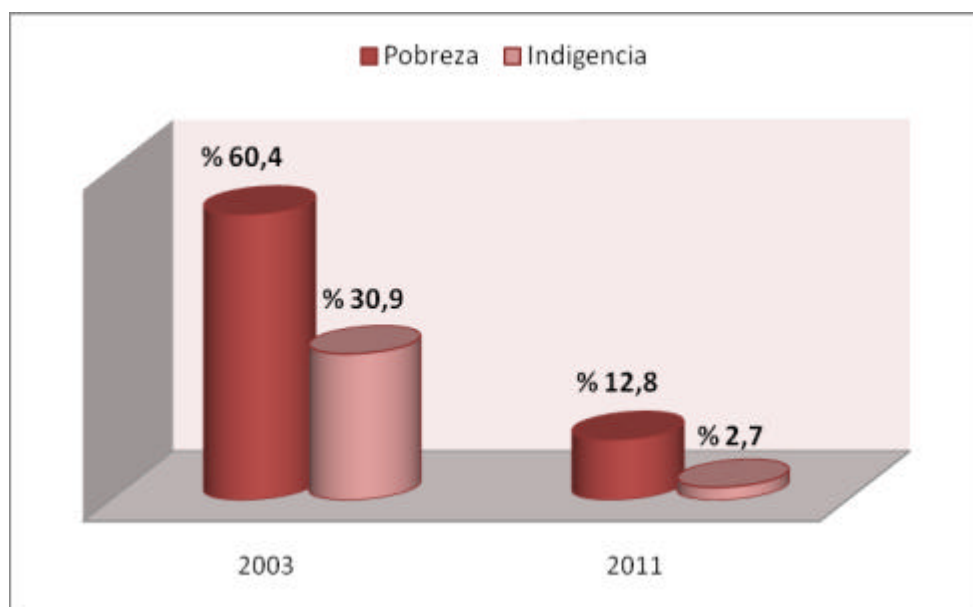
Tasa de desocupación. Años 2003 y 2011



Fuente: elaboración propia con base en INDEC. Nota: se toman las mediciones correspondientes a mayo de 2003 y al segundo trimestre 2011 de la EPH.

Por último, el dato más relevante en términos de integración social y calidad de vida es el de la pobreza y la indigencia. En el periodo de siete años y medio, la pobreza disminuyó 47,6%, pasando de 60,4% a 12,8%. En el mismo periodo, la indigencia se redujo del 30,9% a 2,7%.

Porcentaje de personas bajo las líneas de pobreza e indigencia. Años 2003 y 2011



Fuente: elaboración propia con base en INDEC. Nota: se toman las mediciones correspondientes al primer semestre de 2003 y de 2011 de la EPH.

Conclusión

Habiendo analizado los principales programas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca, se concluye que para resolver el problema en torno a la integración, la política pública de dicho organismo presenta una considerable consistencia entre el enfoque, las líneas de acción y los indicadores que miden el impacto. Tal consistencia, según el marco de análisis utilizado en el presente trabajo, expresa la solidez necesaria para contribuir a que la política pública continúe en el mediano y largo plazo.

El enfoque del Ministerio entiende que la integración está compuesta por las dimensiones territorial, económica y social. También, que las principales manifestaciones del problema en cuestión son dos: el aislamiento tanto de las localidades entre sí como de la Provincia con el resto del mundo; y la falta de acceso a los servicios públicos y sociales por parte de las familias y los proyectos productivos.

Ante dicho problema, el Ministerio formuló e implementó acciones programáticas (o líneas de acción) en infraestructura vial, infraestructura energética e infraestructura social. Pues bien, al evaluar los indicadores sociales y económicos asociados a los impactos buscados con las líneas de acción se observa que su evolución fue mayoritariamente favorable durante el periodo que comprende los dos periodos de gobierno considerados.

No obstante, es indudable que la continuidad de la política pública dependerá también de la voluntad política del próximo gobierno. El acuerdo y la coincidencia en torno al enfoque, las líneas de acción y los indicadores de evaluación de impacto será el punto crucial que contribuya a la continuidad de la política de integración iniciada por el actual gobierno.

Bibliografía

Roggero, Marcos (2009) *Políticas Públicas y Largo Plazo. El Programa Social Mexicano Progresar-Oportunidades*, EDUC: Córdoba.

Fuentes de datos cuantitativos

Administración General de Vialidad Provincial, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.

“Agenda estadística 2010”, Secretaría General de la Gobernación - Subsecretaría de Planificación - Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Catamarca.

Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, Provincia de Catamarca:
www.estadisticas.gov.ar

INDEC: www.indec.gov.ar

“Informe en obras públicas por contratación en la Provincia de Catamarca, periodo 2004-2010”, Subsecretaría de Infraestructura Pública del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.

Organización Mundial de la Salud: www.oms.org

“Síntesis de situación y evolución social de Catamarca 2010”, Secretaría General de la Gobernación - Subsecretaría de Planificación - Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Catamarca.

“Síntesis de situación y evolución social de Catamarca 2011”, Secretaría General de la Gobernación - Subsecretaría de Planificación - Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Catamarca.

“Plan Energético Provincial – PEP- 2008-2010”, Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.

“Plan Energético Provincial – PEP- 2011-2013”, Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.

“Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca, Informe de avance, Año 2008”, Gobierno de la Provincia de Catamarca.

“Setenta y cinco (75) Aniversario de la creación de Vialidad Provincial Catamarca 1932 – 2007”, Administración General de Vialidad Provincial, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.