Economía Argentina

:

Habla el Interior.

Una visión federal de las fortalezas y oportunidades económicas de nuestro país.

BOLSA DE COMERCIO
DE CORDOBA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS

Anónimo,
Economía argentina : habla el interior : una visión federal de las fortalezas y oportunidades de nuestro país. - 1a edición especial. - Córdoba : El Emporio Ediciones, 2016.
600 p. ; 27,51 x 18,48 cm.

Edición para la Bolsa de comercio de Córdoba
ISBN 978-987-1906-80-2

1. Economía Argentina. 2. Economía Regional. I. Título.
CDD 330.82

Diseño de tapa: Javier Frontera.

BOLSA DE COMERCIO
DE CORDOBA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS

Economía argentina: habla el interior

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmición por ninguna forma o método, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright. Los infractores serán reprimidos con las penas de los arts. 172 y concordantes con el Código Penal (arts. 2, 9, 10, 71, 72, ley 11.723.)

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro reconocimiento a todos los que hicieron posible la tarea de investigación y publicación de este libro durante el año 2015 y muy especialmente a las siguientes empresas e Instituciones que, con su aporte, colaboraron en el desarrollo de las actividades del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba:

Aguas Cordobesas S. A., Agroempresa Colón S.A., Allus Global BPO Center, AMG Obras Civiles, Apex, Arcor S.A.I.C., Arq. Hipólito Atilio Bugliotti, Astori Estructuras, Auren, Banco Ciudad, Banco de Córdoba – BANCOR, Banco de Galicia S.A., Banco Hipotecario, Banco Roela S.A., Banco Santander Río S.A., Becerra Bursátil S.A., Blanco & Damia Abogados, Bodega La Caroyense, Bolsa y Cámara de Cereales de Córdoba, Britos S.A., Cablevisión S.A., Cadena 3 Argentina, Caja de Valores S.A., Chammas, Caruso Seguros S. A., Clínica Universitaria Reina Fabiola, Coca Cola Andina, Coin Cambios S.A., Compañía de Inversiones Bursátiles S.A. Sociedad de Bolsa, Cotreco S.A., CTOM Bariátrica S.A., Deloitte & Touche S.A., Estudio Jurídico DBC&G Abogados, Dracma Sociedad de Bolsa S.A., Elyon, Emergencia Médica Integral S.A., Estudio Hermida, Euromayor S.A., Familia Zuccardi S.A., Galander S.A., GNI S.A., Grupo Asegurador La Segunda, Grupo Betania S.R.L., Grupo Bursátil Scarafia y Asociados S.A., Grupo Del Plata Sociedad de Bolsa S.A., Grupo Edisur, Grupo Meditel, Helacor S.A., Hospital Privado Centro Médico de Córdoba S.A., Instituto Modelo de Cardiología, Instituto Oulton S.A., Invertia Desarrollos S.A., Jaguary Mink S.A., Kolektor S.A., KPMG Finsterbusch Pickenhayn Sibille S.A., La Voz del Interior, Latin Adv., Luis Ángel Pavone – Estaciones Dual, M. Tagle (h) y Cia SACIF, Maluf y Asociados, Manfrey Coop. de Tamberos de Com. e Ind. Ltda., Met Medicina Privada, MKT, Molino Passerini S.A.I.C., Monsanto S.A., Morán & Asociados S.R.L., Nuevocentro Shopping, Oksana, Osde S.A., Oxford S.R.L., Pentacom, Pereda - González Leahy – Delgado y Arroyo Abogados, Petrini Valores Sociedad de Bolsa S.A., Promedón S.A., Punto a Punto, Ramón Suárez Automóviles S.R.L., Rode S.R.L., Sanatorio Aconcagua, Sanatorio Allende S.A., Sanatorio del Salvador Privado S.A., Sheraton Hotel Córdoba, Sociedad de Acopiadores de Granos de la Pcia. de Córdoba, S&C Inversiones Sociedad de Bolsa S.A., Tarjeta Grupar S.A., Tarjeta Naranja S.A., Tierra Urbana, Vates S.A., Versátil Inversiones y Transacciones S.A., Vitnik, Volkswagen S.A., Yrigoyen 111 – Hotel.

Queremos destacar también el trabajo de Ramiro Sosa Navarro, quien se desempeñó como Director del Instituto durante el año 2015, y este libro es fruto de su esfuerzo e iniciativa; de Federico Priotti, quien fue Subdirector del Instituto y responsable de la coordinación del equipo de trabajo; y de Florencia Costantino y Emmanuel Cuesta, jefes de investigaciones desde agosto de 2015, quienes lideran el Instituto a la fecha de esta publicación.

Reconocemos el trabajo del equipo del Área Institucional y la Gerencia de la Bolsa para esta publicación. Particularmente agradecemos a Leonela Ferraresi, Josefina Sandoz y Agustina Asrin; así como el valioso apoyo brindado por Sebastián García Díaz, de Grupo Oxford. Agradecemos también los aportes de Romina Bouvier, quien se desempeñó como gerente de la institución hasta el año 2015.

Como todos los años, destacamos el invalorable aporte que significan los consejos recibidos por parte del Consejo Asesor del Instituto de Investigaciones Económicas, muy especialmente al Lic. Raúl Hermida, el Cr. Rubén Poncio, el Dr. Rinaldo Colomé, el Dr. Carlos Sánchez, el Ing. José Porta, el Lic. Ramón Frediani y el Lic. Guillermo Acosta.

En el transcurso del año 2015, hemos contado nuevamente con la inestimable colaboración y apoyo de la Bolsa de Comercio de Rosario, de la Bolsa de Comercio de Santa Fe, el Consejo Empresario de Entre Ríos y la Bolsa de Comercio de San Juan.

Extendemos además nuestro agradecimiento a las numerosas entidades con las que hemos trabajado a lo largo de 2015 y cuyas ideas intentamos incluir en la presente edición: Consejo Federal de Inversiones (CFI), Banco de Córdoba, UVITEC, Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional, Ministerio de Finanzas, Asociación de Clínicas y Sanatorios (ACLISA), Cámara de Empresas de la Salud de Córdoba (CAESCOR), Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC), Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC) y Fundación Libertad.

Asimismo destacamos el importante apoyo brindado por las Universidades públicas y privadas de la provincia, de las que provienen los becarios y los investigadores que han colaborado en el esfuerzo realizado.

Por último, agradecemos a todas aquellas personas que con su accionar hicieron posible la edición de la presente obra:

María de los Ángeles Mignon, Ignacio Villagra Torcomian, María Florencia Buccari, Federico Rafael Gauna, José Antonio Molino, Daniela Belén Nasif, Julieta Peveri, Juan Fernando Scabon, Fabrizio Nicolás Soffietti, Matías Agustín Vicente, Natalia Haydee Cabrera, Andrea Mansutti, Paula Bordese, Nilo Corrado, Franco Aguirre, Jens Steffen Anderer, Agustín Aramayo, Daiana Arriola, Karem Balbo, Pierre Carsana, Carla Castedo, Cedric Choen, Camila Dianda, Meryem Dipcin, Paula Dutto, Mathias Faray, Yanina Galeazzi, Agustina Gonzalez, Juan Ignacio Ibañez, Felipe Montoya, Ana Sofía Orellana, Yanina Rivarola, Belén Schmid, Thorsten Sienel, Ana Lina Sierz, Sergio Podingo.

Prefacio

Desde el año 1994, la Bolsa de Comercio de Córdoba a través de su Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) ofrece a la sociedad el "Balance de la Economía Argentina": un material de investigación profundo y estructural sobre los grandes sectores de la economía, su diagnóstico y también las propuestas para que se desarrollen.

Cada año, esta publicación repasa las oportunidades y las fortalezas de nuestra economía local así como sus falencias, y complementa el análisis con estudios sobre la performance política y social, con propuestas para encarar los desafíos. Este aporte se ha convertido en una verdadera "institución" en el quehacer del pensamiento y el análisis de Córdoba y el interior del país.

Pero el año 2016 abre una nueva etapa para el país, y en ese marco hemos decidido rebautizar nuestra publicación. Esta vez se llamará "Economía Argentina: habla el interior". Estamos convencidos de que todo el interior –y Córdoba particularmente– debe encarar esta etapa con propuestas y con su visión federal que guíe el desarrollo del país.

Esta publicación es resultado del trabajo que el equipo del IIE realizó durante 2015 bajo la dirección de Ramiro Sosa Navarro y Federico Priotti. Desde 2016, Florencia Costantino y Emmanuel Cuesta lideran el equipo de investigación. La edición de este libro fue coordinada por Emmanuel Cuesta.

En el Capítulo 1 de esta publicación se analiza el desempeño de la economía mundial y argentina en 2015: nivel de actividad, industria, agro, construcción, comercio exterior, aspectos monetarios y fiscales y la situación social. Es el resultado de las reuniones del Grupo de Análisis de Coyuntura Económica y Social, donde destaca la participación de Florencia Costantino, Emmanuel Cuesta, Juan Fernando Scabon, José Antonio Molino, Matías Vicente, Daniela Nasif, Ignacio Villagra Torcomian y Julieta Peveri.

En el Capítulo 2 se presentan los resultados del Índice de Competitividad Provincial 2015, ranking de las provincias argentinas de acuerdo a su nivel de competitividad entendido desde distintas dimensiones. El capítulo es fruto del trabajo de Florencia Costantino, María de los Ángeles Mignon, Daniela Nasif, Matías Vicente, Federico Gauna y Paula Bordese, con el soporte de Karem Balbo, Carla Castedo, Paula Dutto, Mathías Faray, Sofía Orellana y Belén Schmid.

El Capítulo 3 es un aporte del Lic. Raúl Hermida, quien fue director del IIE entre 1994 y 2009. Allí discute la importancia del Corredor Bioceánico Central como eje de la integración sudamericana y las posibilidades que este ofrece para el desarrollo de la región.

En el Capítulo 4, el Dr. Ramiro Sosa Navarro y el Lic. Sergio Podingo se aventuran a estudiar las implicancias económicas del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, a fin de contribuir al debate y la construcción del es-quema jurídico del país.

En el Capítulo 5 se presenta un estudio que tuvo como objetivo promover el uso del mercado de capitales por parte de las empresas de Córdoba. Allí se elabora un diagnóstico de la situación actual de las empresas de distintos sectores de la economía y se proponen políticas públicas que pueden ayudar a su crecimiento. El capítulo es el resultado del trabajo realizado por Federico Priotti, Emmanuel Cuesta, Juan Fernando Scabon e Ignacio Villagra Torcomian, con la participación de Juan Ignacio Ibáñez y el apoyo de agentes del mercado. El anexo del capítulo, obra de Thorsten Sienel y Juan Ignacio Ibáñez, indaga en la experiencia del Mercado Integrado Latinoamericano y plantea sugerencias para Argentina.

El Capítulo 6 aporta una propuesta para incentivar el emprendedorismo y la innovación en la provincia de Córdoba en base a experiencias de otras jurisdicciones y teniendo en cuenta las características locales. Es obra de Federico Priotti, Emmanuel Cuesta, María de los Ángeles

Mignon, Paula Bordese, Federico Gauna y Daiana Arriola, con la participación de Juan Ignacio Ibáñez. En el anexo del capítulo se presenta la experiencia del Vivero Metalúrgico, una destacable iniciativa de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y Componentes de Córdoba para la promoción del emprendedorismo en el sector.

El Capítulo 7 hace un repaso de experiencias internacionales en la promoción del empleo joven, y en el Capítulo 8 se avanza en la formulación de propuestas que pueden ser implementadas en el país. Es el resultado de la investigación de María de los Ángeles Mignon bajo la dirección de Federico Priotti y el aporte de Daniela Nasif y Juan Ignacio Ibáñez. En el anexo del Capítulo 8, Daniela Nasif hace su aporte a la discusión sobre la Asignación Universal por Hijo como política para la reducción de la pobreza.

En el Capítulo 9 se trata el tema de la salud como sector económico con una fuerte importancia social y se indaga sobre la situación en la provincia de Córdoba. Luego, en el Capítulo 10 se presentan los resultados del Relevamiento Anual de Clínicas Privadas que realiza el IIE. Ambos capítulos son fruto del trabajo de Matías Vicente y Federico Gauna con el aporte de Paula Dutto.

El Capítulo 11 plantea una metodología para el análisis económico de la implementación de políticas públicas identificando costos y beneficios, a partir del estudio del caso de la Tasa Vial en Córdoba. Es el resultado del trabajo realizado por Florencia Costantino, María de los Ángeles Mignon, José Antonio Molino y Federico Gauna y el aporte de Fabrizio Soffietti y Carla Castedo.

En el Capítulo 12 se estudia un sector productivo de relevancia para distintas zonas del interior provincial: el sector vitivinícola. A partir del trabajo de campo que incluyó talleres con productores de tres regiones de la provincia se diagnostica la situación actual y se aportan propuestas para el desarrollo de la cadena. Es el trabajo de Juan Fernando Scabon, con la dirección de Federico Priotti y la participación de Emmanuel Cuesta y Juan Ignacio Ibáñez.

Por último, en el Capítulo 13, Cedric Cohen, con la colaboración de Andrea Mansutti y Natalia Cabrera, hace su aporte a la discusión sobre gobierno abierto. El tema es abordado desde un enfoque teórico y con el análisis de casos exitosos, para luego realizar recomendaciones que pueden ser aplicadas en Argentina.

Dr. Ramiro Sosa Navarro
Director - IIE

Cr. Horacio Parga
Presidente - BCC

Preface

Since 1994, the Bolsa de Comercio de Córdoba through its Institute for Economic Research (IIE) has presented its annual "Balance of the Argentine Economy", a profound, structural study of the major sectors of the economy, with diagnoses and proposals for their development.

Each year, we have looked at the opportunities and strengths of our economy as well as its shortcomings, and supplemented the analysis with studies on the political and social situation, making proposals to tackle the challenges. This contribution has become recognized as a veritable "institution" among thinkers and analysts in Cordoba and in the interior of the country.

But the year 2016 opens a new era for Argentina, and in this context we have decided to rename our publication. This year it will be named "Argentine Economy: the interior speaks". We are convinced that all the interior –and Córdoba in particular– must face this stage with proposals and with a federal point of view that can guide the country's development.

This publication is the result of the IIE team's work during 2015 led by Ramiro Sosa Navarro and Federico Priotti. As from 2016, Florencia Costantino and Emmanuel Cuesta are leading the research team. The editing of this book was coordinated by Emmanuel Cuesta.

Chapter 1 analyzes the performance of the world and the Argentine economy in 2015, with the level of activity, industry, agriculture, construction, foreign trade, monetary and fiscal matters and the social situation. This is the outcome of the meetings of the Economic and Social Situation Analysis Group, with particular contributions from Florencia Costantino, Emmanuel Cuesta, Juan Fernando Scabon, José Antonio Molino, Matías Vicente, Daniela Nasif, Ignacio Villagra Torcomian and Julieta Peveri.

Chapter 2 presents the results of the Provincial Competitiveness Index 2015, ranking the Argentine provinces by their competitiveness according to the different dimensions. This chapter is the work of Florencia Costantino, María de los Ángeles Mignon, Daniela Nasif, Matías Vicente, Federico Gauna and Paula Bordese, with the support of Karem Balbo, Carla Castedo, Paula Dutto, Mathías Faray, Sofía Orellana and Belén Schmid.

Chapter 3 is contributed by Raúl Hermida, director of the IIE between 1994 and 2009, who discusses the importance of the Central Bi-Oceanic Corridor as the axis of South American integration and the opportunities it offers for the development of the region.

In Chapter 4, Ramiro Sosa Navarro and Sergio Podingo look at the economic implications of the new national Civil and Commercial Code, to contribute to the debate and the construction of the legal structure of the country.

Chapter 5 describes a study that aims to encourage companies in Córdoba to use the capital market. It makes a diagnosis of the current situation of companies in different sectors of the economy and proposes public policies to help them to grow. The chapter is the result of work done by Federico Priotti, Emmanuel Cuesta, Juan Fernando Scabon and Ignacio Villagra Torcomian, with the aid of Juan Ignacio Ibáñez and support from market players. The appendix to the chapter, by Thorsten Sienel and Juan Ignacio Ibáñez, investigates the experience of the Latin American Integrated Market and presents suggestions for Argentina.

Chapter 6 provides a proposal to encourage entrepreneurship and innovation in the province of Córdoba, based on experiences from other jurisdictions and adapting them to local characteristics. It is the work of Federico Priotti, Emmanuel Cuesta, María de los Ángeles Mignon, Paula Bordese, Federico Gauna and Daiana Arriola, with the participation of Juan Ignacio Ibáñez. The appendix to the chapter presents the experience of the Vivero Metalúrgico, a remarkable initiative of the Córdoba Chamber for the Metalworking and Components Industry to promote

entrepreneurship in the sector.

Chapter 7 gives an overview of some international experience in promoting youth employment, and Chapter 8 puts forward proposals that can be implemented in Argentina. This is the result of research by Maria de los Ángeles Mignon under the direction of Federico Priotti, with contributions from Daniela Nasif and Juan Ignacio Ibáñez. In the appendix to Chapter 8, Daniela Nasif contributes to the discussion on the universal child allowance as a policy for reducing poverty.

Chapter 9 deals with health as an economic sector with a strong social significance, looking at the situation in the province of Cordoba. Then, Chapter 10 presents the results of the Annual Survey of Private Clinics made by the IIE. Both chapters are the work of Matias Vicente and Federico Gauna with input from Paula Dutto.

Chapter 11 presents a methodology for the economic analysis of the implementation of public policies identifying costs and benefits, based on the case study of road tax in Córdoba. Those responsible were Florencia Costantino, Maria de los Ángeles Mignon, José Antonio Molino and Federico Gauna, with contributions from Fabrizio Soffietti and Carla Castedo.

Chapter 12 looks at the wine sector, an important farming sector in several areas of the interior of the province. The field work included workshops with farmers in three regions of the province, diagnosing the current situation and making proposals for developing the value chain. Juan Fernando Scabon was responsible for this, with the direction of Federico Priotti and the participation of Emmanuel Cuesta and Juan Ignacio Ibáñez.

Finally, in Chapter 13, Cedric Cohen, in collaboration with Andrea Mansutti and Natalia Cabrera, contribute to the discussion on open government, from a theoretical approach with the analysis of successful cases, and then make recommendations that can be applied in Argentina.

Dr. Ramiro Sosa Navarro
Director - IIE

Cr. Horacio Parga
President - Córdoba Stock Exchange

Índice

Introducción 21

1

Capítulo 1: Aspectos macroeconómicos 25
1.1 Introducción 25
1.2 Contexto Internacional 29
1.2.1 Panorama general 29
1.2.2 Economías desarrolladas 30
1.2.2.1 Estados Unidos 31
1.2.2.2 Eurozona 36
1.2.3 Países emergentes 39
1.2.3.1 China 40
1.2.3.2 Brasil 44
1.2.4. Una mirada a través de los mercados 48
1.2.4.1 Mercados Financieros 48
1.2.4.2 Mercados de commodities 50
1.2.5 Perspectivas 2016 52
1.3 Nivel de actividad 53
1.3.1 Panorama general 53
1.3.2 La economía Argentina 54
1.3.3 Indicadores de nivel de actividad 54
1.3.4 Indicadores de consumo 58
1.3.5 Perspectivas 2016 60
1.4 Industria 62
1.4.1 Panorama general 62
1.4.2 Evolución sectorial 62
1.4.3 La dinámica por rubro 64
1.4.4 Perspectivas 2016 66
1.5 Inversión 67
1.5.1 Panorama general 67
1.5.2 Formación bruta de capital fijo 67
1.5.3 Inversión Extranjera Directa 68
1.5.4 Perspectivas 2016 71
1.6. Construcción 71
1.6.1. Panorama General 71
1.6.1.1 Nivel de actividad de la construcción 72
1.6.1.2 Insumos 75
1.6.1.3 Empleo 77
1.6.1.4 Costo de la Construcción 79

1.6.2 Estructura habitacional 79
1.6.2.1 Crédito hipotecario 80
1.6.2.2 Déficit habitacional 81
1.6.3 Perspectivas 2016 83
1.7 Sector Agropecuario 84
1.7.1 Panorama general 84
1.7.2 Sector Agrícola 84
1.7.2.1 Resultados de la Campaña 2014/15 84
1.7.2.2 Primeros datos de la campaña 2015/16 90
1.7.2.3 Evolución de precios 92
1.7.2.4 Valor de la producción 98
1.7.2.5 Perspectivas 2016 99
1.8 Comercio exterior 101
1.8.1 Panorama General 101
1.8.2 Exportaciones 101
1.8.3 Importaciones 105
1.8.4 Resultado de la Balanza Comercial 108
1.8.5 Términos de intercambio 112
1.8.6 Perspectivas 2016 113
1.9 Aspectos Fiscales 114
1.9.1 Panorama general 114
1.9.2 Ingresos 114
1.9.2.1 Evolución de la Recaudación Nacional 115
1.9.2.2 Principales impuestos 116
1.9.2.3 Presión tributaria 121
1.9.2.4 Rentas de la propiedad 122
1.9.3 Egresos 124
1.9.3.1 Evolución del Gasto Público Nacional 125
1.9.3.2 Erogaciones por rubro económico 126
1.9.3.3 Transferencias económicas corrientes al Sector Privado: los subsidios económicos 128
1.9.4 Resultado Financiero 133
1.9.5 Deuda Pública y emisión de títulos públicos 135
1.9.6 Perspectivas 2016 137
1.10 Aspectos monetarios 138
1.10.1 Panorama general 138
1.10.2 Agregados monetarios 139
1.10.3 Inflación 141
1.10.4 El mercado cambiario 143
1.10.4.1 El tipo de cambio real 143
1.10.4.2 El dólar oficial e informal 144
1.10.4.3 El dólar futuro 146
1.10.5 Reservas internacionales 148

1.10.6 El sistema financiero 150
1.10.6.1 Préstamos y depósitos 150
1.10.6.2 Tasas de interés 151
1.10.6.3 Nuevas medidas financieras 153
1.10.7 Perspectivas 2016 153
1.11 Aspectos Sociales 155
1.11.1 Panorama general 155
1.11.2 Evolución de los indicadores del mercado laboral 155
1.11.2.1 Tasa de actividad, tasa de empleo, tasa de desocupación, tasa de desocupación estimada 155
1.11.2.2 Tasa de informalidad 158
1.11.2.3 Salario real vs. salario nominal 160
1.11.3 Distribución de ingreso 161
1.11.4 Pobreza 162
1.11.5 Educación: la universidad pública en Argentina 166
1.11.6 Perspectivas 2016 168

2

Capítulo 2: Resultados del Índice de Competitividad Provincial 2015 173
2.1 Competitividad sistémica 173
2.2 Argentina en el contexto mundial 174
2.3 Potencial del Índice de Competitividad Provincial y su metodología 176
2.3.1 Estructura del Índice de Competitividad Provincial 176
2.3.2 Diseño del Índice de Competitividad Provincial 187
2.4 Resultados globales por provincia 188
2.4.1 Resultados del factor Personas 189
2.4.2: Resultados del factor Empresas 191
2.4.3: Resultados del factor Gobierno 192
2.4.4: Resultados del factor Recursos Naturales y Medio Ambiente 194
2.4.5: Resultados del factor Infraestructura 196
2.4.6: Resultados del factor Innovación, Ciencia y Tecnología 197
2.4.7: Resultados del factor Resultados Económicos 199
2.5 Resultados globales por región 202
2.6 La evolución de la competitividad en el tiempo: comparación ICP 2008, ICP 2010, ICP 2012 e ICP 2015 204
2.7 Conclusión 209

3

Capítulo 3: El Corredor Bioceánico Central en la Integración Sudamericana 213
3.1 Descripción del Corredor y sus antecedentes 213
3.2 La intersección de los ejes de integración y desarrollo en el Cono Sur 215

3.3 Rasgos de la oferta exportable en las regiones que componen el CBC 216
3.4 Escollos en el crecimiento del Corredor 219
3.5 Alianzas interregionales en los ejes de integración y desarrollo 221
3.6 Consideraciones finales 223

4

Capítulo 4: Implicancias económicas de la puesta en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial 227
4.1 La moneda en el nuevo código civil y comercial 227
4.1.1 Sobre las causas de la inflación y la indexación 230
4.1.2 Conclusiones 230
4.2 Contratos bancarios 231
4.3 El patrimonio como función de garantía. Los bienes excluidos 232
4.3.1 La importancia del fideicomiso 233

5

Capítulo 5: Propuestas para el desarrollo del mercado de capitales en Córdoba 243
5.1 Introducción 243
5.2 Marco legal del mercado de capitales y títulos valores disponibles 245
5.2.1 Títulos valores disponibles 246
5.3 Oferentes estratégicos 250
5.3.1 Sector agropecuario 251
5.3.2 Sector industrial 257
5.3.3 Sector servicios 262
5.4 Requisitos de la demanda 265
5.4.1 Fondos pyme 265
5.4.2 Seguros 267
5.5 Instrumentos potenciales y estructuras financieras posibles por sector 269
5.5.1 Tratamiento impositivo dentro del mercado de capitales 269
5.5.2 Costos de estructuración 275
5.5.3 Productos transversales 276
5.5.4 Productos para los sectores 277
5.6 Política pública de fomento al mercado de capitales 286
5.6.1 Programa de Capacitación Financiera en las pymes 286
5.6.2 Programas para facilitar el financiamiento a las pymes 289
5.6.3 Programas para incentivar las inversiones en Córdoba 290
5.6.4 Rol del Banco de Córdoba 291
5.7 Consideraciones finales 292

6

Capítulo 6: Estrategias de políticas emprendedoras para la Provincia de Córdoba 309
6.1 Introducción 309
6.2 Modelos de política pública 312
6.2.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires 312
6.2.2 Santa Fe 315
6.2.3 Medellín 317
6.2.4 Chile 319
6.2.5 Israel 322
6.2.6 Irlanda 327
6.2.7 Perú 329
6.2.8 Brasil 331
6.2.9 Córdoba 332
6.3 Problemáticas y desafíos para emprender en Argentina 335
6.3.1 Mercado y entorno 335
6.3.2 Plano organizacional 335
6.3.3 Financiamiento 336
6.4 Plan de política para el desarrollo de la innovación y emprendedorismo 337
6.4.1 Desarrollo de la Etapa 1 338
6.4.1.1 Definición de ejes de política 338
6.4.1.2 Marco institucional 338
6.4.1.3 Marco institucional de innovación 338
6.4.1.4 Selección de autoridad de aplicación 340
6.4.1.5 Programas de promoción del emprendedorismo 342
6.4.1.6 Programas de promoción de la innovación 344
6.4.2 Desarrollo de la etapa 2 347
6.4.3 Síntesis del plan 348
6.4.4 Impacto del plan 349
Anexo 6: Emprendedorismo sectorial 351
A6.1 Nota distintiva de la Industria Metalúrgica 351

7

Capítulo 7: Experiencias internacionales de promoción de la inserción laboral juvenil a través del contrato de aprendizaje 357
7.1 Introducción 357
7.2 Brasil 359
7.3 Colombia 367
7.4 Costa Rica 369
7.5 Análisis, recomendaciones finales y lineamientos de políticas propuestos 371

8

Capítulo 8: Promoción del empleo juvenil en Argentina 379
8.1 Introducción 379
8.2 Los jóvenes Ni-Ni 380
8.3 Mercado laboral en la provincia de Córdoba y Gran Córdoba 381
8.4 Planes de inserción laboral juvenil en Argentina 382
8.5 La figura del aprendizaje en Argentina 389
8.5.1 Formación profesional 391
8.5.2 Entidades de formación profesional en Argentina 392
8.6 Análisis: aspectos a mejorar 393
8.6.1 Financiamiento de los programas de inserción laboral juvenil 395
8.7 Lineamientos de políticas recomendados a partir de una evaluación de la experiencia brasilera 395
8.7.1 Estimación de posible contribución de empresas argentinas para formación profesional 396
8.7.2 Sobre la obligatoriedad de la contratación de aprendices 398
8.7.3 Costos laborales en contratación de aprendices 399
8.7.4 Propuesta de políticas públicas a nivel nacional 402
8.7.5 Propuesta de política pública a nivel provincial. Provincia de Córdoba 407
8.8 Consideraciones finales 409
Anexo 8: La Asignación Universal por Hijo: de decreto a ley 411
A8.1 Impacto ha tenido la AUH en los sectores más vulnerables 411
A8.2 La AUH como política asistencial y no de promoción social 412
A8.3 Actualización de los montos de la AUH 413
A8.4 De decreto a ley 414
A8.4.1 Ventajas del aumento automático en la AUH 414
A8.4.2 Desventajas del aumento automático en la AUH 415
A8.4.3 Un ejercicio contrafactual 415
A8.5 Desafíos pendientes: la universalización de la AUH 416

9

Capítulo 9: El Sistema de Salud de la Provincia de Córdoba 419
9.1 Estructura económica del sector salud 419
9.2 Estructura demográfica y sanitaria de la provincia de Córdoba 426
9.3 Oferta de profesionales de la salud 429
9.4 Evolución de la oferta de servicios de salud 431
9.5 Turismo médico 432
9.6 Cobertura de salud 432
9.7 Indicadores de desempeño asistencial 433

10

Capítulo 10: Relevamiento Anual de Clínicas Privadas 437
10.1 Introducción 437
10.2 Resultados del Relevamiento de Clínicas Privadas 2015 438
10.2.1 Facturación 438
10.2.2 Créditos por cobrar 440
10.2.3 Impuestos 441
10.2.4 Demanda 442
10.2.5 Recursos humanos 444
10.2.6 Indicadores generales 446
10.2.7 Infraestructura 450
10.3 Análisis cualitativo 450
10.3.1 Ciudad de Córdoba 451
10.3.2 Interior provincial 453
10.4 Consideraciones finales 454

11

Capítulo 11: Estudio de impacto económico y social de políticas públicas: el caso de la Tasa vial 459
11.1 Introducción 459
11.2 Situación vial de la provincia de Córdoba 460
11.2.1 Rutas provinciales 461
11.2.2 Red Nacional 462
11.2.2.1 Red Acceso a Córdoba 462
11.2.2.2 Transito Medio Diario Anual 463
11.3 Descripción de la Tasa Vial 465
11.3.1 Monto de la tasa 465
11.3.2 Alícuota efectiva de la Tasa Vial 466
11.3.3 Composición del precio del combustible 469
11.3.4 Recaudación de la Tasa Vial 471
11.4 Análisis de Incidencia 472
11.4.1 Incidencia en el consumo de combustibles 472
11.4.2 Incidencia sobre el nivel de Actividad Económica y Actividad Industrial 477
11.4.3. Incidencia distributiva 481
11.5 Análisis comparativo de la infraestructura vial provincial 485
11.5.1 Red Vial Argentina 485
11.5.2 Gasto en infraestructura vial provincial y nacional 487
11.6 Cuantificación de costos y beneficios de la Tasa Vial provincial 490
11.6.1 Necesidades de inversión en infraestructura vial 491
11.6.1.1 La inversión en obra vial sin la Tasa Vial 493
11.6.1.2 La demanda de servicios viales y la necesidad 494

de infraestructura
11.6.2 Costo-Beneficio en términos de actividad económica y empleo sectorial de la Tasa Vial 497
11.6.2.1 Beneficios de la incorporación de la Tasa Vial en la producción y el empleo 498
11.6.2.2 Costos de oportunidad de la incorporación de la Tasa Vial en la producción y el empleo 499
11.6.2.3 Efecto neto de la incorporación de la Tasa Vial en la producción y el empleo 501
11.6.2.4 Resultados de la Incorporación de la Tasa Vial en la producción y el empleo 501
11.7 Conclusiones finales 502
Anexo 11: Anexo estadístico 505

12

Capítulo 12: Microeconomías de la vitivinicultura en Córdoba 511
12.1 Introducción 511
12.2 Breve panorama internacional 512
12.3 La cadena vitivinícola nacional 514
12.3.1 Los distintos eslabones desde la órbita de productos 515
12.3.1.1 Producción de uva 515
12.3.1.2 Vinos 517
12.3.1.3 Mosto 519
12.4 Caracterización de la actividad vitivinícola en Córdoba 520
12.4.1 La producción de vinos 522
12.4.2 La cadena vitivinícola en Córdoba 524
12.5 Las regiones cordobesas en profundidad 525
12.5.1 Producción y potencial productivo 528
12.5.2Inversiones y vinculaciones 530
12.5.3 Debilidades y puntos a destacar por región 531
12.5.3.1 Región de Calamuchita 531
12.5.3.2 Región de Colonia Caroya y alrededores 532
12.5.3.3 Región de Traslasierra 534
12.6 Insumos 536
12.7 Accesos y capacidades 537
12.8 Lineamientos de política propuestos 540

13

Capítulo 13: Gobierno Abierto 547
13.1 Introducción 547
13.2 Teoría 547

13.2.1 Evolución y definición del término “Gobierno abierto” 548
13.2.2 Definición de gobierno abierto 549
13.2.3 Transparencia 550
13.2.3.1 Tensiones de la transparencia 550
13.2.3.2 Principios de la transparencia 551
13.2.3.3 Vistas alternativas acerca de la transparencia 551
13.2.3.4 ¿Que transparencia requiere el Gobierno abierto? 552
13.2.4 Participación 552
13.2.4.1 Definición 552
13.2.4.2 Principios de la participación de alta calidad 553
13.2.4.3 Cuatro actividades de participación pública 553
13.2.4.4 Relaciones entre la participación y la transparencia 554
13.2.5 Colaboración 556
13.2.5.1 Definición 556
13.2.5.2 La colaboración en el modelo gobierno abierto 556
13.2.5.3 Diferencia entre deliberación y colaboración 557
13.2.5.4 Colaboración en la práctica 557
13.2.6 Justificación del gobierno abierto 558
13.2.7 Requerimientos de gobierno abierto 559
13.2.7.1 Tecnología e innovación 559
13.2.7.2 Apertura de datos 559
13.2.7.3 ¿La apertura de datos como solución global? 561
13.2.8 Gobierno abierto o sociedad abierta 562
13.3 Situación actual acerca del gobierno abierto 562
13.3.1 Situación global 563
13.3.2 Situación en Latinoamérica 566
13.3.3 Situación en Argentina 569
13.4 Experiencias y buenas prácticas con el gobierno abierto 577
13.4.1 Experiencias internacionales 577
13.4.1.1 Suecia 577
13.4.1.2 Nueva Zelanda 577
13.4.1.3 Noruega 578
13.4.2 Experiencias en Latinoamérica 579
13.4.2.1 Chile 579
13.4.2.2 Uruguay 580
13.4.3 Experiencias en Argentina 582
13.4.3.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) 582
13.4.3.2 Bahía Blanca 583
13.5 Proposiciones y recomendaciones para Argentina 584
13.6 Conclusión 586

Introducción

El año 2015 se presentó para el país como un año de transición en términos macroeconómicos, con una leve mejora en algunos indicadores, tales como actividad, inflación, empleo, y con la continuidad de los desequilibrios en otros como déficit fiscal, atraso cambiario y restricción externa, entre otros. Las razones se encuentran en circunstancias tanto externas como internas.

En términos generales, el contexto internacional se caracterizó por una desaceleración económica mundial, en donde se destacan los casos de China y Brasil, dos de los principales socios comerciales de Argentina. A ello se le suma la caída en la actividad en la región de Latinoamérica y el mal desempeño de las economías emergentes en general como consecuencia de la baja en el precio de las materias primas.

Con respecto a lo sucedido dentro del país, en 2015 se evidenció un crecimiento del PBI en relación con el año anterior, periodo en el que Argentina se encontraba inmersa en un marco estanflacionario. En cuanto a lo que acontece en el mercado laboral, la tasa de actividad, que mide la población económicamente activa sobre el total de habitantes, desde 2013 se mantiene en los niveles más bajos de la década, lo que podría explicarse por el efecto desaliento de los trabajadores que no consiguen insertarse en el mercado. A su vez, si bien la tasa de desempleo cayó en el tercer trimestre del 2015 con relación a igual periodo del año anterior, la tasa de de-socupación estimada –se calcula como la suma de la tasa de desempleo y la tasa de subocupación demandante– fue superior.

Sin lugar a dudas, una de las principales preocupaciones en el año tuvo que ver con el bajo nivel de reservas internacionales, situación que se tornaba cada vez más insostenible debido a la imposibilidad de tomar deuda. Este escenario llevó al Tesoro Nacional junto al Banco Central de la República Argentina a tomar medidas que profundizaron el cepo cambiario, que sumado al acercamiento de las elecciones aumentaron la volatilidad de los distintos tipos de cambio ("contado con liquidación – CCL", "mep" y "blue").

Las incertidumbres que rodeaban al valor del dólar se despejaron recién a partir de diciembre de 2015, cuando el gabinete del nuevo gobierno decidió levantar las restricciones a la compra de moneda extranjera. Sin embargo, la devaluación aún no es capaz de recomponer toda la competitividad perdida luego de cuatro años de cepo cambiario y con un persistente nivel de inflación. Esta última causada fundamentalmente por los elevados nive-les de emisión monetaria para financiar un creciente déficit fiscal.

Por el lado del sector agropecuario, si bien el 2015 fue un año sobresaliente en materia productiva puesto que se alcanzó una cosecha récord de los principales cultivos argentinos (soja, maíz, trigo, sorgo, cebada y girasol), la caída en los precios internacionales de los commodities agropecuarios y el aumento de los costos internos en la producción doméstica afectaron gravemente la rentabilidad del sector durante la mayor parte del año.

Pero más allá de la situación económica de 2015, el año 2016 abre una nueva etapa para el país. El cambio de gobierno renueva las expectativas de que los problemas que viene enfrentando el país sean encarados desde otra perspectiva, con las políticas adecuadas. Y en este marco es que esta publicación acerca distintas propuestas para superar los escollos que dificultan alcanzar una senda de desarrollo económico sustentable, no solo desde lo estrictamente económico, sino también desde una mirada social e institucional.

Este es el trabajo que venimos realizando desde el Instituto de Investigaciones Económicas desde hace más de veinte años en representación de toda la fuerza empresaria del interior que se integra en la Bolsa de Comercio de Córdoba. Estamos convencidos de que el interior debe

recibir esta nueva etapa que comienza con una visión federal que reconozca las potencialidades de nuestro enorme territorio, y con sus propuestas listas para aportar al debate nacional.

De esta forma, en este libro se presenta una gran variedad de propuestas y análisis para arrimarnos a ese objetivo. Aquí se encontrarán propuestas para el desarrollo del mercado de capitales en el interior del país, de modo de acercar herramientas de financiamiento alternativas para el desarrollo de las empresas; propuestas para incentivar el emprendedorismo y la innovación en la provincia, que conduzcan a la creación y desarrollo dinámico de nuevas empresas con fuertes impactos económicos y sociales; propuestas para contribuir a la generación de empleo poniendo el enfoque en las poblaciones más vulnerables, los jóvenes. Presentamos, además, un análisis sobre la integración económica de la región que comprende el Corredor Bioceánico Central, que incluye áreas de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile; un estudio sobre las implicancias económicas del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, marco legal de la actividad económica; el análisis económico y social de políticas públicas tomando como caso testigo la Tasa Vial en Córdoba; un trabajo sobre la realidad del sector vitivinícola en distintas regiones de la provincia; y estudios sobre el sector de la salud y las clínicas privadas en Córdoba. Se aborda, como viene haciendo en años anteriores el IIE, el tema del gobierno abierto con propuestas para el país, y se presentan los resultados del Índice de Competitividad Provincial 2015 que hace un ranking de las provincias argentinas de acuerdo a su nivel de competitividad desde una visión multidimensional.

Esperamos con esta obra contribuir con los hacedores de política en el delineado de estrategias y programas que aporten a nuestra sociedad con la mirada puesta en el desarrollo a largo plazo, y con la sociedad en su conjunto, en el debate acerca de los caminos a tomar.

1

MACROECONOMÍA

Aspectos macroeconómicos

Capítulo 1: MACROECONOMÍA
Aspectos macroeconómicos

Después de un año 2014 marcado por una fuerte caída del nivel de actividad y una tasa de inflación superior a la de los últimos años, 2015 exhibió una recuperación acompañada por los indicadores laborales tales como el salario real y los niveles de empleo, aunque aún insuficiente para alcanzar los niveles de actividad del año 2013. Los desequilibrios que enfrenta la economía argentina desde hace varios años persistieron en 2015: déficit fiscal, atraso cambiario, inflación, restricción externa, y una actividad económica que no repunta, en un contexto de desaceleración de la economía internacional, particularmente sufrido por la región. El nuevo esquema de política económica, que llega con el recambio del poder ejecutivo, se enfrenta con el gran desafío de encontrar una solución a los persistentes problemas estructurales que arrastra la economía argentina.

1.1 Introducción

El desarrollo de la economía argentina durante 2015 se contextualiza en un año electoral, en el cual las medidas de política económica tomadas por la administración saliente no difirieron de las que habían marcado los últimos años. El mantenimiento de una política expansiva de gasto público, en donde la emisión monetaria fue la principal fuente de financiamiento del déficit, sumado a la continuación de una política de ancla cambiaria para la contención de la inflación, fueron los pilares económicos del gobierno en 2015.

El contexto internacional, que funciona como marco para el desenvolvimiento de la economía argentina, se caracterizó por una desaceleración del crecimiento económico mundial; según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, el crecimiento mundial fue de 3,1%, 0,3 p.p. inferior a lo observado durante el año 2014. En lo referido al contexto latinoamericano, se observó una caída de la actividad de 0,3%, confirmando el quinto año de desaceleración económica. Brasil, uno de los principales socios comerciales argentinos, sumergido en una crisis de descreimiento en las políticas del gobierno para salir de la complicada situación económica, evidenció una caída de su PBI en un 3,7% acompañada por una devaluación del real de un 47% en todo 2015.

En lo referido a la realidad argentina, el PBI creció en un 1,7% interanual. Sin embargo, este resultado es producto de una comparación interanual con base en 2014, cuando la economía se encontraba envuelta en un panorama de fuerte estanflación, generado por una caída en el nivel de actividad del 2,6% y un nivel de inflación del 38%. Es decir, mientras que el crecimiento del PBI muestra valores positivos para 2015, desde enero de 2014 aún se verifica una caída del producto del 0,9%.

Lo anterior tiene una relación directa con lo que acontece en el mercado laboral: la tasa de actividad, que mide la población económicamente activa sobre el total de habitantes, desde 2013 se mantiene en los niveles más bajos de la década, razón que podría ser explicada por el efecto desaliento que genera una economía que hace más de cuatro años que se ve incapacitada de crecer. Así mismo, si bien la tasa de desocupación llego a alcanzar el 5,9% en el tercer trimestre de 2015 (1,6 p.p. menos que en el mismo trimestre de 2014), el problema de empleo tiene un trasfondo mucho más complejo. La tasa de desocupación estimada, que se calcula como la suma de la tasa de desempleo y la tasa de subocupación demandante, referida al porcentaje de la población económicamente activa que por causas involuntarias está

subocupada y desea trabajar más horas y busca activamente otra ocupación, llegó a alcanzar el 11,8%.

Una de las principales limitantes al crecimiento económico y una de las mayores preocupaciones del gobierno nacional durante 2015 lo constituyó el stock de reservas internacionales debido a los elevados vencimientos de deuda en moneda extranjera, particularmente el vencimiento del Boden 2015 en el mes de octubre por US$6.000 millones. Si bien la autoridad monetaria finalizó el año 2015 con US$24.661 millones de reservas internacionales, si se analizan las reservas netas de las contrapartidas en pasivos (Swap con China, medios de pago en moneda extranjera, y la deuda en default, entre otros) se evidencia un déficit de divisas de US$568 millones, lo cual significó un gran limitante para los últimos años del modelo productivo y es parte de la herencia que recibe la nueva administración nacional.

La preocupación por la falta de reservas internacionales se ve complejizada por la imposibilidad de tomar deuda en mercados extranjeros debido a los litigios de los *"hold-outs*" que se llevan adelante en la Corte de Nueva York. Esta situación llevó al Tesoro Nacional junto al Banco Central de la República Argentina a tomar medidas que profundizaron el cepo cambiario tanto para particulares como para empresas privadas, que junto al acercamiento de las elecciones aumentaron la volatilidad de los distintos tipos de cambio ("contado con liquidación – CCL", "mep" y "blue").

Para el sector agropecuario, uno de los principales generadores de divisas para la economía, el año 2015 fue uno de los más sobresalientes en materia productiva. Con una cosecha récord de 108.000 millones de toneladas de los principales cultivos argentinos (soja, maíz, trigo, sorgo, cebada y girasol), se superó el récord histórico que se había alcanzado durante 2014. Sin embargo, en materia financiera se presenta un panorama más complejo: la caída en los precios internacionales de los commodities agropecuarios durante el 2014 y el aumento de los costos internos en la producción doméstica afectaron gravemente la rentabilidad de la actividad durante la mayor parte de 2015. Sin embargo, las medidas tomadas en los primeros meses de la nueva administración nacional llegaron como una bocanada de aire fresco para los agentes del sector. La eliminación de los Registros de Operaciones de Exportación (ROE), junto con la devaluación de la moneda local y la eliminación y reducción de las retenciones a los productos agropecuarios, fueron algunas de las políticas que el gobierno entrante adoptó durante los últimos meses de 2015 y principios de 2016 para poder recuperar la rentabilidad de los productores argentinos.

El tipo de cambio de la moneda nacional con el dólar americano fue otro de las grandes incertidumbres del año. La discusión en torno al valor del dólar, que se vio intensificada en las proximidades de las elecciones presidenciales por los distintos escenarios que se podrían evidenciar ante la victoria de uno u otro candidato, generó gran volatilidad en los múltiples tipos de cambio. En la primera mitad del año, el dólar informal "blue" llegó a alcanzar valores de $12,38 en mayo, para llegar a $16,11 en el mes previo a las elecciones.

Las incertidumbres que rodeaban al valor del dólar se despejaron recién en diciembre de 2015, cuando el gabinete del nuevo gobierno decidió levantar las restricciones a la compra de moneda extranjera y el dólar se ubicó en la primera jornada pos-cepo en un valor de $13,76, por debajo de lo que cotizaban los tipos de cambio alternativos. Este resultado fue posible gracias a las medidas que se tomaron como preparación al levantamiento del cepo, entre las que destacan el aumento en las tasas de las Letras del Banco Central (LEBAC) y los acuerdos de liquidación con las cerealeras. Sin embargo, la devaluación de más del 40% de la moneda nacional aún no es capaz de recomponer toda la competitividad perdida luego de cuatro años de cepo cambiario y con un persistente nivel de inflación, que para 2015 cerró entre el 28% y 32%, según la fuente de datos utilizada.

Uno de los principales generadores de la elevada emisión monetaria, la pérdida de competitividad de la moneda nacional y el elevado nivel de inflación, es el abultado y creciente déficit fiscal, que para el año 2015, según declaraciones del nuevo Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, alcanzó el 8% del PBI, aproximadamente $450.000 millones. El elevado déficit fiscal solo es comparable con los observados durante la crisis de hiperinflación de 1989 y de deuda soberana en 2001. Al igual que en años anteriores, las importantes sumas erogadas en el pago de remuneraciones y las transferencias al sector privado, principalmente para subsidiar las bajas tarifas del sector eléctrico y de transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) son las culpables del creciente rojo en las cuentas fiscales. Así mismo, en 2015 la financiación del cuantioso déficit de la administración central se vio comprendida por una serie de emisiones de títulos públicos tanto en pesos como en moneda extranjera que bordearon los $100.000 millones, y que en conjunto con a la emisión monetaria del BCRA son las principales fuentes de financiamiento de las necesidades fiscales del Estado.

El gobierno electo, en los últimos meses de 2015 y los primeros de 2016 ya ha marcado cuáles serán las metas económicas para los años venideros. En términos de materia fiscal se ha reconocido el problema del déficit financiero y el programa fiscal pretende una reducción progresiva del rojo de las cuentas públicas. Se espera que el déficit primario alcance el 4,8% para el año 2016 para luego alcanzar 3,3%, 1,8% y 0,3% respectivamente para 2017, 2018 y 2019. Para cumplir este objetivo se espera reducir los subsidios económicos en un 1,5% del PBI, lo cual principalmente se lograría mediante los aumentos en las tarifas energéticas que se efectivizaron en febrero de 2016. Sumado a las metas fiscales, también se planea atacar al proceso inflacionario y ya se oficializaron las metas de inflación para todo el periodo de gestión: 25%-20% para 2016, 17%-12% para 2017, 12%-8% para 2018 y se espera cerrar 2019 con una inflación de 6,5%-3,5%.

El plan del gobierno entrante consiste en “normalizar” el funcionamiento de la economía argentina, de manera de atraer nuevamente inversiones al territorio nacional que permitan reactivar el crecimiento económico y permitir de esta manera generar un desarrollo que logre cumplir con la meta presidencial de “pobreza cero”. En una primera instancia, el gabinete económico del nuevo gobierno ha podido realizar un correcto diagnóstico de las dificultades que enfrenta la economía argentina para recuperar la senda del crecimiento. Sin embargo, el éxito de la política llevada adelante por el gabinete económico depende de la capacidad de llevar adelante la consecución de múltiples objetivos.

En materia fiscal, la reducción del déficit financiero implica por un lado la disminución del gasto público y por otro lado la generación de mayores recursos. Sin embargo, una fuerte contracción del gasto público puede generar graves consecuencias en el nivel de actividad, y ante una presión fiscal récord, disminuir el costo fiscal para el desarrollo de la industria y la economía en general es un requisito indispensable, con lo cual el margen para generar un mayor nivel de recursos depende en buena manera del recupero en el nivel de actividad. Es de esperar que la reducción de subsidios y la búsqueda de mayor eficiencia en el Estado, ayuden a reducir el déficit fiscal. Sin embargo, la recuperación en el nivel de actividad quizás no pueda darse en el corto plazo y el logro de un aumento en la recaudación quede suspendido hasta 2017.

Así como la reducción del déficit no es un objetivo sencillo de alcanzar, tampoco lo es el financiamiento del mismo. Si la desaceleración de la inflación es otra de las metas del gobierno nacional, la emisión monetaria no puede continuar siendo la principal fuente de financiamiento del rojo en las cuentas públicas. De tal manera, un rápido pero certero acuerdo con los fondos “hold-outs” es necesario para poder encontrar, en los mercados externos, fondos que permitan por un lado el financiamiento de obras públicas y por otro lado el financiamiento del déficit fiscal.

Por el lado monetario, a causa de la liberación del cepo cambiario, con su fuerte correlato en el aumento de precios en diciembre de 2015 y enero del año siguiente, y por el anuncio del aumento de tarifas eléctricas en la zona de Gran Buenos Aires, las cuales presentaban un fuerte rezago ante las tarifas del resto del país, la contención de la inflación no parece una tarea fácil de realizar. Si el gobierno desea logar un aumento de precios por debajo del 25% debe utilizar sus mejores cartas de negociación para que asalariados y empresarios lleguen a aumentos salariales razonables y que su efecto en los costos empresariales no sean trasladados a los precios de los consumidores.

Ante los niveles críticos de reservas internacionales, el gobierno encuentra en la liberación del cepo cambiario, la disminución de retenciones agropecuarias, la eliminación de los restrictivos Registros de Operaciones de Exportación (ROE) y en la búsqueda de retomar las relaciones con el exterior, las claves para aumentar las el contraído nivel de exportaciones. Un sistema más eficiente, que genere estímulos y no castigos al comercio exterior, sumado a un aumento de la credibilidad, podría llevar a un círculo virtuoso donde se lograrían repatriar los ahorros de argentinos en el exterior, reforzar las reservas internacionales y podría traducirse en un aumento de las inversiones dentro del territorio argentino.

Del resultado de una política monetaria y fiscal más restrictiva, es de esperar que el año 2016 se transforme en un año de transición entre el esquema de política económica saliente y el gobierno entrante, un año de transición que permita sanear los indicadores del buen funcionamiento de la economía sin que ello signifique un efecto negativo en el salario real y el nivel de actividad y que logre recuperar las bases de la economía argentina. El cumplimiento de esta meta es necesario para generar un espacio de confianza y credibilidad que permita atraer inversiones y poder recuperar para 2017 la senda del desarrollo económico, la cual el país ha abandonado hace ya cuatro años.

En las próximas secciones del capítulo se realiza un análisis detallado de cada una de las variables de la economía internacional y particularmente de la realidad económica argentina durante 2015. Mediante un acercamiento exhaustivo al panorama en el cual se encuentra situado el país, se intenta explicar el panorama actual, sus determinantes y cuáles son las perspectivas que le deparan a la Argentina en 2016.

Recuadro 1.1: Emergencia estadística

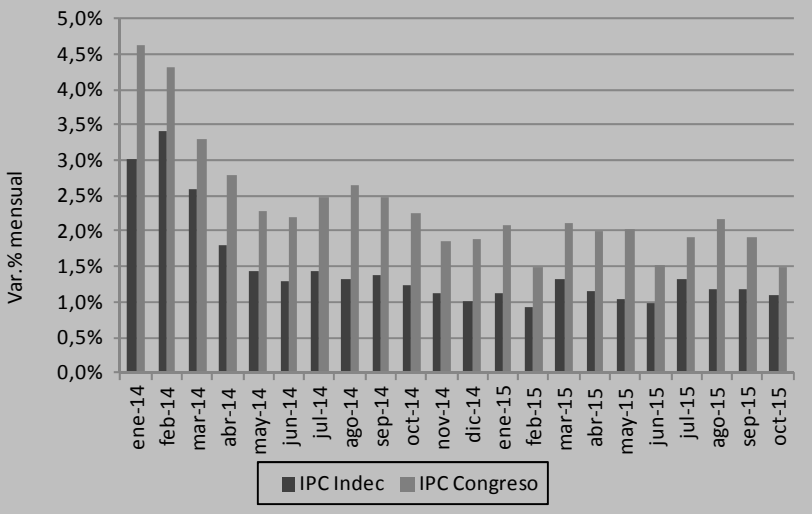
El día 08 de enero del 2016, mediante el decreto Nº 55/2016, se declaró en estado de emergencia administrativa al Sistema Estadístico Nacional (SEN) y a su órgano rector, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Las irregularidades de este instituto empezaron a percibirse desde 2007 con el desplazamiento de numerosos empleados responsables de la supervisión técnica de la entidad. A partir de ese año las cifras publicadas por esta institución dejaron de ser fiables ya que no reflejaban la verdadera situación del país.

La importancia de la estadística es incuestionable al ser una herramienta fundamental para la toma de decisiones de política económica, para la investigación y para brindar información acerca de la realidad económica y social nacional.

A fines de mostrar la distorsión de las cifras publicadas por el INDEC, en el **Gráfico 1.1** se compararan los valores de la inflación mensual brindada por este organismo con aquellos correspondientes al IPC Congreso de enero 2014 hasta octubre 2015. Junto con la inflación también se alteraron distintas variables fundamentales tales como el Producto Bruto Interno y el nivel de pobreza.

Gráfico 1.1: Tasa de inflación mensual. Periodo ene-14 a oct-15



IIE sobre la base de INDEC e IPC Congreso.

Como respuesta a la administración irregular ejercida por más de ocho años, el decreto citado anuncia un proceso de reordenamiento que demorará como mínimo seis meses. Sin embargo, las funciones del INDEC no se descontinuarán y se brindan facultades excepcionales al Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas para acelerar el reacomodamiento.

Dentro de ellas, se autoriza al Ministro a cubrir cargos de dirección vacantes en el INDEC y a designar nuevos cargos que fuesen creados. Se explicita que dichas designaciones serán temporales, por un periodo de 180 días hábiles.

Finalmente, se autoriza al Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas a limitar los servicios del director del organismo y realizar alteraciones en la estructura orgánica funcional del INDEC.

1.2 Contexto Internacional

1.2.1 Panorama general

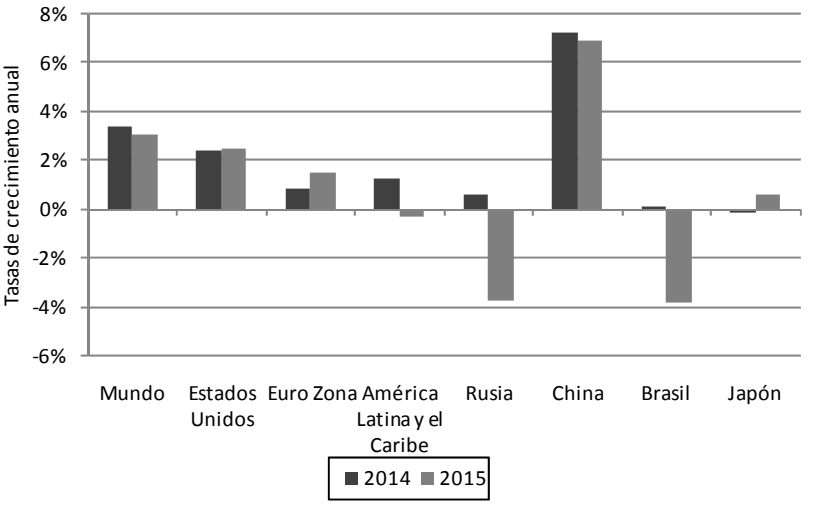
Las proyecciones de las tasas anuales de crecimiento que realiza el Fondo Monetario Internacional (FMI) trimestralmente - la última actualización corresponde a enero del 2016 - arrojaron un crecimiento estimado para 2015 del 3,1% del PBI mundial, es decir, 0,3 p.p. menos que en el año 2014. Esta proyección se fundamenta principalmente en la desaceleración de las economías de mercados emergentes que se prolonga este año por quinto año consecutivo.

Por el lado de las economías avanzadas, el FMI proyectó un crecimiento del 2,5% para Estados Unidos en 2015 en una muestra clara de la solidez que atraviesa su economía. La zona del euro, a su vez, habría crecido un 1,5%, luciendo cada vez más recuperada y con sus principales países avanzando a paso firme con buenos indicadores. Además, se destaca la vuelta de Japón al crecimiento positivo luego de un 2014 de estancamiento.

Con respecto a las economías emergentes, las proyecciones indican una caída del 0,3% en el PBI de América Latina y el Caribe, luego de cinco años consecutivos de crecimiento. Aquí se destaca el caso de Brasil, con una caída estimada del 3,8% en 2015 (según el FMI, -3,7% según

ɔn Getulio Vargas). Asimismo, China perforó este año el piso del 7% de crecimiento, una desaceleración que se profundiza año a año y que amenaza con continuar 2016. En la misma sintonía, Rusia caería un 3,7% en el año.

Gráfico 1.2: Tasas de crecimiento proyectadas por el FMI. Años 2014 y 2015



Fuente: IIE sobre la base de FMI.

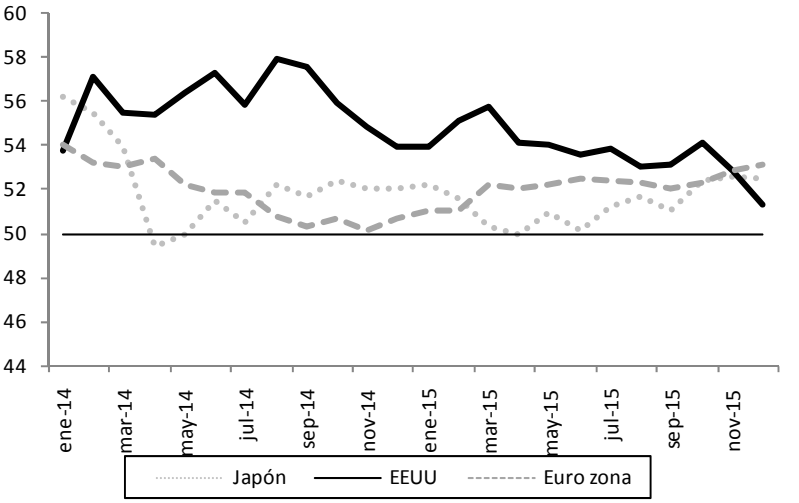
1.2.2 Economías desarrolladas

Tal como se mencionó, las economías avanzadas registraron un 2015 de sólido crecimiento económico, dejando cada vez más atrás las secuelas de la crisis. Esto puede analizarse observando la evolución del índice de pedidos manufactureros de compra (índice PMI, por sus siglas en inglés)[1] de estos países.

Por el lado de Estados Unidos, la evolución del índice se muestra en consonancia con lo que ocurría durante el año pasado, aunque con una leve tendencia decreciente, con valores muy por encima de la línea de 50 que indican la expansión del sector manufacturero. Algo similar ocurre con la Eurozona, aunque en este caso la tendencia desde fines de 2014 es claramente ascendente. Si bien el índice también muestra una expansión del sector manufacturero en Japón durante el periodo considerado, presenta valores más cercanos a la línea de 50 durante los primeros meses del año 2015, indicando la ausencia de cambios. Para este país, el índice también muestra un comportamiento creciente hacia fines del año.

[1] El índice PMI manufacturero de cada país se construye en base a encuestas mensuales realizadas a empresas manufactureras del sector privado acerca de la evolución de determinadas variables tales como la producción, los nuevos pedidos, el nivel de stocks, el nivel de empleo, entre otros. Valores superiores a 50 indican que el sector manufacturero se está expandiendo, mientras que valores inferiores a 50 indican que se contraerá. De esta forma, el valor de 50 indica la ausencia de cambios.

Gráfico 1.3: Índice PMI manufacturero*. Periodo ene-14 a dic-15



Nota: *valores mayores a 50 indican expansión, valores inferiores a 50, contracción.
Fuente: IIE sobre la base de Markit.

La evolución económica que han experimentado estas economías repercute en el tipo de políticas monetarias que sus respectivas autoridades deciden adoptar. Como ejemplos se pueden mencionar la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos de subir las tasas de interés en diciembre del 2015 o el camino inverso que viene realizando en los últimos años el Banco Central Europeo con medidas acomodaticias de bajas en las tasas de interés para impulsar la economía de la Eurozona.

Estas políticas no solo influyen en la evolución de las cotizaciones de sus divisas sino que también, lógicamente, inciden sobre el mercado financiero internacional con posibles desplazamientos de capitales en busca de mejores rendimientos.

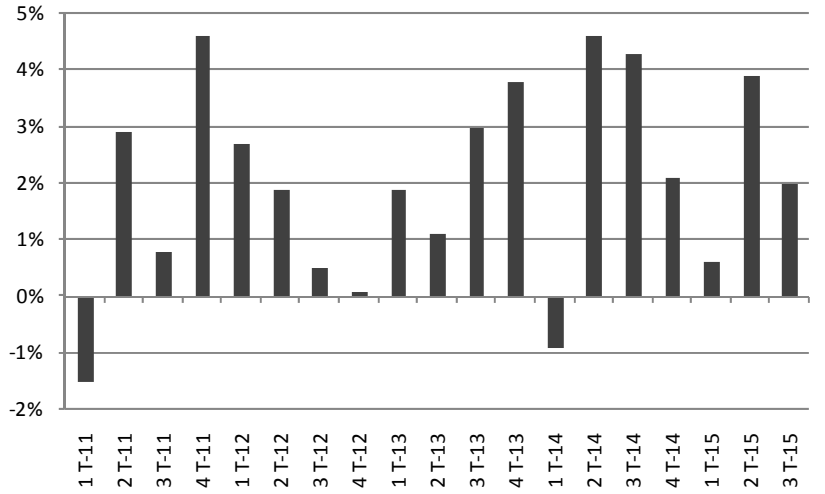
1.2.2.1 Estados Unidos

Estados Unidos continúa transitando una fase de crecimiento sólido, siendo una de las economías avanzadas con mejor desempeño durante el último año.

De acuerdo a la última actualización del informe “Perspectivas de la Economía Mundial” del Fondo Monetario Internacional, se estima para 2015 un crecimiento de la economía estadounidense del 2,5%, lo que implicaría un aumento de 0,1 p.p. con respecto al año anterior.

Tal como sucedió en 2014, a inicios del año las proyecciones indicaban un crecimiento todavía mayor para EEUU que luego fue corregido a la baja como consecuencia del bajo rendimiento que se observó en el primer trimestre, cuando la economía creció solo un 0,6%. No obstante, como se observa en el Gráfico 1.4, los factores que explican ese menor crecimiento fueron de carácter transitorio y la economía continuó avanzando a paso firme en los meses posteriores.

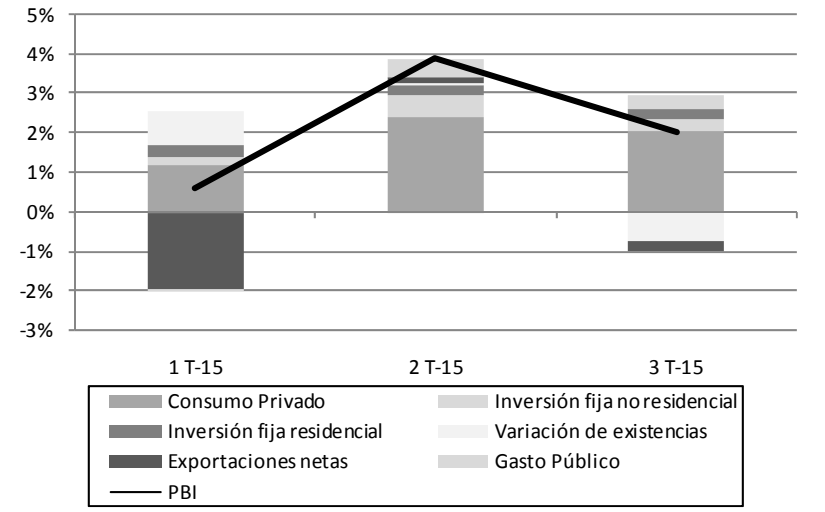
Gráfico 1.4: Crecimiento trimestral anualizado del PBI de EEUU. Periodo 1T-11 a 3T-15



Fuente: IIE sobre la base de Fed.

El crecimiento económico observado en el segundo trimestre del año estuvo impulsado principalmente por el consumo privado, que explicó más del 60% del aumento del PBI, seguido por la inversión fija no residencial y por el gasto público. Durante el tercer trimestre se produjo una desaceleración del crecimiento debido a una relajación en las variables mencionadas y a una caída en la variación de existencias y en las exportaciones netas.

Gráfico 1.5: Contribución al crecimiento del PBI de EEUU. Periodo 1T-15 a 3T-15

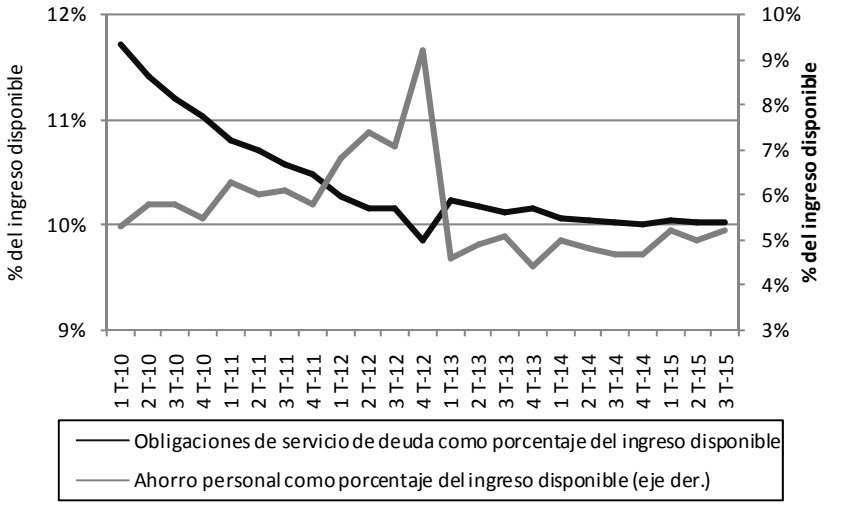


Fuente: IIE sobre la base de Fed.

Como se deduce, tanto el consumo privado como la inversión cumplen un papel preponderante en el PBI de Estados Unidos. Una buena medida para evaluar el desempeño del consumo consiste en observar la evolución de las obligaciones de los servicios de deuda de las familias y su ahorro personal, teniendo en cuenta en ambos casos la participación que tienen en el ingreso disponible. Como se observa en el Gráfico 1.6, durante los últimos cinco años se viene acentuando el desapalancamiento de los hogares, encontrando un piso en los últimos trimestres que se sitúa alrededor del 10% del ingreso disponible. Asimismo, el ahorro personal se

vio fuertemente reducido a inicios del 2013 para ubicarse desde entonces en valores cercanos al 5% del ingreso disponible.

Gráfico 1.6: Obligaciones de servicios de deuda de la familia y ahorro personal como porcentaje del ingreso disponible en EEUU. Periodo 1T-10 a 3T-15

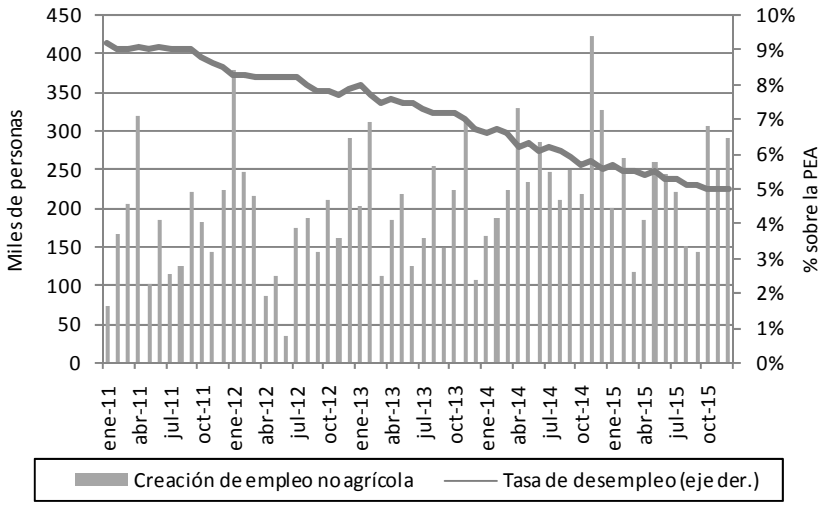


Fuente: IIE sobre la base de Fed.

Con respecto a la inversión fija residencial, su participación relativa en el PBI se incrementó en 0,2 p.p. durante los tres primeros trimestres del 2015 con relación al mismo periodo del año anterior. Por otro lado, la inversión fija no residencial mantuvo su peso, alrededor del 12,8% del PBI estadounidense.

La situación en el mercado laboral resulta otro indicador importante de que la crisis en EEUU ya ha quedado prácticamente sepultada. El Gráfico 1.7 muestra que durante los últimos cinco años la tasa de desempleo tuvo una trayectoria claramente descendente, pasando del 9,2% a inicios del año 2011 al 5% a fines del 2015, el valor más bajo desde la crisis financiera. Durante este último año la tasa bajó 0,7 p.p. entre enero y diciembre, y de acuerdo a las proyecciones del FMI, esta promediará un 4,9% durante 2016 – el organismo había proyectado una tasa de desempleo del 5,3% anual en 2015 en su informe de octubre-.Una de las razones que explican la caída del desempleo tiene que ver con el aumento del empleo no agrícola. Durante el último año se crearon alrededor de 220 mil puestos mensuales, es decir, 40 mil puestos menos por mes que en 2014 pero más que en 2011, 2012 y 2013.

Gráfico 1.7: Tasa de desempleo y creación de empleo no agrícola en EEUU. Periodo ene-11 a oct-15

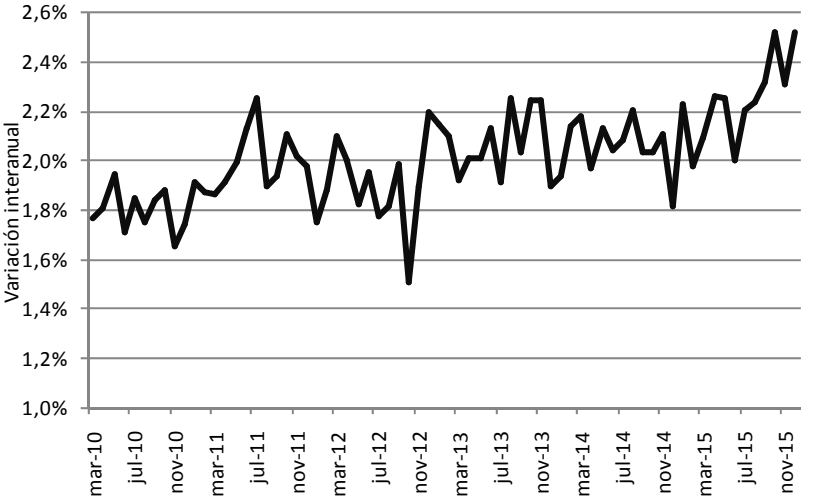


Fuente: IIE sobre la base de Fed.

Si bien estos indicadores en materia del mercado laboral son buenos, no todos resultan igualmente positivos. La tasa de participación laboral viene cayendo en los últimos años, reflejando un posible efecto desaliento en las personas desempleadas. Así, muchas personas que se mantenían activas en el mercado buscando trabajo por un tiempo prolongado, al no conseguirlo, se ven desalentadas y lo abandonan, pasando a convertirse en parte de la población económica no activa. Mientras que en 2007 la tasa de participación laboral promediaba un 66%, en 2015 bajó a 62,7% y fue incluso menor que lo observado en 2014 (62,9%).

Otra variable importante a considerar es el salario. La tasa de crecimiento del salario promedio por hora para los trabajadores del sector privado de Estados Unidos mantuvo una tendencia creciente, aunque no constante, durante los últimos 5 años (ver Gráfico 1.8). En los meses de 2015, el aumento interanual de esta variable fue levemente superior a la inflación por lo que se produjo una mejora real en el salario de los trabajadores. Lógicamente, este resultado va de la mano con la mejora en la tasa de desempleo observada durante los últimos meses que se mencionó anteriormente.

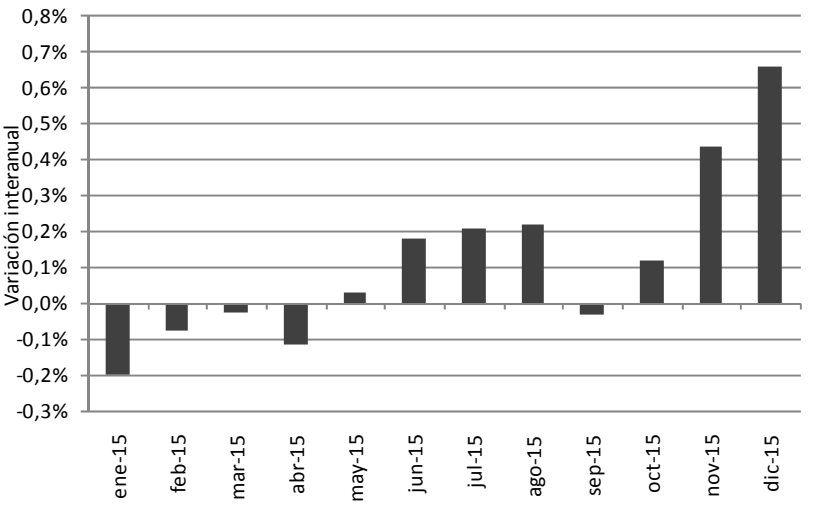
Gráfico 1.8: Salario promedio por hora en el sector privado en EEUU. Variación interanual. Periodo mar-10 a nov-15



Fuente: IIE sobre la base de Fed.

Como se sabe, el segundo eje sobre el cual hace hincapié la Reserva Federal a la hora de diagramar su política monetaria – el primero tiene que ver con el objetivo de empleo – consiste en la inflación. El objetivo que se planteó para el año 2015 fue alcanzar una tasa de inflación del 2%. Sin embargo, no solo no se logró esta meta, sino que la tasa interanual fue negativa durante los primeros meses del año y en septiembre (ver Gráfico 1.9). Una de las principales razones tiene que ver con el bajo precio del petróleo. De hecho, la tasa de inflación "core"[2] fue en diciembre del 2,1% interanual.

Gráfico 1.9: Índice de precios al consumidor de EEUU. Variación interanual. Periodo ene-15 a dic-15



Fuente: IIE sobre la base de Fed.

Uno de los principales acontecimientos que se produjo en el año 2015 tiene que ver con la suba de las tasas de interés de referencia que llevó a cabo la Fed en su última reunión en

[2] La tasa de inflación "core" mide los cambios en los precios que pagan los consumidores por una canasta de bienes que excluye los alimentos más volátiles y los costos del combustible.

diciembre. Las señales que indicaban un fortalecimiento económico incidieron para que el organismo, finalmente, eleve las tasas en un cuarto de punto porcentual para ubicarse entre 0,25% y 0,50%. Cabe recordar que, luego de la crisis financiera, las tasas se ubicaron en niveles mínimos muy cercanos a cero.

Una vez alcanzado el objetivo en materia de desempleo y teniendo confianza en que se van a cumplir las metas inflacionarias, es posible que durante el 2016 la Fed efectúe nuevas subas en las tasas de referencia – si es que el precio del petróleo se estabiliza y el dólar frena su avance. No obstante, las eventuales políticas económicas que decidan llevarse a cabo en el país van a estar condicionadas en gran medida por lo que suceda en el plano internacional, principalmente con China.

1.2.2.2 Eurozona

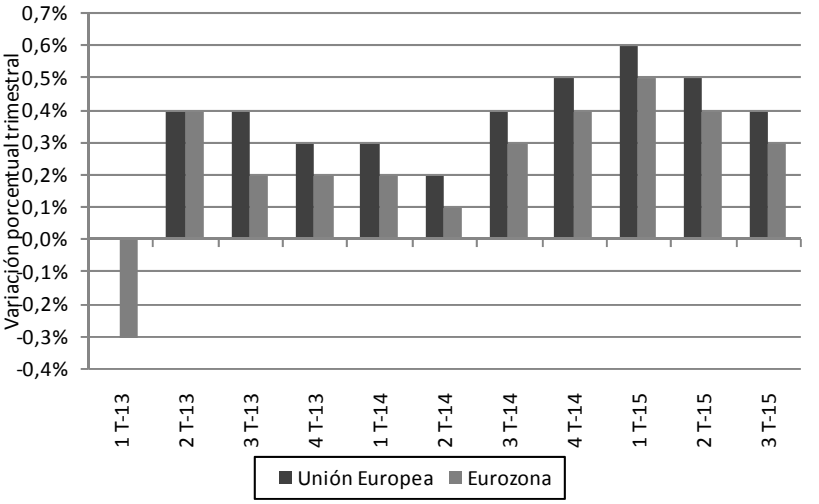
De acuerdo a las estimaciones establecidas en "Perspectivas de la Economía Mundial" del Fondo Monetario Internacional[3], durante el 2015 todos los países pertenecientes a la Eurozona registraron crecimiento económico, en mayor o en menor medida, con excepción de Grecia. Los precios relativamente bajos del petróleo y la depreciación del euro fueron factores claves que favorecieron la recuperación.

Así como sucede en Estados Unidos, las secuelas de la crisis parecen cada vez más lejanas en el viejo continente, lo que, sumado a prudentes políticas monetarias y fiscales, ha ayudado a retomar la senda del aumento del producto con la correspondiente disminución del desempleo, aunque con persistentes presiones deflacionarias.

Durante el primer trimestre del 2015, tanto la Unión Europea como la Eurozona alcanzaron sus picos de crecimiento de los últimos 3 años con tasas del 0,6% y 0,5%, respectivamente. En los dos trimestres siguientes, el PBI se desaceleró en 0,1 p.p. en ambos casos. No obstante, en las Perspectivas Económicas publicadas en noviembre por la Comisión Europea se proyecta que en 2015 la Eurozona crezca un 1,6%, es decir 0,7 p.p. más que en el año anterior, y que en el año 2016 acelere su crecimiento a 1,8% (las proyecciones superan en 0,1 p.p. a las previsiones del FMI para ambos años). Por el lado de la Unión Europea, las proyecciones del organismo son 1,9% y 2% respectivamente.

[3] Actualización realizada en enero del 2016. A la fecha de la elaboración de este libro, aún no ha sido publicado el informe del FMI.

Gráfico 1.10: Crecimiento trimestral del producto. Unión Europea y Eurozona. Periodo 1T-13 a 3T-15



Fuente: IIE sobre la base de Eurostat.

Como se mencionó anteriormente, el desempeño de los países de la región fue positivo, aunque no homogéneo. En el Cuadro 1.1 se presentan las tasas de crecimiento trimestrales del PBI y las tasas de desempleo de la Eurozona y de algunos países seleccionados. Se observa que mientras España creció a tasas trimestrales reales superiores al 0,8% durante el 2015, países como Holanda lo hicieron en menor medida (0,6% durante el primer trimestre y 0,1% en los dos trimestres posteriores).

Algo similar ocurre en materia de desempleo. Si bien la tasa de desempleo ha bajado paulatinamente con el correr de los meses en la Eurozona, y en la mayor parte de los países que la componen, aún se perciben niveles altos que la colocan como una de las prioridades a resolver en el corto plazo. Países como Francia e Italia promediaron durante 2015 tasas superiores al 10% y al 12%, respectivamente, y en el caso de España el desempleo ascendió al 22,5%. En el otro extremo se encuentran Alemania y Austria, que promediaron durante 2015 tasas de desempleo del 4,7% y 5,7%, respectivamente.

Cuadro 1.1: Crecimiento trimestral interanual del PBI y desempleo como porcentaje de la PEA. Eurozona y países seleccionados. Periodo 4T-14 a 3T-15

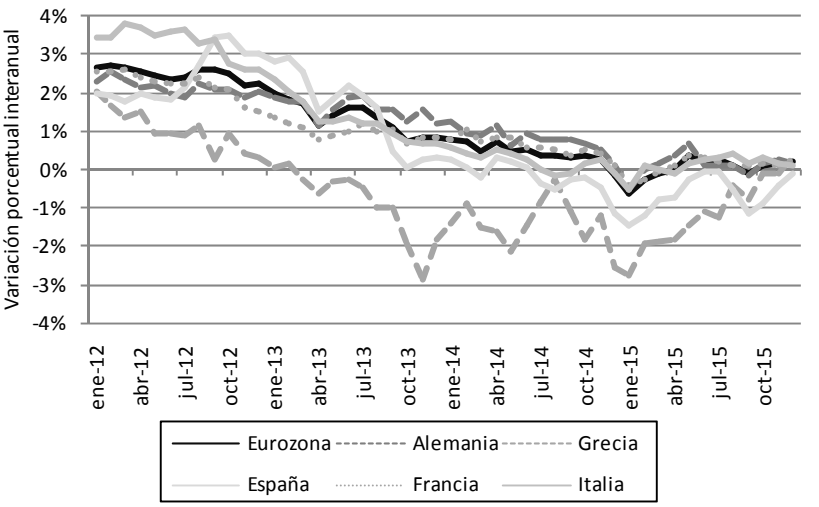
		4T-14	1T-15	2T-15	3T-15
Eurozona	PBI crecimiento trimestral	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%
	Desempleo como % de la PEA	11,5%	11,2%	11,0%	10,8%
Bélgica	PBI	0,3%	0,3%	0,5%	0,2%
	Desempleo	8,6%	8,6%	8,7%	8,1%
Alemania	PBI	0,6%	0,3%	0,4%	0,3%
	Desempleo	4,9%	4,8%	4,7%	4,6%
España	PBI	0,7%	0,9%	1,0%	0,8%
	Desempleo	23,7%	23,1%	22,5%	21,8%

Francia	PBI	0,1%	0,7%	0,0%	0,3%
	Desempleo	10,5%	10,4%	10,4%	10,5%
Italia	PBI	-0,1%	0,4%	0,3%	0,2%
	Desempleo	12,8%	12,2%	12,3%	11,7%
Holanda	PBI	0,9%	0,6%	0,1%	0,1%
	Desempleo	7,2%	7,1%	6,9%	6,8%
Austria	PBI	-0,2%	0,7%	0,3%	0,1%
	Desempleo	5,6%	5,6%	5,9%	5,7%

Fuente: IIE sobre la base de Eurostat.

Uno de los problemas que persiste en la Eurozona es el de las bajas tasas de inflación. La tendencia decreciente del nivel general de precios en la mayoría de los países de la región se relaciona, en gran medida, con las presiones a la baja que generan los descensos en los precios de las materias primas. Como puede observarse en el Gráfico 1.11, durante los primeros meses del año 2015 presentaron tasas de inflación negativas, destacándose el caso de Grecia. Si bien la Eurozona promedió durante el año tasas cercanas al 0%, tanto el FMI[4] como la Comisión Europea[5] proyectan que la inflación se acelerará levemente hacia el 1% durante el 2016.

Gráfico 1.11: Tasa de inflación. Eurozona y países seleccionados. Periodo ene-12 a dic-15



Fuente: IIE sobre la base de Eurostat.

Para cumplir con sus objetivos, el Banco Central Europeo cuenta con una serie de instrumentos de política monetaria. La meta inflacionaria es del 2% y, como se vio anteriormente, aún se está lejos de alcanzarla ya que las predicciones mencionadas se ubican un punto porcentual por debajo de dicha tasa.

Sin embargo, la única medida que tomó la autoridad monetaria europea en esta materia consistió en la reducción de la tasa de interés para facilidad de depósito[6] en 0,10 p.p. para

[4] FMI (octubre 2015)

[5] Comisión Europea (noviembre 2015)

[6] "*La facilidad de depósito permite a las entidades realizar depósitos a un día en los bancos centrales nacionales*". "*El tipo de interés de la facilidad de depósito constituye normalmente un límite inferior para el tipo de interés de mercado a un día*" (Banco de España).

pasar a ubicarse en -0,30%.Esto implica un "castigo" mayor a las instituciones financieras que realicen depósitos en la autoridad monetaria para así incentivarlas a que dirijan dichos recursos a la economía. Las tasas de interés de las operaciones principales de financiación[7] (ya es demasiado cercana a cero, por lo que nuevas reducciones imposibilitarían su capacidad de incentivo para la economía) y para la facilidad marginal de crédito[8] permanecieron inalteradas con relación a los valores dispuestos en septiembre del 2014 (ver Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2: Decisiones de política monetaria del BCE. Periodo 2011 a 2015

Fecha	Tasa de interés		
	Operaciones principales de financiación	Facilidad marginal de crédito	Facilidad de depósito
abr-11	1,25%	2,00%	0,50%
jul-11	1,50%	2,25%	0,75%
nov-11	1,25%	2,00%	0,50%
dic-11	1,00%	1,75%	0,25%
jul-12	0,75%	1,50%	0,00%
may-13	0,50%	1,00%	0,00%
nov-13	0,25%	0,75%	0,00%
jun-14	0,15%	0,40%	-0,10%
sep-14	0,05%	0,30%	-0,20%
dic-15	0,05%	0,30%	-0,30%

Fuente: IIE sobre la base de Banco Central Europeo.

1.2.3 Países emergentes

Las economías de mercados emergentes y en desarrollo continúan representando la mayor parte del crecimiento económico mundial. Sin embargo, el 2015 significó el quinto año consecutivo de desaceleración del producto para el conjunto de estos países, de acuerdo a las estimaciones del FMI en su publicación de enero titulada "Perspectivas de la Economía Mundial: actualización de las proyecciones centrales". Mientras que en el periodo 2000-2007, previo a la crisis internacional, las economías emergentes crecieron en promedio un 9,2% anual, para el 2015 se estima que la tasa caería al 4%.

Entre las razones principales que explican la desaceleración en el crecimiento puede mencionarse la caída del precio de las materias primas (particularmente, el petróleo), la desaceleración de China, el sobreendeudamiento y los inconvenientes políticos de una serie de países. A esto se le añade la aceleración de la tasa inflacionaria en algunos países y la "guerra de divisas" que se desató entre varias economías que depreciaron sus monedas. No obstante, el FMI proyecta para el año 2016 una aceleración del crecimiento de estas economías, estimado en 4,3%, fruto de una normalización de las condiciones. Asimismo, debe considerarse que la reciente decisión de la Fed de subir los tipos de interés de referencia puede causar turbulen-

[7] Las operaciones principales de financiación "[son] *operaciones temporales de inyección de liquidez de carácter regular, periodicidad semanal y vencimiento a una semana que ejecutan los bancos centrales nacionales mediante subastas estándar. Son la principal fuente de financiación del sistema crediticio dentro del marco del Eurosistema*"(Banco de España).

[8] "*La facilidad marginal de crédito permite a las entidades obtener liquidez a un día de los bancos centrales nacionales contra activos de garantía*". "*El tipo de interés de la facilidad marginal de crédito constituye normalmente un límite superior para el tipo de interés de mercado a un día*" (Banco de España).

cias y debilitar las condiciones financieras externas de las economías emergentes, que pueden presenciar una fuga de capitales hacia el país norteamericano.

El grupo de países de economías emergentes no es homogéneo y presenta diferencias que se deben tener en cuenta. El grupo BRICS, integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, representa el 58% del PBI total de las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Dentro de este conjunto, también pueden realizarse distinciones puesto que China e India, los países llamados a ser las principales economías mundiales en el largo plazo, crecieron durante 2015[9]un 6,9% y 7,3% respectivamente, mientras que los tres miembros restantes presentaron un panorama distinto. Brasil y Rusia tuvieron caídas del 3,8% y 3,7%, respectivamente, en sus productos, mientras que Sudáfrica registró un crecimiento del 1,3%.

Se desprende que el 2015 representó un año de transición para las principales economías emergentes, que aún están tratando de acomodarse a las nuevas condiciones estructurales tanto internas como externas a las que se están enfrentando. En el caso de China, ha accedido a tener tasas de crecimiento cada vez más bajas mientras intenta equilibrar su economía que está pasando de un modelo basado en la exportación e inversión a uno impulsado por el consumo. Por otro lado, Brasil deberá superar sus turbulencias políticas para recuperar la confianza de las empresas y de los consumidores, atraer inversiones y evitar los cuellos de botella que impiden el funcionamiento normal de su economía. El bajo nivel del precio del petróleo continuará perjudicando a Rusia, que se estima tendrá una caída del PBI del 1% en 2016. La India experimentará un fortalecimiento de su crecimiento al 7,5% el próximo año, beneficiado por la reciente reforma de las políticas, el consecuente repunte de la inversión y el abaratamiento de las materias primas.

El desempeño de los países emergentes durante el 2016 estará relacionado en gran medida con la evolución del precio de las materias primas y con lo que suceda con la política monetaria de Estados Unidos.

1.2.3.1 China

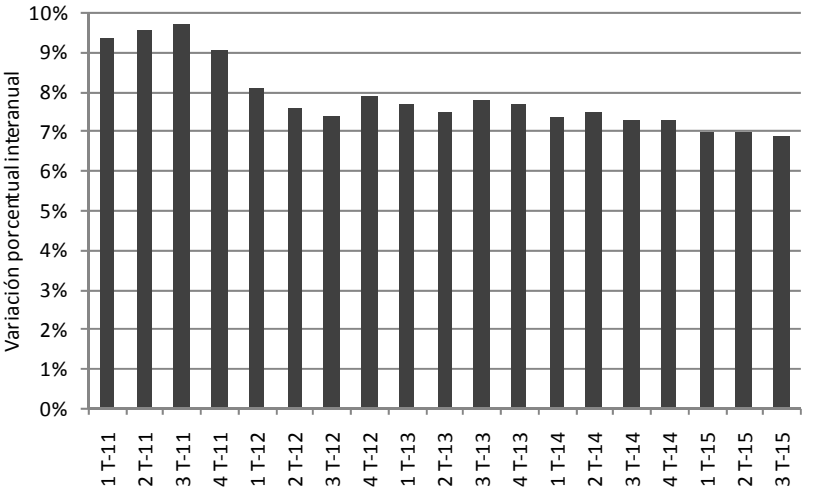
La economía china continúa atravesando un proceso de desaceleración y de transformación económica que, como se mencionó en el apartado anterior, está rotando hacia un modelo principalmente consumista. La meta de crecimiento que se propuso el gobierno a inicios del 2015 fue del 7%, menor que la establecida el año anterior[10], y tampoco fue alcanzada. De acuerdo a la Oficina Nacional de Estadísticas de China, durante 2015 el crecimiento del país asiático fue del 6,9%, la menor tasa de los últimos 25 años. Por tal motivo, el gobierno chino decidió a fines de año establecer un objetivo menos ambicioso para los próximos 5 años, que consiste en un crecimiento del 6,5% por año. El fin último sería contener una sociedad próspera en el mediano plazo, con bajo desempleo y orden social.

En el Gráfico 1.12 se observa la desaceleración del crecimiento interanual trimestral de China entre los años 2011 y 2015. El primer trimestre de 2015 exhibió una tasa de crecimiento del 7%, ubicándose por debajo del 7,4% del primer trimestre del año anterior y muy por debajo del 7,7% de crecimiento en el primer trimestre de 2013. Algo similar ocurre cuando se analizan el segundo y el tercer trimestre. Durante el segundo trimestre, el crecimiento del PBI cayó en 0,5 p.p. con relación al mismo periodo del año anterior y en el tercer trimestre, la caída fue de 0,4p.p.

[9] Las tasas de crecimiento corresponden a la actualización de las proyecciones realizadas por el FMI en enero del 2016.
[10] En 2014, China creció un 7,3% mientras que la meta era del 7,5%.

Este menor dinamismo económico es explicado, en gran parte, por la evolución de las exportaciones. El pobre desempeño que tuvieron las mismas luego del mes de febrero (cuando crecieron un 48% interanual) llevó a que el Banco Popular de China tomara la decisión en agosto de devaluar su moneda con el objetivo de reactivarlas. Sin embargo, el resultado no fue el esperado y las exportaciones continuaron cayendo (ver Gráfico 1.13).Puede observarse que estas promediaron tasas negativas del 5% luego del mes de febrero. La devaluación del yuan en el año alcanzó el 4% y fue la mayor en 20 años.

Gráfico 1.12: Crecimiento interanual del PBI de China. Periodo 1T-11 a 3T-15

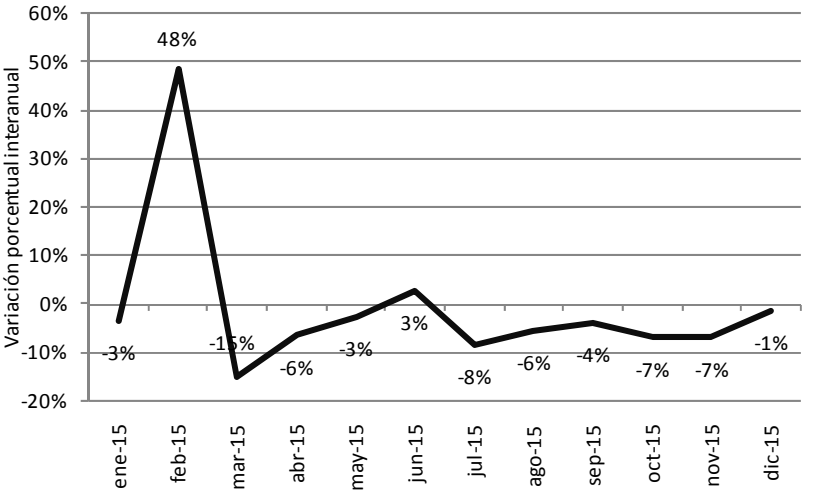


Fuente: IIE sobre la base de OCDE.

El año 2015 fue un año particular, además, por los inconvenientes financieros que se presentaron. A mediados de junio se produjo el primer desplome del mercado bursátil chino, cuando las acciones cayeron un 29% en apenas 3 semanas. En el mes de agosto sucedía algo similar y la bolsa caía un 27% en pocos días (ver Gráfico 1.14). Si bien en el acumulado anual el Índice Compuesto de Shanghái[11] presentó un aumento del 9%, la volatilidad de un mercado en el que participan mayoritariamente pequeños inversores inexperimentados fue uno de los motivos de mayor preocupación para las autoridades chinas, teniendo como consecuencia una reducción en la confianza de los inversores. Algunas de las medidas desplegadas por el gobierno para frenar las caídas incluyeron la suspensión del 90% de las acciones, la prohibición para que los accionistas mayoritarios vendieran acciones por 6 meses, el otorgamiento directo de fondos para la compra de acciones y recortes en los tipos de interés. No obstante, los resultados no fueron los esperados.

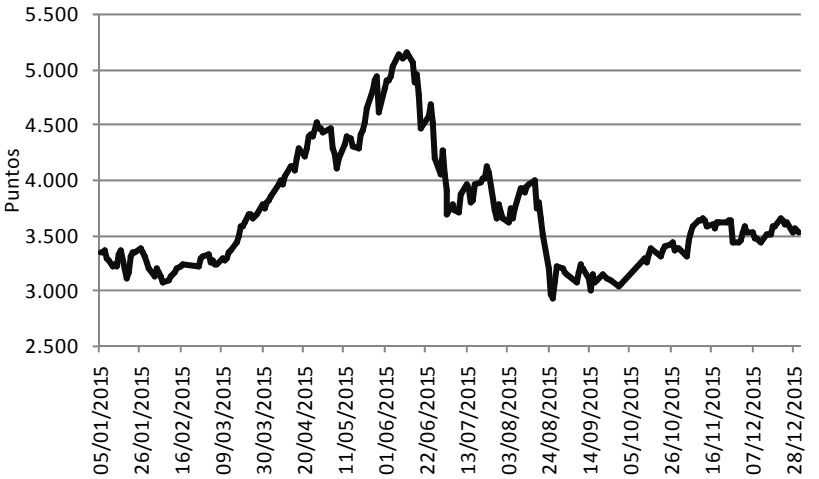
[11] Principal índice de China.

Gráfico 1.13: Exportaciones de China. Variación porcentual interanual. Periodo ene-15 a dic-15



Fuente: IIE sobre la base de National Bureau of Statistics of China.

Gráfico 1.14: Índice Compuesto de Shanghái. Año 2015



Fuente: IIE sobre la base de Yahoo Finance.

La evolución del mercado de valores de China era el resultado de las señales económicas que presentaba el país. A la desaceleración económica mencionada anteriormente se le sumaba un magro desempeño del índice de pedidos manufactureros de compra (índice PMI, por sus siglas en inglés)[12], que mostraba una contracción del sector manufacturero durante casi todo el año y presentaba los signos de una economía que no marchaba de la mejor manera. Cabe recordar que valores del índice inferiores a la línea de 50 indican una contracción del sector manufacturero y mayor es la contracción mientras menor sea el PMI (ver Gráfico 1.15).

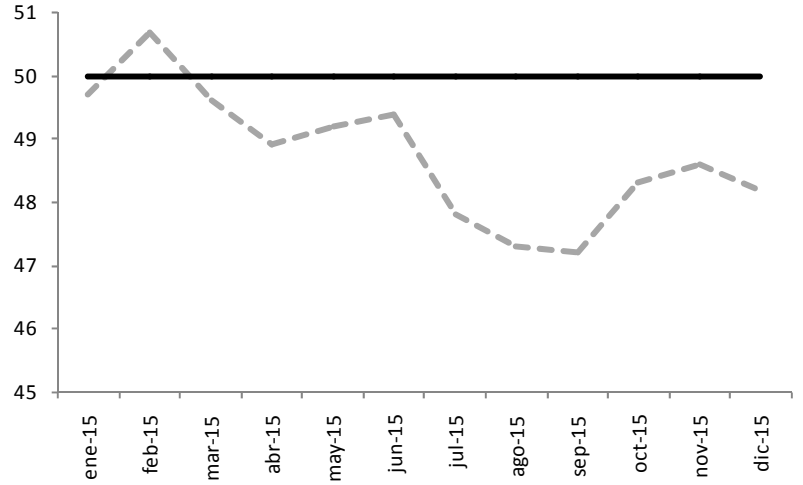
Otro importante indicador económico a considerarse tiene que ver con el índice de precios al consumidor (IPC). A inicios del 2015, las autoridades de China se plantearon como objetivo un alza del 3% en este índice, 0,5 p.p. por debajo de la meta del año anterior. Sin embargo, como se observa en el Gráfico 1.16, la tasa de inflación interanual se ubicó muy por debajo de la

[12] Elaborado por la consultora Markit.

línea del 3%, alcanzando el valor mínimo en enero (0,8%[13]) y el máximo en agosto (2%). La desaceleración económica y la caída del precio de los commodities explican este comportamiento del IPC.

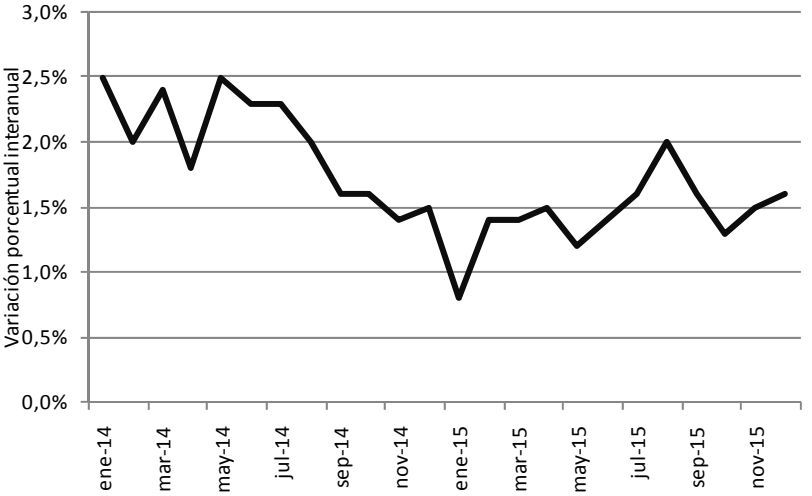
Ante los malos desempeños bursátiles y de precios que se presentaron durante el año, una de las medidas tomadas por el Banco Central de China consistió en sucesivos recortes de las tasas de interés. Desde noviembre de 2014, el banco bajó el tipo de interés de referencia (tasa a la que el Banco Central le presta a los bancos) en seis ocasiones, pasando del 5,60% de fines del 2014 al 4,35% a fines del año 2015. No obstante, es probable que durante el 2016 el gobierno adopte medidas adicionales para contrarrestar la desaceleración económica y de precios.

Gráfico 1.15: Índice PMI manufacturero de China. Año 2015



Fuente: IIE sobre la base de Markit.

Gráfico 1.16: Índice de precios al consumidor de China. Periodo ene-14 a dic-15



Fuente: IIE sobre la base de National Bureau of Statistics of China.

[13] Menor ritmo de crecimiento en más de 5 años.

1.2.3.2 Brasil

Luego de un año 2014 de estancamiento económico y empeoramiento general de las variables macroeconómicas brasileñas (inflación, déficit fiscal, cuentas externas), el equipo económico que asumió a comienzos de 2015 con el segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff comenzó una serie de reformas y ajustes con el fin de corregir los desequilibrios existentes: aumento de algunos impuestos, disminución del gasto público, aumento de tarifas de servicios públicos bajo el control del gobierno, aumento continuo de la tasa de interés de referencia (Selic) por parte del Banco Central, y no intervención directa ante la depreciación de la moneda.

Las medidas planteadas se enfrentaron a una fuerte resistencia tanto por parte de partidos políticos opositores como del partido de gobierno (Partido de los Trabajadores) y sus aliados. En este marco de dificultades económicas cobró una importancia creciente durante los primeros meses de 2015 el escándalo de corrupción en la petrolera estatal Petrobras, el llamado escándalo del "Petrolão", que consistió en el desvío de millonarias sumas de fondos públicos a grandes empresarios y políticos brasileños de alto rango.

Las investigaciones por las causas de corrupción significaron una dificultad extra en la implementación de los planes económicos del gobierno. Muchas de las medidas planteadas debían ser aprobadas por el Poder Legislativo, por ejemplo, en la Ley de Presupuesto, por lo que se produjo una fuerte tensión política ante las denuncias que recibieron los legisladores.

Luego de arduos debates fue aprobado el paquete de medidas propuesto por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, las medidas no llegaron a resolver en el transcurso de 2015 los problemas para los que fueron diseñadas.

El déficit fiscal del Gobierno Central (Tesoro, Banco Central y Seguridad Social) continuó aumentando. Tras haber registrado en 2014 el primer resultado negativo en dieciocho años (R$-17 mil millones), en 2015 el déficit alcanzó R$115 mil millones (un 1,94% del PBI solo teniendo en cuenta el Gobierno Central). El fuerte aumento del déficit se debió a un crecimiento de los ingresos totales del 2,1% en el año (aunque se esperaba un crecimiento mucho mayor que no se concretó ante la caída en la actividad económica y el precio del petróleo), mientras que los gastos aumentaron 11,6%, con un importante aumento de los gastos en Seguridad Social.

Cuadro 1.3: Resultado primario del Gobierno Central de Brasil

	Resultado primario del Gobierno Central (R$)
2011	93.525 millones
2012	88.263 millones
2013	76.993 millones
2014	-17.211 millones
2015	-114.985 millones

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Hacienda de Brasil.

Las dificultades políticas para implementar un plan de reacomodamiento de las cuentas públicas y la falta de resultados se sumaron a varias reducciones de la meta presupuestaria: de 2% del PBI de superávit presupuestado a comienzos de 2015 se redujo a 1,3%, luego a 0,15% en junio, más tarde se presupuestó un déficit de cerca del 1% del PBI y en diciembre un déficit del 2%. La idea detrás de las primeras modificaciones de las metas fue sincerar la situación fiscal del país y prometer objetivos alcanzables. Sin embargo, las interpretaciones del mercado fueron diferentes: se interpretó que la economía brasileña estaba peor de lo que se creía y

por ese motivo no era posible alcanzar las metas y que el gobierno no tenía la capacidad de cumplir sus compromisos.

En un clima de descreimiento acerca de la capacidad del gobierno de guiar un proceso para salir de la delicada situación económica y de un malestar político que se tradujo en niveles mínimos de apoyo a la gestión de la presidente, los índices de confianza de consumidores y empresarios decayeron marcadamente.

Con la generalizada percepción de perspectiva negativa de la economía brasileña se produjo una fuerte contracción de la demanda doméstica. En particular, es marcada la caída en el consumo privado, la inversión y las importaciones (ver Cuadro 1.4). La reducción en el gasto público fue muy acotada de acuerdo a las estimaciones de la Fundación Getulio Vargas (con datos oficiales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE – hasta el tercer trimestre de 2015). Por último, la depreciación del real generó un incentivo al crecimiento de las exportaciones a pesar de que los precios de los principales productos de exportación de Brasil se encontraron significativamente por debajo de los registrados en la última década (ver más adelante).

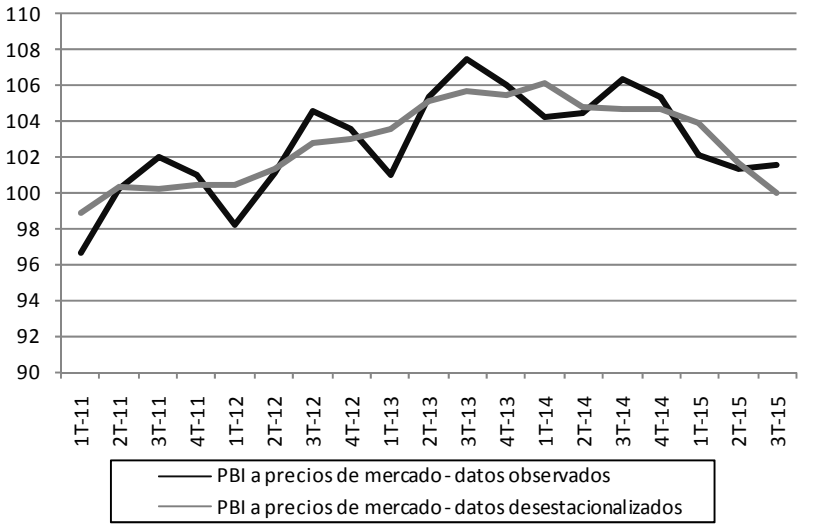
Cuadro 1.4: Variación anual del PBI de Brasil por componentes. Estimación año 2015

Componente del PBI	Var. PBI 2015/2014
Consumo de las familias	-3,50%
Gasto público	-0,10%
Formación Bruta de Capital Fijo	-13,30%
Exportaciones	3,50%
Importaciones	-14,70%
PBI	-3,70%

Fuente: IIE sobre la base de IBGE y Fundación Getulio Vargas.

En suma, el PBI brasileño habría terminado el año 2015 con una disminución del 3,7% respecto a 2014. En los primeros tres trimestres del año para los que existen datos oficiales provistos por el IBGE la caída interanual del producto fue de 3,2%. En la medición del PBI desestacionalizado, los tres primeros trimestres del año mostraron caídas respecto al trimestre inmediato anterior: -0,8% en el primero, -2,1% en el segundo y -1,7% en el tercero. Las estimaciones de la Fundación Getulio Vargas indican una caída trimestral desestacionalizada en el cuarto trimestre de 2015 del 1%, reforzando la percepción de que Brasil continua inmerso en una crisis económica de la que no se puede recuperar.

Gráfico 1.17: Índice de PBI a precios de mercado de Brasil. Datos observados y desestacionalizados. Índice base 2011=100



Fuente: IIE sobre la base de IBGE.

La fuerte caída en el nivel de actividad en Brasil durante 2015 tuvo su correlato en el mercado laboral. De esta forma, la tasa de desempleo medida por la Pesquisa Mensal de Emprego del IBGE alcanzó en diciembre 2015 el 6,9%, cuando en diciembre de 2014 era de 4,3%. El valor de diciembre de 2015 se convirtió en el mayor de la serie para dicho mes desde el año 2007, cuando alcanzó el 7,4%.

Al considerar las tasas de desempleo medias para cada año, se observa en 2015 el mayor aumento interanual de la serie histórica que comienza en marzo de 2002 (+2% respecto a la media de 2014). El desempleo medio en 2014 fue del 4,8% de la población económicamente activa, mientras que en 2015 llegó al 6,8%.

En el mencionado contexto de fragilidad económica que se fue agravando en el transcurso del año, los escándalos de corrupción y fragilidad política del gobierno, sumados a la expectativa por el aumento de tasas de interés en los Estados Unidos, generaron una fuerte salida de capitales de Brasil, de forma similar a otros países emergentes aunque de manera agravada por la situación interna. Un fuerte determinante de esto fue la pérdida del grado de inversión por parte de dos de las tres calificadoras de deuda internacionales más importantes. Standard &Poor's rebajó la calificación de deuda de Brasil de BBB- a BB+ en septiembre y Fitch de BBB- a BB+ en diciembre, luego de anteriores empeoramientos, pasando a entrar la deuda brasileña para ambas calificadoras dentro de la clarificación de "especulativa".

La salida de capitales del país forzó una fuerte depreciación del real brasileño, continuando la tendencia que comenzó en septiembre de 2014 ante la incertidumbre por las elecciones y la política monetaria norteamericana. A finales de septiembre de 2015 el real tocó su valor mínimo desde 2001, 4,24 reales por dólar. A partir de esa fecha la cotización de la moneda brasileña se estabilizó entre 3,70 y 4 reales por dólar, cerrando el año a 3,90.

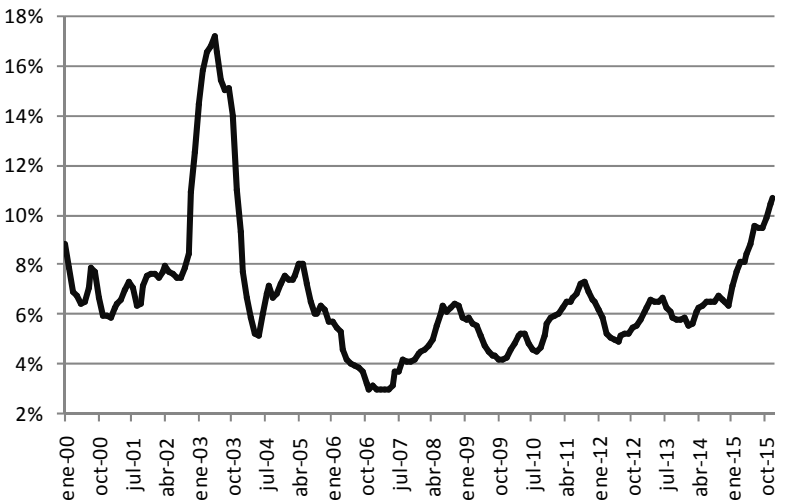
La devaluación anual del real en 2015, considerando los precios del último día hábil de cada año, fue del 47%, mientras que la cotización promedio anual de 2015 del real fue 42% superior al promedio del año anterior (3,34 y 2,35 reales por dólar respectivamente).

Gráfico 1.18: Tipo de cambio en Brasil. En reales por dólar. Periodo 2015

Fuente: IIE sobre la base de BCB.

La fuerte depreciación del real, sumada a los esfuerzos del gobierno por reducir el déficit fiscal mediante reducción de subsidios y aumento en los precios de los bienes administrados llevó a un aumento de la inflación, que ya durante 2014 se había mantenido elevada para las metas que mantiene el Banco Central (inflación de 4,5% anual, con una tolerancia de 2 puntos porcentuales hacia arriba o hacia abajo). La inflación en 12 meses medida por el Índice de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) cerró el año en un valor de 10,67%, el máximo desde el año 2003, tras mantener una tendencia alcista a lo largo de todo el 2015.

Gráfico 1.19: Tasa de inflación (IPCA) acumulada en 12 meses en Brasil



Fuente: IIE sobre la base de IBGE.

El aumento en la inflación, principal preocupación del Banco Central de Brasil, llevó a que la autoridad monetaria elevara la tasa de interés de referencia (tasa Selic) en 2 puntos porcentuales entre febrero y julio. La tasa Selic objetivo, que estaba en 12,25% anual en los primeros meses del año fue aumentada mes a mes hasta llegar en julio al 14,25%, valor en el que se mantuvo hasta diciembre. De esta forma, el Banco Central mostró su compromiso con el

mantenimiento del valor de la moneda, aunque con su política monetaria tuviera efectos contractivos sobre la alicaída economía brasileña.

En lo respectivo al sector externo, Brasil recuperó el superávit comercial que en 2014 había perdido por primera vez desde 1998. El déficit fiscal en 2014 había sido, a valores FOB, de US$4.054 millones, mientras en 2015 se alcanzó un superávit de US$19.685 millones (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior). Tanto las exportaciones como las importaciones disminuyeron durante el año, aunque las últimas lo hicieron en un porcentaje mayor, lo que llevó a alcanzar el resultado positivo. Específicamente, las exportaciones disminuyeron un 15% mientras que las importaciones lo hicieron en un 25%.

La principal causa de la caída de las exportaciones puede encontrarse en la baja en el precio de las commodities: el índice de precios de exportación de commodities IBRE de la Fundación Getulio Vargas muestra una caída del 29% entre 2014 y 2015. En cuanto a las importaciones, la fuerte caída de la actividad económica y la depreciación del real, que encareció los productos importados, fueron los motivos más importantes de la disminución.

1.2.4. Una mirada a través de los mercados

1.2.4.1 Mercados Financieros

Uno de los indicadores más importantes que se utiliza para analizar la evolución de los principales mercados financieros mundiales es el índice MSCI[14]. El Gráfico 1.20 muestra el desempeño del índice durante 2015 para el grupo BRIC, los mercados emergentes, la Eurozona y Estados Unidos. Si bien el rendimiento fue negativo en todos los casos, pueden observarse algunas diferencias. Para el caso de EEUU, el índice cayó un 1%, contrastando el rendimiento del 11% que había presentado en el 2014. Por otro lado, el BRIC, las economías emergentes y la Eurozona mostraron caídas del 16%, 17% y 3%, respectivamente.

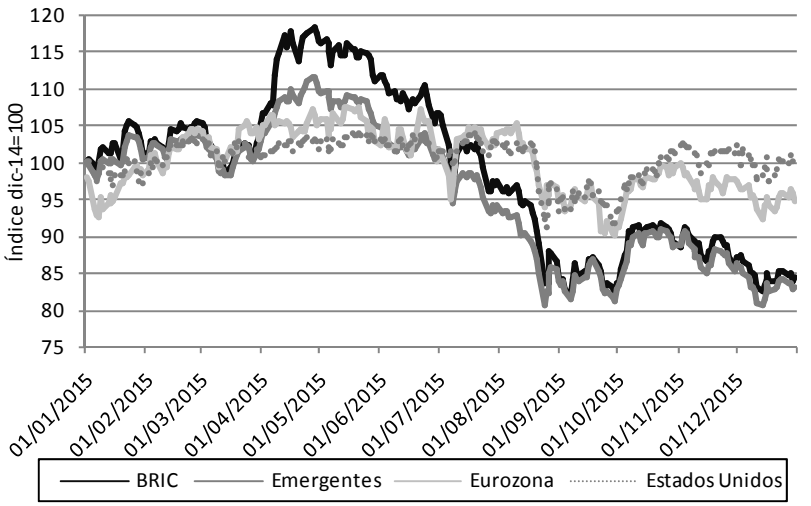
Estos resultados no son independientes del desempeño que tuvieron las economías analizadas. Como se mencionó anteriormente, fue un año complicado para la mayoría de los países de economías emergentes y, en particular, para sus principales representantes, es decir, el grupo BRIC. La caída del índice en ambos casos fue superior a la observada el año anterior (6%, BRIC y 5%, economías emergentes) reflejando el menor dinamismo económico y las perspectivas negativas en cuanto al precio de las materias primas.

Con respecto a la Eurozona, el índice MSCI mostró una caída menor a la que se observó en 2014, lo que pone de manifiesto la recuperación económica y las mejores perspectivas de la región. Sin embargo, los riesgos deflacionarios que aún persisten en la zona sumados a la alta volatilidad que tuvo la bolsa de Shanghái durante el año, fueron un factor determinante para explicar el rendimiento negativo de los mercados bursátiles.

El mejor desempeño del mercado financiero se dio en Estados Unidos. Si bien el resultado fue negativo y estuvo lejos del 11% alcanzado el año anterior, el índice refleja el fortalecimiento de la economía estadounidense y el menor riesgo de sus activos en comparación con los demás países considerados. No obstante, una tasa inflacionaria por debajo de la meta dispuesta y las peores perspectivas sobre la economía de China repercutieron en los mercados financieros del país norteamericano.

[14] El índice MSCI es un índice de capitalización bursátil que sirve para medir el desempeño del mercado de acciones de los países que conforman cada grupo. El índice MSCI de mercados emergentes contempla 23 mercados emergentes y el índice MSCI Eurozona (denominado índice MSCI EMU) considera 10 mercados desarrollados de la Eurozona.

Gráfico 1.20: Índice MSCI de mercados de economías desarrollados y emergentes. Índice base dic-14=100. Año 2015

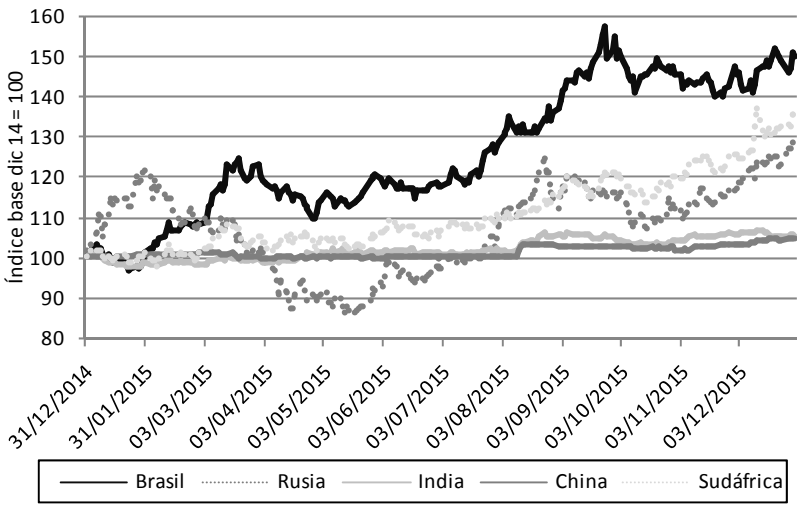


Fuente: IIE sobre la base de MSCI.

Durante el 2015, el dólar estadounidense se fortaleció con relación al resto de las monedas, lo que se vio reflejado no solo en las devaluaciones de las divisas de distintos países sino también en el aumento de las tasas de interés que efectuó la Fed en diciembre. Con el fin de ganar competitividad e incentivar sus exportaciones, se produjo una "guerra de monedas" en la que participaron tanto economías avanzadas como las emergentes, con la particularidad de la devaluación de China (la mayor en 20 años) que produjo preocupación a nivel mundial.

El Gráfico 1.21 presenta la evolución de las monedas de las cinco principales economías emergentes que conforman el grupo BRICS. En el último año, el real brasileño se depreció un 47% respecto del dólar, el rublo ruso un 26%, la rupia india un 5%, el yuan chino un 4% y el rand sudafricano un 34%.

Gráfico 1.21: Evolución de la cotización de divisas de países emergentes. Periodo 31/12/2014 a 31/12/2015



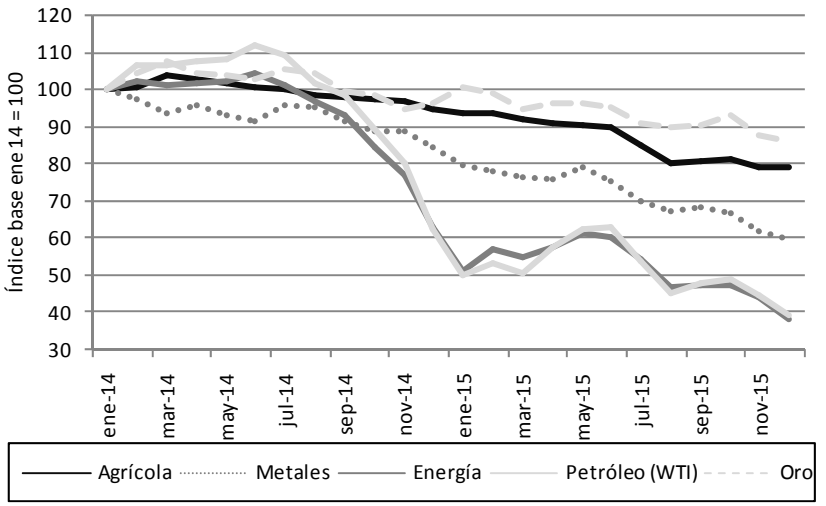
Fuente: IIE sobre la base de Investing.com y Fed.

1.2.4.2 Mercados de commodities

Uno de los temas de mayor repercusión en 2015 tuvo que ver con la evolución de los mercados de commodities. Como puede observarse en el Gráfico 1.22, durante el último año se mantuvo la tendencia negativa que arrastraban los precios de los principales commoditites. Los commodities agrícolas[15] perdieron un 16% de su valor, mientras que el precio de los metales[16] y de la energía[17] cayó en casi 30% y 40%, respectivamente. Dentro de este último rubro se destaca la caída del 37% en el valor del barril de petróleo (WTI).

Este comportamiento encuentra su explicación en la desaceleración económica que se produjo a lo largo del último año en muchos países importadores de materia prima, principalmente China, que se sumaron a los problemas de una mayor oferta que se venían arrastrando. Estos fenómenos tuvieron un doble impacto negativo sobre los precios y todo indica que la situación no se modificará en el corto plazo.

Gráfico 1.22: Índice de precio de commodities. Periodo ene-14 a dic-15



Fuente: IIE sobre la base de FMI, U.S. Department of Energy y London Bullion Market Association.

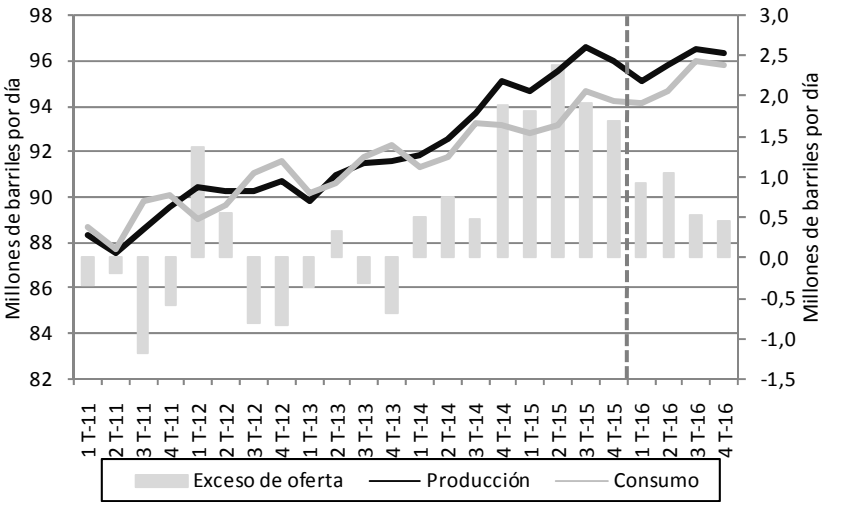
Tal como se mencionó, los commodities de la energía fueron los que sufrieron la mayor caída en su precio durante el 2015. Como puede observarse en el Gráfico 1.23, a la oferta creciente que se viene registrando en los últimos años, se le suma una demanda debilitada en los últimos dos. Entre el primer trimestre del 2011 y el cuarto trimestre del 2015, la producción mundial de combustibles líquidos pasó de 88,36 millones a casi 96 millones de barriles por día, mientras que el consumo mundial aumentó desde 88,71 millones de barriles por día hasta 94,28 millones. Este exceso de oferta comienza a acelerarse a partir del año 2014 hasta superar los 2 millones de barriles diarios a mediados del 2015, producto de una demanda más moderada. El incremento de esta brecha entre producción y consumo es la razón principal que explica la pérdida de valor de la energía.

A la derecha de la línea vertical punteada se encuentra la evolución pronosticada de acuerdo a la Administración de Información Energética (EIA, por sus siglas en inglés) de Estados Uni-

[15] El índice incluye madera, lana y algodón, caucho y cueros.
[16] El índice incluye cobre, aluminio, mineral de hierro, estaño, níquel, zinc, plomo y uranio.
[17] El índice incluye petróleo, gas natural y carbón.

dos. Si bien se espera que la brecha se achique, producto de la recuperación de las economías avanzadas importadoras de energía, aún persistiría el exceso de oferta.

Gráfico 1.23: Producción y consumo mundial de energía[18]. Periodo 1 T-11 a 4 T-16



Fuente: IIE sobre la base de EIA.

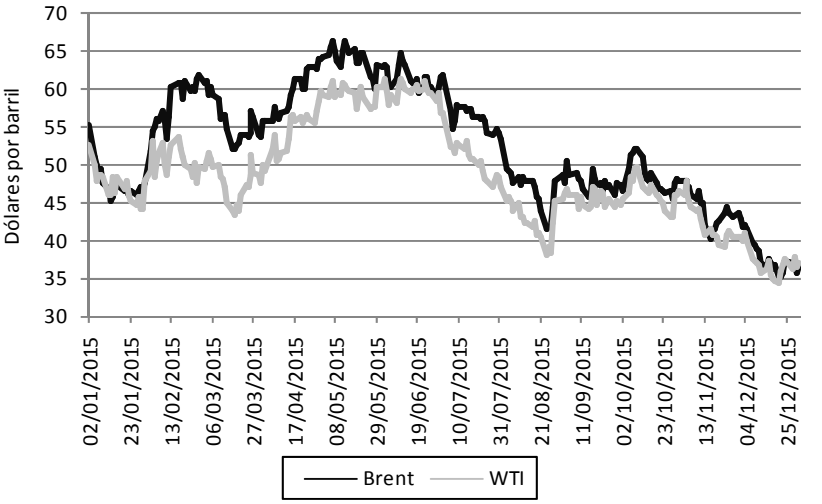
Dentro de los commodities de energía, dos de las variables más importantes a tener en cuenta son el precio del barril del petróleo Brent y el WTI. El Gráfico 1.24 muestra la evolución decreciente del valor del petróleo en ambos casos. En diciembre del 2015, el precio promedio diario del barril de petróleo Brent cayó un 40% con relación al mismo mes del año anterior, mientras que para el precio del petróleo WTI la caída fue del 38%.

En los últimos años, Estados Unidos ha incrementado notablemente su producción de petróleo crudo a la vez que ha disminuido sus importaciones (ver Gráfico 1.25). Entre 2008 y 2014, la producción creció casi un 75% mientras que las importaciones se redujeron en un 25%. Lógicamente, este panorama debe ser considerado a la hora de analizar las razones que explican la caída en el valor de este commodity a nivel internacional, puesto que Estados Unidos se ha consolidado como una potencia en materia de producción energética.

Tras el fracaso de la reunión de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) en diciembre de 2015, en la cual los miembros no acordaron sobre el nivel de producción conjunta, las perspectivas lucen poco alentadoras para el comienzo del 2016.

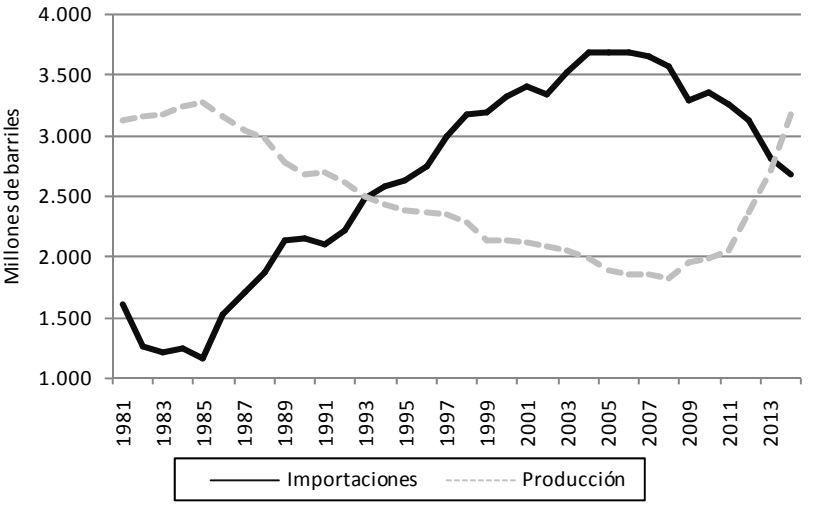
[18] Incluye petróleo (crudo y productos de refinanciación de petróleo), gas natural líquido, biocombustibles y líquidos derivados de otras fuentes de hidrocarburos. No considera el gas natural licuado (GNL) y el hidrógeno líquido.

Gráfico 1.24: Precio internacional del petróleo[19]. Periodo 2015



Fuente: IIE sobre la base de Fed.

Gráfico 1.25: Producción e importación de petróleo en los Estados Unidos. Periodo 1981 a 2014



Fuente: IIE sobre la base de EIA.

1.2.5 Perspectivas 2016

Siguiendo la actualización del informe Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, efectuada en enero de 2016, se proyecta para el año entrante un mayor dinamismo económico en las principales economías, tanto avanzadas como emergentes, con tasas de crecimiento superiores a las observadas en 2015. Se destacan, como se mencionó anteriormente, la desaceleración en China y la continuidad de la recesión en Brasil y Rusia.

[19] WTI (West Texas Intermediate) corresponde al precio del petróleo extraído en el golfo de México. Brent corresponde al precio del petróleo extraído en el Mar del Norte, Europa.

Cuadro 1.5: Proyecciones de crecimiento económico

	2015	2016
Economía mundial	3,1%	3,4%
Economías avanzadas	1,9%	2,1%
Estados Unidos	2,5%	2,6%
Eurozona	1,5%	1,7%
Japón	0,6%	1,0%
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	4,0%	4,3%
América Latina	1,3%	2,2%
Brasil	-3,8%	-3,5%
Rusia	-3,7%	-1,0%
China	6,9%	6,3%
India	7,3%	7,5%

Fuente: IIE sobre la base de FMI[20].

No obstante, es sabido que estas cifras son preliminares y pueden ser modificadas si durante el año se producen variaciones inesperadas en numerosos ámbitos de relevancia a considerar. Entre los que se pueden mencionar se encuentran la evolución de los precios de las materias primas, potenciales subas en las tasas de interés de Estados Unidos, los riesgos de deflación en gran parte de las economías avanzadas y una mayor desaceleración de China.

1.3 Nivel de actividad

1.3.1 Panorama general

La economía argentina atravesó durante el año 2015 por un sendero de gran incertidumbre. Luego de un 2014 signado por un panorama económico de estanflación, con un PBI que descendió un 2,6% y un nivel de precios que aumentó al 38%, durante 2015 se logró una recuperación de 1,7% y los precios tuvieron una variación anual del 28,5%. Si bien se observa una recuperación del PBI, debe destacarse que la comparación interanual se hace contra un año de profunda recesión, por lo cual es habitual que la economía tenga un efecto rebote. En cuanto a los precios, la mayor calma se debe a que en los primeros meses del año 2014 se produjo una devaluación que no demoró en trasladarse a precios. Por su parte, el año 2015 se caracterizó por mantener un tipo de cambio con muy pocas variaciones hasta el último mes del año, fenómeno que junto al debilitamiento sufrido por la economía en el año previo contribuyó a mantener los precios bajo relativo control.

En cuanto a la restricción externa, durante 2015 se profundizó el atraso cambiario que la economía venía arrastrando desde 2012.En tal sentido debido al bajo precio del dólar en términos relativo, el país siguió mostrando una escasez de divisas que se vio aún más perjudicada por el aumento de los salarios reales, los cuales permitieron al público sumarse a la corriente de demanda de moneda extranjera. Como consecuencia los sectores exportadores perdieron rentabilidad y las restricciones al acceso de divisas continuaron reforzándose, siendo los sectores dependientes de la importación los más perjudicados.

[20] Fondo Monetario Internacional (enero de 2016).

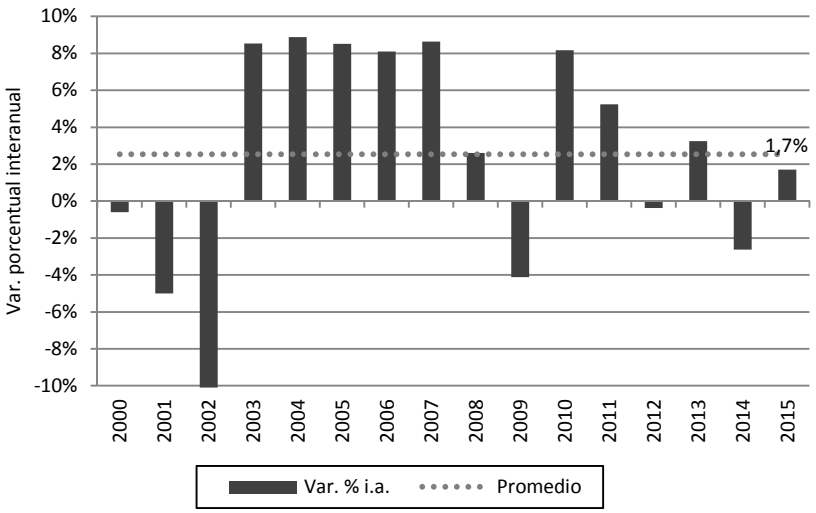
1.3.2 La economía Argentina

Tras dejar atrás un año 2014 muy negativo en materia económica, con un PBI decreciendo al 2,6% y una tasa de inflación que se ubicó en torno al 38%, el nivel de actividad logró repuntar en un 1,7%[21] en 2015.

Si bien se presenta como una recuperación, la economía aún acumula una retracción del 0,9% respecto al nivel con el que inició 2014 e incluso se encuentra aproximadamente cuatro puntos porcentuales por debajo del crecimiento acumulado en 2013. De esta forma, más allá de algunas oscilaciones de corto plazo, la tendencia de largo plazo de la economía se encuentra claramente estancada desde hace cuatro años.

A continuación, en el Gráfico 1.26 se muestra la variación anual del índice general de actividad de OJF&Asociados, que actúa como variable coincidente del Producto Bruto Interno y que permite reflejar con mayor claridad lo expuesto en las líneas anteriores.

Gráfico 1.26: Índice General de Actividad. Variación porcentual interanual



Fuente: IIE sobre la base deOJF&Asociados.

Vale aclarar que a partir del año 2007 y con la intervención del INDEC, las estadísticas concernientes al sistema de cuentas nacionales han sufrido importantes cambios, es por ello que se utiliza información de fuentes privadas que en el pasado han mostrado altísima correlación con las fuentes públicas.

1.3.3 Indicadores de nivel de actividad

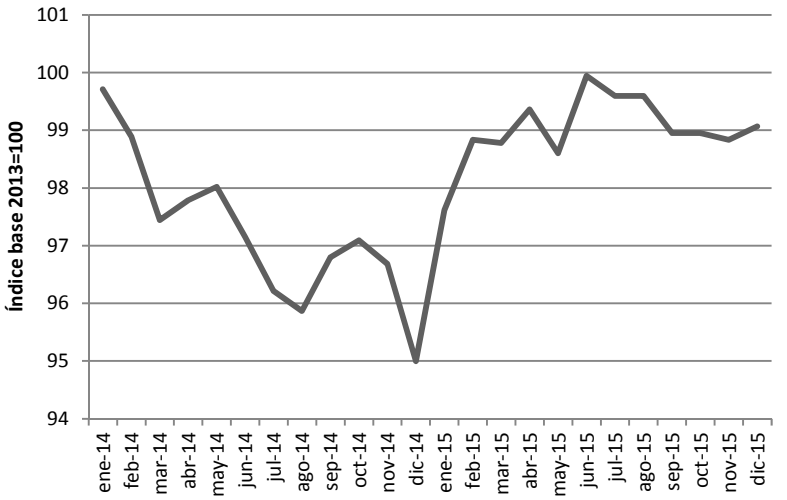
La economía argentina vivió durante el 2015 una recuperación según lo evidenciado por los indicadores de nivel de actividad. Como puede verse en el Gráfico 1.27, que toma como base el nivel de actividad promedio del año 2013, durante el año 2014 se produce una profunda contracción económica. Entre los causales de dicha caída se encuentran la devaluación del peso del 23% en el mes de enero de dicho año, un incremento de la tasa de interés, una retracción del crédito en la economía, las restricciones a las importaciones y la caída del salario real. Sin embargo, comenzado el año 2015, se vislumbra una clara recuperación, principalmente en los primeros seis meses del año. Este repunte de la actividad estuvo ligado a ligeras soluciones que se dieron en el plano coyuntural. Como el primero de ellos, pueden mencio-

[21] Según datos de OJF&Asociados.

narse los acuerdos de swap cambiario con China y los acuerdos de liquidación de divisas con las ceraleras que realizó el gobierno durante los últimos meses de 2014 y que permitieron a la economía disponer de dólares frescos a principios de 2015. Por otra parte, desde mediados de 2014 se impulsaron distintos planes destinados a fomentar el consumo que tuvieron mucho éxito durante 2015. A esto se le debe añadir que luego de tener una retracción de más de 2,5 p.p., los precios tienden modificarse con menos intensidad, esto hizo que durante 2015 las paritarias salariales cerraran a mediados de año por encima de la inflación, permitiendo una recuperación de salarios reales.

A pesar de la leve recuperación, queda en evidencia que todas las medidas aparecen como netamente coyunturales. Sin embargo, cabe mencionar que la economía argentina continuó atravesando una escasez de dólares que generó ineficiencias en la asignación de los recursos. Esta es la principal razón de la recesión o muy bajo crecimiento padecido en los últimos años y que coincide plenamente con la instauración del cepo cambiario. En el Gráfico 1.27se muestra la evolución del Índice General de Actividad (IGA) para los últimos dos años.

Gráfico 1.27: Indicadores del Nivel de Actividad. IGA*



* Nota: En el gráfico se muestra la serie según la medición desestacionalizada.
Fuente: IIE sobre la base de OJF.

Al analizar con mayor profundidad el año 2015, el gráfico es más que elocuente al dejar en claro que la recuperación de la actividad se vivió durante el primer semestre. En tal sentido, si se compara de forma interanual, los primeros seis meses del año 2015 arrojaron una mejoría del 0,6% respecto a igual periodo del año anterior. Pero, si la comparación se hace en términos desestacionalizados respecto al semestre inmediato anterior, la variación positiva asciende al 1,7%. Los resultados observados están ligados a que la recesión económica se agravó en 2014 en la segunda mitad del año, hasta ese momento se preveía un inminente acuerdo con el grupo de acreedores identificados como "*hold-outs"* o fondos buitres y la economía funcionaba con esa premisa. Sin embargo, lo mencionado no sucedió y la recesión se agravó aún más, de hecho durante el tercer trimestre de 2014, la economía cayó más del 4,4% en términos interanuales y en el siguiente trimestre la actividad volvió a contraerse por encima del 4%. De esta manera, al comparar el primer semestre de 2015 donde también se adicionó una cosecha agrícola récord, respecto a tan mala segunda parte de 2014, las variaciones son altamente positivas.

Atravesada la primera mitad de año, los problemas de fondo de la economía volvieron a escena. La escasez de divisas resultante del atraso cambiario y la imposibilidad del país de recu-

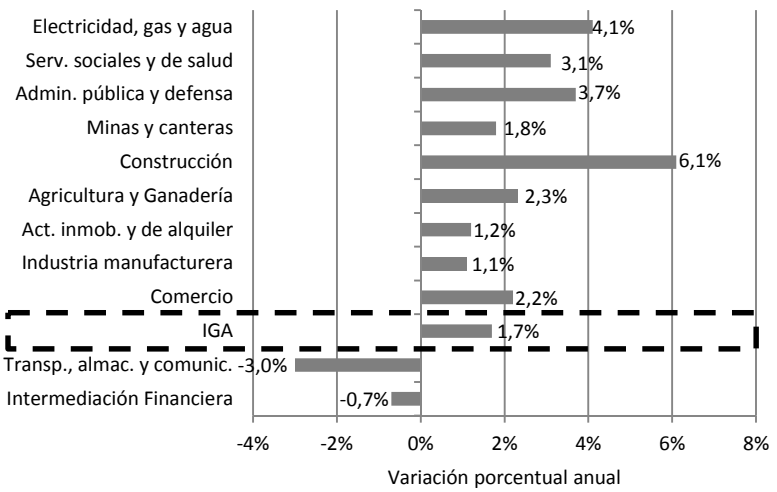
rrir a los mercados de créditos por encontrarse en cesación de pagos, generaron como resultado un aumento en las restricciones para la importación. Por otra parte el inicio de las contiendas electorales reflotó las especulaciones respecto al valor del dólar y redujeron la confianza de las personas. A esto se sumaron los anuncios por parte de Brasil, principal socio comercial, de que no podría cumplir sus metas macroeconómicas y que agravaron su ya delicada situación. Este contexto de incertidumbre se fue profundizando a medida que se acercaba el recambio presidencial, y junto a la incertidumbre volvió a tomar protagonismo el aumento de precios. De hecho luego de un 2015 donde la inflación promedio mensual fue del 1,8% hasta noviembre, se vivió una aceleración notoria de precios en el último mes del año que se estima alcanzó un 6,5%[22] luego de la liberación de los controles sobre el mercado cambiario.

Descripto el cuadro de situación, el nivel de actividad medido mensualmente en términos desestacionalizados mostró de manera recurrente variaciones negativas durante la segunda mitad del año y el semestre cerró solo 0,3% por encima del primero. De hecho luego de que se acumulen tres trimestres consecutivos de mejoras en la actividad, el cuarto trimestre de 2015 volvió a mostrar una variación negativa respecto al periodo inmediato anterior que alcanzó -0,4%.

La recuperación en la actividad respecto al año 2014 afecto casi de manera unánime a los distintos sectores de la economía. Esto contrastó con dicho año en el cual hubo una notoria diferencia entre los sectores relacionados al sector privado, que sufrieron mermas de importancia; mientras que los sectores ligados al estado se mantuvieron expansivos.

En el Gráfico 1.28 se observa el IGA desagregado por sectores de la economía para dejar reflejado con claridad el comportamiento de los mismos a lo largo del año.

Gráfico 1.28: IGA desagregado. Variación acumulada 2015



Fuente: IIE sobre la base de OJF&Asociados.

Después de ser el sector más golpeado en 2014 con una caída del 4,6%, el sector comercial logró recuperar 2,2% en el año 2015. A pesar de que las ventas continúan de forma acumulada por debajo de los niveles de 2013, la mejora del poder adquisitivo que se vivió durante el transcurso del año por la desaceleración de la inflación benefició las ventas internas. Sin embargo, las ventas mayoristas que están influenciadas por el comercio exterior no corrieron la

[22] Según Índice de Precios del Gobierno de San Luis.

misma suerte. El atraso cambiario que se vivió durante gran parte de 2015 sumando a la caída de la actividad en el principal socio comercial del país jugó de manera negativa a las ventas externas.

Otro sector que repuntó levemente luego de caer en el orden del 4,5% durante 2014 fue la industria manufacturera. De todas maneras, la mejora del 1,1% en el acumulado anual está más relacionada a que la caída encontró su piso y se produjo un efecto rebote que a una mejora genuina de las condiciones industriales. En tal sentido, en gran parte del año 2015 continuaron presentándose los mismos problemas que sustrajeron competitividad a la industria manufacturera argentina: atraso cambiario, restricciones a la importación, alta presión impositiva y laboral. Un fiel reflejo delo anterior es la situación de la industria automotriz, el principal responsable de la caída en 2014 y que durante 2015 volvió a retraer su producción en un 12%. Este sector se vio directamente afectado por las trabas a la importación de insumos, por los elevados costos internos de los servicios y la falta de competitividad cambiaria. En tal sentido al depender en gran parte de las exportaciones, muchos automóviles de fabricación nacional quedaron fuera de los mercados internacionales, lo que sumado a la crisis brasileña terminó con minar las ventas al exterior.

El rubro intermediación financiera, uno de los de mayor crecimiento de los últimos 10 años, volvió a mostrar una caída del 0,7% durante 2015. Si bien este número no es significativo, toma mayor relevancia cuando se lo añade a un año 2014 donde la caída fue del 4,5%. En tal sentido se pone de evidencia el impacto sobre el margen financiero que han tenido los topes de tasas (tanto activas como pasivas) introducidas por el Banco Central en el año 2014. De todas formas, no solo las regulaciones del BCRA han reducido el beneficio de los bancos. El aumento de los gastos administrativos –en gran parte debido a subas salariales que componen uno de los principales rubros de las entidades financieras– y la imposibilidad, desde el año pasado, de aumentar tarifas sin autorización del BCRA, han acortado los márgenes comerciales de estas entidades.

Por su parte el sector público se mantuvo expansivo al lograr un aumento de 37% del gasto corriente hasta noviembre de 2015, generando así un incremento en el déficit de las cuentas públicas aún mayor al presentado en 2014.

En lo que respecta al sector agropecuario, se observó una primera mitad de año excepcional. La cosecha gruesa de granos volvió a alcanzar un récord de producción y su entrada a los mercados impulsó la actividad. En esta línea, si bien el sector cierra el año con un crecimiento acumulado del 2,3%, en la primera mitad del año lo hacía a tasas superiores al 6,5%. El segundo semestre se vio más perjudicado porque las decisiones de siembra fueron menores al año anterior, la ganadería se vio perjudicada por inundaciones en distintas regiones del país y también se produjo una caída en la faena.

El 2015, la actividad de la construcción exhibió un desempeño más que destacado, alcanzando un nuevo récord de consumo de cemento. La obra pública electoral, el mayor dinamismo del Plan ProCreAr y la construcción como refugio inversor constituyeron los motores del crecimiento.

Para concluir, en líneas generales solo dos rubros de la economía sufrieron caídas en 2015 (transporte, almacenamiento y comunicaciones e intermediación financiera), mientras que los restantes rubros, que totalizan más del 90% del PBI vieron mejorar la situación respecto al año 2014. Aun así, muchos de los mismos se encuentran en una situación crítica y están lejos de vivir una situación auge y recuperación.

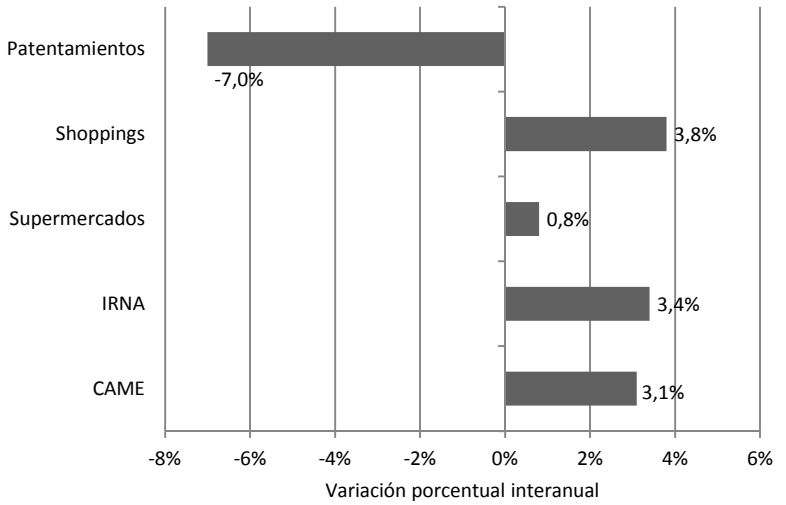
1.3.4 Indicadores de consumo

A lo largo de los últimos años el consumo se transformó en el principal motor de la economía argentina. Según los datos del PBI argentino para el segundo trimestre del año 2015, la participación del consumo privado dentro de la demanda global alcanzó el 70% mientras que si se le añade el consumo público este porcentaje asciende al 81,6%. De tal manera, lo que haya sucedido con la economía durante el año guarda total relación con la evolución anual de esta variable.

Muchas de los factores que durante 2014 contribuyeron de manera negativa con el consumo tomaron direcciones distintas en el último año. En primer lugar, las tasas de interés se mantuvieron relativamente estables y se impulsó el consumo con tarjetas de crédito. Además luego de caer durante 2014 se logró una recuperación del salario real en gran parte del año. El último comentario se refiere a que durante el mes de diciembre la inflación dio un gran salto que perjudicó el poder de compra de las personas. Por último en 2015, a diferencia del año anterior, el tipo de cambio se mantuvo estable en casi todo el periodo, produciéndose una devaluación ya entrado el último mes del año por lo que sus efectos sobre la economía se van a sentir recién en 2016.

El Gráfico 1.29 muestra la evolución anual de los patentamientos de automóviles, las ventas en shoppings centers y supermercados, los impuestos internos relacionados al nivel de actividad (IRNA) y las ventas de la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME). Tales variables aproximan el comportamiento del consumo y permite tener una visión desagregada del mismo.

Gráfico 1.29: Indicadores de consumo. Variación porcentual acumulada 2015*



*Nota: Todas las variables están expresadas en términos reales, deflactadas por IPC CABA cuando corresponda.
Fuente: IIE sobre la base de CAME, INDEC, MECON, CABA y Acara.

Después de vivir un año 2014 con un nivel de venta muy afectado por las malas condiciones macroeconómicas y los impuestos sobre los vehículos de gama media – alta; el patentamiento de automóviles volvió a caer en un 7% durante 2015. A pesar de ser el segundo año de caída consecutiva, debe remarcarse que en la segunda mitad del año se produjo una marcada recuperación en las ventas, en tal sentido si se analiza como venían las mismas hasta el mes de junio, la caída acumulada interanual superaba el 17%. Tal fenómeno encuentra su explicación en que muchos ciudadanos, ante las expectativas devaluatorias que generaba un posible cambio de signo político en el gobierno, decidieron adelantar consumo de bienes durables y que se encontraban sujetos a ser afectados por una corrección cambiaria. Esta mejora vivida

hacia finales de año podría contrastar con un primer semestre del año 2016 con bajo nivel de unidades comercializadas debido a la anticipación de compras.

El resto de las series que se analizan se relacionan más con el consumo de bienes necesarios o de segunda necesidad como lo son alimentos, vestimentas o electrodomésticos. Estos rubros que cayeron de manera homogénea durante 2014 lograron revertir la situación en 2015 y todos mostraron variaciones positivas. Esto se debe a que al ser bienes de mayor necesidad reaccionan con mayor velocidad e intensidad a modificaciones en el ingreso.

Ante el análisis individual, las ventas minoristas de las pequeñas y medianas empresas que se agrupan en CAME acumularon 12 meses de suba consecutiva en términos interanuales durante el año 2015. Este dato resulta alentador ya que las mismas venían de tres años consecutivos de caída en sus cantidades vendidas. Numéricamente, el aumento promedio mensual fue del 2,1% impulsado principalmente por el crecimiento en las ventas de electrodomésticos e indumentarias. En la explicación de este desempeño juega un rol preponderante las ventas con tarjetas de créditos junto a las promociones[23] que se ofrecieron durante gran parte del año.

En cuanto a los impuestos internos relacionados al nivel de actividad (IRNA), la variación acumulada durante el año 2015 una vez descontado el efecto de la suba de precios, ascendió a 3,4%. De esta manera, se logró revertir un 2014 donde la recaudación por los mismos disminuyó en términos reales.

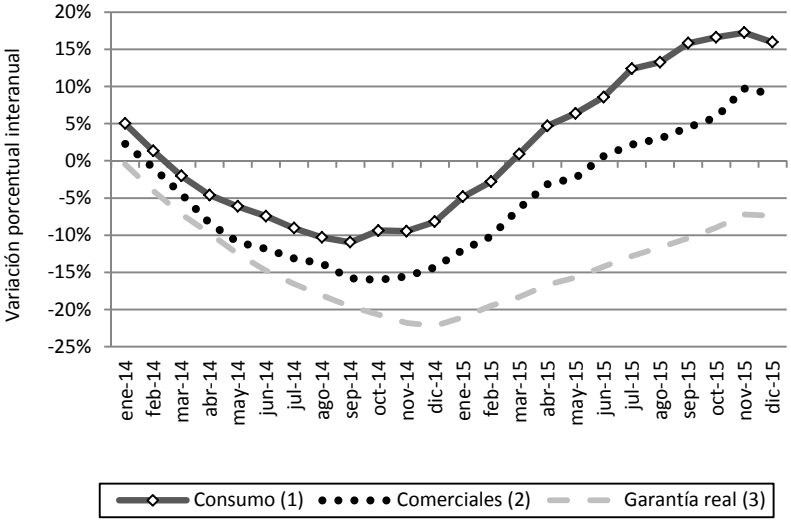
Entre los tributos que componen dicho indicador se encuentran el IVA interno que aumentó su recaudación en 2015 un 37%, y también el impuesto a los créditos y débitos bancarios y a los combustibles, los cuales aumentaron su recaudación en un 27%.

Por último y con datos publicados hasta el mes de octubre[24], las ventas de los supermercados aumentaban en términos nominales en un 27,8% y lograba superar por 0,8 p.p. el incremento en el nivel de precios. Si bien el crecimiento en términos reales no supera el 1%, debe aclararse que las ventas de los supermercados son menos sensibles a la variación de poder adquisitivo de la población por caracterizarse en artículos de primera necesidad. De hecho en 2014 a pesar de la gran caída que exhibieron los indicadores de consumo, las ventas de supermercados apenas descendieron por encima del 0,9%.

El mayor dinamismo del consumo estuvo muy ligado a un repunte en la demanda de crédito a las entidades financieras, provisto desde los estamentos gubernamentales mediantes diferentes planes a tasas accesibles. La tendencia decreciente que traían los préstamos reales en 2014logró revertirse en el transcurso del año 2015 para la mayor parte de categorías de crédito. En tal sentido, se denotó un crecimiento tanto en los préstamos destinados al consumo y los comerciales, en tanto que los préstamos con garantía real disminuyeron su monto de caída (ver Gráfico 1.30).

[23] Como por ejemplo el Plan Ahora 12.
[24] Último dato disponible. La declaración de emergencia estadística en el INDEC canceló todas las publicaciones posteriores a octubre.

Gráfico 1.30: Préstamos reales de las entidades financieras al sector privado*



Nota:(1) Personales + Tarjetas (2) Documentos + Adelantos + Otros (3) Prendarios + Hipotecarios
Nota: * Saldos promedios mensuales deflactado por IPC CABA.
Fuente: IIE sobre la base de MECON y Cuidad de Buenos Aires.

Es importante mencionar que, mientras en 2014 los préstamos de las entidades financieras al sector privado cayeron en términos reales un 9,2% en promedio, la tendencia decreciente pareció haber tocado su piso hacia los meses de noviembre y diciembre de aquel año. Desde ese momento, tal como se observa en el gráfico, los mismos comenzaron un periodo de recuperación liderado por el aumento de los préstamos personales para consumo. En términos reales el año 2015 cerró con un crecimiento promedio del 1,4% en términos interanuales acumulados. Sin embargo, cabe destacar el comportamiento dispar de los distintos tipos de financiamientos que ofrecen las entidades bancarias. Sin dudas, el principal motor de la recuperación fueron los préstamos con tarjeta de crédito, este rubro creció en promedio al 8,7% de manera mensual respecto al año anterior. En tal desempeño juega un rol fundamental los planes de ventas con tarjetas que fueron lanzados tanto a nivel nacional como desde los gobiernos provinciales, y que permitió la compra de diferentes artículos a tasas de interés nulas y con plazos de pagos que en algunos casos llegaron hasta 20 meses.

1.3.5 Perspectivas 2016

Luego de un año 2015 signado por la contienda electoral, y por lo cual no se tomaron muchas medidas transversales sino hasta ya elegido el nuevo gobierno, el año 2016 se presenta como un periodo de transición en donde el pasar de los meses actuará como escenario de prueba para las nuevas medidas económicas.

La agenda económica y financiera que heredo el gobierno entrante tenía entre sus puntos principales la negociación con los fondos buitres, el levantamiento del cepo al dólar y el atraso cambiario, pero también aparecen otras herencias, como el nivel de emisión, la suba de precios o el esquema tarifario.

En este sentido, no fue necesario demasiado tiempo para que comenzaran a realizarse anuncios referidos a los distintos ejes centrales y que marcaran la evolución de la actividad económica durante el transcurso del 2016. En primera instancia, y después de más de cuatro años desde su imposición, se procedió a la eliminación de los controles sobre el mercado cambiario. Los temores de que esto generara un *overshooting* sobre el valor del tipo de cam-

bio se disiparon con los anuncios de acuerdos con los sectores agrícolas exportadores para reforzar el total de dólares disponibles desde la autoridad monetaria. Por otra parte, para acompañar esta medida y contener el traspaso de pesos a dólares se aumentaron las tasas de interés de referencia. Así, la devaluación generada tras el sinceramiento cambiario rondó el 40%. Esta medida era una de las más esperadas por los sectores productores de bienes transables como también por los inversores, tanto locales como extranjeros y por ello se espera que durante 2016 el aporte de los mismos a la economía se vea fortalecido. En la performance que alcancen las exportaciones, la producción de industrias que veían recortado el acceso a insumos importados y el total de inversiones que se generen en el país, estarán los argumentos positivos para apuntalar el nivel de actividad.

Por otra parte, otro de los problemas de trasfondo de la economía argentina y que tiene la misma, y quizá más importancia que la restricción externa por ser una de sus causas, es el desequilibrio fiscal. El abultado déficit de las cuentas públicas, fue generado en gran medida por el aumento del gasto en subsidios económicos. Entre los mismos se destacan las grandes transferencias de dinero que el gobierno realiza a empresas proveedoras de servicios energéticos debido al atraso tarifario acumulado en los últimos años. El déficit, que en gran medida se financio con emisión monetaria, actuó como uno de las *fundamentals* principales para sostener el esquema inflacionario que atraviesa Argentina.

Ante este cuadro de situación, se presentó un nuevo esquema tarifario con la intención de sincerar la situación económica de las empresas de energía, el Banco Central comenzó a contraer la base monetaria usando como herramienta las tasas de interés más atractivas que se implementaron luego de la eliminación de los controles cambiarios y fueron revisadas muchas partidas de gastos de diferentes organismos estatales.

Si bien este conjunto de medidas tiene el objetivo de corregir los desajustes en materia de política externa, fiscal y financiera, el impacto sobre el nivel de actividad puede ser ambiguo en el corto plazo. La corrección del tipo de cambio, una medida tan anunciada como inevitable produce un aumento del costo de los productos transables en términos de moneda nacional. Por otra parte, el reordenamiento tarifario también atenta contra los costos, tanto de producción como en los costos de las familias. Si a esto se le adiciona la puesta en marcha de una política monetaria más sólida, de mayor credibilidad y por lo tanto menor laxitud, podría producir un impacto sobre el costo de vida con efecto negativo sobre el poder adquisitivo. Sin embargo, debe dejarse por sentado que la mayor parte de las medidas tienen el objetivo de ser por única vez, lo cual dependerá de la credibilidad que logre cosechar la administración nacional y sobre la cual serán de vital importancia las medidas de trasfondo respecto al manejo de las cuentas públicas y la política monetaria a lo largo del año.

Al igual que en los últimos años, tendrá un papel más que primordial la negociación salarial entre empresarios y sindicatos. Si se logra alcanzar un valor razonable y el traslado de costos a precios no se hace de manera desmesurada, probablemente se lograría un importante avance para combatir las presiones inflacionarias. Desde otra perspectiva, si las paritarias cierran en un nivel demasiado bajo se producirá una caída en el salario real, que si repite los efectos del año 2014 afectaran de manera negativa sobre el consumo y, dada la importancia de esta variable en la economía, sobre el nivel de actividad.

Por último, si bien el desequilibrio fiscal ha sido reconocido y se han comenzado a tomar lineamientos que tiendan a su corrección, Argentina goza de buenos indicadores en materia de endeudamiento externo. Esto brindará al nuevo gobierno, si logra arribar a buenos términos en la negociación con los *"hold-outs"*, la posibilidad de retornar a los mercados financieros internacionales y cubrir alguna parte del gasto con deuda externa. De esta manera la merma del gasto público podría tomar un camino más gradual que no tenga efectos negativos sobre la actividad.

En conclusión, los *drivers* positivos se relacionan a la reorientación de la economía hacia los sectores productivos y dependerá en gran medida de las inversiones que fehacientemente se realicen en Argentina durante 2016. Sin embargo, es probable que debido a los cambios necesarios para eliminar las distorsiones existentes, el consumo se vea resentido y el mercado interno pierda cierto grado de dinamismo. Por la gran participación que alcanzó este dentro de la economía en los últimos años, podría ocurrir que contrarreste los efectos expansivos que provengan de los sectores exportadores y las economías agrarias. En tal sentido, la economía podría acumular durante 2016 una variación que se encuentre en el intervalo de 0% a 1%.

1.4 Industria

1.4.1 Panorama general

Tras un año 2014 donde la industria tuvo la mayor pérdida en 12 años, la actividad industrial parece haber alcanzado un piso, ya que durante 2015 se detuvo esa abrupta caída aunque sin lograr recuperar el nivel de producción. Las complicaciones que arrastró el complejo industrial luego de la imposición del cepo cambiario durante el año 2011 no cesaron. A las dificultades para lograr la importación de insumos básicos se le adicionó un continuo aumento del atraso cambiario que, junto al aumento de la presión impositiva y laboral sacó a la industria argentina de la competencia internacional.

La pujanza que logró convertir a la industria en uno de los sectores más dinámico de la economía nacional luego de la crisis de 2001 y hasta el comienzo de la década de 2010 se diluyó en los últimos años, e incluso uno de los sectores de mayor crecimiento como fue el automotriz, volvió a presentar un balance deficitario en 2015 por segundo año consecutivo.

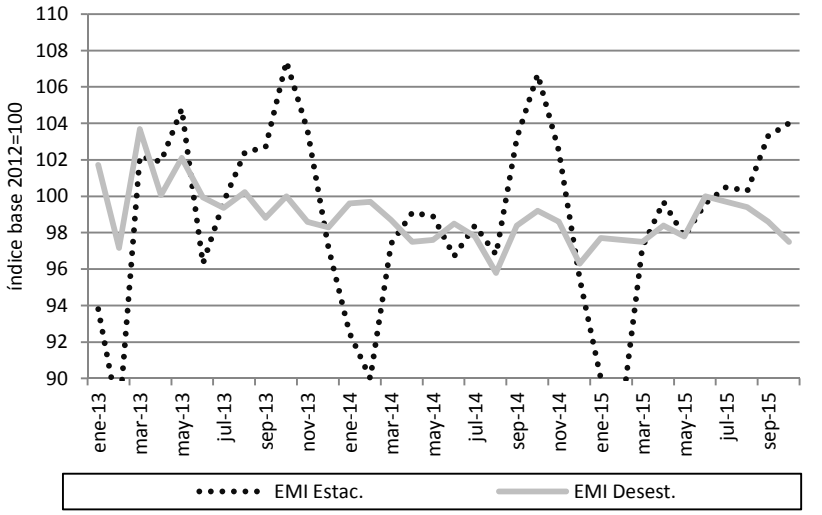
1.4.2 Evolución sectorial

La evolución industrial de manera desagregada por sectores mostró en 2015 un patrón muy diferente para cada caso particular. A pesar de ello, el panorama que deja la industria respecto al año 2015 es que aún no logra revertir la tendencia a la baja que viene presentándose desde el año 2011, con la sola excepción de 2013 donde por causas inusuales hubo una gran expansión de la industria automotriz que hizo pensar en la llegada de un punto de inflexión, conjetura que no se materializó en los siguientes periodos.

En el Gráfico 1.31 se presenta el Estimador Mensual Industrial (EMI), elaborado por el INDEC, que marca el pulso industrial en el país. En el gráfico, la serie desestacionalizada permite observar con mejor detalle la tendencia decreciente que se mencionó en líneas anteriores, como también se aprecia que la actividad industrial está muy próxima a los niveles con que finalizó el año 2014. En este sentido, durante los 10 meses para los que se encuentran datos en 2015, la industria acumuló un leve crecimiento del 0,1%.

Entre las situaciones particulares que explicaron la continuidad del estancamiento industrial durante 2015 se encuentra la escasez de divisas y las consecuentes restricciones a su acceso. La matriz fabril nacional se caracteriza por tener una estructura desequilibrada, en el sentido que necesita divisas que no genera, y por ello las restricciones impuestas a la compra de insumos importados golpean negativamente al sector. Los diversos mecanismos relacionados a cuestiones administrativas del comercio exterior que restringían en acceso a la importación de bienes fueron desafectados hacia finales de 2015 y se espera que jueguen un rol crucial en el sendero que debe recorrer la industria nacional para lograr su recuperación.

Gráfico 1.31: Estimador Mensual Industrial. Medición estacional y desestacionalizada

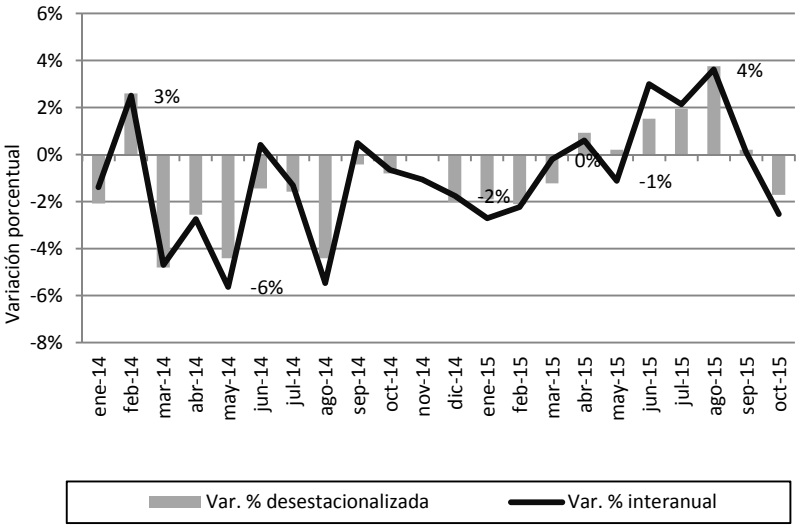


Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Sin embargo, a los problemas de coyuntura internos también se les deben agregar dos elementos para explicar el magro desempeño de la industria en el último año. En primer lugar, la crisis brasileña es muy perjudicial para el sector industrial argentino. Brasil es el principal destino de las manufacturas argentinas y la caída de su demanda como la pérdida de competitividad por el atraso cambiario que acumuló Argentina atentaron contra el repunte de la actividad. Por último, también se debe mencionar los problemas de tipo estructural que tiene Argentina y que están relacionados a la provisión de energía y los costos de logística. Por los problemas de abastecimiento energético, en los últimos años los cortes han ido en aumento, afectando el normal funcionamiento de las líneas productivas al interior de las firmas. Además, debido a la exclusiva dependencia del transporte terrestre y el aumento sostenido del combustible, los fletes para trasportar insumos como productos finales, han tenido un gran incremento en la participación de las partidas de gasto.

La multiplicidad de factores que inciden sobre el producto industrial ha hecho crecer su volatilidad. En Gráfico 1.32 se puede observar la evolución mes a mes de la producción industrial tanto en relación al año anterior como en relación al mes anterior (en este caso de manera desestacionalizada). El primer análisis permite identificar la gran variabilidad que presenta el EMI en los últimos dos años, con cambios mensuales que incluso superan el 6% para casos específicos. En segundo lugar, también puede observarse como predomina el terreno negativo dentro de las modificaciones mensuales de la actividad industrial, lo cual claramente deja entrever el complejo panorama que atravesó la industria en los últimos tiempos.

Gráfico 1.32: Evolución mensual de la actividad industrial



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Profundizando el análisis, en los primeros tres meses del año la actividad industrial mostró variaciones negativas respecto a igual periodo del año 2014, lo cual se explicaba por el buen nivel de actividad con que comenzó aquel año. Sin embargo, en la comparación respecto al mes inmediato anterior el panorama se presentó de manera similar. Las caídas en términos desestacionalizados siguieron observándose hasta marzo de 2015 y acumularon así 13 meses consecutivos donde la industria veía contraer su producción respecto al periodo inmediato anterior. A partir de marzo de 2015, donde la actividad industrial dio señales de encontrar su piso de caída, comenzaron a observarse mejoras en los indicadores. Las comparaciones interanuales arrojaron variaciones mensuales que llegaron a superar los 3,5 p.p., en tanto también se verificaron aumentos en las comparaciones en términos desestacionalizados. En esta línea, ninguna de las causas mencionadas anteriormente respecto a la baja competitividad internacional por un tipo de cambio sobrevaluado, el aumento de costos internos producto de la inflación o la caída de la demanda de Brasil se revirtieron. Lo que sucedió fue que luego de varios meses de caída consecutiva, el piso que se ofrece como base de comparación es muy débil y por lo tanto, a menos que la actividad industrial siga cayendo drásticamente, las variaciones tienden a ser positivas. De hecho, en los meses posteriores a septiembre de 2015, cuando la base de comparación es el último trimestre de 2014 y en el cual la actividad industrial no tuvo fuertes caídas, las variaciones interanuales se tornaron negativas.

Lo anterior no hace más que confirmar que la actividad industrial se mantuvo estancada durante el año 2015 en los mismos niveles que 2014, periodo en el cual la caída había superado el 2,5% respecto a 2013.

1.4.3 La dinámica por rubro

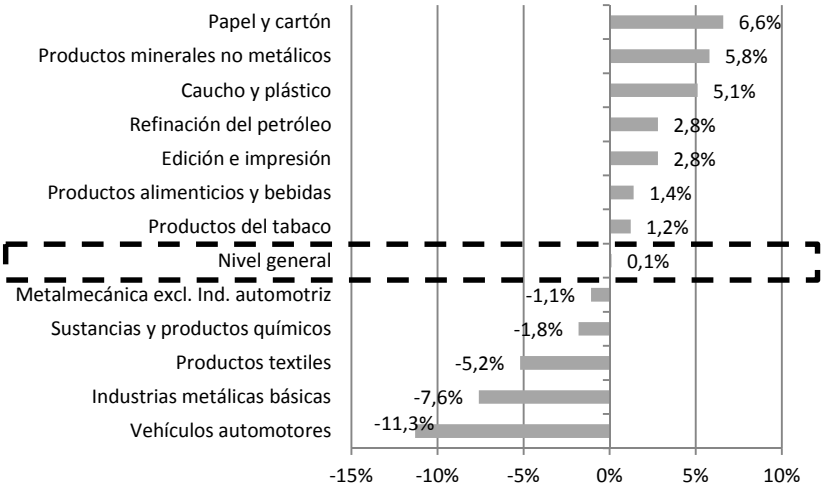
En cuanto a la evolución por rubros que componen la matriz industrial, en el año 2015[25] siete sectores acumularon un crecimiento en términos interanuales en tanto que cinco terminaron con variaciones negativas. Cabe destacar que si bien mucho de los sectores que cayeron en 2015 lo habían hecho en 2014, la magnitud de la caída fue menor.

[25] Acumulado hasta el mes de octubre, último mes con datos disponibles.

A nivel agregado respecto al total industrial, los siete rubros que mostraron crecimiento representan el 49,8% del total de la industria según los nuevos ponderadores que se utilizan desde octubre de 2015.

A continuación, en el Gráfico 1.33 se muestra el desempeño de cada uno de los rubros que componen el EMI, durante el 2015.

Gráfico 1.33: Estimador Mensual Industrial por rubros



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

El sector automotor es uno de los principales dentro de la industria argentina (representa de manera individual el 8,59% del total), y el derrumbe de los últimos dos años explicó, junto con la rama textil y metalúrgica, el deterioro de la actividad fabril. Sin embargo, otros sectores importantes, como minerales no metálicos, alimentos y bebidas, las industrias químicas y refinación de petróleo exhibieron subas significativas durante 2015.

Comenzando con la producción de minerales no metálicos, gran parte de la mejora del 5,8% en el acumulado de 2015 respecto a 2014 está explicado por la recuperación que experimentó el sector de la construcción. Dentro de este rubro se encuentra la producción de cemento, vidrio y otros materiales para la construcción; por lo que la obra pública pre-electoral y el desarrollo del programa ProCreAr beneficiaron de gran manera a este sector industrial.

En cuanto a la producción de alimentos y bebidas, el rubro más importante dentro del entramado industrial argentino, se observó una mejora del 1,4% en relación al año 2014. La explicación de este fenómeno está relacionada a la mejora que sufrió el nivel de actividad general en 2015. Gran parte de esta industria depende de la evolución de la demanda interna, por lo que su recuperación incide de manera positiva en su desempeño.

De igual manera puede explicarse la mejora de los rubros caucho y plástico, edición e impresión y papel y cartón. Gran parte de estos rubros tienen su demanda concentrada en el mercado interno y no dependen en gran medida de lo que suceda con las condiciones externas.

En cuanto a los sectores que cayeron, el principal sigue siendo la producción de automotores y autopartes que vio disminuir su actividad en un 11,3% durante 2015. Debido a ello, toda la cadena productiva se ve perjudicada y por eso se observan caídas en la producción de metales básicos (-7,5%). Sin embargo, cabe aclarar que el año 2015 fue muy complicado para la industria siderúrgica por múltiples motivos. Entre ellos se destacan el alto exceso de capacidad de producción y, por el lado de la demanda: la desaceleración económica de China, el

precio del crudo en valores históricamente bajos que impactan negativamente la exploración petrolera, y la recesión de Brasil.

Retornando al problema de la industria automotriz, los causales de la crisis que comenzó en el año 2014 continuaron presentándose durante todo 2015. El elevado grado de dependencia de los insumos importados en un contexto de restricciones dentro del mercado cambiario, los costos internos que siguen la evolución de la inflación junto con ventas que siguen la evolución del atrasado tipo de cambio y los costos salariales superiores al del resto de las actividades manufactureras, forman un cóctel en el que difícilmente pueda haber perspectivas de crecimiento. De hecho, durante 2015 la producción de automóviles alcanzó un total de 543.467, lo que implica una merma del 12% en relación al año 2014 y acumula en el último bienio una retracción del 34% en relación a la producción del año 2013. Gran parte de esta caída se explica por la recesión de la economía brasilera, principal destino de las exportaciones de automóviles argentinos. Estas últimas, responsables del 50% de la demanda total, sufrieron durante 2015 una caída del 31,3%.

1.4.4 Perspectivas 2016

Luego de cuatro años de estancamiento-caída de la industria, el año 2016 se presenta como un año con perspectivas dicotómicas según se analice en frente interno o externo. En primer lugar, luego de 4 años se eliminaron los controles sobre el mercado cambiario y las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) que actuaban como una barrera a la entrada de insumos, se reemplazaron por licencias no automáticas de mayor flexibilidad. Estas medidas fueron las que más perjudicaron el funcionamiento de la matriz industrial en los últimos años y luego de su eliminación, se espera que ayuden a recuperar el dinamismo perdido. Sin embargo y continuando la explicación de la primera alternativa de comportamiento industrial, debe aclararse que a pesar de liberar el mercado cambiario para corregir el atraso acumulado y dar así mayor dinamismo a las exportaciones, el mercado externo argentino no se encuentra en iguales condiciones que periodos anteriores. La economía brasilera, principal demandante de las industrias nacionales continuará en recesión hasta 2017, en tanto los restantes socios comerciales como México, Rusia y algunos países asiáticos, también viven situaciones de escaso crecimiento. Por ello, a pesar de la mejora en las condiciones internas de cara al comercio internacional, la contribución que pueda tener sobre la actividad industrial en 2016 son mínimas y se vinculan a la recuperación que puedan tener las exportaciones de industrias regionales, en tanto podría ser negativa para algunos sectores como el automotriz.

El segundo escenario está vinculado a lo que pueda suceder dentro de las fronteras del país. La corrección cambiaria y tarifaria que se realizó en Argentina una vez realizado el cambio de gobierno tiene un importante efecto sobre los costos de las industrias. Esto hace que las firmas revisen al alza sus listas de precios debilitando el poder de compra de los consumidores. En tal sentido, a pesar de que se logre un adecuado arreglo en paritarias el mercado interno se mantendrá frágil para absorber los bienes producidos por la industria, ya que no se esperan alzas considerables en el salario real. Lo que sí puede impactar de manera positiva es la generación de nuevos empleos dentro de la trama industrial si se logra retornar a los mercados internacionales.

En conclusión se espera un año en que la actividad industrial estará muy dependiente de lo que suceda con el mercado externo, en estos términos, si las exportaciones se recuperan y además se atraen nuevas inversiones, posiblemente aumente el empleo lo que ayudará a fortalecer también el mercado doméstico. Caso contrario la industria continuará en niveles similares al año 2015 pero ya sin contracciones de importancia.

1.5 Inversión

1.5.1 Panorama general

A pesar de ser uno de los componentes con mayor volatilidad del PBI, la inversión dentro de Argentina se encuentra relativamente estable desde el año 2011. Desde aquel año la variable en cuestión dentro del país comenzó a mostrar señales de debilidad que fueron profundizándose con el correr del tiempo, llegando a caer más del 5,5% durante el año 2014. A pesar de que si bien las condiciones macroeconómicas no cambiaron significativamente, en el primer semestre de 2015[26] la formación bruta de capital aumentó un 2,5% según el INDEC. En tanto, si se sigue la medición de la consultora OJF&Asociados, con datos disponibles hasta el mes de octubre de 2015, la inversión acumula un incremento del 4,3% en términos interanuales. De esta manera, siguiendo la fuente privada la inversión alcanzaría el 19,6% de participación sobre el PBI.

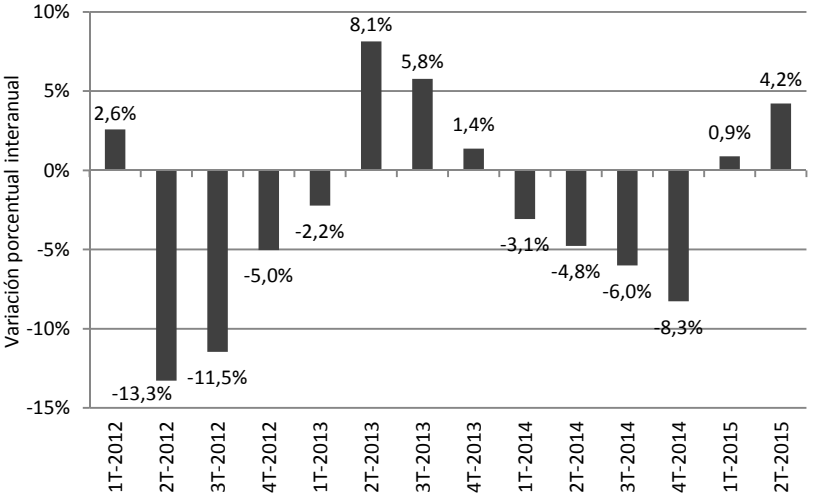
1.5.2 Formación bruta de capital fijo

La formación bruta de capital fijo (FBCF) está compuesta, casi en su totalidad, por los rubros construcción y el equipo durable de producción[27] (EDP) en un 53% y 45% respectivamente. Siguiendo la información publicada por el INDEC, medido en precios contantes del año 2004, la inversión en construcción aumentó durante los primeros seis meses de 2015 un 8,3%. En tanto, el desembolso en equipos durables de producción tuvo una caída del 3,5% para el mismo periodo. De esta manera, en términos agregados, la FBCF alcanza una variación de 2,54%, y acumula dos trimestres consecutivos de crecimiento luego de arrastrar bajas durante todo el año 2014.

En términos generales, el leve crecimiento de la inversión a lo largo del año se explica mayormente por el impulso de la obra pública, que es una característica saliente de todo periodo electoral. En este sentido, y considerando que la inversión en maquinaria y equipos continúa deprimida, debe destacarse que dado que la dinámica de la inversión no responde a un incremento genuino de la capacidad productiva sino más bien al producto del accionar del sector público, este aumento del volumen invertido no se traducirá en mayores posibilidades de crecimiento para la economía. Para mayor claridad, lo expuesto previamente se puede observar en el Gráfico 1.34 que se presenta a continuación.

[26] Último dato oficial disponible al momento de elaboración del presente texto.
[27] También la componen los recursos biológicos cultivados, recursos animales que generan productos en forma repetida, árboles cultivos y plantas que generan productos en forma repetida, e investigación y desarrollo. Sin embargo todas estas cuentas tienen un peso insignificante en el total.

Gráfico 1.34: Formación bruta de capital fijo. Variación porcentual interanual

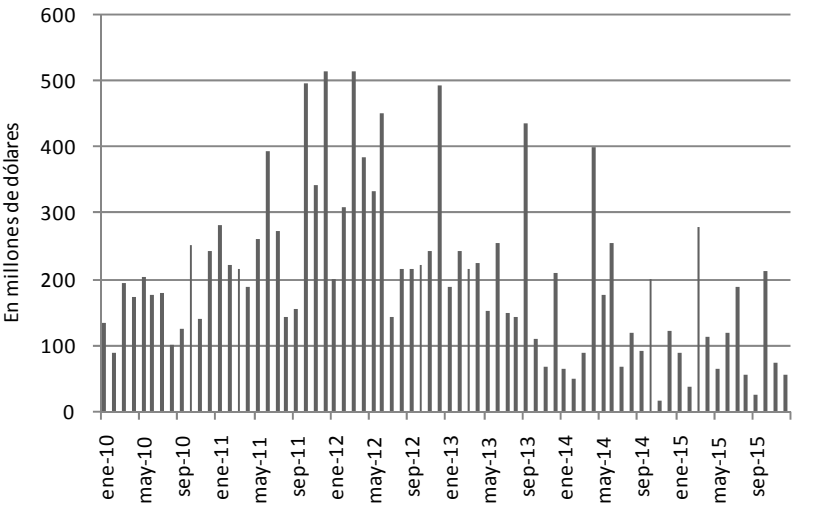


Fuente: IIE sobre la base INDEC.

1.5.3 Inversión Extranjera Directa

Luego de retroceder más de un 30% en el año 2014, la inversión extranjera directa volvió a descender un 20% durante el año 2015 según lo informó el BCRA. En este sentido, los flujos de inversión extranjera directa proveniente desde el exterior alcanzaron en el último año un total de US$1.334 millones, siendo el tercer año consecutivo de caída en los desembolsos provenientes del exterior y marcando el nivel más bajo de los últimos 10 años. De hecho, el promedio de inversiones recibidas por agentes del resto del mundo alcanza los US$2.500 millones desde 2007, siendo 2012 el último año en que logró superarse esa marca. De esta manera, al complicado panorama que vive la inversión interna, se le añade una situación aún peor desde el entorno externo. En el Gráfico 1.35 se puede observar la evolución de la IED.

Gráfico 1.35: Inversión extranjera directa



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

El gráfico muestra los desembolsos mensuales en materia de inversiones directas realizados por no residentes. Es importante resaltar que los flujos de inversión extranjera directa no responden a la tasa de interés que ofrece el país por invertir en él, sino más bien a cuestiones vinculadas a oportunidades de desarrollo productivo, con tasas de retorno esperadas en función del desenvolvimiento de la actividad económica. Las condiciones macroeconómicas imperantes durante los últimos años caracterizados por un gran número de controles y restricciones sobre la economía, vienen generando incertidumbre y posponiendo los desembolsos de capitales. Las tensiones en el mercado de cambios y el alto grado de informalidad que presenta la economía, junto con una presión tributaria que estuvo en constante aumento desalentaron la aplicación de nuevos fondos provenientes del exterior. De hecho, gran parte de lo contabilizado como inversión extranjera en los últimos años corresponde a reinversión de utilidades debido a que las empresas estaban prohibidas de enviar remesas a sus casas matrices.

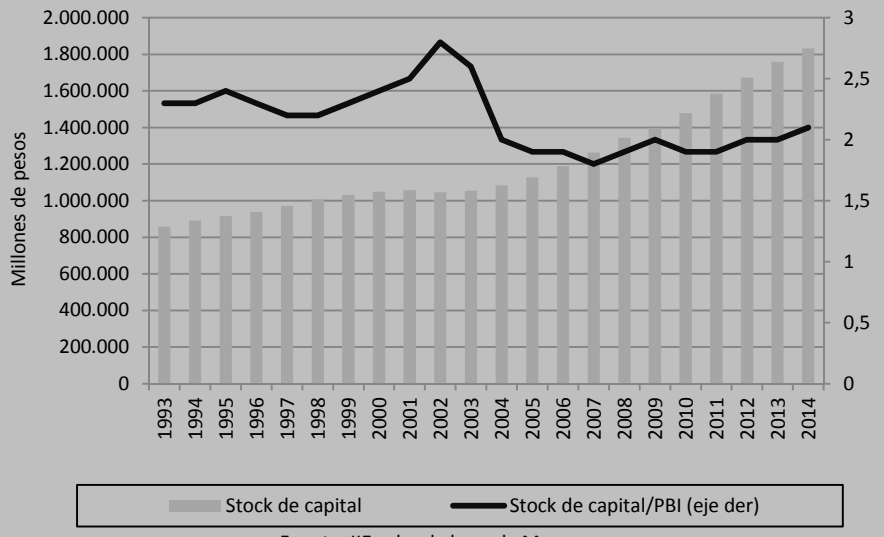
Recuadro 1.2: Una estimación del déficit de inversiones en Argentina

Uno de los problemas más importante que atraviesa la economía Argentina es la falta de competitividad. Dejando de lado las cuestiones de corto plazo, se mencionan entre las causas últimas las tecnologías obsoletas, la falta de capital humano o la carencia de infraestructura. Todas estas afirmaciones, ninguna de ellas de menor consideración tienen por detrás un denominador común, en Argentina faltan inversiones.

Argentina ha seleccionado históricamente al crecimiento del consumo como motor para el PIB, pero esta estrategia se ha profundizado considerablemente en la última década. El consumo ha pasado en los últimos tres años del 81% del PBI al 84%, pero si se analiza desde el año 2003, el salto es aún más pronunciado, del 76% al 84%. Sin embargo la inversión en términos del PBI a pesar de llegar a estar en niveles del 22,7% durante el año 2011, lo cual es una participación aceptable teniendo en cuenta la prioridad que se le otorga al consumo ha venido cayendo y, para el año 2014, se encontraba en un 19,7% del PBI, lo cual marca una señal de fuerte retroceso.

Este retraso que sufre la inversión se ve reflejado en la evolución del capital de la economía, donde se tiene en cuenta maquinaria y equipos, material de transporte, construcciones, infraestructura y activos cultivados. Si bien el stock de capital se ha ido incrementando a través de los años, interesa conocer cuál es la capacidad productiva instalada que tiene la economía, medida a través de la relación capital sobre PBI. Puede verse que la misma se encuentra actualmente en torno a 2,1, es decir que la economía tiene un stock de capital de un poco más de dos veces su PBI (ver Gráfico 1.36)

Gráfico 1.36: Evolución del stock de capital en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de Mecon.

Tomando como años estacionarios a los que van desde 1995 a 1998, cuando la economía atravesaba años de relativa estabilidad macroeconómica el stock de capital en relación al PIB promedió 2,28. Este deterioro en la relación deja a la luz que durante los últimos años, el impulso del consumo para el crecimiento fue en detrimento de la ampliación de la base productiva, lo cual acabó por presionar a la economía, impulsando fenómenos como la inflación y el aumento de las importaciones. Desde 2011 a 2014 los precios se aceleraron acumulando una inflación del 148% y si bien este es un fenómeno multicausal, la falta de inversión es uno de los responsables. Además, si tomamos un periodo de 10 años desde 2004 hasta 2014 las importaciones pasaron de representar el 15,2% al 18,9% del PBI.

Lo antes descripto pone en evidencia la importancia de que Argentina vuelva a tener una capacidad productiva que concuerde con las nuevas necesidades de la demanda. Sin embargo, las estimaciones arrojan que para ello se necesitarían invertir casi 107.000 millones de dólares. Cabe mencionar que estamos hablando de recuperar capital, no de incrementarlo, con lo cual este monto no incluye por ejemplo posibles inversiones para explotar oportunidades como Vaca Muerta. Aun así el monto es muy significativo y es la consecuencia de muchos años de llevar adelante una política que generó pocos incentivos a la inversión.

De cara a los desafíos del próximo gobierno, para recuperar la capacidad productiva que abastezca la demanda interna sin generar desequilibrios, en los próximos 4 años deberían invertirse US$29.000 millones más por año, teniendo en cuenta las depreciaciones. Esto en términos del PBI significa llevar la participación del 19,7% actual a un valor que oscilará entre el 23% y el 23,4% según el año.

El desafío por delante es muy grande, pero no menor que las necesidades. Se debe contar de una planificación integral que incluya tanto a los agentes internos como externos, que devuelva confianza en las capacidades del país para permitir re direccionar recursos hacia la infraestructura, maquinarias, capital humano y poder recuperar competitividad con factores genuinos.

Los cambios políticos y económicos suscitados a finales del año 2015 ponen a la Argentina en una nueva posición respecto a los capitales internacionales. En este sentido, a través de la

liberación de los controles cambiarios y el sinceramiento de muchas variables de relevancia en la economía, se espera la llegada de nuevos capitales que estaban aprestados a invertir en el país y demoraban su ingreso por dichas distorsiones.

1.5.4 Perspectivas 2016

Luego de algunos años donde Argentina se convirtió en un terreno dificultoso para invertir dado los inconvenientes políticos y macroeconómicos, la dinámica que se espera en materia de inversiones para el año 2016 es distinta. Luego de eliminarse las restricciones existentes relacionadas con el mercado cambiario y el comercio exterior, se espera que los inversores se enfoquen en la Argentina para la compra de activos reales y financieros. En relación a este último tipo de activos, será de vital importancia que se pueda llegar a un acuerdo con los tenedores de deuda en *default* para que los títulos de deuda argentina estén disponibles a los inversores globales.

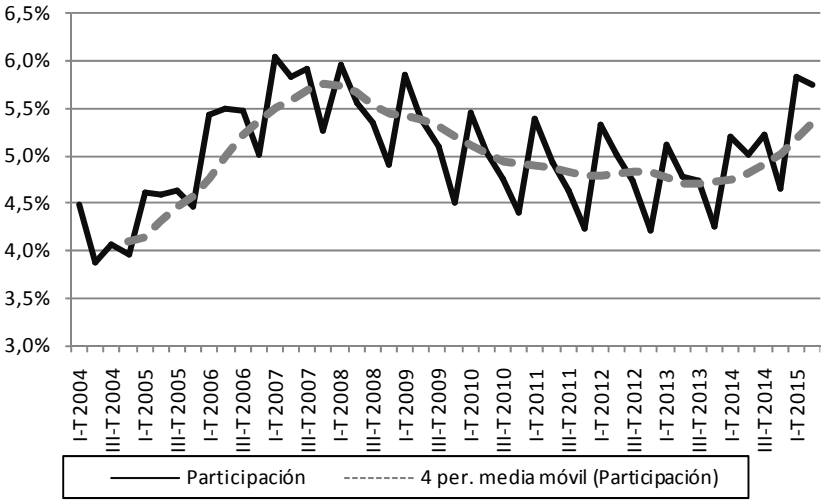
En cuanto a la economía real, en primera instancia Argentina se encuentra necesitada de numerosas obras de infraestructura con alto retorno en términos de productividad. La construcción de puertos, carreteras, hidrovías, y generación de energías aparecen como los principales demandantes de inversiones en el mediano plazo. Sin embargo también existen sectores estratégicos y sub explotados entre los que se destacan el petróleo y la minería, que junto a los sectores de ventajas comparativas, como son los relacionados a la agricultura y ganadería, presentan gran potencial de desarrollo. Es probable que el ingreso grueso de inversiones comience a materializarse en el segundo semestre del año, aun así será necesario de un plazo mayor a un año para que tales inversiones se transformen en un desarrollo económico visible.

1.6. Construcción

1.6.1. Panorama General

La construcción es uno de los motores de la economía nacional. Se trata de un sector notablemente procíclico, es decir que acompaña el ritmo de la actividad general en forma acentuada: la construcción tiende a mostrar tasas de crecimiento o caída superiores al del conjunto de la economía. Pese a ello, en los últimos dos años ha exhibido un comportamiento destacado frente al pobre desempeño general. Es así que entre el segundo semestre de 2014 y el primero de 2015 la participación sectorial sobre el PBI alcanzó el 5,7%, un punto porcentual más que en 2013.

Gráfico 1.37: Participación de la construcción en el PBI



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

El año 2015 exhibió un desempeño positivo para el sector de la construcción, a consecuencia de una baja base de comparación y el significativo impacto del Plan ProCreAr y la obra pública preelectoral. El primer semestre mostró una notable y acelerada recuperación, mientras que el segundo registró estabilidad en niveles elevados de actividad. Uno de los hechos más destacables del año es la recuperación del empleo registrado en la construcción tras tres años consecutivos de caída, alcanzando niveles ligeramente inferiores al 2011.

En materia inmobiliaria, la recuperación en la cantidad de escrituras de compraventa en los distritos de CABA y provincia de Buenos Aires son indicadores de mejores condiciones para el sector. Las mismas se ven afianzadas tras la eliminación de las restricciones a la compra de divisas, cuyos efectos se verán a lo largo de 2016. A su vez, el CEDIN no logró el objetivo de reactivar el mercado inmobiliario e ingresar dólares a la economía, por lo que tras el cambio de gobierno su vigencia no fue prorrogada.

Finalmente, pese a diversas iniciativas estatales, el déficit habitacional continúa siendo una problemática sustancial que afecta la calidad de vida de millones de argentinos. Al continuo incremento de la proporción de inquilinos ante la falta de acceso a una vivienda, se suma que el 25,3% de los hogares sufre alguna dimensión de problemas habitacionales. Con un crédito hipotecario históricamente limitado, el desafío de combatir este déficit es muy significativo.

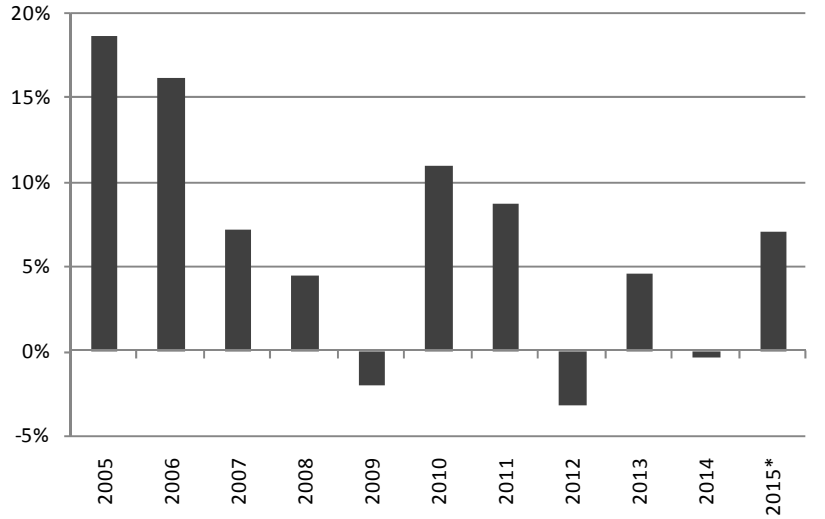
1.6.1.1 Nivel de actividad de la construcción

Uno de los principales indicadores del nivel de actividad del sector es el Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC), el cual es elaborado por el INDEC a partir de los despachos de ocho insumos de la construcción: cemento Portland, hierro redondo para hormigón, revestimientos cerámicos, pinturas para construcción y uso doméstico, vidrio plano, ladrillos huecos, asfalto y tubos de acero sin costura.

En el año 2014, este indicador finalizó con un retroceso de 0,4% como consecuencia de la elevada inflación de los primeros meses del año, la incertidumbre cambiaria y el estancamiento general del nivel de actividad en la economía. En 2015, por su parte, se consolidó el

proceso de recuperación que había comenzado en los últimos meses del año previo, acumulando hasta octubre (último dato disponible[28]) un incremento del 7,1%.

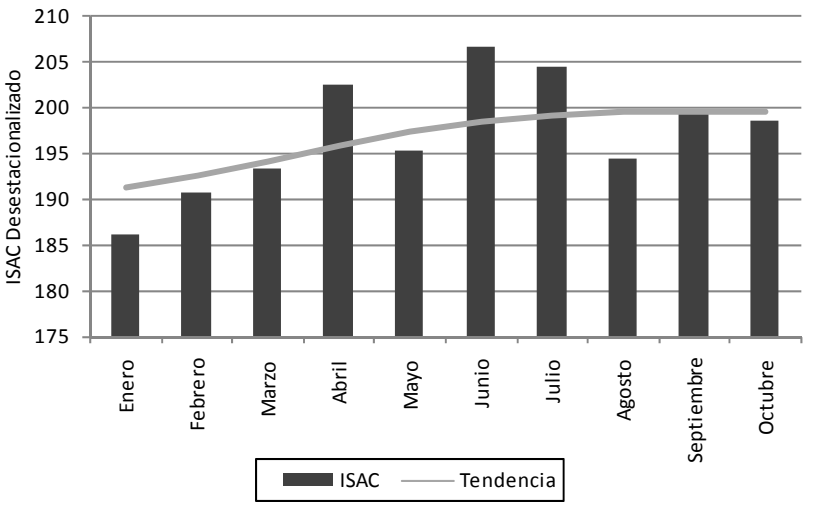
Gráfico 1.38: Variación porcentual interanual del ISAC



Nota: *Los datos corresponden al periodo enero-octubre.
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

El desempeño a lo largo de 2015 fue destacable, no solo porque todos los meses exhibieron variaciones interanuales positivas, sino también porque en el mes de octubre se alcanzó el valor máximo para la serie, mientras que en junio se hizo lo propio en la desestacionalizada. De esta manera, 2015 se configuró como el año de mayor actividad según este indicador desde el comienzo su medición, en 1993. Aun así, la segunda mitad del año presenta una moderación en la tendencia ascendente en niveles elevados de actividad.

Gráfico 1.39: ISAC desestacionalizado y tendencia. Año 2015



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Este indicador admite también la separación de acuerdo a la tipología de obra, lo que permite un análisis más pormenorizado del desempeño del sector durante el año.

[28] Tras el cambio de autoridades, el INDEC dejó de publicar nuevos indicadores.

Recuadro 1.3: ISAC por bloques

El ISAC se desagrega en cinco bloques. Los mismos sin:

- Edificaciones para vivienda: comprende edificios destinados a vivienda. Incluye construcciones nuevas, ampliaciones y mejoras en los hogares. Los principales insumos son: asfalto, cemento, hierro redondo para hormigón, revestimientos cerámicos, pinturas para construcción y uso doméstico, vidrio plano y ladrillos huecos
- Edificaciones para otros destinos: comprende edificios destinados a industria y talleres, almacenaje y galpones sin destino, administración, banca y finanzas, comercios, educación, salud, transporte, hotelería y alojamiento, cultura y espectáculos, recreación y deportes, arquitectura funeraria, gastronomía y otros destinos. Los principales insumos son asfalto, cemento, hierro redondo para hormigón, revestimientos cerámicos, pinturas para construcción y uso doméstico, vidrio plano y ladrillos huecos.
- Obras viales: comprende la construcción y mantenimiento de carreteras, caminos, puentes, viaductos, autopistas y el tramado vial urbano. Los principales insumos son: asfalto, cemento, hierro redondo para hormigón, pinturas para construcción y uso doméstico.
- Otras obras de infraestructura: comprende obras hídricas y de saneamiento, infraestructura de transporte, redes de telefonía, tendidos eléctricos, transporte y distribución de gas, entre otras. Los principales insumos son cemento, pinturas para construcción y uso doméstico, ladrillos huecos, hierro redondo para hormigón, asfalto, tubos de acero sin costura y vidrio plano.
- Construcciones petroleras: comprende perforación de pozos petroleros y construcción de instalaciones conexas relacionadas a la actividad. Los principales insumos son cemento y tubos de acero sin costura.

Cada bloque tiene a su vez una ponderación en la construcción del índice general. Esto se encuentra resumido en el Cuadro 1.6.

Cuadro 1.6: Ponderación del ISAC

Categoría	Ponderación
Edificaciones para vivienda	58,36%
Edificaciones para otros destinos	19,00%
Obras viales	7,18%
Otras obras de infraestructura	10,36%
Construcciones petroleras	5,10%

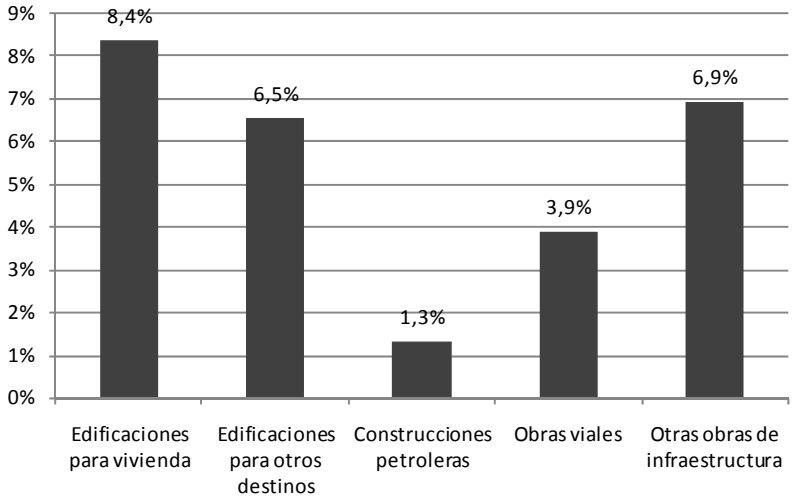
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Todos los bloques presentan crecimiento en 2015. Edificaciones para vivienda, la tipología con mayor ponderación en el índice general, lidera el incremento con un 8,4%, influenciado por las pequeñas obras y el impacto del Plan ProCreAr. Edificaciones para otros destinos, por su parte, también exhibe un buen desempeño, creciendo el 6,5%. Las tipologías ligadas a la obra pública, obras viales y otras obras de infraestructura, crecieron 3,9% y 6,9% respectivamente; las elecciones en todos los niveles de gobierno tienden a ser un gran impulsor para estos bloques. Finalmente, el moderado aumento en construcciones petroleras, de solo 1,3% es consecuencia de un 2014 de elevado crecimiento y la influencia de la caída del precio del petróleo. El Gráfico 1.40 resume los resultados.

Una alternativa a privada de medición del nivel de actividad es el Índice Construya, el cual es elaborado sobre los despachos de doce empresas proveedoras de insumos para la construc-

ción[29]. El mismo marcó un incremento del 8,1% a lo largo de 2015. Nuevamente, en noviembre se alcanzó el máximo valor de la serie histórica, mientras que en julio sucedió lo propio con la serie desestacionalizada. Ambos indicadores coinciden en el elevado nivel de actividad del sector durante el año.

Gráfico 1.40: Variación interanual del ISAC por bloques. Año 2015*



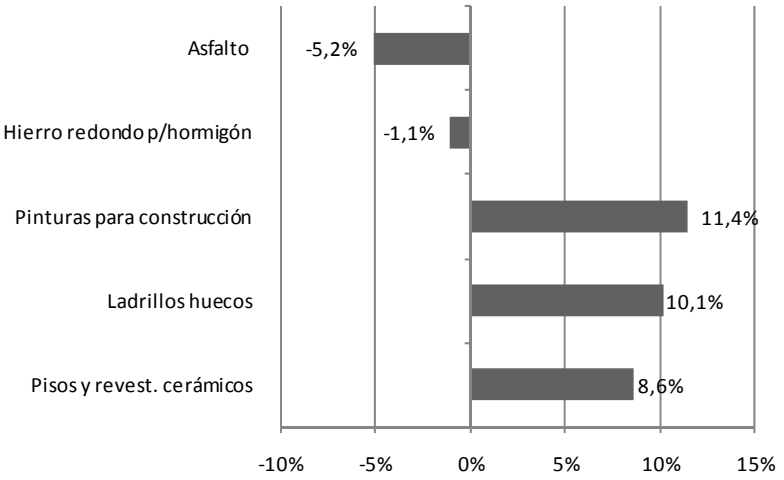
Nota: *Los datos corresponden al periodo enero-octubre.
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

1.6.1.2 Insumos

Al examinar en forma directa el comportamiento de los principales insumos de la construcción, no es posible observar una tendencia generalizada al alza. Pese a ello, los despachos de pinturas para construcción, ladrillos huecos y pisos y revestimientos cerámicos presentan elevadas tasas de crecimiento interanual del 11,4%, 10,1% y 8,6%, respectivamente. Por su parte, asfalto cae 5,2% y hierro redondo para hormigón lo hace en un 1,1%.

[29] Las mismas son: Later-Cer, Cerámica Quilmes, FV, Loma Negra, Cerro Negro, Klaukol, Aluar, AcerBrag, Prepan SA, CEFAS SA, Ferrum, AqcuaSystem.

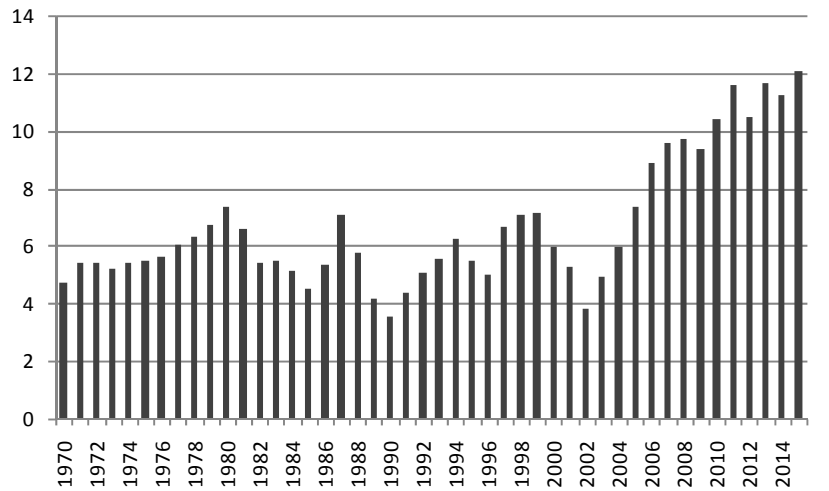
Gráfico 1.41: Variación interanual de los despachos de insumos. Año 2015*



Nota: *Los datos corresponden al periodo enero-octubre.
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En cuanto al cemento Portland, es necesario llevar a cabo un análisis más exhaustivo. El consumo de este insumo marcó un nuevo récord histórico en el 2015 con 12.125.014 toneladas, superando en un 7,5% el valor de 2014 y en un 3,7% el récord anterior, correspondiente al año 2013. Esta situación se repite al examinar los despachos, los mismos totalizaron 12.104.375 toneladas, 7,3% más que en 2014 y 3,6% arriba de 2013.

Gráfico 1.42: Despachos anuales de cemento Portland en millones de toneladas



Fuente: IIE sobre la base de IERIC y Raúl Hermida.

El crecimiento en el consumo de cemento Portland se refleja también entre las distintas provincias argentinas, siendo entonces el mayor nivel de actividad en la construcción un escenario generalizado. Pese a ello, tres provincias mostraron retrocesos en este indicador: Tierra del Fuego (-5,9%), San Juan (-4,7%) y Misiones (-2,0%), todas ellas pertenecientes a distintas regiones geográficas y con diversas estructuras productivas. Más allá de estos fenómenos puntuales, se observan elevadas tasas de crecimiento en San Luis (28,7%), Jujuy (18,7%), Río Negro (16,8%), Neuquén (15,6%) y Mendoza (14,8%), entre otras.

Cuadro 1.7: Consumo de cemento Portland por provincia en toneladas*

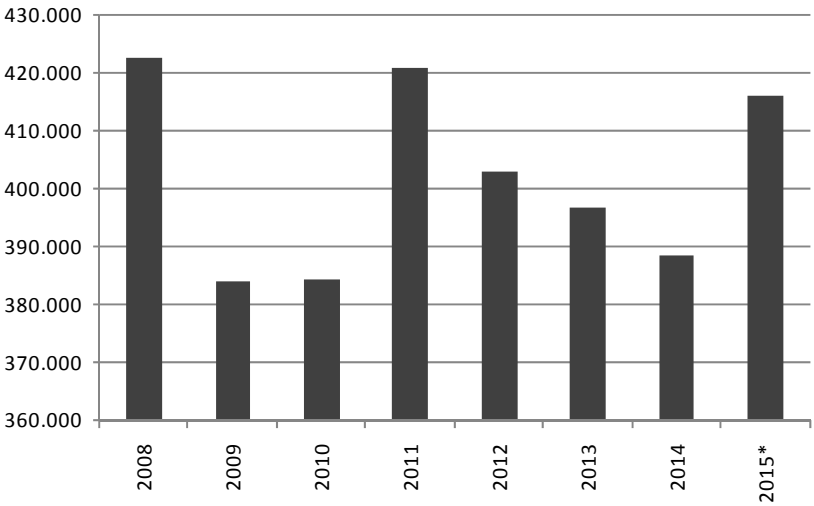
Provincia	Bolsa	Variación Interanual	Granel	Variación Interanual	TOTAL	Variación Interanual
CABA	201.727	11,4%	132.727	-3,8%	334.454	4,9%
Buenos Aires	2.504.454	9,3%	1.597.311	4,3%	4.101.765	7,3%
Catamarca	77.138	3,6%	24.006	25,5%	101.144	8,1%
Córdoba	713.985	5,3%	503.764	11,5%	1.217.749	7,7%
Corrientes	152.968	4,5%	41.683	15,5%	194.651	6,6%
Chaco	181.395	3,5%	77.272	17,9%	258.667	7,4%
Chubut	129.514	4,8%	116.332	14,0%	245.846	8,9%
Entre Ríos	291.578	4,4%	137.840	24,2%	429.418	10,0%
Formosa	91.566	3,6%	14.569	81,8%	106.135	10,1%
Jujuy	140.039	8,3%	73.083	45,3%	213.122	18,7%
La Pampa	63.612	3,0%	16.544	17,8%	80.156	5,7%
La Rioja	97.017	4,9%	23.437	11,2%	120.454	6,0%
Mendoza	353.474	7,3%	214.642	29,7%	568.116	14,8%
Misiones	187.673	-9,6%	64.940	29,3%	252.613	-2,0%
Neuquén	119.464	3,3%	151.501	27,5%	270.965	15,6%
Río Negro	156.739	23,2%	59.375	2,6%	216.114	16,8%
Salta	239.139	6,6%	67.003	10,5%	306.142	7,4%
San Juan	154.491	9,7%	78.566	-24,3%	233.057	-4,7%
San Luis	108.843	16,1%	130.446	41,5%	239.289	28,7%
Santa Cruz	63.821	11,1%	100.033	9,9%	163.854	10,4%
Santa Fe	552.828	3,4%	316.151	7,0%	868.979	4,7%
Sgo. del Estero	171.772	8,7%	99.973	10,8%	271.745	9,5%
T. del Fuego	15.224	-9,9%	23.804	-3,1%	39.028	-5,9%
Tucumán	251.295	5,1%	107.096	-7,0%	358.391	1,2%

Nota: *datos hasta noviembre.
Fuente: IIE sobre la base de AFCP.

1.6.1.3 Empleo

En materia laboral, el 2015 constituyó un año de franca recuperación, tras tres periodos consecutivos de destrucción de empleo registrado en la construcción. Con un crecimiento del 7,1% en el promedio mensual de empleados registrados, el 2015 estuvo solo un 1,1% detrás del nivel de 2011, previo a las restricciones a la compra de divisas. Mientras en 2014 se generó un promedio de 388.534 puestos de trabajo, en los primeros 11 meses de 2015, tal número se incrementó a 416.325.

Gráfico 1.43: Promedio mensual de trabajadores registrados de la construcción



Nota: *datos hasta noviembre.
Fuente: IIE sobre la base de IERIC.

En cuanto a la situación de las provincias, se observa una marcada heterogeneidad, aunque solo dos exhiben un retroceso en la cantidad de empleados registrados. Ellas son La Rioja y Santiago del Estero, ambas con una caída del 2,1%. Entre las provincias más destacadas, deben señalarse las situaciones de San Luis (62,1%) y Corrientes (32,7%).

Cuadro 1.8: Promedio mensual de trabajadores registrados de la construcción por provincia*

Provincia	Trabajadores	Variación Interanual
CABA	73.865	2,6%
Buenos Aires	119.453	5,3%
Catamarca	2.931	2,4%
Córdoba	27.141	7,9%
Corrientes	6.165	32,7%
Chaco	9.316	8,9%
Chubut	10.473	6,3%
Entre Ríos	10.613	5,7%
Formosa	6.999	18,3%
Jujuy	3.371	22,1%
La Pampa	3.195	9,3%
La Rioja	2.247	-2,1%
Mendoza	13.305	20,0%
Misiones	12.834	30,6%
Neuquén	11.047	21,8%
Río Negro	8.182	12,6%
Salta	8.149	10,8%
San Juan	9.737	2,6%
San Luis	8.494	62,1%
Santa Cruz	7.771	4,1%
Santa Fe	34.054	3,0%
Sgo. del Estero	7.413	-2,1%
T. del Fuego	2.474	4,2%
Tucumán	10.866	3,0%

Nota: *datos hasta octubre.
Fuente: IIE sobre la base de AFCP.

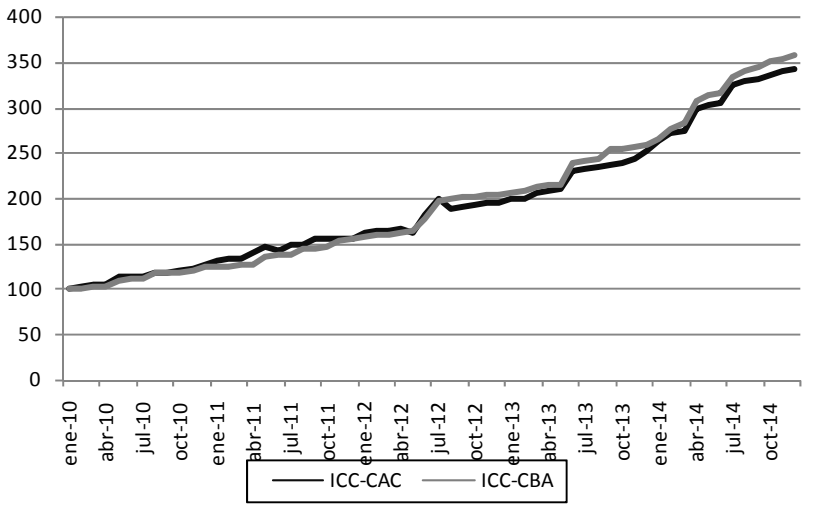
1.6.1.4 Costo de la Construcción

El aumento de los costos de la construcción fue elevado en 2015, fruto del largo proceso inflacionario que atraviesa la economía argentina, no obstante, marcó una notable disminución en su crecimiento con respecto al año 2014.

Existen diversas medidas alternativas de medición. Por un lado, la Cámara Argentina de la Construcción reflejó para la Ciudad de Buenos Aires un incremento interanual del 25,5% a través de su Índice del Costo de la Construcción (ICC-CAC). El mismo es producto de aumentos del 28,7% en el costo de la mano de obra y del 23,4% en los materiales.

En forma alternativa, la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba elabora el ICC-CBA, equivalente al anterior, pero ajustado a Córdoba, el cual señala un incremento del 27,8%. En forma desagregada, el costo de la mano de obra creció 27,5%; el de los materiales, 26,1%; y otros rubros, 71,4%.

Gráfico 1.44: Índice del Costo de la Construcción (base ene-10=100)



Fuente: IIE sobre la base de CAC y DGEyC.

1.6.2 Estructura habitacional

En materia habitacional, Argentina enfrenta numerosos desafíos, no solo por las dificultades que enfrenta la población en el acceso a la vivienda y las condiciones de las mismas, sino también por las enormes desigualdades entre jurisdicciones.

En los últimos años, la proporción de propietarios mostró una tendencia declinante como consecuencia, entre otras causas, de la imposibilidad de acceder a créditos hipotecarios para gran parte de la población. De esta manera, mientras en 2001 el 70,4% de los hogares era propietario de la vivienda y el terreno, dicho porcentaje se redujo al 67,9% en el 2010. Finalmente, para el año 2014, solo entre la población urbana, tal valor fue del 66,2%.

Cuadro 1.9: Porcentaje de hogares propietarios de vivienda y terreno

Provincia	2001	2010	2014*
Buenos Aires	74,2%	70,6%	67,8%
CABA	67,6%	58,3%	55,6%
Catamarca	78,0%	80,0%	79,4%

Chaco	67,4%	68,3%	74,8%
Chubut	67,0%	64,6%	60,2%
Córdoba	67,5%	66,0%	59,8%
Corrientes	64,1%	65,2%	67,6%
Entre Ríos	70,4%	68,9%	64,0%
Formosa	69,0%	66,7%	81,1%
Jujuy	66,0%	66,8%	75,3%
La Pampa	74,3%	71,2%	68,9%
La Rioja	78,1%	75,6%	75,0%
Mendoza	64,6%	62,3%	59,1%
Misiones	66,4%	68,1%	67,7%
Neuquén	68,8%	64,3%	64,0%
Río Negro	66,9%	64,5%	64,1%
Salta	62,0%	65,5%	69,7%
San Juan	67,6%	66,6%	70,9%
San Luis	74,4%	70,6%	71,2%
Santa Cruz	64,3%	59,4%	57,3%
Santa Fe	71,7%	69,0%	70,1%
Santiago del Estero	76,0%	79,8%	85,2%
Tierra del Fuego	64,8%	51,5%	53,9%
Tucumán	68,1%	70,7%	61,3%
TOTAL	70,6%	67,9%	66,2%

Nota: *valor estimado para población urbana.
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

El hecho a destacar no son los valores nominales per se, sino la evolución negativa que exhiben, demostrando una dificultad para los nuevos hogares de acceder a una vivienda propia. Por otro lado, debe señalarse que aquellas provincias con menores niveles de ingreso presentan una mayor proporción de propietarios, fenómeno que se replica en otras naciones[30] y puede ser atribuible a factores históricos y políticos, menor costo de la tierra, menor movilidad laboral y falta de otros instrumentos de inversión, entre otros.

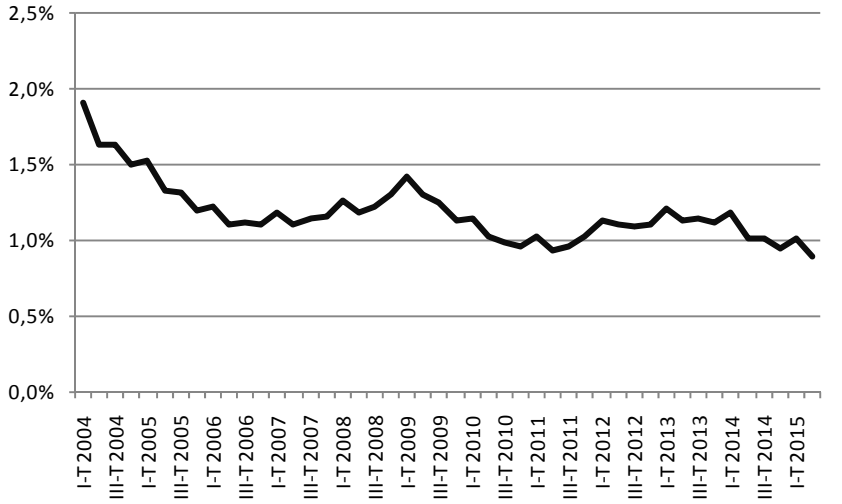
1.6.2.1 Crédito hipotecario

El crédito hipotecario es el mayor movilizador del mercado inmobiliario en los países desarrollados. A través del mismo se canalizan recursos ociosos hacia individuos hacia unidades carentes de fondos para enfrentar la compra de un inmueble, a la vez que el comprador, por su parte, realiza una transferencia intertemporal de recursos. De esta manera, las familias no se ven obligadas a obtener la totalidad de los fondos necesarios previo a la adquisición de una vivienda.

Este mecanismo no funciona adecuadamente en Argentina, en parte como consecuencia de un historial inflacionario y de recurrentes crisis económicas que limitan las posibilidades de desarrollo del crédito a largo plazo. Una forma de medir este bajo nivel de desarrollo es a través de la comparación del stock de créditos hipotecarios con el PBI, hecho que se resume en el Gráfico 1.45.

[30] Dentro de la Unión Europea, los países con mayor proporción de hogares propietarios son Rumania (96,1%), Eslovaquia (90,3%), Lituania (89,9%) y Croacia (89,7%), mientras que aquellos con porcentajes más bajos son Suiza (44,4%), Alemania (52,5%), Austria (57,2) y Dinamarca (63,3%).

Gráfico 1.45: Crédito hipotecario como porcentaje del PBI



Fuente: IIE sobre la base de BCRA y MECON.

No se incorpora en el Gráfico 1.45 el Plan ProCreAr, cuya importancia no puede obviarse, aunque su impacto se limita principalmente a los últimos dos años, periodo en el que se ve un descenso en la curva. Esto puede ser consecuencia de un efecto crowding out, donde aquel programa reemplaza el crédito otorgado por los bancos. Solo en el año 2014, sobre un total de $22 mil millones otorgados en concepto de créditos hipotecarios, casi el 60% lo fue a través de ProCreAr.

1.6.2.2 Déficit habitacional

La vivienda constituye el núcleo más inmediato de desenvolvimiento del individuo y su importancia radica en que contribuye al correcto desarrollo del mismo en lo referente a múltiples aspectos: economía, sociedad, salud, seguridad, entre otros.

Tal trascendencia hace de la agenda habitacional una prioridad crítica tanto para los individuos como para los hacedores de políticas públicas. Es por ello que acceso a la vivienda digna es un derecho consignado en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A su vez, la Constitución Nacional, en su artículo 14 bis reconoce este derecho.

Entendiendo el déficit habitacional como un estado de carencia en la satisfacción de las necesidades de alojamiento de los hogares (Hancevich y Steinbrun, 2009). De esta manera, existen numerosas variables que afectan a la cuestión habitacional.

En primer lugar, siguiendo la metodología de Hancevich y Steinbrun (2009), en función de la calidad constructiva, es posible identificar a las viviendas precarias no recuperables (VPNR), las cuales presentan deficiencias en la calidad de los materiales de pisos o techo. El Cuadro 1.10 resume las condiciones de las mismas.

Cuadro 1.10: Caracterización de la vivienda según calidad de los materiales

Tipo de piso	Tipo de techo			
	Cubierta asfáltica o membrana con cielorraso / revestimiento interior	Cubierta asfáltica o membrana sin cielorraso / revestimiento interior	Chapa de metal sin cielorraso / chapa de fibrocemento / plástico con o sin cielorraso	Chapa de cartón, caña, tabla, paja con barro o paja sola
Mosaico / baldosa / madera / cerámico / alfombra				VPNR
Cemento / ladrillo fijo			VPNR	VPNR
Ladrillo suelto / tierra	VPNR	VPNR	VPNR	VPNR

Fuente: IIE sobre la base de Hancevich y Steinbrun (2009).

Bajo este marco conceptual, se estima que el 25,3% de los hogares urbanos[31] habita en viviendas precarias no recuperables. Los porcentajes son sumamente heterogéneos por provincia, siendo destacables los casos de Tierra del Fuego (0,2%), CABA (0,3%), Santa Cruz (0,4%) y La Pampa (2,0%). En el otro extremo, las provincias del norte argentino presentan los valores de déficit más elevados: Jujuy (28,0%), Salta (26,5%) y Formosa (24,5%). Los resultados están contenidos en el Cuadro 1.11.

Cuadro 1.11: Porcentaje de hogares que habitan en viviendas precarias no recuperables. Año 2014

Provincia	Porcentaje de hogares
CABA	0,3%
Buenos Aires	7,8%
Catamarca	9,1%
Córdoba	2,6%
Corrientes	12,2%
Chaco	18,9%
Chubut	2,5%
Entre Ríos	6,6%
Formosa	24,5%
Jujuy	28,0%
La Pampa	2,0%
La Rioja	5,3%
Mendoza	3,0%
Misiones	11,1%
Neuquén	3,7%
Río Negro	3,5%
Salta	26,5%
San Juan	23,3%
San Luis	2,4%
Santa Cruz	0,4%
Santa Fe	4,6%
Santiago del Estero	9,2%
Tucumán	18,9%
Tierra del Fuego	0,2%
TOTAL	7,6%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

[31] Se considera hogares urbanos a aquellos ubicados en localidades de más de 2.000 habitantes.

Si se incorpora a la dimensión de calidad constructiva la existencia de hacinamiento por cohabitación (más de un hogar por vivienda) y hacinamiento por dormitorio (más de tres personas por dormitorio), la ubicación vulnerable (en villas de emergencia, cerca de basurales o en zona inundable) y la ocupación sin permiso de la vivienda (usurpación), los porcentajes se amplían, sufriendo el 25,3% de los hogares argentinos algún tipo de carencia habitacional. El Cuadro 1.12 resume la situación por provincia.

Cuadro 1.12: Porcentaje de hogares con alguna dimensión de carencia habitacional. Año 2014

Provincia	Porcentaje de hogares
CABA	14,2%
Buenos Aires	30,8%
Catamarca	26,5%
Córdoba	23,6%
Corrientes	43,1%
Chaco	31,5%
Chubut	16,4%
Entre Ríos	20,4%
Formosa	33,9%
Jujuy	41,0%
La Pampa	6,9%
La Rioja	24,6%
Mendoza	9,6%
Misiones	16,2%
Neuquén	16,9%
Río Negro	9,2%
Salta	55,8%
San Juan	32,3%
San Luis	10,3%
Santa Cruz	22,0%
Santa Fe	12,5%
Santiago del Estero	22,9%
Tucumán	32,9%
Tierra del Fuego	6,2%
TOTAL	**25,3%**

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

1.6.3 Perspectivas 2016

La marcada prociclicidad de la actividad constructiva ata el destino de la misma al del conjunto de la economía en 2016. El importante crecimiento durante 2015 y el amesetamiento de la actividad hacia finales de tal año, señalan la posibilidad de un comienzo con menor dinamismo en 2016, cuando se evidenciará el impacto de una aceleración de los precios de la construcción. Sin elecciones en el año, la tracción de la obra pública preelectoral no estará presente.

Pese a ello, la posibilidad de acceso a créditos internacionales para infraestructura, la continuidad del Plan ProCreAr y el desarrollo de un sistema de créditos hipotecarios con indexaciones de acuerdo al modelo chileno pueden ser determinantes para el desempeño de la construcción en 2016.

Por el lado del mercado inmobiliario, el levantamiento de las restricciones a la compra de divisas otorga mayor previsibilidad al sector, aunque no asegura una total recuperación

Las modificaciones vertiginosas en las políticas económicas que caracterizan a los cambios de gobierno en Argentina dificultan la previsión de escenarios futuros, por lo que el 2016 comienza para el sector con las expectativas tan elevadas como la incertidumbre.

1.7 Sector Agropecuario

1.7.1 Panorama general

El sector agropecuario argentino atravesó durante el año 2015 un periodo con muchos cambios. En materia económica, debido a la caída que se produjo desde mediados de 2014 en los precios internacionales de los commodities y por el aumento constante de los costos internos, la campaña 2014/15 fue de las más complejas de los últimos tiempos. Cultivos como el trigo y el maíz cerraron en la mayoría de las zonas del país con quebrantos, en tanto que la soja necesitó rindes de indiferencia de gran magnitud para sostener la ecuación en términos positivos. A pesar de la compleja situación económica y financiera, en términos productivos el balance de la temporada 2014/15 deja resultados excelentes: se volvió a superar el récord de producción de soja, se mejoró la producción de maíz con respecto al año previo y en diferentes regiones se alcanzaron rindes que superaron holgadamente los promedios históricos.

En estos términos, con una campaña que cerró con mejores noticias desde lo productivo que desde lo financiero, se anunciaron hacia finales del año 2015 un conjunto de medidas destinadas a mejorar la política agropecuaria. Se decretó la eliminación de las retenciones a todos los productos agrícolas con excepción de la soja[32], se suprimieron los Registros de Operaciones de Exportación (R.O.E.) que limitaban las cantidades factibles a comercializar a nivel internacional y se aplicó una corrección del tipo de cambio nominal para combatir el atraso cambiario que se generó por la consecución de años con alta inflación doméstica. Tales políticas fueron recibidas con mucha expectativa por parte de los productores que vieron mejorar sus perspectivas de rentabilidad de cara al próximo año. Aun así, debido a que los anuncios se materializaron cuando muchas de las decisiones de producción ya estaban tomadas, se espera que el mayor impacto de las nuevas condiciones se dé desde mediados de 2016, cuando comience a planificarse la nueva campaña.

1.7.2 Sector Agrícola

1.7.2.1 Resultados de la Campaña 2014/15

La campaña agrícola 2014/15 cerró con muy buenos resultados en términos generales, logrando en ciertos casos récords de producción asociados a los excelentes rindes que se consiguieron. De esta manera, se consigue la tercera campaña consecutiva de aumento en la producción luego de la pobre campaña 2011/12 lo cual se encuentra fuertemente relacionado al buen clima que predominó en los años posteriores y permitió que los cultivos se desarrollen con normalidad. Como datos de color pueden mencionarse el segundo récord consecutivo en la producción de soja y la consolidación de la producción de maíz por encima de las 25 millones de toneladas a pesar de los bajos márgenes económicos.

Entrando en un análisis más específico, en el Gráfico 1.46 se puede apreciar la evolución de la producción de los principales cultivos agrícolas extensivos. Como queda claro, la campaña 2014/15 logra superar el volumen cosechado durante la temporada 2010/11 y se convierte de esta manera con 108.306.202 toneladas producidas en la de mayor volumen histórico entre los cultivos seleccionados. En cuanto a la composición de este tonelaje puede decirse

[32] Se aplicó una rebaja en la alícuota pasando del 35% al 30%.

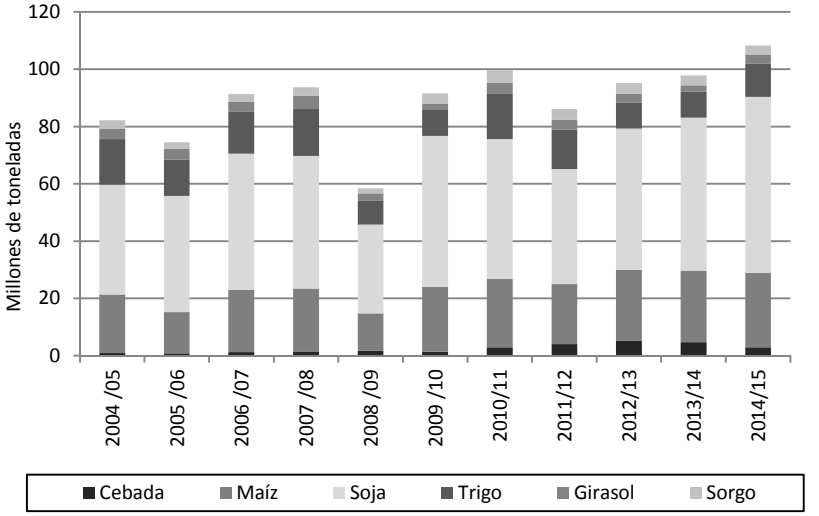
que un 57% corresponde a soja, un 24% a maíz, un 11% a trigo y un 3% para cada uno de los cultivos restantes, siendo ellos girasol, sorgo y cebada. Desde una perspectiva dinámica puede verse que la proporción representada por la soja no ha dejado de crecer desde principios de los años dos mil, cuando representaba el 40% de la producción total. De todas maneras, en los últimos años parece haberse encontrado una estructura de producción estable, siendo la de trigo la que más terreno perdió pasando de representar en promedio el 17% de la producción entre los años 2000 y 2007, a solo un 9% en la campaña 2013/14 y logrando recuperar un 13% en la última campaña.

En cuanto a las comparaciones de tonelajes, la campaña 2014/15 de los seis granos seleccionados (cebada, girasol, maíz, soja, sorgo y trigo) muestra un incremento superior al 15% y por ellos se trasforma en la de mayor producción de la historia superando por casi 10 millones de toneladas a la campaña 2010/11 que ostentaba ese lugar. Tal desempeño está ligado a una producción de soja que creció justamente en un 15% en la comparación interanual. Lo llamativo de este crecimiento es que elevó la producción por sobre las 61 millones de toneladas luego de una campaña que ya había marcado un récord. Esto deja entrever el gran desarrollo que está logrando el sector agrícola argentino y que le permite superarse año tras año. En relación con la producción de cereales, el maíz según la información publicada por la Bolsa de Cereales de Buenos Aires (BCBA)[33]logró durante 2014/15 un volumen de 26 millones de toneladas superando en un 4% la producción de la anterior campaña. Con respecto al trigo, desde el Ministerio de Agroindustria de la Nación informaron un total cosechado de 13,9 millones de toneladas, que se diferencian de los totales informados por la BCBA calculados en 10,1 millones de toneladas. De todas maneras, la producción triguera volvió a incrementarse en el ciclo 2014/15 ya que había rondado las 9,1 millones de toneladas en los dos ciclos anteriores. Aun así, es menester destacar que se está lejos de los promedios históricos alcanzados entre 2002/03 y 2011/12 de 13,3 millones de toneladas. Un cultivo que perdió mucha producción durante la última campaña es la cebada; debido en primera instancia a la caída del 28% en el área sembrada y también a las elevadas temperaturas y los excesos hídricos que lavaron los suelos e impidieron el acceso de máquinas para re fertilización. Se cosecharon 2,9 millones de toneladas, un 38,3% menos que la campaña 2013/14.

Las producciones de girasol y sorgo, por su parte, alcanzaron volúmenes de 3,15 y 3,01 millones de toneladas respectivamente, mostrando una evolución positiva de casi un 50% en el girasol y una caída del 10,6% en el caso del sorgo. Precisamente, el sorgo mostró la peor producción de los últimos cinco ciclos agrícolas, lo cual estuvo ligado a una pérdida de casi el 10% en el área sembrada.

[33] Se utiliza esta fuente ya que la fuente oficial (Ministerio de Agricultura) publica la producción sin distinguir entre maíz con uso comercial del maíz forrajero que no ingresa a los mercados.

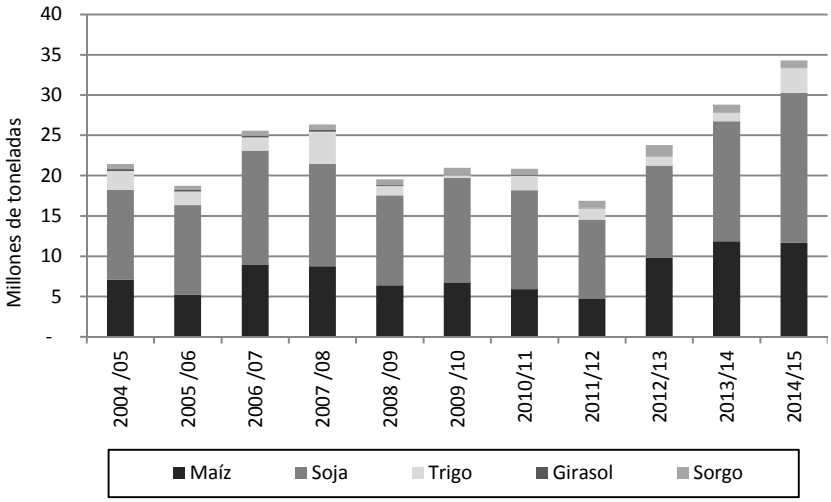
Gráfico 1.46: Evolución de la producción agrícola argentina: cebada, girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



Fuente: IIE sobre la base de Minagri y BCC.

Si se hace foco en la provincia de Córdoba, al igual que la temporada agrícola anterior la 2014/15 fue excelente en términos productivos superándose todos los récords históricos de producción. En términos globales se cosecharon 34.924.508 toneladas si se suman los cultivos de soja, maíz, trigo, girasol y sorgo, lo que implica un crecimiento del 19% con relación a la anterior campaña 2013/14 (5,4 millones de toneladas más). Si se tiene en cuenta la producción de los últimos cinco años puede verse que la provincia de Córdoba ha aumentado su producción en más de 13,4 millones de toneladas, lo que surge de comparar la cosecha 2010/11 con la finalizada en2015. Este gran aumento en el volumen de granos obtenidos le ha valido a la provincia pasar a representar el 32% de la producción total nacional, muy por encima del promedio de los últimos 10 años que la ubican en torno al 26%. Este tamaño del desempeño agrícola está explicado por una producción de soja que crece de manera continua en la provincia y que de representar el 25% en la campaña 2010/11 pasó a superar actualmente el 30% del total producido a nivel nacional. Por otra parte, también se destaca la producción de maíz, donde si bien Córdoba ha sido históricamente la principal productora, debe soslayarse que este ciclo agrícola perdió terreno ya que pasó de representar el 47,3% del total nacional a representar un 44,8%. Por último, la producción de trigo también juega un papel fundamental. Córdoba logró una muy buena cosecha en la temporada 2014/15 que implicó el 21,7% del total nacional cuando venía de temporadas donde su participación no superaba el 12%.

Gráfico 1.47: Evolución de la producción agrícola de Córdoba: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).

En cuanto al análisis específico de los volúmenes, puede decirse que la producción cordobesa estuvo representada en un 54% por soja, un 34% maíz, 9% por trigo, 3% por sorgo y menos del 1% del total fue producción de girasol. Se destacan el crecimiento de la soja y una caída en la importancia del cultivo de maíz, que de un 52% y 41%, respectivamente en la campaña 2013/14, pasaron a representar el 54% y el 34% en 2015. El trigo, por su parte, marcó un importante crecimiento ya que de aportar el 4% del total producido a nivel provincial pasó en la campaña 2014/15 a significar el 9% con más de 1,14 millones de toneladas.

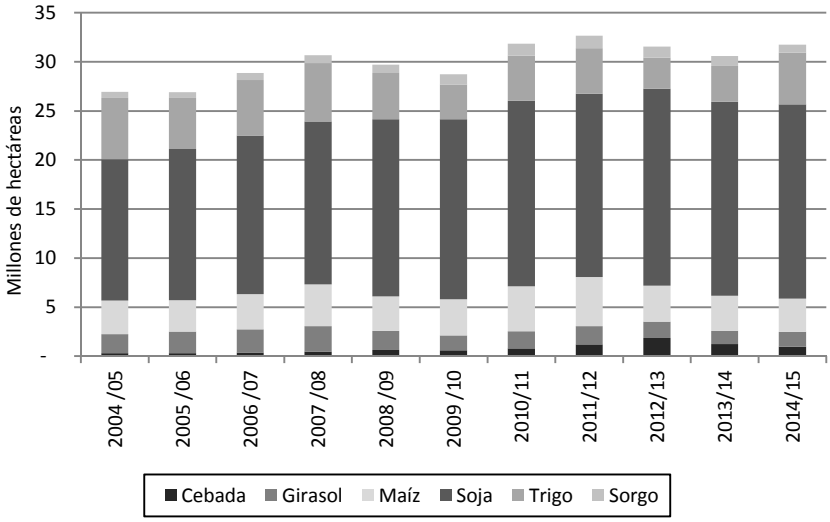
Para finalizar con el análisis productivo se menciona que la producción de maní en la provincia de Córdoba alcanzó un volumen de 931.644 toneladas en la campaña 2014/15, lo que significa una merma del 13% con relación al año previo. Aún de esta manera el volumen de maní recolectado sigue estando por encima del promedio de las últimas 5 campañas y Córdoba mantiene el estándar de principal productora e industrializadora de este grano a nivel país.

En lo que sigue se hará un análisis de los principales factores que explicaron los volúmenes de producción antes descriptos. En primer lugar, se analizará el comportamiento de la superficie implantada y a continuación se evaluará el desempeño de los rendimientos a lo largo de esta última campaña.

Siguiendo el Gráfico 1.48 podemos ver cómo ha ido evolucionando el área implantada con los seis cultivos agrícolas seleccionados (cebada, girasol, maíz, soja, sorgo y trigo). En términos numéricos la superficie implantada llegó a 30.924.108 hectáreas en la última campaña 2014/15, un crecimiento de 5% en relación con la temporada previa (1,34 millones de hectáreas) y se acerca mucho al récord de superficie sembrada que se dio en la campaña 2011/12 y que superó las 31,3 millones de hectáreas. La mayoría de esas hectáreas estuvieron dedicadas a la producción de soja (67% del total), en tanto se destinaron 3,4 millones de hectáreas para maíz (11% del total). Un caso particular es el del trigo, en tal sentido si se siguen los números oficiales la superficie implantada informada para la campaña 2014/15 llegó a 5,2 millones de hectáreas, lo que implica un crecimiento de casi el 45% con relación a la anterior campaña y una participación del 17% sobre el total implantado a nivel nacional. Sin embargo, las estimaciones de entidades privadas especializadas como las Bolsas de Cereales de Buenos Aires y Rosario arrojan un total implantado de 4,2 millones de hectáreas, lo que también implica un crecimiento de la superficie sembrada pero de mucha menor magnitud. Las super-

ficies implantadas con girasol, cebada y sorgo representaron el 5% para el primer cultivo y 3% para los dos cultivos restantes respectivamente.

Gráfico 1.48: Evolución de la superficie implantada a nivel nacional

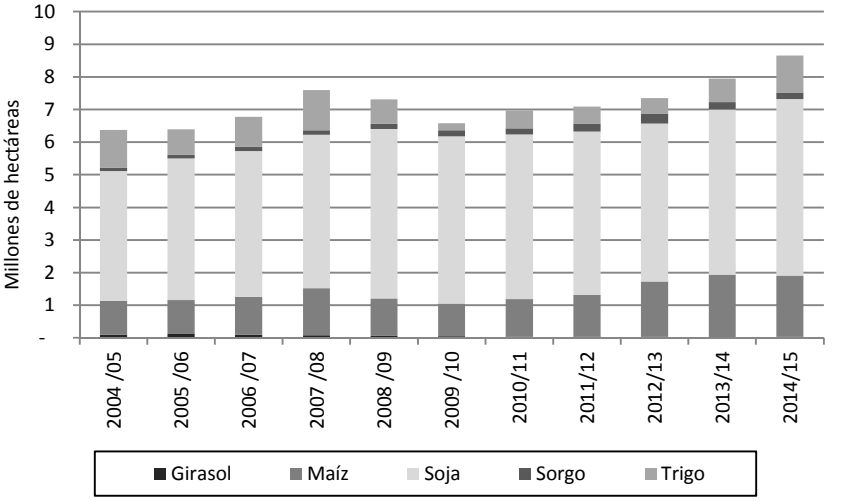


Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).

Un dato importante que también es pertinente analizar es qué porcentaje del total sembrado fue cosechado efectivamente, ya que permite tener un panorama claro del aprovechamiento de los suelos. Comenzando con la soja, se recogió el 97,7% de las 19.792.100 hectáreas implantadas, lo cual está por encima del 95% que es el promedio histórico. En cuanto al maíz, pudo cosecharse el 96,5% del total sembrado, con lo cual se perdieron alrededor de 118.000 hectáreas. La trilla de trigo logró avanzar sobre el 94,2% de la superficie implantada, un valor alto en línea con el promedio histórico. El sorgo en tanto, al ser un cultivo consumido como forraje por los animales presenta una menor superficie cosechada sobre el total implantado, y que durante la campaña 2014/15 llegó al 78,3%, muy similar a la anterior campaña y por encima del 73% promedio para las últimas 10 temporadas agrícolas.

Situándose en la provincia de Córdoba, en línea con el volumen de producción que marcó el récord desde que se tienen registros, el área implantada durante la campaña 2014/15 alcanzó 8.648.36 hectáreas, un 8,8% superior a la temporada previa. Vale destacar el hecho de que la superficie implantada viene creciendo continuamente desde la campaña 2009/10, y esto ha hecho que la provincia de Córdoba pase de representar el 23,7% en aquella época a más del 28% de la superficie implantada a nivel nacional con los cultivos seleccionados en la actualidad.

Gráfico 1.49: Evolución de la superficie implantada en Córdoba: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).

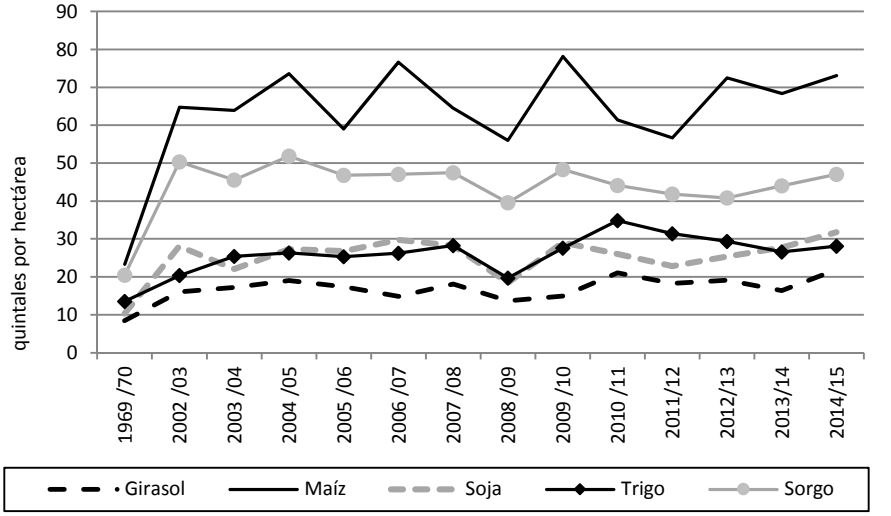
Profundizando el análisis dentro de la provincia de Córdoba de los cultivos bajo estudio, se destaca el crecimiento de un 7% en el área implantada con soja que alcanzo según las estadísticas oficiales 5.413.330 hectáreas y marca un techo histórico a la superficie cubierta con la oleaginosa. La superficie implantada con maíz en tanto cayó un 2% y se ubicó en 1.879.800 hectáreas, superior al promedio de las últimas cinco campañas que oscila 1.400.000 hectáreas. La caída en el área implantada con el cereal se debe a que durante el año 2014 y principios de 2015, cuando se desarrolló la siembra, los precios internacionales en baja y la suba de los costos internos hacían inviable la producción del cultivo en muchas regiones. En cuanto a la superficie cubierta con trigo se destaca un salto muy importante Durante la campaña 2014/15 se implantaron 1.141.000 hectáreas en los suelos cordobeses marcando un crecimiento interanual superior al 57%. Esta gran recuperación se debió a una adecuada humedad en el perfil de suelo, la necesidad financiera de los productores para finales de 2014, las ya impostergables rotaciones de cultivos, necesidad de control de malezas y precios favorables al momento de la siembra. Con el aumento de área triguera, en Córdoba durante la campaña 2014/15 se sembró el 27%, el 55% y el 22% de los tres principales cultivos extensivos del país, sean estos soja, maíz y trigo respectivamente.

Siguiendo con el análisis de los factores explicativos de la producción, se pasa a analizar la evolución de los rendimientos por hectáreas durante la última campaña para los diferentes cultivos seleccionados. En este punto se debe remarcar el avance de los productores agrícolas argentinos, que a lo largo de los años fueron invirtiendo en el desarrollo de mejores semillas y tecnologías con lo que han conseguido una mejora sostenida en los rendimientos.

Específicamente, en la campaña 2014/15 mejoraron los rendimientos de casi todos los cultivos que se seleccionaron en el análisis. La soja logró un rendimiento promedio a nivel país de 3.176 kg/ha, una mejora de 402 kilos (14%) con relación a la cosecha anterior. El maíz en tanto también logró un crecimiento en los rindes promedio superando en la última campaña los 7.300 kg/ha, siendo 7% mayor que en la campaña 2013/14. Siguiendo con los crecimientos interanuales, el trigo logró superar en un 6% la performance de la campaña 2013/14, alcanzando durante 2014/15un rendimiento promedio de 2.810kg/ha, apenas por debajo del promedio de las últimas 5 campañas (2.900 kg/ha). El girasol también tuvo un incremento en el rendimiento, el mismo fue del 34% pasando de 1.635 kg/ha en la temporada 2013/14 a 2.193 kg/ha en la actualidad. Por último, un cultivo que mejoró mucho su rendimiento y logró un

nivel que no alcanzaba desde la temporada 2009/10 es el sorgo. En 2014/15 se cosecharon en promedio 4.704 kg/ha, un 7% más que el año previo.

Gráfico 1.50: Evolución de los rendimientos para Argentina



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

La provincia de Córdoba, por su parte, también tuvo una campaña 2014/15 signada por los altos niveles de producción por hectárea, incluso superando marcadamente los rendimientos promedios nacionales. Comenzando por el cultivo de soja se obtuvieron en promedio por cada hectárea cosechada un total de 3.523 kilogramos, 17,3% más que la campaña 2013/14 y lográndose el mayor rendimiento histórico dentro de las fronteras provinciales. Para el maíz en tanto, el aumento verificado en el rinde fue del 6,3% obteniendo 7.502 kg/ha. Este volumen es el mayor desde la campaña 2009/10 cuando se obtuvieron más de 8.012 kg/ha. En cuanto al trigo, el rendimiento promedio de la campaña 2014/15 fue de 2.698 kg/ha. Este volumen, si bien es muy superior a los 1.620 kg/ha obtenidos durante 2013/14, se encuentra por debajo del rendimiento promedio nacional y es la consecuencia de la aparición en la provincia de enfermedades foliares en las plantas y elevadas temperaturas que acortaron el periodo de llenado del cultivo. El sorgo y girasol también tuvieron una mejora significativa en sus rendimientos dentro de Córdoba; del primero se obtuvo en promedio un 25,8% más que en la campaña anterior, con lo cual se cosecharon 6.175 kg/ha, el mayor registro desde la temporada 2002/03. El girasol por su parte arrojó un rendimiento por hectárea de 2.178 kilogramos, una mejora del 21,1% con relación a 2013/14.

1.7.2.2 Primeros datos de la campaña 2015/16

La campaña 2015/16 se inició a mediados del año 2015 con mucha incertidumbre desde distintos aspectos. En primer lugar se llevaba a cabo la siembra de la campaña gruesa (maíz y soja) en la víspera de una elección presidencial y con un nivel de rentabilidad que estaba muy restringido producto de la caída en el valor de los granos a nivel internacional y el aumento de los costos internos. A esto se le sumaba un escenario climático para nada menos incierto, en tal sentido el desarrollo del fenómeno el Niño propiciaba para un futuro prolongadas rachas de tormentas con riesgos de anegamientos, de graniceras y también problemas de bloqueos a la hora de realizar la cosecha, acondicionamiento, almacenaje y transporte de los granos. Aun así, al inicio de la campaña las reservas hídricas fruto de las lluvias de otoño y

primavera fueron significantes, y debido a una temperatura que se mantuvo sobre las medias históricas las heladas tardías fueron un fenómeno aislado sin mucho efecto sobre los cultivos.

A pesar de un panorama tan poco alentador, los productores no tienen la opción de dejar de sembrar ya que deben hacer frente a costos fijos que en caso contrario absorberían el escaso capital disponible. En tal sentido, ante una situación financiera compleja y una necesidad de financiamiento creciente por los altos costos, un factor clave en el inicio de la campaña fue el monto necesario a invertir por hectárea. Frente a este panorama el cultivo de soja presenta una ecuación de gastos e ingresos que hace necesario un rinde de indiferencia[34] más lograble que el cultivo de maíz.

Con el panorama antes descripto el cultivo de soja debido a su mayor facilidad de manejo y comercialización fluida, ocupó tierras que liberó el cultivo de maíz. En tal sentido, según los datos de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires (BCBA) se implantaron con la oleaginosa 20,4 millones de hectáreas para la campaña 2015/16, que en principio debido al fenómeno el Niño tienen garantizado el pleno abastecimiento hídrico, pero que podría volverse en contra en regiones cercanas a los ríos y puertos donde la napa freática aflora o se encuentra muy próxima al suelo.

El cultivo más castigado por la pérdida de rentabilidad de cara a la campaña 2015/16 fue sin dudas el maíz, según la BCBA la superficie implantada con este cultivo caería a 2,85 millones de hectáreas, 19% menos que la campaña previa. El combo de mayores costos, menores precios y un mercado donde la intervención fue creciendo[35] explican esta caída abrupta en la superficie sembrada con maíz. A la hora de hacer un análisis más detallado, la Bolsa de Cereales de Córdoba destaca que los costos más importantes son la compra de insumos, principalmente semillas y fertilizantes, arrendamientos y en particular el valor de los fletes en zonas lejanas a los puertos. Como resultado de ello, los rendimientos de indiferencia en muchos casos se encuentran por sobre los promedios históricos de cada región y por eso se prefiere dejar tierras sin implantar. Con este nivel de siembra se espera que la producción de maíz a cosechar a mediados de 2016 se acerque a 24 millones de toneladas, volumen menos optimista que las estimaciones internacionales dan para Argentina, un volumen de producción que superaría las 25,6 millones de toneladas.

Continuando con el análisis de la producción cerealera, la campaña 2015/16 de trigo arrojó un volumen de producción que según las Bolsas de Cereales de Buenos Aires y Rosario alcanzó 10,3 millones de toneladas. Este volumen implica una caída en la producción del 13% con relación a lo que la BCBA estimó para el ciclo 2014/15 y se debe a una caída en el área implantada. Específicamente, se sembraron en la última campaña, siguiendo la misma fuente de datos, un total de 3,6 millones de hectáreas. Esto da una pérdida intercampaña de más de 800.000 hectáreas. Debe destacarse que a pesar de la caída en el área implantada se obtuvieron buenas productividades en amplios sectores del centro de la región agrícola, lo cual volvió a permitir un rinde medio de 2.800 kg/ha. El trigo, al igual que el maíz, se vio perjudicado por la nula rentabilidad que encontraron los productores en este cultivo como consecuencia de las medidas restrictivas al comercio. De esta manera, luego de recuperar volumen de producción durante la campaña 2014/15, se volvió a los bajísimos niveles de las temporadas 2012 y 2013, y se sitúa muy por debajo de la producción media de los primeros 7 años de las década del dos mil cuando Argentina cosechaba más de 15 millones de toneladas de trigo.

[34] Es el rendimiento necesario de kilogramos por hectárea para que la ecuación conformada por la suma de costos directos, gastos de estructura o indirectos, cosecha y costos de comercialización por un lado, y el precio a cosecha por otro arroje un valor de equilibrio.

[35] Sea a través de la introducción de retenciones o los cupos a la exportación, el efecto es el mismo, caen los precios percibidos por los productores.

Cabe remarcar que ya comenzada la campaña 2015/16 se produjo un cambio de políticas respecto a la presión tributaria y a un esquema comercial de mayor competencia. Sin embargo, las mismas llegaron pasada la época de siembra y en un principio no tuvieron la suficiente fuerza como para sostener o incrementar el área de siembra de la campaña pasada.

Otro cultivo de inverno que al momento de elaboración del presente informe estaba finalizando la trilla de la campaña 2015/16 es la cebada. Luego de una temporada 2014/15 de muy mala performance, durante el presente ciclo se estima que se producirán 4,3 millones de toneladas. Con este volumen que supera en un 48% la cosecha previa, la producción retorna a los volúmenes promedio de las 4 últimas campañas.

Para finalizar el análisis a nivel nacional, al mes de enero de 2016 se llevaba recolectado el 10% de las 1,22 millones de hectáreas implantadas con girasol para el ciclo 2015/16. Según las primeras estimaciones de la BCBA, la producción de girasol a nivel nacional alcanzaría 2,3 millones de toneladas, lo que implicaría una caída en comparación al ciclo previo de más del 8% según esta entidad y que superaría el 25% si se compara con las cifras oficiales del Ministerio de Agroindustria. En tanto se estima que serán implantadas 850.000 hectáreas con sorgo granífero comercial, con lo que se mantendría el nivel de la campaña 2014/15.

Si se analiza la provincia de Córdoba con más detalle, de cara a la campaña 2015/16 la producción de trigo llegaría a 2,4 millones de toneladas según la Bolsa de Cereales de Córdoba (BCC). Esta reducción del total producido se debe a que cayó la superficie implantada en 392.600 hectáreas fruto de la baja rentabilidad del cereal. En el cálculo del rendimiento, la entidad marcó un descenso del 1%, al pasar de 27 a 26,60 quintales por hectárea.

Acerca de la producción de garbanzos, la BCC indicó que la siembra se incrementó un 10% respecto del ciclo anterior, al pasar de 12.900 a 14.200 hectáreas. Con esta perspectiva de superficies las estimaciones de producción hacia finales del año 2015 arrojaban un volumen de 32.700 toneladas, verificando un crecimiento de alrededor del 27% con relación a la campaña previa.

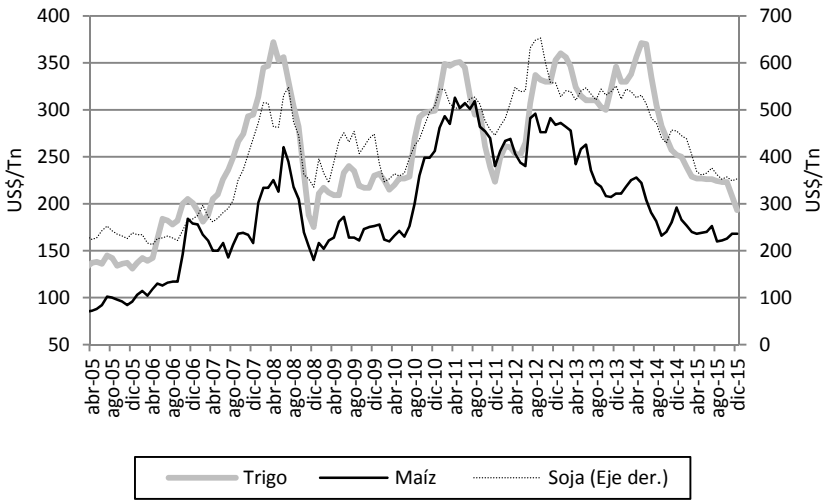
Respecto de los cultivos estivales como son la soja y el maíz, Córdoba atraviesa una realidad dispar. En cuanto al primero de estos dos cultivos la superficie implantada para la campaña 2015/16 según la BCC asciende a 5,22 millones de hectáreas, lo que implica la sexta campaña consecutiva de crecimiento en el área sembrada. El maíz, sin embargo, alcanzaría una superficie de 1,4 millones de hectáreas lo cual según el informe agroeconómico de la Bolsa de Cereales sería un 20% inferior al ciclo 2014/15 pero un 30% superior a la estimación que había a mediados de 2015. Esto se debe a que hasta el mes de octubre la siembra de soja era prácticamente la única alternativa a nivel económico para la campaña gruesa 2015/2016. Sin embargo, en las proximidades de las elecciones y luego de ellas, las expectativas de los productores por el cambio de política agropecuaria permitieron elevar las intenciones de siembras de maíces tardíos o de segunda. Aun así, sería la menor área cubierta con maíz de las últimas 4 campañas.

1.7.2.3 Evolución de precios

El Gráfico 1.51 permite ver con claridad dos etapas en la evolución de los precios internacionales. En primera instancia se aprecia el aumento sostenido y generalizado de los precios de los tres principales commodities que produce Argentina, fenómeno que comenzó a principios del año 2007 y cuya tendencia alcista duró hasta mediados de 2013 pero cuyos máximos valores se dieron en el año 2012. La segunda etapa comienza entre los años mencionados pero se consolida hacia mediados del año 2014.De hecho, durante aquel año si se comparan los precios al inicio del mes de enero con los que cerraron el año, la baja alcanzó un 25%

promedio. El motivo de esta brusca caída en las cotizaciones de los granos es el gran crecimiento de la oferta mundial de granos y oleaginosas como consecuencia de buenos años en materia climática y el avance en las tecnologías agrícolas. En el año 2015 esta tendencia decreciente continuó manteniéndose, aunque hacia finales de año los precios muestran una leve mejoría.

Gráfico 1.51: Precios FOB Puerto Argentino de trigo, maíz y soja



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Si se analiza cada caso de manera particular comenzando con la soja, la cosecha 2014/15 volvió a alcanzar un récord histórico por tercera campaña consecutiva. El total producido a nivel mundial llegó a 318,2 millones de toneladas, 12,7% superior a la campaña 2013/14. Con este volumen de producción los stocks finales pasaron de 62,3 millones de toneladas en 2014 a 76,93 en el año 2015. Este gran volumen de producción es el que presiona los precios hacia la baja ya desde 2014 a pesar de que la demanda continúa siendo firme. En tal sentido, el precio FOB en puerto argentino de la soja comenzó el año en un valor de US$445 por tonelada, para luego descender un 18,3% hasta ubicarse en US$376 en junio. Luego de ingresada la cosecha brasileña y argentina a los mercados y ante el inicio de una nueva campaña, los precios decayeron con mayor intensidad y cerraron el 2015 con un valor de US$353 la tonelada, lo que implica una caída del 20% en el comparativo del año.

Para el caso del maíz el panorama mundial es similar al del cultivo de soja. En las últimas campañas, la oferta se ha incrementado sostenidamente llegando a producirse durante la campaña 2014/15 un total de 1.008,32 millones de toneladas. De nuevo, un aumento tan significativo del volumen producido juega en contra de los precios, de hecho luego de comenzar el año con un nivel FOB de US$114 por tonelada, el precio del maíz llegó a ubicarse en US$98 hacia mediados de agosto. Sin embargo, el grano logró recuperar valor y cerró el año con un precio FOB por encima de los US$145 la tonelada. Este leve cambio de tendencia se debe según los técnicos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) a la fuerte disminución de los saldos exportables de maíz de los principales productores frente a una demanda global récord, producto de una corriente compradora iniciada a mediados de año.

Por último, el precio FOB para el trigo disminuyó más de un 22% a lo largo del año 2015. Específicamente el año comenzó con un valor que oscilaba los US$250 por tonelada; desde ese momento comenzó una baja suave pero continúa en el nivel de precios que hizo terminar el año con un valor del cereal en torno a US$193 por tonelada. La estabilización del precio en las

cercanías de los US$200 por tonelada se debe a que si bien la producción mundial llegó a 725,9 millones de toneladas, el consumo sigue firme, manteniendo la relación stock/consumo en niveles intermedios. Sí resulta importante destacar que la inestabilidad económica de dos grandes productores y exportadores como lo son Rusia y Ucrania generó durante 2015 una creciente volatilidad en el mercado triguero.

1.7.2.3.1 Precios en el mercado argentino

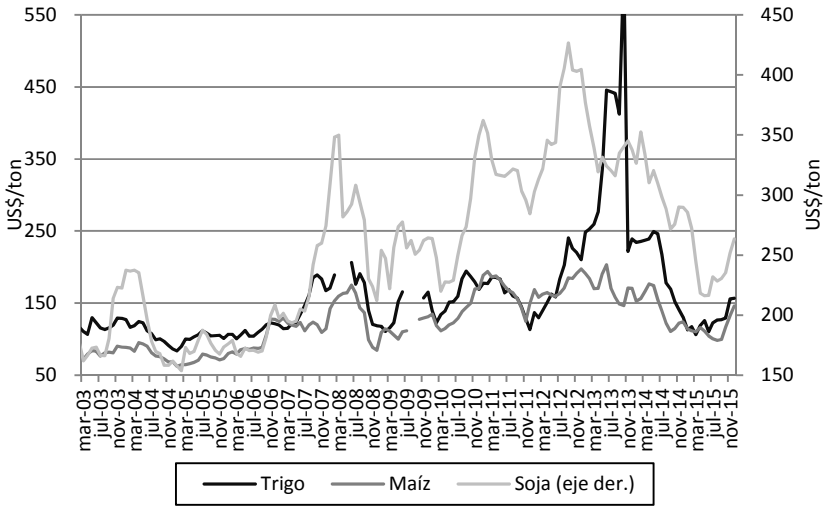
En esta sección se analizará la evolución de los precios que se pactaron dentro de las fronteras del país. En tal sentido, si bien los mercados domésticos siguen la evolución de los mercados internacionales, se producen algunas imperfecciones como consecuencia de la gran cantidad de restricciones e impuestos que se le aplicaba a la comercialización de granos en Argentina casi hasta finales del año 2015. Los precios que se analizan pertenecen a la Cámara Arbitral de Rosario (CAC) y están medidos en dólares. Estos precios ya se consideran precios FAS[36], es decir, es el precio que recibe el productor luego de descontar las retenciones y gastos de comercialización.

Continuando el orden de análisis del apartado previo, el precio interno de la soja cotizó a principios de 2015 a un valor promedio de US$268 la tonelada. Pasado el primer trimestre y con el ingreso a los mercados de la cosecha pertinente, la oferta presionó sobre los precios y estos cayeron hasta los US$215 por tonelada para el mes de mayo. Desde el mes de agosto, a tono con lo sucedido en los mercados internacionales, el precio interno comenzó una leve recuperación. A esto se le sumaron los anuncios del gobierno entrante sobre la reducción de las retenciones a la comercialización de soja que pasó de un 35% a un 30%, en tal sentido los precios se acoplaron a las nuevas medidas y cerraron el año en US$264 por tonelada. De todas maneras a modo de balance anual los precios disminuyeron un 7% durante 2015, lo que se suma a una caída del 11% en el año 2014.

En cuanto al mercado de cereales y analizando en primera instancia el maíz, el precio interno tuvo durante el año 2015 una variación positiva del 28%, ya que el grano cotizaba en las pizarras argentinas en US$115 la tonelada en el mes de enero y cerró diciembre con un valor superior a US$145. Sin embargo, a pesar del balance anual cierra con buenas perspectivas, el precio quebró hacia abajo la barrera de los US$100 la tonelada en el mes de agosto, momento en los que se decidía la siembra de la nueva campaña y con los cuales la ecuación económica resultaba marcadamente negativa. Desde ese momento y con mucha expectativa sobre las medidas que podrían llegar a tomarse respecto del mercado maicero, los precios comenzaron una corrección alcista. Hacia finales de año se concretaron una serie de medidas que afectó directamente a la comercialización de maíz, se eliminaron las retenciones a las exportaciones que alcanzaban un 20% y se suprimieron los cupos de exportación. Como consecuencia los precios internos se acoplaron a los precios internacionales permitiendo un cierre de año con cotizaciones muy por encima del promedio.

[36] Free alongside ship=libre al costado del barco.

Gráfico 1.52: Precio de los principales granos en el mercado interno



Fuente: IIE sobre la base de Bolsa de Comercio de Rosario y Mercado a Término de Buenos Aires.

Cerrando el análisis del Gráfico 1.52, en el año 2015 el precio promedio en dólares del trigo en el mercado interno fue el que más creció, específicamente el aumento llegó al 39% luego de oficializarse cambios en las políticas hacia el sector agrícola a mediados de diciembre. En los últimos años el trigo fue tal vez el grano por el que más sufrió el productor a la hora de vender, ya sea por cuestiones de precio, calidad o directamente por falta de mercado. Hasta el mes de diciembre, los precios dependían en gran medida de la solicitud y aprobación de ROES y de la demanda de la industria doméstica para molienda. Con la eliminación de las políticas restrictivas hacia la comercialización internacional, la demanda de trigo deja su dependencia exclusiva de la molinería nacional y los precios se acoplaron a la situación mundial. Como resultado, el precio del trigo que promedió en el mercado local US$120 la tonelada hasta octubre, saltó hasta los US$155 en los últimos dos meses del año.

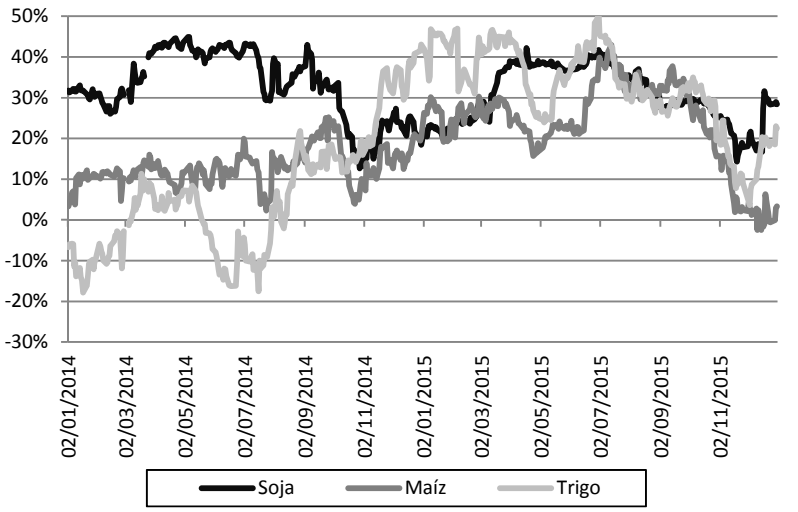
A manera de resumen puede verse en el gráfico anterior cómo hacia fines del año 2015los precios sufrieron una corrección alcista. El precio de la soja principalmente por razones que exceden al país y están relacionadas a la evolución del precio internacional y los cultivos de maíz y trigo por razones propias relacionadas al cambio de política agrícola. Lo descripto queda claro en mayor medida para el caso del maíz cuando se observa el Gráfico 1.53. Respecto de esto, los precios internos históricamente han tenido como referencia las cotizaciones en los mercados mundiales que inciden en la formación del precio interno. Sin embargo, esto se ha visto alterado en los últimos años por la introducción de retenciones y restricciones a las exportaciones. Como consecuencia se produjo un diferencial entre los precios que existen en los mercados domésticos y los internacionales. Estas diferencias en teoría deberían marcar las alícuotas que se colocan a las exportaciones, las cuales fueron hasta diciembre de 2015 de un 35% para la soja, 23% para el trigo y 20% para el maíz.

La terminología en teoría se menciona porque en realidad solo el diferencial de precio de la soja se ha mantenido relativamente cercano al valor teórico, incluso durante el año 2015 el diferencial promedio fue del 31%, lo que indica una soja en el mercado interno relativamente supra valorada. En el caso del maíz y el trigo, y particularmente este último cultivo, los diferenciales han sido muy dispares. Comenzando con el maíz, el diferencial promedio del año 2015 asciende a 25%, lo que indicaría que el productor recibe en el mercado local un precio más bajo que el que le correspondería en el mercado mundial una vez descontadas las retenciones. Sin embargo, el diferencial de precios se comportó de manera muy poco regular du-

rante el año, en los primeros ocho meses del año la diferencia de precio promedio fue 28%, incluso superando por momentos el 35%. Luego de esta notable caída de precios en el mercado local y ante una inminente corrección de las alícuotas a las exportaciones, las pizarras argentinas comenzaron a acoplarse al contexto internacional y el 2015 cerró con un diferencial casi nulo. Esto está en línea con la eliminación de los cupos de exportación y de las retenciones lo cual devolvió competencia internacional para el maíz argentino.

Por el lado del trigo, que por ejemplo llegó a tener una diferencia de precio negativa superior al 150% durante el año 2013, se debería haber verificado en el año 2015 un fenómeno similar al del maíz. A pesar de ello el comportamiento fue diferente, el diferencial de precios promedio alcanzó un 32,4% contra un valor teórico que debería haber sido del 23%. Esto implica un precio para los productores argentinos muy por debajo de lo que se comercializaba en el mercado mundial. Para finales de año también se eliminaron los cupos y retenciones a la exportación pero sin embargo los precios internos continuaron mostrando una diferencia de alrededor del 20% con respecto al precio internacional.

Gráfico 1.53: Diferenciales de precios entre contratos del CBOT y el MaTBA



Fuente: IIE sobre la base de Quandl y Mercado a Término de Buenos Aires.

Este rezago que muestra el precio del trigo para acoplarse al mercado internacional se debe a la baja calidad que ofrecen las existencias del cereal. La campaña 2015/16 que es la que se comercializa hacia finales de 2015 y principios del año 2016 presentó números económicos muy ajustados por lo que los productores se vieron restringidos a utilizar fertilizantes y mejores tecnologías. Estos factores terminaron afectando la composición y calidad del grano de trigo y es lo que no permite obtener precios acordes a la situación global.

Recuadro 1.4: Evaluación económica de la quita de retenciones

Desde el año 2003 y hasta la fecha se han aplicado un sinfín de medidas de políticas con influencia directa o indirecta sobre el sector agropecuario, pero las más notorias han sido los controles para exportación y las retenciones.

Los cupos de exportación son medidas discrecionales que tienen como objetivo garantizar el abastecimiento de internos de productos que potenciales a venderse en el mercado internacional. Junto con los cupos, se han aplicado precios máximos en el mercado interno para mantener la estabilidad de los mismos. Sin embargo, los objetivos no se alcanzaron ya que se atravesaron periodos de desabastecimiento y la inflación acumulada desde 2003 a 2014 en el precio de los alimentos fue 919% contra 690% del índice general. Esto demuestra que restrin-

gir las cantidades exportadas no sirvió para cumplir el objetivo planteado inicialmente en las políticas de contener los precios.

Por otro lado, las retenciones son un impuesto de fácil recaudación y reducida posibilidad de evasión que tributan los exportadores por la venta de mercancías en el exterior. El argumento detrás de este tributo es que funcionan como un mecanismo de estabilización de precios, como instrumento de redistribución de ingresos, y para extraer parte de las "ganancias extraordinarias" generadas en los sectores beneficiados con devaluaciones de la moneda.

El problema es que con la inflación doméstica los márgenes del sector agrícola se comenzaron a estrechar o incluso a volverse negativos. Pero con la baja del precio de los commodities a partir de mediados de 2014, la rentabilidad pasó a ser mayoritariamente negativa en el sector. Lo controversial es que las retenciones tenían como uno de sus propósitos apropiarse de las supra rentas generadas por la devaluación y el aumento de precios internacionales, por lo que perdieron su justificación teórica**.**

Si bien las retenciones son una problemática que afecta a los productores, también lo hacen con el fisco, por lo que al proponer modificaciones en esa política, se debe analizar la situación de ambos agentes. A continuación se propone un análisis del impacto que tendría llevar adelante una restructuración impositiva, eliminando las retenciones al maíz y trigo y reduciendo 5 puntos porcentuales las retenciones al complejo sojero.

En el caso del productor, obtendría márgenes un 17% superior en el caso de la soja y hasta permitiría lograr equilibrar la ecuación económica en campos arrendados. Para el maíz, en cambio, si bien se obtendría un margen positivo en campos propios, la ecuación económica en promedio seguiría siendo deficitaria en tierras arrendadas, debido principalmente a los altos gastos de comercialización. Pero sin dudas, esta nueva política daría oxígeno al sector.

En cuanto a la situación fiscal, la recaudación por derechos de exportación alcanzó los $84.088 millones durante el año 2014, lo cual representa el 7% de la recaudación total nacional; pero el 12% de los ingresos que efectivamente maneja la Administración Nacional (el gobierno), los cuales no están sujetos a coparticipación. De ese total recaudado, el 58% corresponde a retenciones al complejo sojero y solo un 8,1% al complejo cerealero; el resto es petróleo y una porción ínfima corresponde a productos de economías regionales y otros productos industriales que también están afectados.

Por lo tanto, si se bajaran en cinco puntos porcentuales las retenciones al complejo sojero (quedaría en 30% para soja, y 32% para sus derivados), significaría una transferencia de recursos del gobierno a los productores de $10.400 millones. Sin embargo, ese dinero sería un ingreso para los productores quienes lo utilizarían para invertir o consumir, por lo que una parte volvería al fisco en forma de otros impuestos reduciendo la "transferencia neta".

Por otro lado, el complejo cerealero, el cual incluye trigo y maíz, aporta en concepto de retenciones solo el 1,2% de la recaudación total. En este caso, si se eliminan completamente las retenciones las cuentas públicas sufrirían una caída de $11.000 millones.

Adicionalmente gracias a los incentivos que se generarían para los productores con esta medida, junto con la eliminación de las cuotas de exportación, debería haber un crecimiento de la producción y por ende de las exportaciones de trigo y maíz. Las estimaciones arrojan que liberando el mercado se podría retornar a los niveles máximos históricos de producción lo cual implicaría una entrada extra de US$3.000 millones, que derramaría sobre otros sectores, como construcción y automotriz, ayudando a compensar las necesidades de financiamiento.

En conclusión, las políticas de eliminación de las retenciones al maíz y trigo (extensivo para las economías regionales), de reducción de retenciones al complejo sojero y la eliminación de los controles para exportar, el Tesoro necesitaría reemplazar con otros ingresos o reducir sus

gastos en como máximo $21.000 millones. Al tipo de cambio al momento de redactar el presente informe implica aproximadamente US$2.300 millones.

Ante este análisis, no se observa que la dificultad para modificar las retenciones sea financiera, sino más bien política y sujeta a la voluntad del gobierno. Las retenciones constituyen una fuente de dinero "fácil y rápido" para las arcas nacionales, que a su vez pueden ser administradas en forma arbitraria, en perjuicio de cualquier concepto de federalismo.

1.7.2.4 Valor de la producción

Hecho previamente el análisis de los volúmenes producidos y posteriormente la evolución de las cotizaciones durante el año 2015, se procede a detallar cómo se comportó el valor de la producción agrícola argentina y cordobesa en dicho año. Se consideran cinco de los cultivos mencionados previamente: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo, y los precios utilizados son los que corresponden al periodo de cosecha para el año 2015 y posteriormente se utiliza una estimación de los precios FOB para el año 2016 con base en los mercados de futuros y los precios FOB publicados por el Ministerio de Agroindustria. En cuanto a los volúmenes, la estrategia es similar, se utilizan los datos de producción brindados por las fuentes oficiales para el año 2015 y las estimaciones de producción para el año 2016 se obtienen sobre la base de los informes presentados por la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, la de Córdoba y la Bolsa de Comercio de Rosario.

En este sentido y tal como detalla en el Cuadro 1.13, el valor de la producción agrícola argentina alcanzó durante el año 2015 un total de US$31.125 millones, lo que equivale a un 5,5% menos que el valor alcanzado en la campaña 2013/14. Si bien se denota una reducción cabe destacar que por los altísimos niveles de producción alcanzados la caída en la valuación fue amortiguada. En tal sentido, la caída de precios internacionales hubiera golpeado con mucha más fuerza sobre el valor de la producción de no haberse verificado una campaña con records de producción de soja, maíz y recuperación del volumen producido de trigo.

En lo que respecta a la campaña 2015/16 y según las primeras estimaciones de producción se espera una caída más abrupta en el valor total fruto de que las cantidades no tendrán el mismo rol que durante la temporada 2014/15. En tal sentido, debido a que la ecuación económica era totalmente desfavorable durante los periodos de siembra, cayó considerablemente el área implantada con maíz y trigo, dos de los tres cultivos de mayor importancia para el país junto con la soja. La menor cosecha esperada para estos cereales se suma al sostenimiento de los precios internacionales en niveles bajos. El precio para mayo de 2016 de la soja se aproxima a los US$340, un 7% menos que durante mayo de 2015 y más de 35% menos que lo que cotizaba a igual fecha del año 2014. Para el maíz la situación es similar al año previo, se espera un valor FOB cercano a los US$160.Sin embargo, por ejemplo el precio es 20% menor a la cotización del año 2014.

Cuadro 1.13: Valores de la producción a precios FOB y FAS. En millones de dólares

Campaña 2014/15

	Argentina		Córdoba	
	FOB	FAS	FOB	FAS
Girasol	1.200	816	23	16
Maíz	4.290	3.432	1.925	1.540
Soja	22.410	14.566	6.795	4.417

Sorgo	464	371	138	110
Trigo	2.761	2.126	711	547
Total	31.125	21.311	9.592	6.630

Campaña 2015/16

	Argentina		Córdoba	
	FOB	FAS	FOB	FAS
Girasol*	1.320	1.320	23	23
Maíz*	3.840	3.840	1.493	1.493
Soja*	20.060	14.042	6.630	4.183
Sorgo*	418	418	124	124
Trigo	1.802	1.802	611	611
Total	27.440	21.422	8.881	6.434
	-3.685	111	-711	-196
Dif. 14/15 vs 15/16	-12%	1%	-7%	-3%

Nota: *estimados.
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP, fyo, Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Bolsa de Cereales de Córdoba y Bolsa de Comercio de Rosario.

De esta manera, el valor de bruto de la producción agrícola argentina llegaría durante la campaña 2015/16 a los US$27.440 millones, un 12% menos que durante 2014/15. Este porcentaje implica una pérdida de valor superior a los US$3.600 millones y si se acumula desde la campaña 2013/14, la caída en el valor de la producción alcanza los US$7.000 millones.

En cuanto a la composición, la soja aportó el 72% del total durante 2014/15 y llegaría al 73% en la campaña 2015/16. El maíz en tanto mantuvo un nivel de participación sobre el valor total que ronda el 14%, mientras que el trigo fue el cultivo que más valor perdió, pasando de representar el 8% del valor total en 2014/15 a un 6,5% en la última campaña como consecuencia de la caída en el volumen producido.

Un hecho que se va a destacar en el año 2016 es que debido a la quita de retenciones, el valor que percibe el productor neto de impuestos se equiparará al valor FOB para todos los cultivos con excepción de la soja. Es por ello que en la campaña entrante (2015/16) el valor FAS del productor agrícola se logra incrementar un 1% en la comparación inter campaña.

Por último, la caída en los precios internacionales también continuará sintiéndose con fuerza en Córdoba, de cara al año 2016 el campo aportará en concepto de valor bruto aproximadamente US$711 millones menos que en el año 2015.

1.7.2.5 Perspectivas 2016

Sin lugar a dudas los cambios respecto de la política agropecuaria en el año 2015 marcaron las expectativas de los productores de cara al futuro. La posibilidad de volver a exportar granos con un mayor grado de libertad, a un tipo de cambio más competitivo y sin tener que pagar alícuotas de retención con poca justificación en un contexto de precios internacionales bajos, sienta bases optimistas para las decisiones que tomen los productores. Sin embargo, este optimismo contrasta con una campaña previa (2014/15) en la que muchos productores terminaron desfinanciados para volver a sembrar ya que perdieron dinero aun cuando los rindes logrados fueron excepcionales.

En este contexto, las decisiones de siembra para el ciclo 2015/16 dieron como resultado una menor área sembrada con paquetes tecnológicos de bajos costos por lo cual no es de esperar que los rindes alcancen las marcas previas. Así, la producción agrícola 2015/16 sería menor al total cosechado en el año 2015. En cuanto al análisis específico, las primeras estimaciones de las entidades especializadas en el sector arrojan un volumen de producción de maíz que llegaría a 23,8 millones de toneladas (BCR), beneficiado por la incorporación de 350.000 hectáreas en la parte final de la siembra. Este último fenómeno está totalmente relacionado al cambio de expectativas sobre el cual se hizo hincapié al comienzo. Por cuanto a la soja, a la fecha de finalización del presente texto no había datos precisos de producción, sin embargo se estima una superficie sembrada que varía según la entidad que se tome entre 20,1 y 20,5 millones de hectáreas. A partir de esta revisión, la proyección de producción sigue desplegando un horizonte mínimo de 55 millones de toneladas, luego de considerar rendimientos históricos.

Con relación al trigo, la producción que se enmarca dentro de la campaña 2015/16 ya fue cosechada. Como se describió con anterioridad, el volumen recolectado ascendió a 10,3 millones de toneladas, un 12,3% menos que el ciclo previo. A pesar del mal resultado de la última campaña, el trigo es uno de los cultivos que más se beneficiará con el nuevo escenario agrícola y se espera que el área sembrada vuelva durante 2016 a las 5 millones de hectáreas. Si se da esa situación, podría alcanzarse un volumen de producción para cosechar hacia finales de ese año que superaría las 15 millones de toneladas.

Respecto del panorama internacional que afecta directamente en los precios, los informes del Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA) muestran que la abundancia de la oferta continúa. En este sentido, más allá de fluctuaciones normales del mercado y alguna revalorización relativa, no existen señales claras de una recuperación en los precios.

En cuanto al total producido de soja, las estimaciones a nivel global se ubican en 319 millones de toneladas. Si bien el USDA viene recortando levemente sus volúmenes de producción, los stocks finales están en niveles cercanos a las 80 millones de toneladas que marcan un récord histórico. Así, no se esperan grandes novedades de corto plazo por el lado de los Fundamentals, y en su lugar una eventual recuperación debería venir de la mano de los mercados externos. De hecho, si se revisan los contratos de soja en Chicago para los meses de mayo de 2016, los mismos se encuentran alrededor de US$320, un precio para nada alentador y lejano de los US$348 que promedió en mayo de 2015.

En lo que respecta a la campaña 2015/16 a nivel mundial de maíz, se estima una producción de 973,8 millones de toneladas, que sería menor en 3,4% a la campaña 2014/15. Aun así, el escenario productivo es por demás holgado, con stocks finales que superarían las 211 millones de toneladas. Con un panorama de oferta totalmente asimilado en los precios, los cuales rondan para la fecha de cosecha argentina los US$145, en adelante la demanda determinará los precios. En este sentido, según los analistas las mayores dudas en el mediano plazo las presenta el etanol, la caída en el precio del petróleo está afectando seriamente a este sector, el maíz al ser una materia prima básica para la producción de biocombustibles, está muy ligado al precio de los hidrocarburos. Al caer el precio del petróleo impulsa la baja en el precio de los biocombustibles, ya que son sustitutos para el público. No habría que descartar que el consumo de maíz para fabricar bioetanol ceda en los sucesivos reportes, liberando stocks y actuando negativamente sobre los precios.

Hecho el análisis de la oferta, por cuyos volúmenes de producción seguirá presionando los precios a la baja, se continúa analizando las perspectivas por el lado de la demanda. Desde este punto de vista, las condiciones no son para nada alentadoras. Luego de casi una década en que el crédito estuvo disponible a costos extremadamente bajos, la Reserva Federal de Estados Unidos anunció en 2015 el primer aumento en las tasas de interés en ese país desde junio de 2006. Durante los últimos años la situación económica mundial se ha caracterizado

por una liquidez internacional que repercutió en la entrada masiva de dinero a colocaciones alternativas a Bonos del Tesoro estadounidense (activos que históricamente se cuentan entre los menos riesgosos) y que incluyen los mercados de futuros sobre commodities. Ahora, con los papeles de la Fed otorgando un rendimiento positivo se descuenta que numerosos fondos de inversión e inversores particulares o institucionales pueden decidir canalizar sus recursos de vuelta hacia papeles financieros más rentables en detrimento de los commodities.

Al mismo tiempo, el precio internacional de los granos tiende a caer ante la recuperación del dólar estadounidense frente al resto de las monedas de los países más relevantes para la economía mundial. Sucede que en el mercado mundial los *commodities* agrícolas están valuados en dólares. De este modo, si por cada yen, euro, corona sueca o la moneda que se trate uno puede adquirir menos unidades de moneda estadounidense, entonces podrá comprar también una menor cantidad de la mercadería valuada en esta última unidad monetaria. Con lo anterior queda claro que la revaluación del dólar se traduce en un "empobrecimiento relativo" (o un efecto ingreso negativo) para quienes necesitan comprar el bien con otras monedas. Por lo mismo, ello tiende a desalentar la compra de mercadería (en este caso, granos) explicando la relación inversa entre el valor del dólar y el precio de los mismos (Calzada & Terré, 2015).

A esto, se le suma el debilitamiento de la economía china, principal compradora de commodities en los mercados internacionales, y si bien se espera que esta desaceleración del PBI del gigante asiático junto con la devaluación de su moneda afecte el ahorro y no el consumo, lo que sí generó son tensiones financieras en todas las bolsas del mundo. Este declive también alcanzó y podría seguir alcanzando a los mercados globales de granos.

A manera de cierre, podría decirse que la etapa del dinero sin costo y exceso de liquidez en el mundo que fue de gran importancia para llevar los commodities a máximos históricos ha quedado en el pasado. Argentina enfrentará un 2016 en materia agrícola con grandes expectativas, pero con un panorama real mucho menos alentador que augura tener menor nivel de producción combinado con menores precios internacionales. El gran repunte del agro argentino de la mano de las mejores condiciones internas deberá esperar a finales de año cuando las intenciones se materialicen en producción.

1.8 Comercio exterior

1.8.1 Panorama General

Hasta octubre de 2015, último mes con datos de comercio exterior disponibles al momento de esta publicación, se acumulaban 23 meses consecutivos de caídas interanuales en el comercio exterior total argentino. Las exportaciones cayeron en los primeros diez meses del año un 16% y las importaciones lo hicieron en un 10%. El saldo comercial publicado por el INDEC para ese periodo fue de US$1.806 millones, 70% inferior al mismo periodo de 2014 y el monto más bajo desde el año 2000.

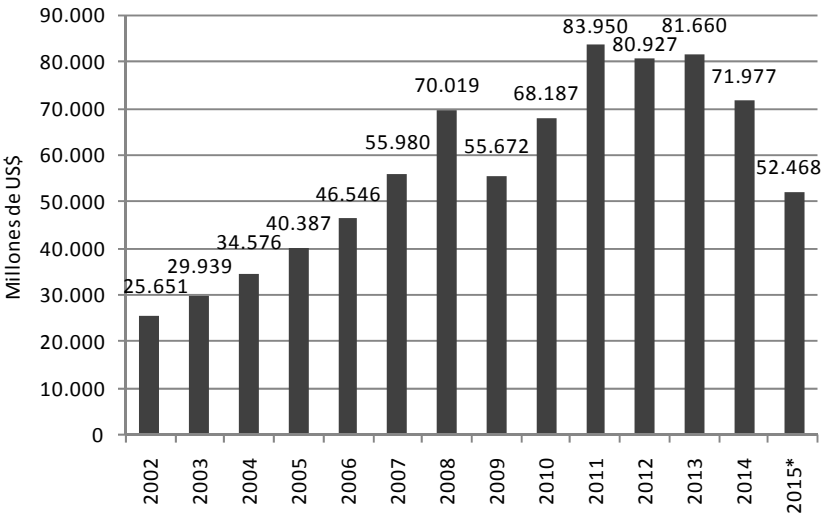
1.8.2 Exportaciones

Entre enero y octubre de 2015 las exportaciones totales argentinas sumaron US$52.468 millones. Este valor fue el menor para los primeros diez meses del año desde 2009, año de crisis internacional, y significó un 26% menos que en 2011, cuando se registró el mayor valor exportado para este periodo.

Respecto de igual periodo de 2014, la caída fue del 15,5%, incluso cuando en ese año el valor exportado ya había disminuido un 12% respecto del año inmediato anterior, reforzando la situación negativa del país en materia de acceso a mercados externos.

Entre las principales causas de la caída de las exportaciones puede encontrarse el atraso cambiario en un contexto mundial de depreciación de las monedas de los países emergentes, las retenciones a la exportación que disminuyen los precios percibidos por los productores locales, los Registros de Oficialización de Exportaciones que funcionaron como trabas a la exportación de una gran cantidad de productos agropecuarios y agroindustriales, y la falta de insumos importados que dificultaron la producción y el cumplimiento de compromisos externos en variados sectores industriales.

Gráfico 1.54: Evolución de las exportaciones argentinas

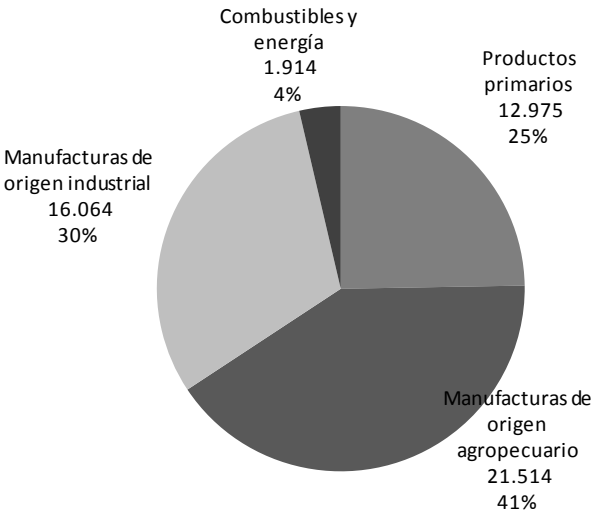


Nota: *2015 valores hasta octubre.
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En cuanto a la composición de las exportaciones por grandes rubros, existe un predominio de las "manufacturas de origen agropecuario" (MOA), que representaron el 41% de las exportaciones en los primeros diez meses de 2015, seguidas en importancia por las "manufacturas de origen industrial" (MOI), que significaron el 30%; 25% de las ventas al exterior fueron "productos primarios", y el 4% restante correspondió a "combustibles y energía" (Gráfico 1.55).

Al hacer la comparación con la composición de exportaciones en el mismo periodo de 2014, se observa una caída en la participación de "combustibles y energía", que pasó de representar el 7% al 4%, producto en gran medida de la caída en el precio de los hidrocarburos. Las "manufacturas de origen industrial" también disminuyeron su participación del 32% en 2014 al 30% en 2015. Los "productos primarios" y las "manufacturas de origen agropecuario" fueron las que ganaron participación al pasar de representar el 22% y el 39% respectivamente, a explicar el 25% y el 41%.

Gráfico 1.55: Composición de las exportaciones argentinas. En millones de dólares. Enero-octubre 2015



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Respecto del periodo enero-octubre de 2014, todos los grandes rubros de exportación presentaron disminuciones. Las más importantes fueron en combustibles y energía: de US$4.422 millones exportados en 2014 se pasó a US$1.914 millones, una caída del 57%. Las manufacturas de origen industrial disminuyeron en un 20% al pasar de US$20.104 millones a US$16.064 millones en el periodo. La exportación de manufacturas de origen agropecuario disminuyó un 11%, de US$24.107 millones a US$21.514 millones, y la de productos primarios fue la que menor caída sufrió, al caer de US$13.491 millones a US$12.975 millones, un retroceso del 4%.

Los principales productos de exportación en el periodo considerado de 2015 se presentan en el Cuadro 1.14. Sobresale "harina y pellets de la extracción de aceite de soja" como el principal bien exportable, con US$9.088 millones exportados entre enero y octubre de 2015, 16% menos que en el mismo periodo de 2014.

Otros productos de exportación de importancia para el país son porotos y aceite de soja, maíz, trigo, vino, oro, camarones y langostinos y vehículos para el transporte de personas y mercaderías. En conjunto, el complejo sojero es responsable del 32% de las exportaciones totales.

Junto con "harina y pellets de la extracción de aceite de soja", la exportación de "vehículos automóviles para el transporte de mercancías" y "vehículos automóviles para el transporte de personas" sufrió una disminución considerable de 16% y 32% respectivamente, en gran medida afectada por la coyuntura económica del principal comprador de estos productos, Brasil.

Cuadro 1.14: Principales productos de exportación de Argentina (ene-oct 2015). En millones de dólares

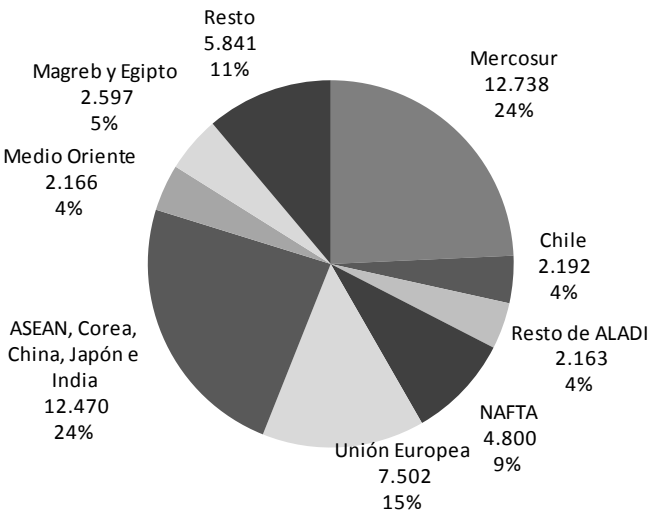
Producto	Exportaciones ene-oct 2014	Exportaciones ene-oct 2015	Variación
Harina y "pellets" de la extracción de aceite de soja	10.824	9.088	-16,04%
Porotos de soja, excluido para siembra	3.813	4.331	13,59%
Aceite de soja, en bruto incluso desgomado	3.046	3.378	10,90%
Maíz, excluido para siembra, en grano	3.082	3.093	0,36%
Vehículos automóviles para el transporte de mercancías	3.228	2.697	-16,45%

Oro para uso no monetario	1.590	2.003	25,97%
Vehículos automóviles para el transporte de personas	2.699	1.848	-31,53%
Trigo, duro, excluido para siembra	550	1.052	91,27%
Vino de uva fresca	756	743	-1,72%
Camarones y langostinos	674	696	3,26%
Otros	31.863	23.539	-26%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En cuanto a los destinos de exportación, gran parte de las ventas argentinas van dirigidas a países de la región. Durante los primeros diez meses de 2015, el 33% de las exportaciones tuvo por destino países pertenecientes al Mercosur y la ALADI[37] (excluido México), y el 42% a países de América (incluyendo el NAFTA[38]). Sin embargo, estas proporciones disminuyeron con relación al año 2014, ganando participación las exportaciones a los países de la ASEAN[39], Corea del Sur, China, Japón e India, que significaron el 19% del total en 2014 y el 24% en los primeros meses de 2015.

Gráfico 1.56: Exportaciones según destino. En millones de dólares. Enero -octubre 2015



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Desagregando por países, Brasil es el principal socio comercial, siendo responsable del 17,9% de las ventas externas argentinas. En los primeros nueve meses de 2015 fue destino de US$7.905 millones de exportaciones nacionales, seguido por China, a donde se exportaron US$4.427 millones. En el Cuadro 1.15 se listan los diez principales destinos de exportación del país, para el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2015.

Cuadro 1.15: Destino de las exportaciones argentinas, por países. Periodo enero–septiembre de 2015

Destino	Monto (US$)	Participación
Brasil	7.905.042.658	17,9%
China	4.427.669.801	10,1%

[37] Los países miembros de ALADI son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
[38] Los países miembros del NAFTA son Canadá, Estados Unidos y México.
[39] Los países miembros de ASEAN son Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar Singapur, Tailandia y Vietnam.

EEUU	2.421.122.820	5,5%
Chile	1.839.050.782	4,2%
Vietnam	1.518.081.842	3,4%
India	1.370.475.019	3,1%
España	982.832.736	2,2%
Alemania	980.896.284	2,2%
Suiza	972.787.831	2,2%
Países Bajos	964.266.935	2,2%

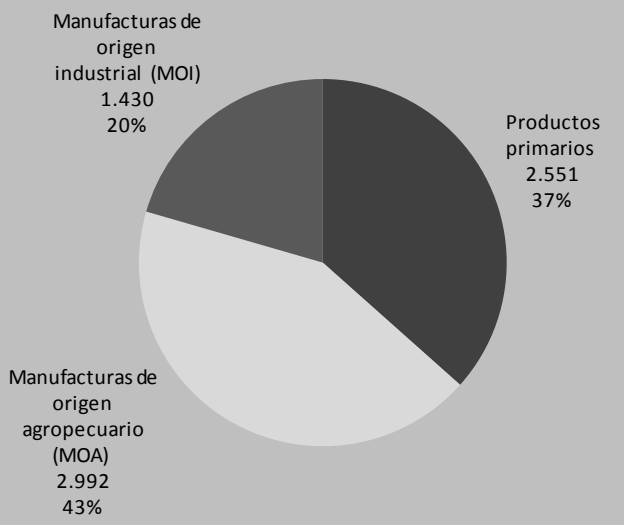
Fuente: IIE sobre la base de Aliceweb.

Recuadro 1.5: Exportaciones de la provincia de Córdoba

Durante los primeros diez meses de 2014, el monto total de exportaciones con origen en la provincia de Córdoba alcanzó los US$6.973 millones, representando el 13,3% de las exportaciones nacionales del periodo, valor similar al que mostró en el mismo periodo de 2014.

Las "manufacturas de origen agropecuario" representaron el 43% del total, cuando el año anterior habían significado el 48%. La participación de las exportaciones de "productos primarios" mostró el mayor aumento, pasando de representar el 32% del total al 37% en 2015. Por último, las "manufacturas de origen industrial" pasaron del 22% del total en los primeros diez meses de 2014, al 20% en igual periodo de 2015.

Gráfico 1.57: Exportaciones de Córdoba por grandes rubros. En millones de dólares. Enero-octubre 2015



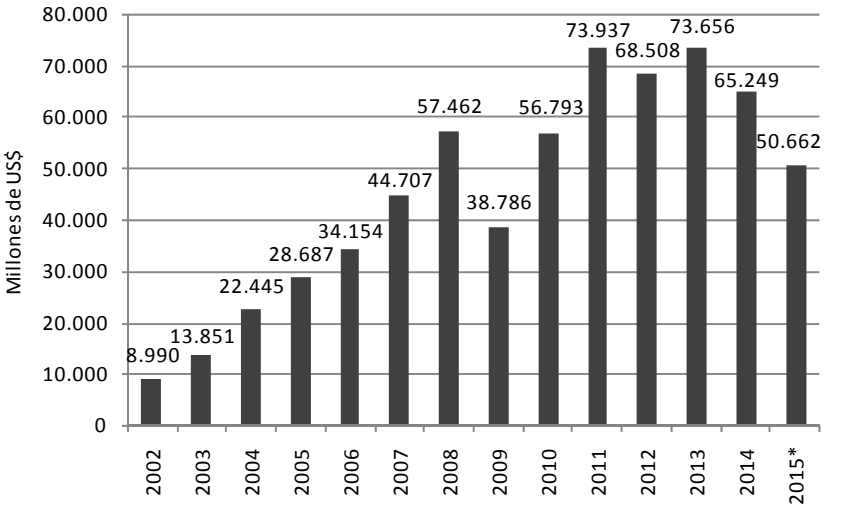
Fuente: IIE sobre la base de Dirección General de Estadísticas y Censos de Córdoba.

1.8.3 Importaciones

En los primeros diez meses de 2015 las importaciones totales argentinas alcanzaron los US$50.662 millones. Este valor fue el más bajo desde 2010 y significó un 20% menos que en el mismo periodo de 2013, año en el que el valor de las importaciones alcanzó su máximo. En comparación con los primeros diez meses de 2014, cuando las importaciones alcanzaron los US$56.066 millones, la caída fue del 9,6%.

Si bien en varios de los aglomerados de productos las caídas en los valores importados se debieron más al efecto de la disminución de los precios que a la caída en las cantidades importadas, las trabas no arancelarias impuestas a la importación de bienes (mediante las DJAI[40]) contribuyeron a controlar discrecionalmente las importaciones del país y fueron uno de los causantes de la caída en el valor total importado.

Gráfico 1.58: Evolución de las importaciones argentinas

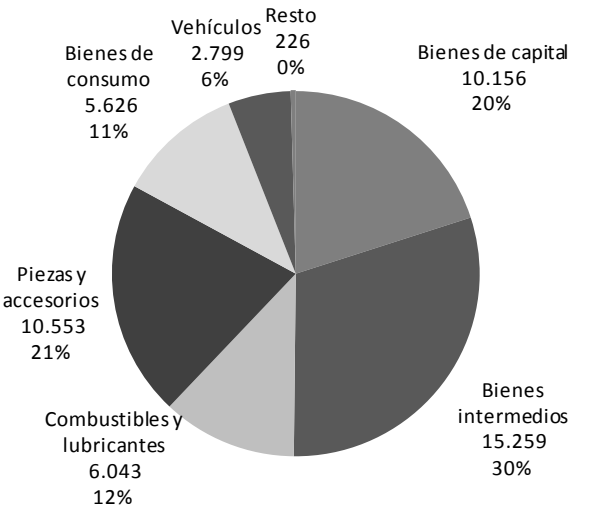


Nota: *2015 valores hasta octubre.
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En la diferenciación de importaciones por uso económico se destacan las de "bienes intermedios", que representaron el 30% del total entre enero y octubre de 2015, seguidas por "piezas y accesorios para bienes de capital" (21%), "bienes de capital" (20%), "combustibles y lubricantes" (12%), "bienes de consumo" (11%), "vehículos" (6%) y "resto" (0,5%). La estructura de importaciones se mantuvo relativamente constante respecto del mismo periodo del año anterior, con una disminución en la participación de "combustibles y lubricantes" de 18% a 12% producto, en su mayor parte, de los menores precios internacionales.

[40] Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación.

Gráfico 1.59: Composición de las importaciones argentinas. En millones de dólares. Enero-octubre 2015

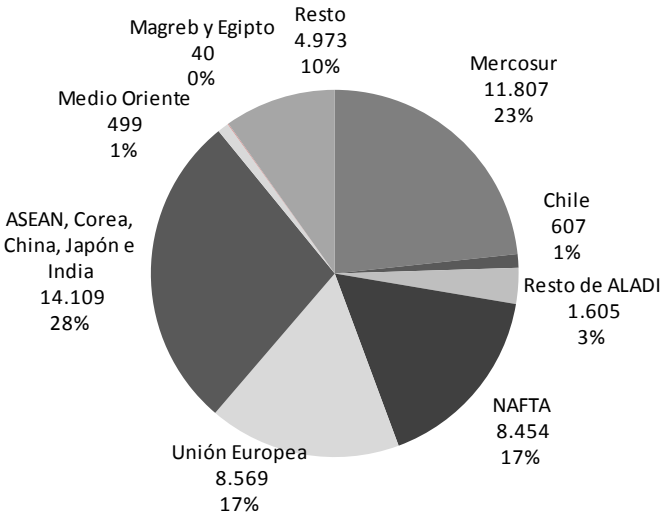


Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En comparación con los datos de los primeros diez meses de 2014, las importaciones de tres de los siete usos económicos aumentaron: "bienes de capital" (+4%, de US$9.807 millones a US$10.156 millones), "bienes de consumo" (+1%, de US$5.543 millones a US$5.626 millones) y "resto" (+13%, de US$200 millones a US$226 millones). Las importaciones de "combustibles y lubricantes" fueron las que más cayeron (-41%, de US$10.212 millones a US$6.043 millones), seguidas por "vehículos automotores de pasajeros" (-10%, de US$3.112 millones a US$2.799 millones), "piezas y accesorios" (-7%, de US$11.300 millones a US$10.553 millones) y "bienes intermedios" (-4%, de US$15.892 millones a US$15.259 millones).

Con relación al origen de las importaciones, cobró importancia durante 2015 el grupo conformado por la ASEAN, Corea del Sur, China, Japón e India. Mientras en 2014 este bloque era origen del 24% de las importaciones argentinas, en los primeros diez meses de 2015 significó el 28%. El Mercosur continúa posicionado como uno de los principales orígenes de los productos extranjeros que ingresan al país con el 23% del total, seguido por la Unión Europea y el NAFTA (17% de las importaciones proviene de cada uno de estos grupos), Chile con el 1% y el resto de ALADI con el 3%.

Gráfico 1.60: Importaciones según origen. En millones de dólares. Enero-octubre 2015



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En la desagregación por países, de igual forma que con las exportaciones, Brasil se ubica como el principal origen de las importaciones argentinas. En los primeros nueve meses del año, las importaciones desde el vecino país sumaron US$9.570 millones, significando el 22% del total importado. Le siguen China, desde donde se importó el 19% del total, y EEUU, con el 13%.

Cuadro 1.16: Origen de las importaciones argentinas, por países. Periodo enero – septiembre de 2015

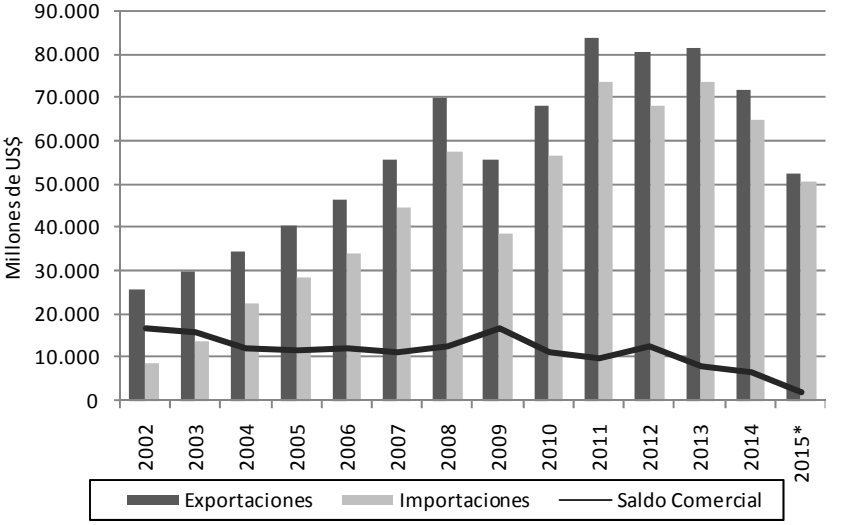
Origen	Monto (US$)	Participación
Brasil	9.569.856.525	21,9%
China	8.336.081.453	19,1%
EEUU	5.477.145.600	12,5%
Alemania	2.348.567.947	5,4%
México	1.332.396.322	3,0%
Francia	1.143.677.462	2,6%
Bolivia	1.012.329.468	2,3%
Italia	1.007.196.467	2,3%
Japón	962.278.408	2,2%
Trinidad y Tobago	839.774.287	1,9%

Fuente: IIE sobre la base de Aliceweb.

1.8.4 Resultado de la Balanza Comercial

Aún bajo la fuerte falta de credibilidad en las estadísticas de comercio exterior argentino que comenzó en 2013, el saldo comercial de los primeros diez meses de 2015 fue el menor desde el año 2000, pero se mantuvo en terreno positivo según publica el INDEC. En ese periodo alcanzó los US$1.806 millones, 70,2% menos que en los mismos meses de 2014, cuando la balanza comercial sumó un superávit de US$6.058 millones.

Gráfico 1.61: Evolución de la balanza comercial argentina



Nota: *2015 valores hasta octubre.
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Entre los temas más importantes del comercio exterior en los últimos años se encuentra el déficit energético. Desde el año 2011 en adelante, las exportaciones de combustibles y energía han sido superadas por las importaciones de combustibles y lubricantes, por lo que la balanza comercial energética se ha mantenido en valores negativos, llegando en 2014 a un déficit de más de US$6.000 millones.

En los primeros diez meses de 2015, la caída en el precio de los hidrocarburos significó un alivio para la demanda de divisas en Argentina. El déficit para ese periodo alcanzó US$4.203 millones, el menor valor desde 2012, con una disminución del 28% en relación con los mismos meses de 2014.

Recuadro 1.6: Tendencias del comercio internacional en el mundo

La Organización Mundial del Comercio identifica cuatro tendencias características del comercio exterior en el mundo en el último decenio: i) importancia creciente de los países en desarrollo en la economía mundial, ii) auge de las cadenas de valor mundial, iii) nueva función de los productos básicos en las estrategias de desarrollo y iv) sincronización y globalización creciente de las perturbaciones macroeconómicas. A continuación, se hace una breve referencia a cada una de ellas.

i) Importancia creciente de los países en desarrollo en la economía mundial

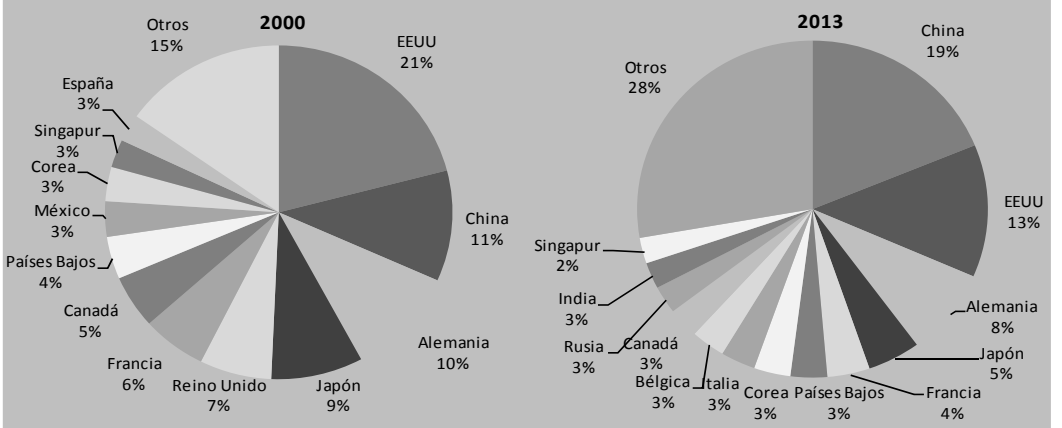
Desde la década de 1980 hasta finales de la de 1990, las economías en desarrollo no crecieron de modo perceptiblemente más rápido que los países desarrollados, inclusive algunos años crecieron más lento. Esto se debió en gran medida a un prolongado periodo de bajos precios de los productos primarios, que ocupan un lugar importante en las exportaciones de los países en desarrollo. El cambio en la tendencia comenzó a notarse a partir del año 2000, cuando los países menos avanzados comenzaron a exhibir altas tasas de crecimiento, particularmente en algunas grandes economías como China e India, y los precios de los productos básicos comenzaron a aumentar beneficiando a los países en desarrollo. Estas economías están recortando distancias en materia de ingreso y riqueza entre ellas y las desarrolladas, lo que implica un aumento de su participación en el PBI mundial a lo largo del tiempo. Los países en desarrollo incrementaron su participación colectiva en la producción mundial desde el 30% en 2000 al 52% en el 2012.

A pesar de haber reducido la brecha de ingresos con los países industrializados, las economías en desarrollo tienen aún por delante un largo camino por recorrer.

El crecimiento del PBI de estos países también estuvo acompañado por un mayor aporte al comercio mundial. Las economías emergentes pertenecientes a la G-20 aumentaron su participación en las exportaciones mundiales en 11 p.p. entre los años 2000 y 2013, pasando del 25% al 36%. China, por sí sola, más que duplicó su participación, pasando del 7% al 15% del total mundial. La India, por su parte, registró un incremento más modesto, del 4% al 6%, durante el mismo periodo. Este proceso se da en un marco en el que todos los grupos de los países liberalizan el comercio a partir de 1996, aunque la apertura en las economías en desarrollo resulta la más significativa. En el

Gráfico 1.62 se muestra la participación de los países en el comercio exterior mundial.

Gráfico 1.62: Participación de países en el comercio mundial total. Años 2000 y 2013



Fuente: IIE sobre la base de UN Comtrade.

Entonces, una primera tendencia a tener en cuenta es la inserción de los países de economías emergentes en los mercados globales: el mayor comercio exterior se está dando en estos países y no en los desarrollados como décadas atrás.

ii) Auge de las cadenas de valor mundial

Las cadenas de valor mundial no son un fenómeno nuevo; sin embargo, su importancia en el comercio ha aumentado con el paso del tiempo. Estas ofrecen a los países la posibilidad de incorporarse al comercio mundial mediante la especialización en la producción de algunos componentes o tareas, en lugar de en productos acabados.

Los países en desarrollo participan cada vez más en las redes internacionales de producción, y las cadenas de valor mundial en estos países están cobrando una importancia creciente. La parte proporcional del comercio de piezas y componentes entre países en desarrollo pasó de representar aproximadamente el 6% del comercio total en 1988 a casi el 25% en 2013.

El estudio de las cadenas de valor globales requiere un tipo particular de estadísticas para medir el comercio internacional, que consiste en elaborar un índice de participación basado en mediciones avanzadas del comercio en términos de valor añadido. El objeto que tiene este índice es medir la participación regresiva (la suma de la proporción de valor añadido extranjero en las exportaciones brutas) y la participación progresiva (la proporción de valor añadido nacional de las exportaciones indirectas en las exportaciones brutas) en las cadenas de valor mundiales. Se estima que alrededor del 50% de las exportaciones mundiales corresponde a las cadenas de valor globales en todo el mundo, es decir, un número muy importante.

Un país puede incorporarse en la etapa inicial de la cadena de valor o en una etapa final. Las diferencias que se pueden ver en las etapas de la cadena es que, por ejemplo, en la etapa inicial se insertan países ricos en recursos naturales entre los que se puede ubicar a Arabia Saudita, Rusia y Noruega, países que están proveyendo de insumos básicos y materias primas, mientras que en la etapa final encontramos a productores de bienes finales como la Unión Europea y China.

Argentina se posiciona como el segundo país de menor inserción en las cadenas de valor global, y esta se da principalmente en la etapa inicial. Es importante tener en cuenta que los insumos que se importan para procesar en el país y los productos finales que se destinan al mercado doméstico no están insertos en este tipo de índice, por lo cual la industria tecnológica de Tierra del Fuego no sería tenida en cuenta.

El valor que se lleva cada una de las etapas de una cadena se puede esquematizar en una curva con forma de sonrisa. Las etapas iniciales de investigación, desarrollo y diseño, y las etapas finales de comercialización, distribución y servicios posventa son las que más valor agregan, mientras que las etapas del centro que son manufactura y montaje ocupan la parte más baja de la curva, y son las que menos valor están agregando a la cadena.

En general, cuando un país en desarrollo se incorpora en una cadena de valor global, lo hace en la parte de manufactura y montaje que son actividades rutinarias que no requieren de mano de obra muy calificada. Sin embargo, muchos países del sudeste asiático se han incorporado en esta etapa de la cadena y han ido escalando hasta conseguir posiciones más favorables dentro de la misma.

iii) Nueva función de los productos básicos en las estrategias de desarrollo.

El crecimiento que han tenido los precios de las materias primas a partir del año 2000 ha sido significativo. Entre ese año y 2012 prácticamente se duplicaron los precios de los productos básicos. El motor principal de este crecimiento ha sido la rapidez del desarrollo industrial y la urbanización en varias economías en desarrollo del G-20.

No solamente ha crecido el precio de las materias primas y de los commodities, sino que también ha aumentado considerablemente el comercio en cantidades. Entre el año 2000 y el 2013 se incrementó aproximadamente un 60% el comercio mundial de este tipo de materiales, tendencia que también incluye a productos de agricultura o productos alimenticios, que son los que más interesan a nuestro país. En la década de 1960, los productos tradicionales, es decir sin elaborar, representaban un 45% del comercio de bienes agropecuarios. Desde entonces, esa participación en el comercio comienza a decrecer hasta alcanzar solo un 25%. En contrapartida, se produce un aumento en la proporción de productos elaborados, que en los años 60 solo significaban un 45% y actualmente representan más del 60%. Esta tendencia debe ser tenida en cuenta como estrategia para insertarse en el comercio mundial, mediante la elaboración y exportación de productos con mayor valor agregado. La exportación de productos alimenticios de alto valor agregado para Argentina es una estrategia que no se debe descartar, sobre todo si se apunta a los mercados más dinámicos como Asia.

iv) Sincronización y globalización creciente de las perturbaciones macroeconomías

La sincronización de fases descendentes y ascendentes en los ciclos económicos en todo el mundo puso de manifiesto la fuerte interconexión de las economías a través de los vínculos comerciales y financieros. El crecimiento de las cadenas de valor globales ocasionó un efecto de "amplificación", dado que las pequeñas variaciones en la demanda final pueden provocar una grave variación en la demanda de bienes intermedios a lo largo de la cadena de valor, que sincroniza los ciclos económicos y puede ocasionar un aumento de la volatilidad. Sin embargo, en países como Argentina donde existen fuertes turbulencias económicas internas, es decir fuertes shocks que disminuyen la demanda interna, pero que están integrados al mundo con diversos socios comerciales y productos de exportación, pueden atenuar estos ciclos internos mediante venta en los otros mercados. Por lo tanto, no siempre un país más integrado al mundo va a ser un país más volátil, sino que puede, por el contrario, atenuar su volatilidad.

1.8.5 Términos de intercambio

Para analizar el precio de los productos transados, se apela al índice de términos de intercambio, que mide la relación entre los índices de precios de exportación e importación. Un incremento en los términos de intercambio implica un aumento en el precio relativo de los productos exportados.

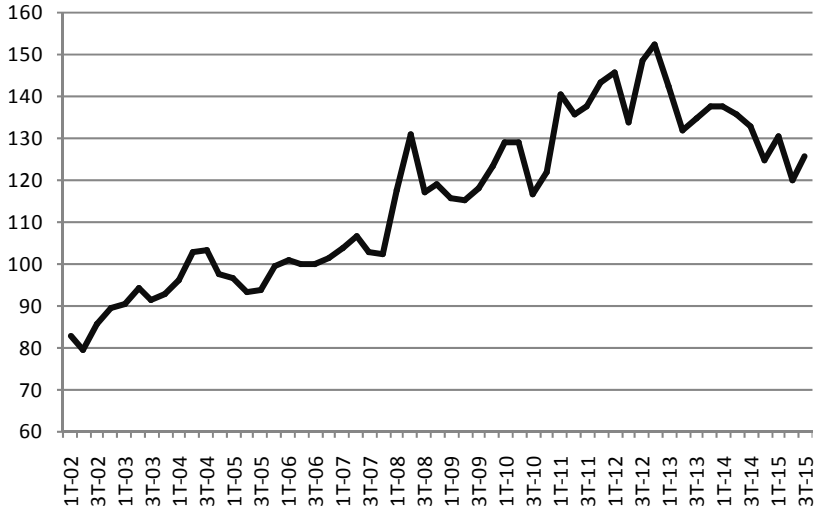
Desde principios de la década del 2000 y hasta el año 2012, los términos de intercambio argentinos exhibieron un constante crecimiento, aumentando el índice de precios de exportación más de 150% entre 2002 y 2012 (impulsado por el fuerte crecimiento de los precios de las materias primas), y el índice de precios de importación un 47% en el mismo periodo. De esta forma, los términos de intercambio crecieron en esos diez años un 72%.

A partir de 2012 se revirtió esta tendencia. Los precios de exportación cayeron 1,7% en 2013 y 2,2% en 2014, mientras los de importación subieron 4% y 0,5% en esos años respectivamente. Así, los términos de intercambio cayeron en promedio 5,8% en 2013 y 2,8% en 2014.

Durante 2015 se profundizó la tendencia de los últimos dos años. En los primeros tres trimestres, para los que se cuenta con datos al momento de esta publicación, los precios de exportación cayeron 16,1% con respecto a igual periodo de 2014 y los precios de importación también cayeron, pero en menor proporción (9,4%). El índice de términos de intercambio disminuyó en ese periodo un 7,4%.

En suma, los términos de intercambio en 2015 se ubicaron en valores similares a 2010, sensiblemente inferiores a los de los últimos cinco años pero de todas formas mayores a los de la década pasada.

Gráfico 1.63: Índice de términos de intercambio de Argentina. Índice base 2004=100



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

1.8.6 Perspectivas 2016

Para el año 2016 se puede esperar un crecimiento del comercio exterior total argentino, que mostró una continua caída desde finales de 2013. Desde el punto de vista de las exportaciones, la quita de retenciones a productos regionales, industriales y del agro (con una baja en la alícuota para la soja), significa un fuerte incentivo para aumentar las cantidades exportadas. A la vez, esta medida se reforzó con la unificación del tipo de cambio que eliminó las distorsiones que enfrentaron las empresas hasta 2015 y elevó el tipo de cambio oficial con una depreciación del peso del 34% en diciembre de 2015.

Por el lado de las importaciones, la eliminación del sistema de Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) plantea una nueva perspectiva a las posibilidades que tienen las empresas para importar productos. Se puede esperar una flexibilización de las trabas impuestas durante los últimos años con un aumento de las importaciones incluso aunque el nivel de actividad económica local se mantenga sin grandes subas. Sin embargo, el aumento del tipo de cambio oficial significa un aumento en los precios de importación para los sectores de la economía que tenían acceso a realizar compras externas a ese tipo de cambio, por lo que se desincentivará, en parte, la importación.

La recomposición de las relaciones diplomáticas de Argentina con el resto del mundo que emprendió el gobierno nacional permite pensar en nuevas posibilidades comerciales para que las empresas nacionales se inserten en los mercados internacionales. Probablemente los resultados durante 2016 sean escasos, pero las oportunidades de aumentar el comercio exterior argentino, tanto exportaciones como importaciones, a mediano plazo son grandes.

Algunas dificultades que el comercio exterior enfrentará en 2016 son la desaceleración de la economía global, y particularmente del principal socio comercial argentino, Brasil, que espera una caída de su PBI superior al 3,5% este año. De esta forma, la demanda por exportaciones

argentinas se verá fuertemente afectada, dificultando la recomposición del alicaído comercio bilateral.

Por último, no se espera un repunte de los precios de los commodities a nivel mundial, por lo que las exportaciones agropecuarias y agroindustriales del país no podrán aumentar vía precios.

1.9 Aspectos Fiscales

1.9.1 Panorama general

El año 2015 podría llegar a trascender en la historia argentina como uno de los años de mayor déficit fiscal desde la recuperación de la democracia, lugar que compartiría con el elevado déficit fiscal de 1989 y 2001, dos años de crisis macroeconómicas. Como se mencionaba en las páginas de última edición del Balance de la Economía Argentina, 2015 no fue un año de ajuste de desequilibrios fiscales, los cuales generaron un déficit financiero sin rentas de la propiedad de 8% del PBI.

El gasto corriente, apuntalado por el crecimiento en las prestaciones a la seguridad social, las transferencias al sector privado (subsidios económicos y asignaciones familiares) y el gasto en personal, evidenció una tasa de crecimiento hasta noviembre de 2015 de 37% respecto del acumulado al mismo mes del 2014, superior a la tasa de crecimiento de la recaudación nacional que se ubicó en el 31% en 2015. El crecimiento mencionado en los ingresos nacionales fue liderado por la recaudación en el impuesto a las ganancias, tanto a personas físicas como jurídicas, que evidenció un aumento de 48% hasta diciembre, respecto del mismo periodo de 2015.

El diferencial de 6 p.p. existentes entre el crecimiento del gasto corriente y la recaudación nacional se reflejó en un aumento del déficit fiscal, que al igual que años anteriores, fue financiado principalmente por la asistencia del Banco Central que giró, hasta noviembre de 2015, $85.691 millones al Tesoro Nacional en concepto de rentas de la propiedad. Así mismo, en 2015, el endeudamiento mediante emisión de títulos públicos, tanto en pesos como en moneda extranjera, se transformó en una opción alternativa de financiamiento para el déficit del Tesoro Nacional, gracias a la cual el gobierno pudo obtener $91.369 millones.

1.9.2 Ingresos

Continuando con la tendencia de ejercicios anteriores, para el año 2015 se observa un crecimiento en los ingresos corrientes del Sector Público Nacional (SPN) para alcanzar los $1.199.255 millones a noviembre de 2015, un 29% más que lo observado en el año 2014. La principal fuente de recursos del gobierno nacional es la recaudación de impuestos nacionales, que representa el 54% del total de ingresos corrientes. Así mismo, los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social, que desde la estatización del sistema de jubilaciones y pensiones del año 2006 representa un porcentaje considerable de recursos para el gobierno nacional, para noviembre de 2015 significaron una suma de $373.489 millones que representaron el 31% del total de ingresos del estado. En la presente sección se analiza con mayor detalle la evolución de los recursos nacionales del estado.

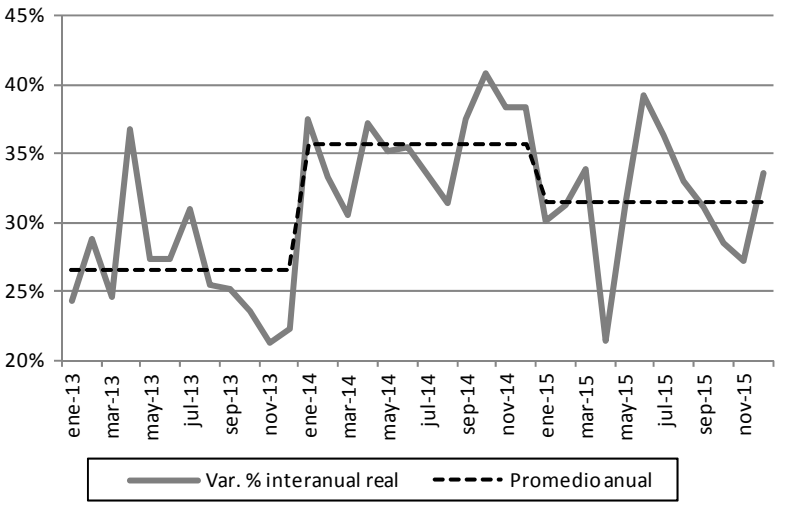
Los ingresos derivados de rentas a la propiedad han tomado relevancia desde el año 2007, transformándose en una de las principales fuentes de financiamiento del gobierno nacional, en sus haberes se acumulan los ingresos provenientes de las utilidades contables del BCRA y los intereses generados por el Fondo General de Sustentabilidad. Ambas cuentas alcanzaron

los $132.194 millones hasta noviembre de 2015 para representar el 12% de los ingresos nacionales. A continuación se analiza con mayor profundidad la evolución de cada uno de los ingresos del gobierno nacional.

1.9.2.1 Evolución de la Recaudación Nacional

La recaudación impositiva constituye, como ya se ha mencionado, la mayor fuente de recursos tanto para el gobierno nacional. Para este año 2015, el Ministerio de Economía de la Nación informa que la recaudación previa a reparto por coparticipación entre el gobierno nacional, las provincias y la ANSES; alcanzó los $1,53 billones, lo cual representa un crecimiento de 31% con respecto a lo observado en el año 2014.

Gráfico 1.64: Variación interanual y promedio anual de variación de la recaudación nacional



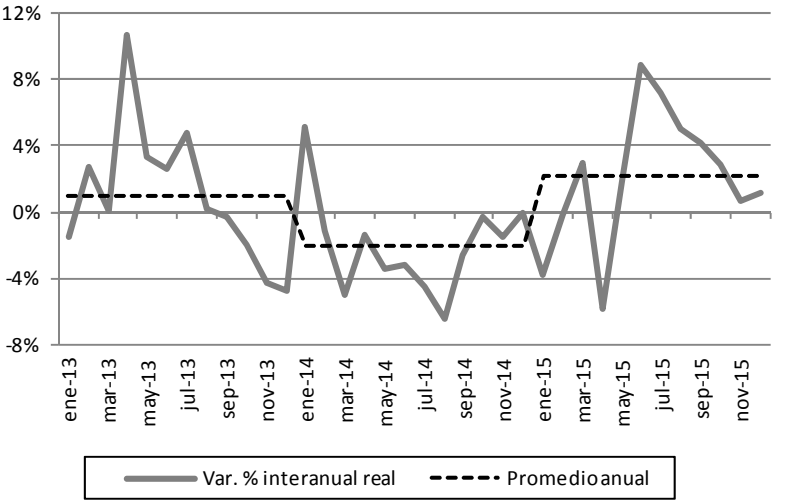
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Como puede observarse en el Gráfico 1.64, el crecimiento observado mes a mes en la recaudación nacional[41] para el año 2015 alcanza un promedio de 31%, el cual es inferior al crecimiento promedio observado durante el año 2014 (36%) pero superior al 26% de crecimiento en la recaudación observada durante el año 2013.

El año 2014 comenzó con la fuerte devaluación del peso frente al dólar durante el mes de enero, que llevó a un aumento del 15% en el tipo de cambio en dos días. Esto generó una inflación mensual de 4% en enero y febrero y disparó el crecimiento en la recaudación y los gastos corrientes. Dicha situación explica en buena medida la elevada tasa de crecimiento observada durante el 2014. Durante el año 2015 el tipo de cambio oficial se mantuvo estable hasta el 17 de diciembre, que junto a la liberación del cepo se produjo una devaluación de la moneda del 40%. La repercusión en el nivel de recaudación fue un salto en la tasa de variación interanual que alcanzó en diciembre un 33%, superior a la tasa del 27% observada en el mes de noviembre del mismo año.

[41] Según la información provista por MECON. Considera recaudación impositiva previa a coparticipación y aportes y contribuciones a la seguridad social.

Gráfico 1.65: Variación interanual real y promedio anual de variación de la recaudación nacional



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

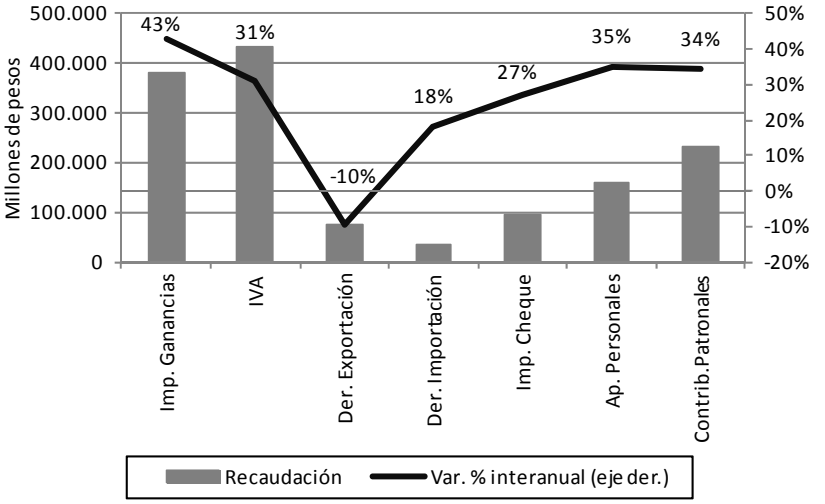
En el Gráfico 1.65 puede observarse que en el 2015 a pesar de evidenciar una tasa de crecimiento nominal menor a la del año 2014, la tasa de crecimiento promedio del año 2015 en términos reales fue de 2,13% con una inflación promedio[42] de 31,96%. La tasa de variación del año 2015 supera a la observada en el 2014, cuando se observaron tasas de variación negativas del -2,03% con una inflación que alcanzó el 38%, y también es mayor a la tasa de crecimiento observada durante el año 2013 (0,98%) que presentó una tasa de inflación del 25%. En la próxima sección se analiza con mayor detalle la evolución de los principales tributos de origen nacional.

1.9.2.2 Principales impuestos

En el Gráfico 1.66 se realiza un análisis más profundo de la recaudación de cada uno de los principales impuestos nacionales para el año 2015 (eje izquierdo) y su variación interanual con respecto al año 2014 (eje derecho).

[42] Según IPC Congreso, variación interanual promedio enero-octubre de 2015 e IPC San Luis para noviembre y diciembre de 2015.

Gráfico 1.66: Recaudación de los principales impuestos. Año 2014



Fuente: IIE sobre la base del MECON.

Desde el retorno a la democracia, el impuesto a las ventas finales, o al valor agregado (IVA), es la principal fuente de recaudación del gobierno nacional. Para el año 2015 la recaudación de dicho impuesto alcanzó los $433.076 millones representando el 28,16% del total tributario y evidenciando un crecimiento de 31%, que se encuentra en línea con el crecimiento del total de recaudación.

Los derechos sobre el comercio exterior (exportación e importación) fueron los que menor crecimiento presentaron durante 2015. Hasta el 31 de diciembre de 2015 se mantuvieron vigentes las declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI) que representaban una grave restricción para el ingreso de importaciones. Las mismas fueron sancionadas por la OMC que las clasificó como "*medidas que afectan a la importación de mercancías*" y obligó a eliminarlas antes del 1° de enero de 2016. Por las mencionadas restricciones a la importación, los derechos por dicha actividad solo crecieron en un 18% en el año 2015, para alcanzar los $35.514 millones; en términos reales esto implica una caída de -10,46%.

Por otro lado, los derechos de exportación, frente a un tipo de cambio que se mantuvo estable durante los primeros once meses del año, sumado a las restricciones que significaban para los productores el registro de operaciones de exterior (ROE), evidenciaron una caída en términos nominales del 10%, y representaron para el gobierno $75.939 millones. La liberación de la compra de dólares, sumado a la devaluación del 40% ocurrida en diciembre de 2015, no fue capaz de contrarrestar la debacle en la recaudación del mencionado tributo. Para 2016, con un tipo de cambio fortalecido, sumado a la implementación del nuevo Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) de licencias automáticas y no automáticas junto con la Declaración Jurada de Venta al Exterior (DJVE), se espera que se facilite el comercio exterior y con ello un aumento en la recaudación en los derechos sobre la mencionada actividad.

Los aportes y contribuciones a la seguridad social se encuentran intrínsecamente ligados al aumento en los salarios de los trabajadores. Para el año 2015, los aportes personales crecieron en un 35% para alcanzar los $161.263 millones, mientras que las contribuciones patronales lo hicieron a un ritmo del 34,11% finalizando el año con una recaudación total de $232.688 millones. Combinadas, ambas cuentas representan el 25,62% del total de recaudación nacional previo a coparticipación de impuestos.

Al igual que en el año 2014, el impuesto a las ganancias fue el de mayor crecimiento, con una tasa de variación interanual de 43% alcanzó a diciembre de 2015 un total de $381.463 millones, que representan el 24,80% del total de los recursos tributarios. Durante el año 2015, mediante resolución de la AFIP, se modificó el mínimo salario exento al pago de ganancias de trabajadores en relación de dependencia y se crearon diversas categorías para la aplicación de deducciones generales (ver Recuadro 1.7). Además, el medio aguinaldo de diciembre fue exento del pago de impuesto a las ganancias.

Si bien la razón de las medidas tomadas, al igual que en años anteriores, es morigerar la carga que ejerce el impuesto sobre los trabajadores ante una inflación superior al 30%, año tras año el pago de impuesto a las rentas personales gana participación en las cuentas del tesoro nacional. De 2004 a 2014 la carga tributaria del impuesto a las ganancias sobre las personas físicas creció del 1,16% al 2,54% del PBI, mientras que la carga tributaria sobre compañías y empresas se mantuvo constante en todo el periodo en un valor en torno al 3% del PBI.

Recuadro 1.7: Las distorsiones del impuesto a las ganancias

El impuesto a las ganancias, particularmente sobre las personas físicas, ha sido durante los últimos años uno de los pilares de la recaudación del gobierno nacional. En el año 2015, la tributación en el mencionado impuesto llegó a un volumen de $381.463 millones, que representan 43% más que lo recaudado en el año 2014, un porcentaje mucho mayor al que evidenció el impuesto al valor agregado, el principal tributo nacional, que solo creció en el mismo periodo un 31%.

Una importante fracción de lo que representa el impuesto a las ganancias lo constituye el aporte de las personas físicas (asalariados y autónomos principalmente) que para 2014 representaban 2,54% del PBI. Sin embargo, la progresividad que alguna vez supo tener, en donde los que más tienen son los que más pagan, es difícil de observar en el 2015. Las distorsiones que ha sufrido a causa de la inflación y de la falta de tratamiento en Congreso (el impuesto a las ganancias se encuentra instaurado por ley y por tanto es el Congreso quien tiene potestad sobre las modificaciones del mismo), que fue reemplazado por los Decretos de Necesidad de Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional, han complejizado el pago del impuesto.

Las distorsiones de los Decretos

Son los decretos presidenciales los que más han distorsionado el pago del impuesto en cuestión; los DNU solo pueden modificar el artículo 23 del impuesto a las ganancias, referido a las deducciones personales y pisos salariales, y por tanto no pueden modificar las cuestiones de fondo del tributo. Por tal motivo, se requiere de complicados artilugios legales para poder realizar cambios sobre el impuesto a las ganancias.

Es así que en el año 2013, mediante un decreto, se excluye del pago de impuesto a las ganancias a los trabajadores asalariados que entre enero y agosto de 2013 no hayan percibido ingresos habituales superiores a los $15.000 brutos.

Dos años más tarde, el decreto de 2013 queda desactualizado tanto por los aumentos salariales como por el ingreso de nuevos trabajadores al campo laboral. Por tal motivo según la resolución 3770 de la AFIP de mayo de 2015, nuevamente se establece que el salario mínimo sobre el cual no se debe pagar impuesto corresponde a $15.000 mensuales brutos y asimismo menciona que los asalariados que deben pagar este impuesto son:

- Aquellos que entre enero y agosto de 2013 cobraron por conceptos de “ingresos habituales” más de $15.000 brutos.
- Aquellos que empezaron a trabajar en relación de dependencia en septiembre de

2013 o más tarde y que desde enero de 2015 tienen sueldos mayores a $15.000 brutos.

¿Quiénes no deberían tributar?

- Quienes no trabajaban en relación de dependencia hasta septiembre de 2013 y que posteriormente a dicha fecha si trabajen, pero cuyos "ingresos habituales" no superan los $ 15.000 brutos.
- Quienes trabajaban en relación de dependencia y en el 2013 ganaban menos de $15.000 brutos por concepto de salarios "habituales", hoy en día siguen exentos de este impuesto independientemente de si su salario actual es mayor a los $15.000.

Luego, en el decreto de 2013, se estableció un aumento del 20% de las deducciones personales para aquellas personas que ganan entre $15.000 y $25.000. En el nuevo decreto, existen 8 nuevas escalas de ganancias que presentan aumentos entre el 5% y el 25%, complicando aún más el cálculo de tributo. Asimismo, se genera una asimetría sobre la escala de deducciones personales dependiendo del momento en que se computa el ingreso:

- Para las personas que entre agosto y septiembre ganaban entre $15.000 y $25.000 se toma como base para aplicar las escalas de deducciones personales, los ingresos que se generaron en dicho periodo, no importando cuanto ganen al día de hoy.
- Para personas que se incorporan a pagar ganancias, se toma como base para aplicar las escalas de deducciones personales los ingresos que se generan a partir de enero de 2015.

Esta situación presenta grandes disparidades entre asalariados; personas con iguales salarios pagan distintos montos por el momento en el que se comienza a contabilizar sus haberes. El siguiente ejemplo puede simplificar el análisis:

Héctor, Juan y María han trabajado como empleados en relación de dependencia y los tres se mantienen solteros y sin hijos. Héctor ganaba $15.000 brutos en el año 2013. Juan en 2013 ganaba $14.999 y por decreto del gobierno nacional no debía pagar el impuesto. María, por otro lado, estuvo desempleada hasta septiembre del 2013. En el 2015 tienen los tres los mismos salarios brutos: $25.000 (considerando que en 2013 quien ganaba $15.000 tuvo aumentos salariales anuales de 29% en promedio para el 2014 y 2015). Sin embargo, pese a que todos poseen las mismas condiciones familiares (sin esposo/a e hijos) deben pagar montos distintos en concepto de ganancias.

Juan es el más favorecido porque sigue sin pagar ganancias ya que aún se mantiene vigente el decreto del 2013 que establece que aquellas personas que entre enero y agosto de 2013 no presentaron un salario habitual mayor a $15.000 no deben pagar ganancias. Héctor paga $2.800 en concepto de ganancias. Esto se debe a que las nuevas deducciones personales se le aplican sobre la base de los $15.000 de salario bruto que ganaba en 2013. Pero María, por otro lado, es la más perjudicada; como ella no poseía ingresos en 2013, las deducciones personales que se le aplican son en función de su salario en 2015 ($25.000) y por tanto son menores, con lo cual debe pagar $3.500 por ganancias, 25% más de lo que paga Héctor. En síntesis, tres salarios iguales y tres montos de ganancia distintos.

Las distorsiones de las categorías y las alícuotas

Debido a que los decretos del gobierno central solo pueden modificar el artículo 23 de la ley

de impuesto a las ganancias, referido a las deducciones personales y pisos salariales mencionado con anterioridad, las escalas para el cálculo de las alícuotas del impuesto siguen sin ser modificadas.

En el año 2000 durante el gobierno de Fernando de la Rúa fue la última vez que se revisaron las alícuotas y las categorías del impuesto a las ganancias para los trabajadores. Ante la persistente inflación de la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, la ausencia de modificaciones de las alícuotas y categorías genera que, en caso de tributar ganancias, muy seguramente un trabajador se verá afectado por la máxima alícuota: 35%.

De acuerdo a las categorías actuales se debe tener una ganancia neta imponible (es decir, luego de deducciones generales y personales) de $10.000 anuales, o lo que es lo mismo $770 mensuales (considerando aguinaldo) para recibir la alícuota más baja del impuesto (9%). Un número que parecía razonable durante el régimen de convertibilidad, pero muy desactualizado para el año 2015.

Cuadro 1.17: Alícuotas y categorías del impuesto a las ganancias. Vigente y propuesta actualizada por inflación

Vigente					Actualizada por Inflación				
Ganancia neta Imponible acumulada anual		Pagarán			Ganancia neta Imponible acumulada anual		Pagarán		
Más de $	A $	$	Más el %	Sobre el excedente de pesos	Más de $	A $	$ (I)	Más el %	Sobre el excedente de peso
0	10.000		9	0	0	116.759	0	9	0
10.000	20.000	900	14	10.000	116.759	233.518	10.508	14	116.759
20.000	30.000	2300	19	20.000	233.518	350.276	26.855	19	233.518
30.000	60.000	4200	23	30.000	350.276	700.553	49.039	23	350.276
60.000	90.000	11.100	27	60.000	700.553	1.050.829	129.602	27	700.553
90.000	120.000	19.200	31	90.000	1.050.829	1.401.106	224.177	31	1.050.829
120.000	“en adelante”	28.500	35	120.000	1.401.106	“en adelante”	332.763	35	1.401.106

Fuente: IIE sobre la base de MECON e Índice Congreso.

Para hacer frente a la máxima alícuota se debe tener como mínimo una ganancia neta anual de $120.000 o, lo que es lo mismo, $9.237 mensuales (considerando el aguinaldo). Hoy en día para tributar ganancias se debe tener un salario bruto mensual mayor a $15.000, con lo cual, luego de deducciones, un trabajador se encontraría muy cerca de pagar la máxima alícuota (ver Cuadro 1.17).

Sin embargo, si las categorías hubieran sido actualizadas por el efecto inflacionario, para recibir la alícuota más baja (9%) se debería tener una ganancia neta imponible de $8.900 mensuales (considerando el aguinaldo), y para tributar la máxima alícuota el ingreso debería alcanzar los $107.000 mensuales (considerando el aguinaldo). De esta manera, menos personas serían castigadas con la máxima alícuota (solo los que más tienen) y las escalas por categorías asegurarían una mayor progresividad del tributo.

En definitiva, las modificaciones que se han realizado al impuesto a las ganancias son parches, que no solucionan la cuestión de fondo; las alícuotas llevan más de un decenio sin ser actualizadas y aún no se ha tratado el tema del pago de ganancias de autónomos. Este tema es potestad del Congreso Nacional por lo cual el Poder Ejecutivo (que solo puede modificar un artículo de la ley del impuesto a las ganancias) debería respetar las funciones del órgano legis-

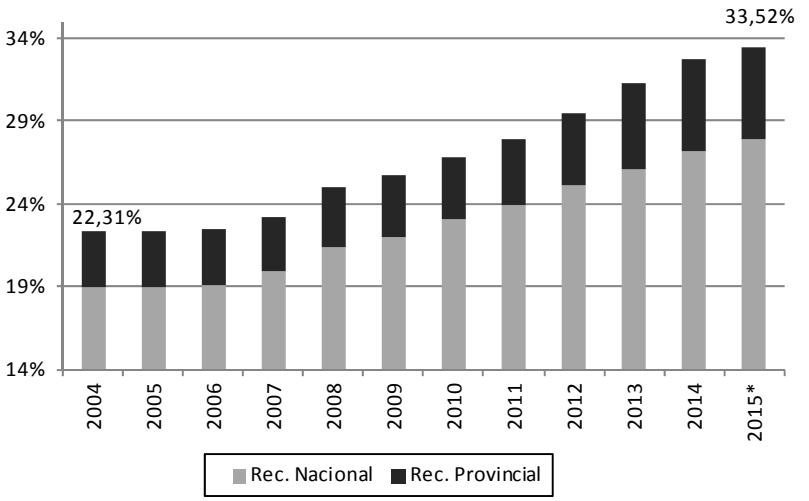
lativo.

Finalmente, es importante aclarar que en materia de imposición tributaria todo impuesto es distorsivo. Sin embargo el impuesto a las ganancias, o a las rentas personales, es dentro de todos los impuestos existentes, uno de los menos perjudiciales para los habitantes argentinos, ya que en su carácter de gravar los ingresos de la población genera efectos redistributivos para acortar la brecha entre los que más tienen y los menos favorecidos.

1.9.2.3 Presión tributaria

La presión tributaria efectiva se mide como el ratio entre el nivel de recaudación agregado y el producto bruto interno de un país. Dicho coeficiente nos permite medir la carga tributaria sobre la actividad económica y es muy utilizado en la comparación de sistemas tributarios entre países. En el Gráfico 1.67 se puede observar la evolución de la presión tributaria del sector público nacional y provincial en el periodo 2004-2014.

Gráfico 1.67: Presión tributaria efectiva en términos del PBI.



*Estimación Propia.
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

De la información que provee el gráfico es posible apreciar el aumento en la presión tributaria en la última década, tanto de origen nacional como de origen provincial. Para el año 2004 la presión tributaria nacional representaba el 18,94%, mientras que la recaudación tributaria provincial alcanzaba el 3,37% del PBI. En valores agregados, la presión tributaria alcanzaba el 22,31%. Sin embargo para el año 2015 se estima que la presión tributaria alcanzará el 33,52%: un aumento en costo impositivo del 50%.

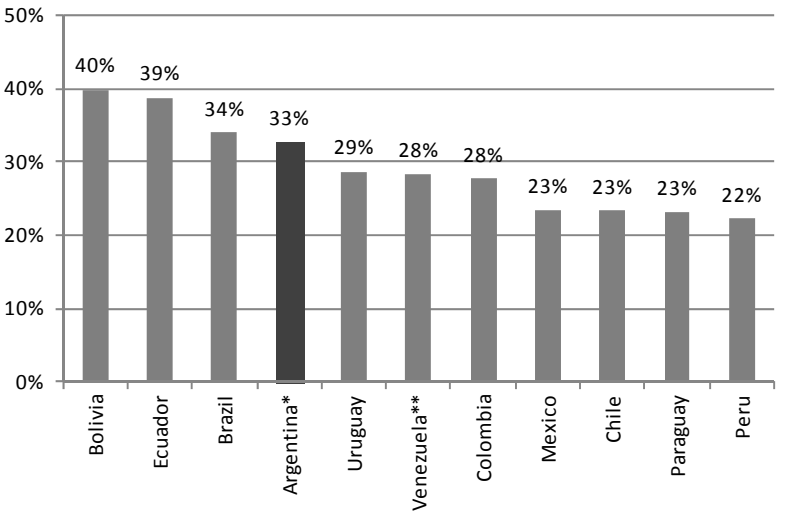
Respecto al origen de los impuestos recaudados, es posible decir que el incremento en la presión tributaria se evidencia tanto a nivel nacional como a nivel provincial. La presión tributaria efectiva nacional representó para el año 2015 un total de 27,90% del PBI, que representa un 47% más que el 18,94% recaudado en el año 2004. De forma análoga, la presión tributaria efectiva provincial evidencia un aumento superior al que presenta el tesoro nacional, y pese a representar solo el 17% de la recaudación total[43] cada año muestra una mayor partici-

[43] Solo se considera la recaudación de impuestos nacionales e impuestos provinciales, no se consideran los tributos que recaudan los municipios (tasas y contribuciones).

pación. Para el año 2015, el IIE estima la presión efectiva provincial alcanzará un 5,61%, lo cual representa un aumento del 67% con respecto al 2004.

En relación al resto de los países latinoamericanos el Fondo Monetario Internacional en su *World Economic Outlook,* menciona que el promedio de recaudación en Latinoamérica alcanza el 26,15% del producto para el año 2014. Es decir, Argentina, con una presión fiscal efectiva de 33,52%, evidencia un costo tributario 28% mayor a la media latinoamericana.

Gráfico 1.68: Presión fiscal efectiva de los principales países de Latinoamérica según IIE. Año 2014



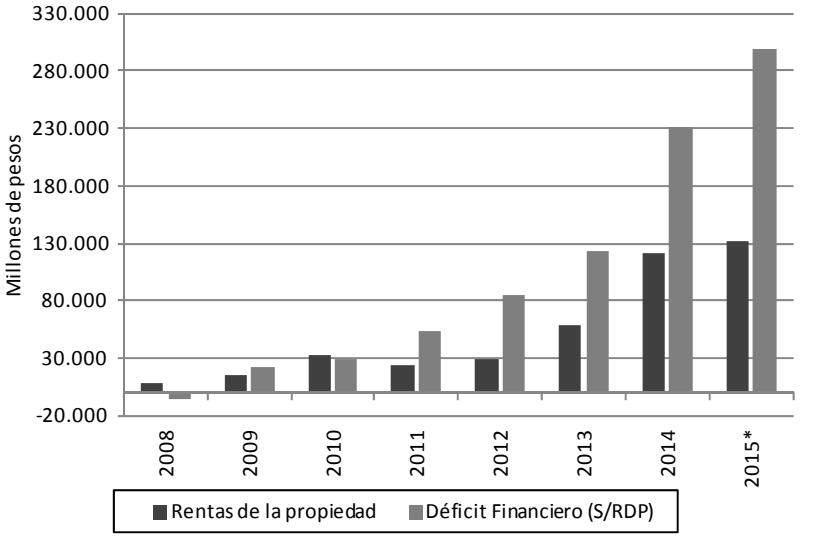
*Según MECON.
**Estimado por FMI.
Fuente: IIE sobre la base del MECON y FMI.

En comparación con los principales países de la región, Argentina evidencia una carga tributaria inferior a la de Bolivia (40%), Ecuador (39%) y el limítrofe Brasil (34%), pero superior a la de otro países colindantes como lo son Uruguay (29%), Chile (23%), Paraguay (23%) o Perú (22%).

1.9.2.4 Rentas de la propiedad

En numerosas ediciones del Balance de la Economía Argentina se han mencionado las herramientas de "contabilidad creativa" del Tesoro Nacional para poder financiar el creciente déficit fiscal. En este sentido dentro de la cuenta de rentas de la propiedad se encuentran los anticipos de utilidades del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y los intereses generados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) conformado por los activos financieros pertenecientes a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), la mayoría de los cuales son los mismos títulos públicos del gobierno nacional.

Gráfico 1.69: Evolución de las rentas de la propiedad



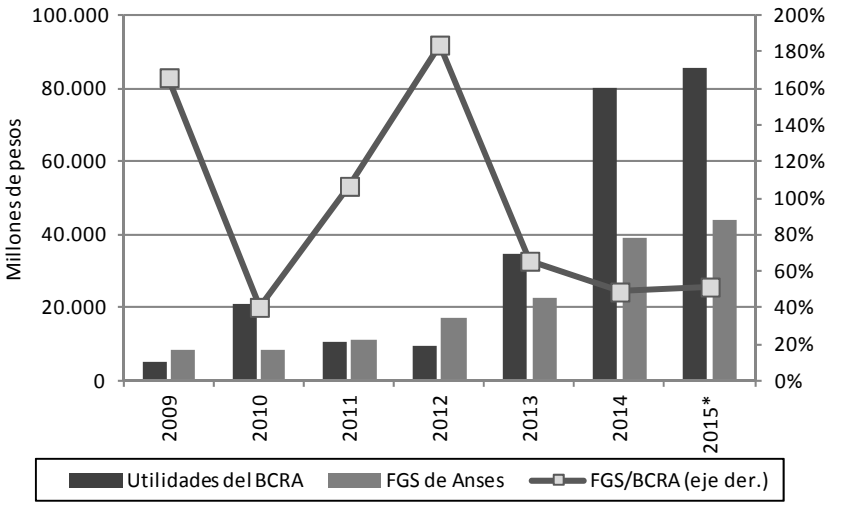
Nota: *cumulado a noviembre de 2015
Fuente: IIE sobre la base del MECON.

La cuenta rentas de la propiedad comenzó a tomar importancia a partir del año 2009 cuando se comienzan a evidenciar los primeros déficit financieros. Tal como se puede apreciar en el Gráfico 1.69, el déficit financiero (sin rentas de la propiedad) aumentó considerablemente desde 2009 cuando representaba $22.880 millones para alcanzar hasta noviembre de 2015 un total de $298.722 millones, es decir, un aumento de 1.206% en todo el periodo.

De igual manera, las rentas de la propiedad representaban en el año 2009 $15.750 millones, suficientes para financiar el 68% del déficit del mismo año. Como al pasar los años aumentaba el déficit del gobierno nacional, también lo hacían las necesidades de financiamiento. Es así que para el año 2015 las rentas de la propiedad alcanzaron los $132.194 millones en noviembre de 2015 que si bien representan 8,4 veces el monto del 2009, solo alcanzó para financiar el 44% del déficit fiscal sin rentas de la propiedad del gobierno nacional.

Sin embargo, dentro de las rentas de la propiedad, la composición de la asistencia al tesoro es diferente año tras año. Es así que para el año 2009 y 2011 y 2012 los intereses del FGS de la ANSES fueron mayores a las utilidades del BCRA, de tal manera que para el año 2012 las rentas de la ANSES superaban por 84% las del BCRA. Sin embargo, durante los años 2013 y 2014 las utilidades contables del BCRA crecieron significativamente, alcanzando los $79.840 millones en el año 2014, es decir aumentó en 8,4 veces lo recaudado en el año 2012, duplicando los 39.023 millones alcanzados en por el fondo de la ANSES.

Gráfico 1.70: Evolución y composición de las rentas de la propiedad



Nota: *Acumulado a noviembre de 2015.
Fuente: IIE sobre la base del MECON.

En el año 2015, ante la necesidad de financiamiento de un déficit fiscal creciente, las rentas de la ANSES como las utilidades del BCRA presentan crecimientos considerables. Aún sin contar con la información fiscal de diciembre de 2015, las rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad alcanzaron los $44.218 millones, que representan 13% más de lo observado durante todo 2014 y 39% más que el monto alcanzado hasta noviembre de 2014. Por otra parte, las utilidades contables del BCRA alcanzaron hasta noviembre de 2015 un total de $85.691 millones, pero su crecimiento solo representa 7,32% más que lo obtenido en todo 2014 y 7,37% más que el monto observado hasta noviembre de 2014[44].

1.9.3 Egresos

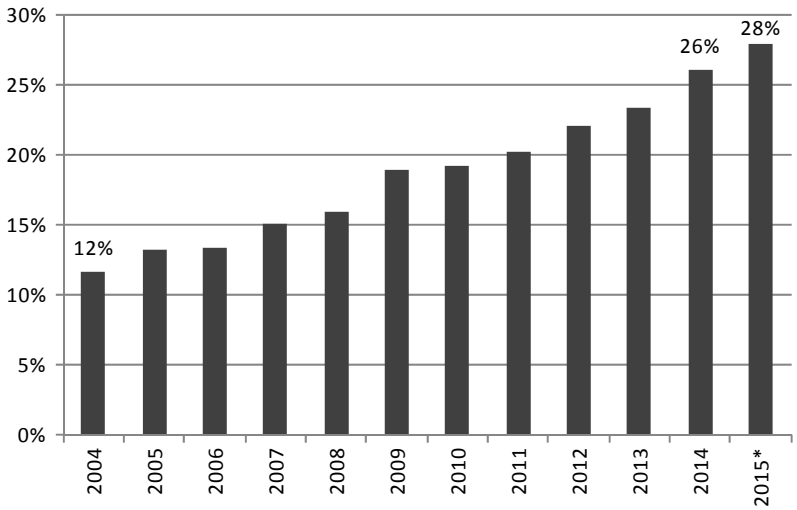
Luego de un año como 2014, en donde los gastos totales del Sector Público Nacional crecieron a un ritmo del 45%, para este año 2015, con un ritmo menor de la inflación (32% frente a 38% en 2014), se observa también un menor crecimiento del gasto, que alcanzó para noviembre una variación de 36% con respecto al mismo mes de 2014. Dentro de este crecimiento se destaca el aumento de 44% en las prestaciones a la seguridad social, un mayor gasto en remuneraciones a la planta de empleados del sector público, con un crecimiento de 38% y una desaceleración en el ritmo de crecimiento de las transferencias corrientes destinadas al sector privado (en concepto de subsidios y asignaciones) que evidenciaron un incremento de 34%, en comparación con el 55% en 2014. En la próxima sección se realizará un análisis de la evolución de las principales partidas del gasto, la composición del gasto por finalidad y función y se realizará una mención especial a las transferencias al sector privado en concepto de subsidios económicos.

[44] Las rentas de la propiedad acumuladas hasta noviembre de 2014 alcanzaron los $79.807 millones. Sin embargo, en diciembre, la autoridad monetaria solo giró al tesoro $33 millones en este concepto, con lo cual, el acumulado al último mes del año 2014 de $79.840 solo representa un 0,04% más que lo acumulado al mes de noviembre del mismo año

1.9.3.1 Evolución del Gasto Público Nacional

El crecimiento del Sector Público en la economía argentina no se detuvo en el año 2015, como puede observarse en el Gráfico 1.71, para el año 2015 el gasto público alcanzaría el 28% del total del Producto Bruto Interno argentino, lo cual significa un incremento de 2 p.p. con respecto a 2014 cuando se alcanzó el 26% del PBI. Desde el año 2004 el gasto público nunca dejó de crecer en términos del PBI, desde un 12% en aquel año hasta el 28% estimado para 2015. Es decir, un crecimiento del 140% en términos del PBI.

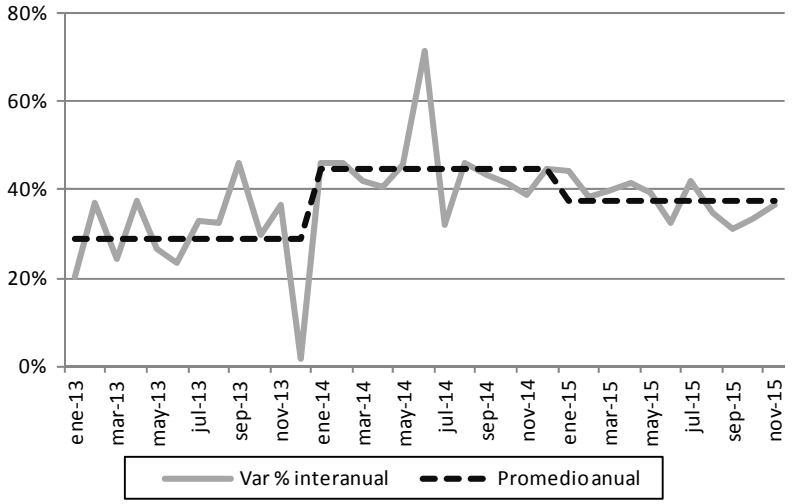
Gráfico 1.71: Gasto del Sector Público Nacional sobre el PBI



*Estimado
Fuente: IIE sobre la base del MECON.

En los últimos 3 años el gasto corriente siempre ha mantenido un crecimiento por encima del nivel de inflación. En el año 2015, traccionado por el incremento del gasto en personal y en seguridad social, la tasa de variación interanual observó un aumento promedio en el año de 38%, lo cual implica una desaceleración con el año 2014 en donde la tasa de crecimiento interanual promedio fue de 45%, que puede verse explicado por la devaluación de los primeros meses de 2014 y la consecuente repercusión en el índice de precios. Aún así, la tasa de crecimiento del gasto público es 11 p.p. superior a la del año 2013, el último año en donde Argentina evidenció crecimiento del PBI.

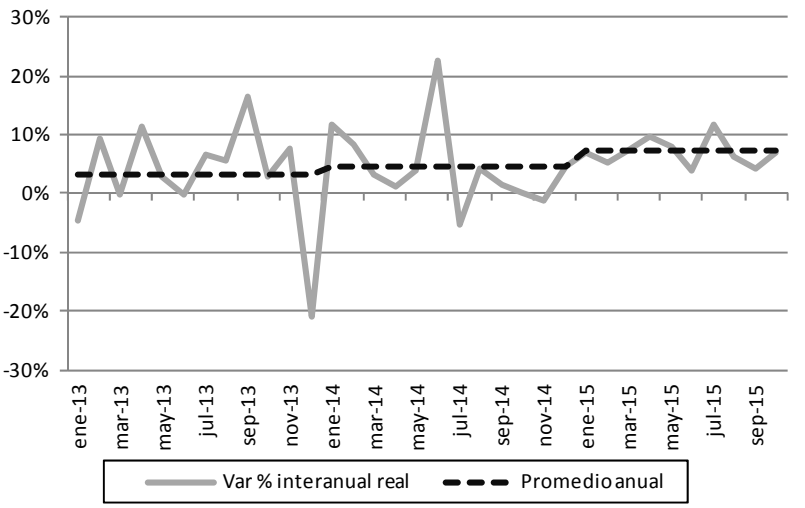
Gráfico 1.72: Crecimiento interanual del Gasto Corriente del SPN



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Si por otro lado se analiza el crecimiento en términos reales, se puede observar que en promedio la tasa de variación interanual del Gasto Corriente para el año 2015 fue de 7,10%, la cual fue superior a la del año 2014 que evidenció una tasa de crecimiento promedio de 4,53% y mayor a la observada durante el año 2013 de 3,04%. La realidad del gasto difiere en sobremanera respecto a las tasas de variación real observadas por la recaudación. De acuerdo a lo evaluado en páginas anteriores, la tasa de variación real de la recaudación fue de 0,98% en 2013, -2,03% en el año 2014 y 2,13% en 2015. En todos los años, la recaudación creció (si no fue que decayó) a tasas menores que las observadas por el gasto corriente.

Gráfico 1.73: Crecimiento interanual real del Gasto Corriente del SPN



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

1.9.3.2 Erogaciones por rubro económico

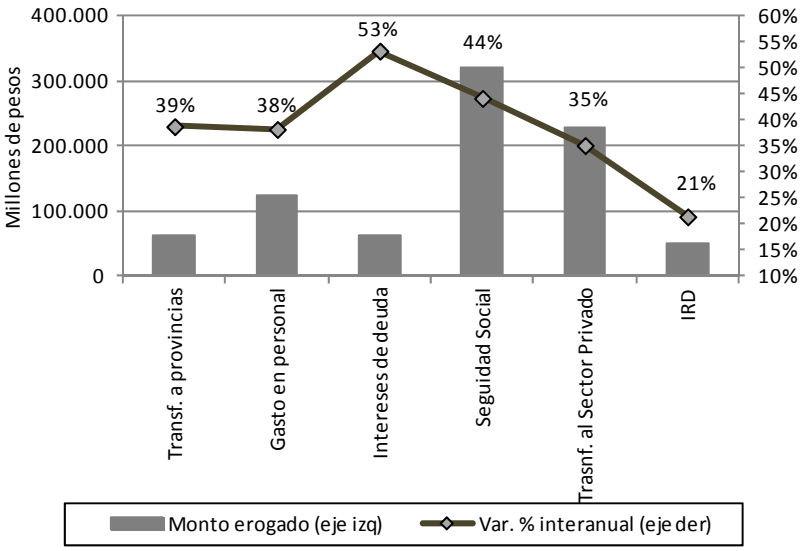
El crecimiento del gasto público no es homogéneo en cada uno de sus rubros y por tanto es necesario entender la composición del gasto para encontrar las raíces del fuerte crecimiento en la participación del Estado en la economía. En el Gráfico 1.74 pueden observarse las prin-

cipales erogaciones del Sector Público Nacional en sus respectivos montos y tasas de crecimiento para el año 2015.

Las prestaciones de la seguridad social constituyen el principal destino de los recursos gubernamentales. Con un total de $462.212 millones, representa el 32% del total del gasto público. Así mismo, el pago de jubilaciones y pensiones es uno de los gastos que mayor crecimiento ha presentado hasta noviembre de 2015 (44%). Los aumentos salariales sumados a la incorporación de nuevos beneficiarios al régimen de seguridad social, propia del proceso de envejecimiento en el que se encuentran las principales potencias europeas y los países latinoamericanos más desarrollados, pueden representar las causas del fuerte crecimiento en el rubro económico en cuestión.

En importancia de gasto le siguen las transferencias al sector privado (corrientes y capital), donde se encuentran los subsidios económicos, las asignaciones familiares y planes sociales y otros tipos de transferencias de capital. Este rubro aglomera el 23% del total de gasto del Estado Nacional. Para el año 2015 se observa un crecimiento interanual que alcanza el 35%, emulando el crecimiento en el gasto corriente. En la próxima sección se realizará un análisis más detallado de los subsidios económicos, pero no es menor decir que los mencionados subsidios han desacelerado su crecimiento y buena parte del incremento observado en las transferencias al sector privado en 2015 pueden verse explicado por el aumento en las asignaciones familiares y planes sociales, en donde la Asignación Universal por Hijo (AUH) se ubica como su principal estandarte.

Gráfico 1.74: Principales gastos del SPN en monto y crecimiento interanual. Acumulado a noviembre de 2015



Fuente: IIE sobre la base del MECON.

El gasto en personal sigue en importancia, que con un monto global de $173.282 millones hasta noviembre representa el 6% del total de gastos del gobierno nacional, y para este 2015 con una fuerte oleada de contrataciones realizadas durante el mes de diciembre, se espera que el crecimiento supere el acumulado hasta noviembre de 2015 (38%)

Las rentas a la propiedad son unos de los rubros de mayor crecimiento durante este 2015. Durante los meses de enero, mayo y junio se observaron fuertes incrementos en el pago de vencimientos de intereses en moneda extranjera, que elevaron el monto de rentas de la propiedad a $96.353 millones para noviembre, un 53% más que en el mismo periodo de 2014.

Muy de cerca se encuentran las transferencias que el gobierno nacional gira a las provincias en paralelo al sistema de coparticipación con un total de $88.090 millones. Dentro de esta cuenta, las transferencias de capital, en donde se encuentran las el Fondo Federal Solidario correspondiente al 30% de lo recaudado en derechos de exportación de la soja, son las que más importancia tienen, representando el 53% del total de transferencias a provincias.

Una mención aparte representa la inversión real directa (IRD) que durante el 2015 observó una tasa de crecimiento de 21% que se encuentra muy por debajo del crecimiento del gasto corriente, e implica una tasa de variación real negativa de 4,7%. En otras palabras, la obra pública nacional, que solo representa el 5% del gasto nacional, se contrajo en el 2015.

1.9.3.3 Transferencias económicas corrientes al Sector Privado: los subsidios económicos

El rubro transferencias económicas corrientes destinadas al sector privado es uno de los más importantes y de mayor interés público dentro del los gastos del gobierno. Si bien su nombre no lo especifica directamente, esta cuenta se ve representada por los susidios económicos a los distintos sectores de la economía (ej: Energía, Transporte, Industria, etc.)

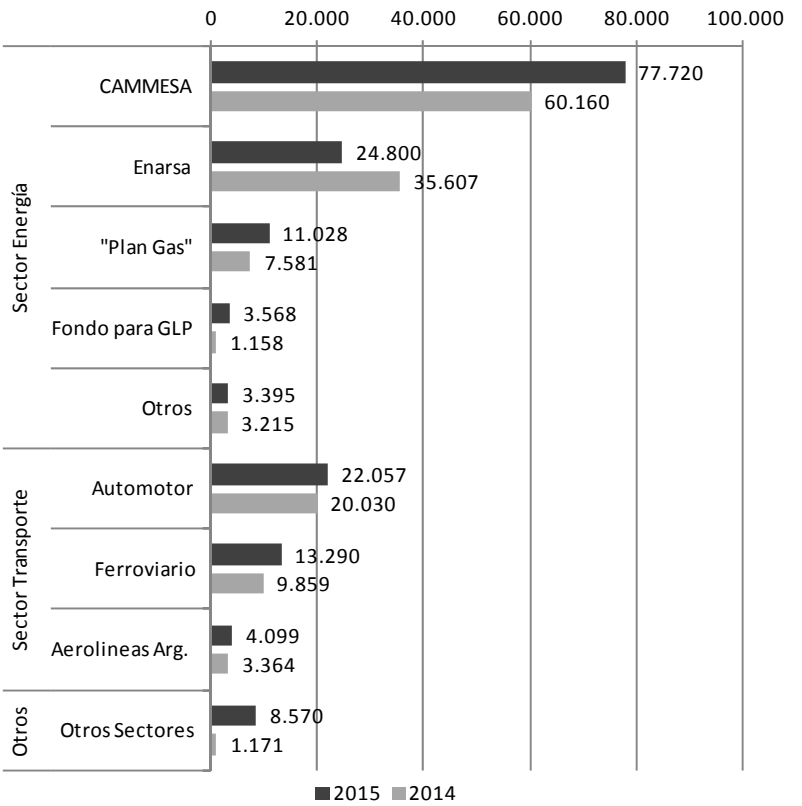
En el Gráfico 1.74 puede apreciarse cuáles son los destinos de dichas transferencias. El sector de energía es el principal beneficiado de los subsidios del gobierno nacional. Las tarifas energéticas (principalmente las de la prestación del servicio eléctrico) no han sido actualizadas desde el año 2002 y son incapaces de generar una prestación de un servicio económico competitivo, lo que obliga al gobierno nacional a inyectar cuantiosas sumas de dinero para el mantenimiento del servicio. El mencionado sector es el beneficiario del 72% del total de transferencias económicas corrientes con un monto total de $120.511 millones hasta octubre de 2015, que representa un 13% mayor a lo erogado en el mismo periodo del año anterior.

Si se desagrega el gasto del mencionado sector, se puede apreciar que la principal partida de gasto lo constituye lo destinado a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) representando el 46% del total de subsidios económicos. Como su nombre lo indica, es la encargada del mantenimiento de las bajas tarifas del Sector Eléctrico, principalmente en AMBA, donde se encuentran las prestadoras del servicio de Edenor y Edesur. En el 2015 los $77.720 millones erogados vislumbran un crecimiento de 29% con respecto a 2014. La nueva administración nacional que comenzó a ejercer a partir del 10 de diciembre de 2015 anunció para el año 2016 un aumento en las tarifas eléctricas con el mantenimiento de los subsidios para los sectores menos favorecidos. Con el nuevo esquema de tarifas, que alcanza incrementos de hasta 972% para ciertas categorías de consumo, es de esperar para el año 2016 una considerable reducción en los subsidios eléctricos, como actualmente está ocurriendo con la prestación del gas natural de red.

Los subsidios al gas de red son provistos por la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), cuyo principal gasto lo constituye la compra de combustible importado para el abastecimiento del mercado interno, para lo cual recibe el 15% del total de subsidios económicos. Sin embargo, como se puede apreciar en el Gráfico 1.75, para el acumulado a octubre de 2015, la compañía energética recibió $24.800 millones, es decir 30% menos que lo erogado en el 2014. La reducción en monto de subsidios se debe a la resolución 226/14 de abril de 2014, en donde se especifica el mantenimiento total del subsidio para los consumidores que reduzcan su consumo en más de un 20% (respecto del bimestre de la anualidad anterior), una quita parcial de subsidios para los que logre ahorrar entre un 5% y 20% de energía, y la quita total de subsidios para los consumidores que no hayan logrado reducir su consumo en más del 5%. Como la base del cálculo es la anualidad inmediata anterior, una gran cantidad de consumidores que lograron reducir su consumo de 2013 a 2014 para mantener su subsidio, no lograron el mismo ahorro en 2015 respecto del año 2014, y por tal motivo vieron aumentar sus boletas

de gas. De seguir con la misma resolución que la establecida en el 2014, es posible esperar nuevas reducciones en el subsidio para esta categoría en el año 2016.

Gráfico 1.75: Transferencias económicas. Años 2014 y 2015



Nota: Acumulado a Oct-2014 y Oct-2015.
Fuente: IIE sobre la base de ASAP.

La mencionada asignación de subsidios en la distribución de gas de red representa una mejora en términos distributivos para los ciudadanos argentinos. Esto se debe a que el 30% del total subsidiado era recibido por el 20% más acaudalado de la población, mientras que el 20% menos favorecido, por no contar con universalidad de acceso al gas de red, solo puede disfrutar del 10% del total de fondos.

Por otro lado, lo subsidiado en gas de garrafa, que lo representa el "Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de GLP de Sectores de Bajos Recursos y para la Expansión de Redes de Gas Natural", la denominada "Garrafa Social" tiene un mayor carácter redistributivo por encontrarse focalizada en la población de menores recursos. Esta misma cuenta si bien representa solo $3.568 millones, muy por debajo de los montos erogados en el gas de red, hasta octubre de 2015 creció 208% respecto de 2014, lo cual implica una mejora en términos distributivos.

Los subsidios al transporte se pueden desagregar en Sector Automotor, Ferroviario y Aeronáutico. El primero de ellos es el de mayor peso en las cuentas públicas. Hasta octubre de 2015 en esta categoría se erogó $22.057 millones, que representan un crecimiento de 10% con respecto a 2014. Más de tres cuartos del subsidio al transporte automotor lo concentra el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte, que se encarga principalmen-

te de redirigir fondos hacia distintas empresas proveedoras de sistema de transporte urbano e interurbano en la región de Gran Buenos Aires.

Los subsidios al Sector Ferroviario se encuentran destinados principalmente al Administrador de RRHH Ferroviarios S.E. y al Operador Ferroviario S.E. que proveen el servicio de trenes en el conurbano bonaerense, ambas cuentas representaban $11.960 millones hasta octubre de 2015 y corresponden al 85% del total de subsidios del Sector Ferroviario. Precisamente este sector es uno de los que más creció durante el 2015, los $ 13.290 millones observados hasta octubre representan un crecimiento de 35% respecto al mismo periodo de 2014.

Finalmente los subsidios al Sector Aeronáutico se concentraron precisamente en los fondos destinados a mantener las operaciones de Aerolíneas Argentinas S.A. que hasta octubre de 2015 representó gastos para el gobierno por $4.094 millones, 22% más que en 2014.

Recuadro 1.8 Incidencia distributiva de los subsidios al gas

En los últimos años, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos unido a aumentos acelerados de los precios ha generado la necesidad por parte del Gobierno Nacional de aumentar año tras año el destino de recursos al sector energético con el fin de mantener artificialmente bajos los precios de estos servicios públicos.

Existe un amplio consenso en Argentina acerca del hecho de que los subsidios han constituido una de las principales fuentes de los desequilibrios macroeconómicos en la última década. La política de "energía barata" ha incentivado un excesivo consumo por encima de la provisión de gas, con el costo de una balanza comercial energética negativa de más de 6.000 millones de dólares para el año 2014. Estos subsidios, financiados por medio del Tesoro Nacional han empeorado las cuentas fiscales. Este déficit ha sido cubierto con emisión monetaria generando con ello mayores desequilibrios macroeconómicos.

Las consecuencias negativas tan debatidas en el despilfarro de elevados montos de subsidios, ha centrado la atención de una gran cantidad de analistas sobre la necesidad de un aumento tarifario en la prestación del servicio de gas y electricidad por la desinversión y baja calidad en la provisión del servicio que implicó el congelamiento de las tarifas.

Desde un punto de vista residencial, este tipo de servicio es considerado de primera necesidad, representando por lo tanto una alta proporción en el ingreso total de los hogares menos pudientes, cuya elasticidad ingreso y precio son elevadas. Es decir, el grado de respuesta en la demanda del servicio es elevado ante variaciones en el precio del servicio e ingreso de la familia. Estas tienen un impacto significativamente más elevado en los estratos socioeconómicos de menores ingresos. Por tal motivo, resulta interesante indagar acerca del modo en que se han distribuido los subsidios en la última década, de manera que alcancen efectivamente a los hogares de menores ingresos.

El caso del consumo residencial del gas natural

En 2008 se implementó una modificación en la política tarifaria que estaba vigente desde 2003, a partir de un esquema de tarifas que diferencia a los consumidores por el volumen de consumo de gas en donde el monto del subsidio está relacionado con la categoría[45] a la que pertenece el residente.

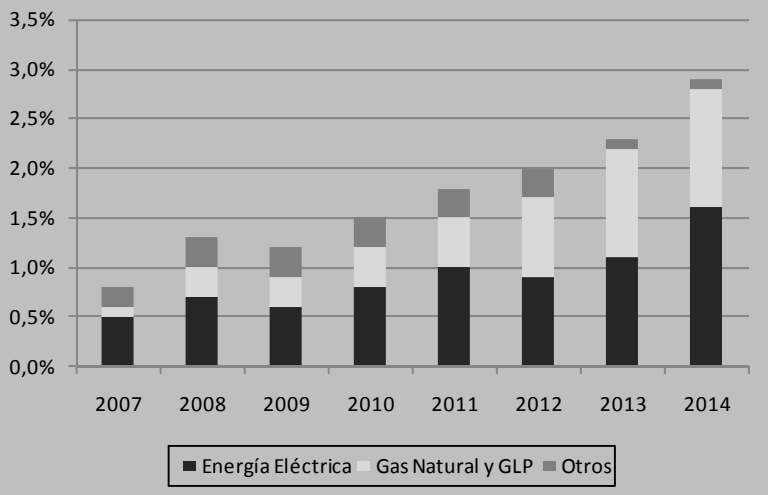
El atraso tarifario no pudo ser corregido por medio de la actualización de las tarifas en el año 2008 y con ello, con el correr de los años, los subsidios al gas natural fueron incrementando

[45] R1: 0-500 m3, R2 1°: 501-650 m3, R2 2°: 651-800 m3, R2 3°: 801-1000 m3, R3 1°:1001-1250 m3, R3 2°: 1251-1500 m3, R3 3° 1501-1800 m3, R3 4°: 1801 y más m3.

su participación en el presupuesto.

Los montos que se destinan a subsidiar el sector energético en general, y el de gas natural en particular, han denotado un claro incremento en la última década, como se muestra en el Gráfico 1.76.

Gráfico 1.76: Subsidios a la energía como porcentaje del PBI



Fuente: IIE sobre la base del Ministerio de Finanzas.

Los subsidios energéticos han ganado participación desde el año 2007 cuando no alcanzaban el 1% del PBI, hasta el año 2014 donde los $128.000 millones que destinó el gobierno central representaron el 3% del PBI argentino.

Dentro del mismo, el monto destinado al subsidio del consumo de gas en red y en garrafa social fue el de mayor crecimiento. En el año 2007, la importación de gas solo representaba 0,12% del PBI. Sin embargo, en el año 2014, entre el monto destinado a Energía Argentina S.A. (ENARSA) para la importación de gas para el consumo nacional y lo que se destina para el consumo de gas para aquellos sectores que no poseen gas de red, sumaron para 2014 un monto de $43.000 millones, que representaron el 1,25% del PBI. Es decir, los subsidios al consumo de gas crecieron diez veces desde el año 2007.

A razón de esto, el gobierno nacional desde Junio del año 2014 por la Resolución 226/14 de Enargas ha tratado de contener el crecimiento del monto erogado en este concepto, en dicha resolución se establece que aquellos usuarios residenciales que consumieran 20% menos que el mismo bimestre del año anterior (medido en metros cúbicos) mantendrían la tarifa subsidiada; aquellos usuarios residenciales que consumieran entre 20% y 5% menos que el mismo bimestre del año anterior tendrán una quita parcial de subsidios; aquellos usuarios residenciales que ahorraran menos de 5% que el mismo bimestre del año anterior tendrían una quita total del subsidio energético.

Sin embargo, un año después de dicha resolución, se vuelve extremadamente complicado para los usuarios de gas disminuir por dos años consecutivos un 20% el consumo energético, por lo que muchas familias debieron pagar a totalidad de la tarifa no subsidiada.

Ante los incrementos de los subsidios públicos en el consumo de gas en red y garrafa de los últimos años, se vuelve relevante indagar acerca de quiénes son los que resultan más beneficios de estos gastos.

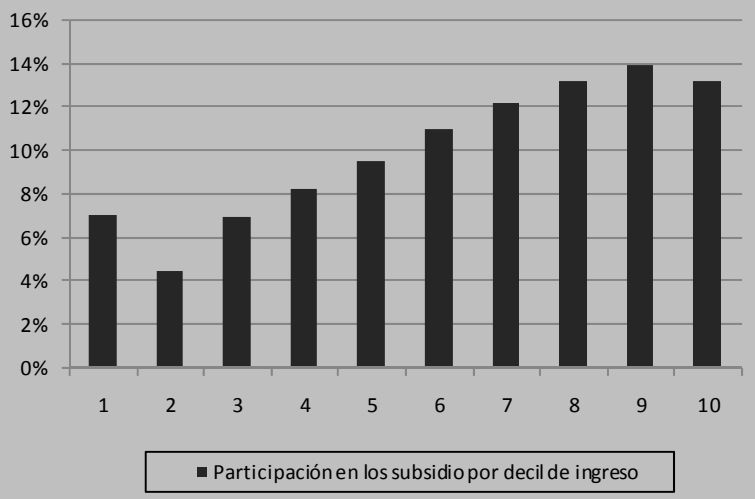
Incidencia distributiva de los subsidios al gas de red

Para realizar el análisis de incidencia distributiva se utilizaron los microdatos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) llevada a cabo durante 2013/2014, encuesta que se realiza a nivel nacional. Esta cuenta con información socio-demográfica y gastos de los hogares. La información utilizada, sin embargo, se centra en la Provincia de Buenos Aires por concentrar la mayor proporción de población y consecuentemente de beneficiarios de los subsidios al gas. A partir de la información acerca de los gastos de los hogares en gas natural es posible imputar el consumo y el beneficio recibido conociendo los montos las tarifas vigentes, por nivel de ingreso. Luego se analizan los aspectos de incidencia absoluta para determinar si los mismos son pro ricos o pro pobres. Un subsidio es considerado pro rico (pro pobres) si se concentra en los estratos de mayores (menores) ingresos. El carácter pro pobre contribuye a una mejor distribución de ingresos por lo que sería deseable encontrar dicho resultado en el análisis.

Al estudiar la incidencia de los subsidios económicos sobre la distribución del ingreso se concluye que en el caso del gas en red, como se observa en el Gráfico 1.77 el subsidio resulta pro rico, lo que quiere decir que dicho subsidio se concentra en los sectores más pudientes: alrededor de un tercio de los subsidios totales de gas en red van dirigidos al 20% de los hogares de mayores ingresos. Por otro lado, el 20% más pobre recibe solo el 11,5% de los mismos.

Un 26,5% de los hogares argentinos carecen de acceso al gas natural. No obstante, este déficit se concentra mayormente en los estratos socio-económicos más bajos. Más de la mitad de los hogares del nivel socio-económico muy bajo no tienen conexión al gas natural. Además de la gravedad de las implicancias que esto tiene en materia de seguridad, sanitaria y económica, queda en evidencia la falta de acceso a los subsidios otorgados desde nivel nacional.

Gráfico 1.77: Participación en términos absolutos de los hogares en los subsidios al gas natural por decil de ingreso



Fuente: IIE sobre la base de empresas distribuidoras y ENGHo 2012/2013.

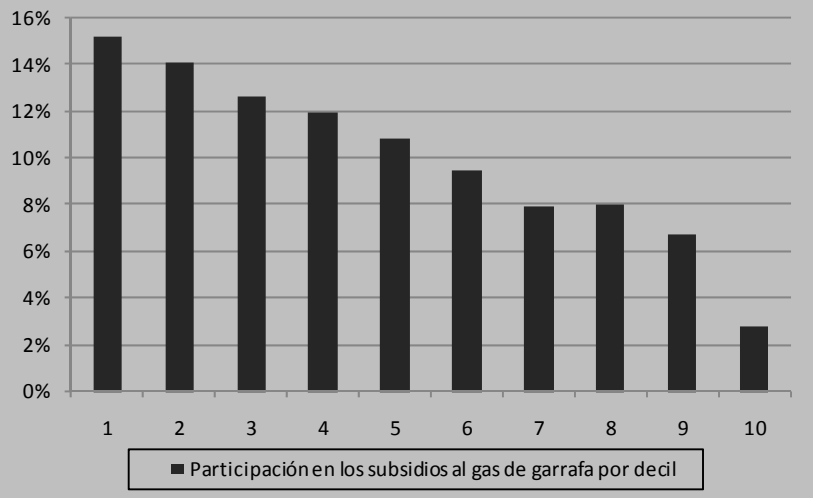
Incidencia distributiva de los subsidios al gas en garrafa

Bajo el supuesto de que toda la población argentina logra conseguir garrafas al precio subsidiado, el 20% de la población de menores ingresos concentra un 30% del consumo y subsidio total de gas en garrafa, lo que deja en evidencia el carácter pro pobre de este subsidio. Al

mismo tiempo, resulta progresivo ya que a mayor nivel de ingreso del hogar, menor es la proporción el subsidio sobre el ingreso.

Además de que la garrafa social es progresiva y pro-pobre, la focalización del subsidio implica una mejor asignación de los recursos, por lo que el programa Hogar[46] creado por el gobierno nacional en 2015, bien implementado y con su debida fiscalización, podría traer grandes beneficios para los hogares más desfavorecidos.

Gráfico 1.78: Participación en términos absolutos de los hogares en los subsidios al gas en garrafa por decil de ingreso



Fuente: IIE sobre la base de empresas distribuidoras y ENGHo 2012/2013.

Una mejor focalización de estas políticas resulta imprescindible. Sin embargo, el congelamiento de las tarifas de gas nunca debió haberse hecho, ya que los costos sociales y económicos que implican son enormes. Costos económicos por las pérdidas sufridas por las arcas del estado y sociales ya que una corrección tarifaria de esta envergadura conllevó aumentos de hasta el 690% en algunos hogares.

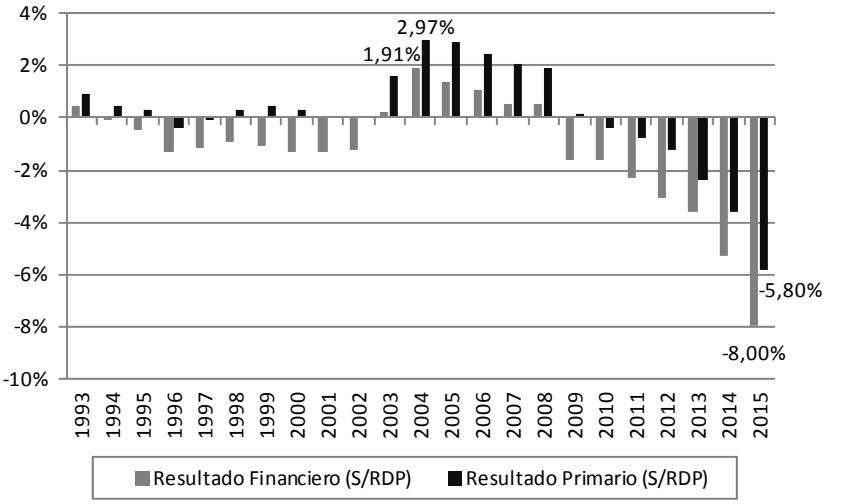
1.9.4 Resultado Financiero

El resultante de un mayor nivel de crecimiento de gastos frente a los ingresos se ve representado en un mayor nivel de déficit fiscal. En el Gráfico 1.79 se puede apreciar el crecimiento del rojo en las cuentas fiscales en términos del PBI[47] a lo largo del tiempo.

[46] Política focalizada en los estratos socio-económicos más bajos y que no pueden acceder a los servicios del gas natural. Se trata de un subsidio a la demanda del gas en garrafa en lugar de la oferta. La cantidad de garrafas que le corresponde a cada hogar varía en función de la cantidad de miembros del hogar, la ubicación geográfica y la época del año

[47] Para el periodo de tiempo 1993-2015 es posible utilizar dos medidas distintas de PBI, la de base en 1993 y la de base en 2004. Se utilizó esta última por ser la que más se ajusta a la estructura económica del año 2015. Como dicha serie no se encuentra disponible para el periodo 1993-2003, dichos datos se construyeron tomando como información las variaciones de la serie de 1993 aplicadas sobre la serie 2004.

Gráfico 1.79: Resultado Financiero del Sector Público Nacional

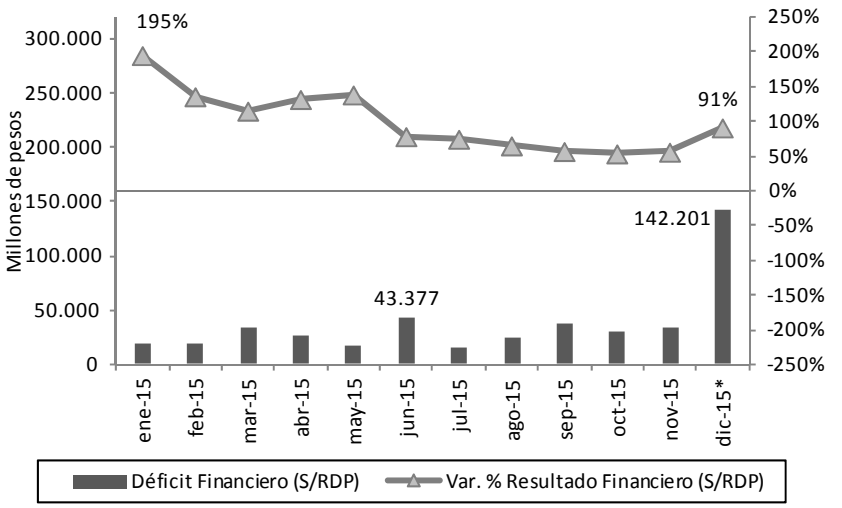


Fuente: IIE sobre la base del MECON.

Durante los años noventa, se logró mantener un resultado fiscal del SPN equilibrado. En el periodo 1993-2001, el resultado financiero sin rentas de la propiedad se mantuvo en un promedio de -0,8%, mientras que se observó un superávit primario promedio de 0,27%. Sin embargo, luego de la transferencia de los servicios médicos y educativos de nivel nacional a nivel provincial en los primeros años del gobierno de Carlos Saúl Menem, las cuentas fiscales de las jurisdicciones argentinas se vieron severamente complicadas. Si al resultado observado por el gobierno nacional se le adiciona el déficit provincial y de los municipios, se obtiene que en promedio para el periodo en cuestión el déficit del Sector Público Argentino (SPA) fue de 2.87% y cerró el año 2001 con un déficit de 7,03% del PBI con una de las crisis macroeconómicas más importantes de la historia argentina.

Los mejores términos de intercambio para la Argentina sumados a una moneda que ya se había devaluado en más del 300% fueron los factores determinantes para que dos años después de la crisis el gobierno nacional observara un superávit primario de 2,97% del PBI y un resultado financiero de 1,91%. La política expansionista de gasto que superó al crecimiento de los ingresos generó un deterioro constante en los resultados positivos del Sector Público Nacional. El resultado de esta política se observa en un déficit financiero sin rentas de la propiedad que alcanza el 8% del PBI para el año 2015 y un déficit primario -5,8%.

Gráfico 1.80: Resultado Financiero del Sector Público Nacional. Año 2015



*Estimado
Fuente: IIE sobre la base del MECON.

Los $440.923 millones de pesos de déficit financiero de 2015[48] implican un crecimiento del 92% con respecto al año anterior. Los meses de junio y diciembre son los que se observa el mayor agujero fiscal, debido en gran parte al pago del Sueldo Anual Complementario que se realiza en dichos meses tanto para los empleados del sector público como para los jubilados del sistema nacional de seguridad social. Solo en junio el déficit alcanzó los $43.377 millones mientras que en diciembre el monto alcanzado habría sido de $142.201 millones. En conjunto, ambos meses del año explican el 42% del déficit financiero de 2015. Particularmente para diciembre de 2015, lo transferido para financiar el déficit fiscal de la provincia de Buenos Aires, sumado a la exención del pago de impuesto a las ganancias para el medio aguinaldo de diciembre a los trabajadores de menos de $30.000 de salario bruto mensual, junto con el adicional de $400 de la Asignación Universal por Hijo, entre otras razones, pueden ser la causa del importante crecimiento del déficit en el último mes del año.

En cuanto a su evolución, se observa que las tasas de crecimiento acumuladas del déficit financiero fueron cayendo a lo largo del año. En enero, el déficit fiscal observado fue el triple del observado durante el primer mes de 2014. A partir de febrero y en adelante, el déficit financiero comienza a presentar tasas de crecimiento decrecientes hasta llegar a diciembre de 2015, en donde el déficit fiscal alcanza sus mayores niveles, y se observa una tasa de crecimiento del 92%.

1.9.5 Deuda Pública y emisión de títulos públicos

Finalmente, la emisión de títulos públicos del gobierno nacional fue la gran estrella de 2015. Un total de $91.369 millones fueron obtenidos por el gobierno nacional mediante la emisión de bonos en moneda nacional y extranjera, un poco menos de tres veces lo emitido en 2014 (US$36.826). Dentro de los mismos, es interesante destacar las emisiones recurrentes de BONAR 2016 en pesos, que con vencimientos en marzo, julio y septiembre del corriente año,

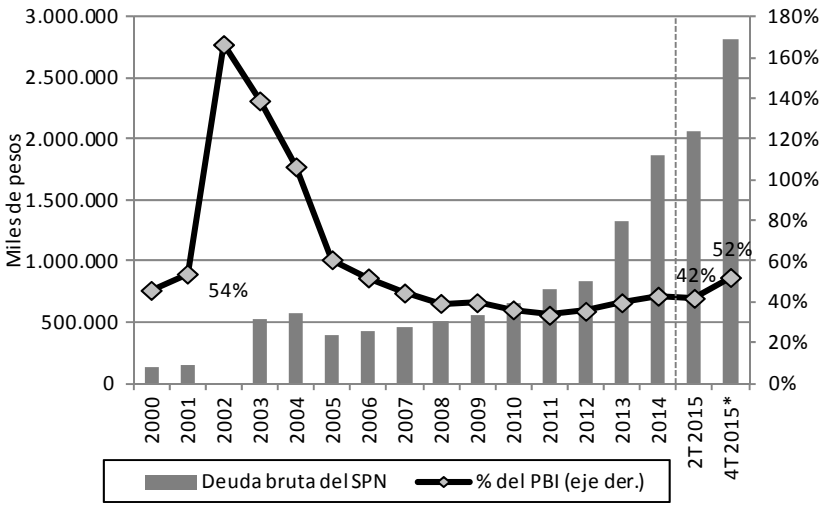
[48] Debido a que no se encuentra disponible información oficial sobre la situación fiscal para diciembre de 2015, dicho valor fue obtenido sobre la base del porcentaje anunciado por el Ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat Gay, el 13 de enero de 2016 en la rueda de prensa realizada para comunicar las metas inflacionarias y fiscales para el periodo 2016-2019.

aportaron al fisco un total de $36.885 millones, el 40% del total emitido en 2015. Así mismo, las emisiones en dólares de BONAR 2024 en abril de 2015 por US$1.416 millones sumado a la emisión de BONAR 2020 de US$669 en octubre y de BONAR 2016 por US$1.046 millones en el último mes del año, dotaron al gobierno nacional de otros $32.474 millones, es decir, el 35% del total emitido en 2015.

Es de esperarse que para el año 2016 y en adelante se continúe con una política de emisión de deuda para poder financiar el abultado gasto público. Sin embargo, es importante que la nueva administración nacional pueda manejar prudentemente los niveles de endeudamiento del Sector Público Nacional. Si bien la política nacional de desendeudamiento externo llevada adelante durante los últimos doce años logro reducir la deuda externa del 95% del PBI en el año 2002 a 12% a junio de 2015, el total de deuda bruta nacional ya se encuentra en los mismos niveles que se observaron previo a la crisis de 2001.

Luego de la crisis macroeconómica que terminó con una devaluación del peso de más de 300% el total de deuda bruta del PBI alcanzó el 166% del PBI en el año 2002. Los procesos de reestructuración de deuda sumados a una política de gasto concentrada en financiar el déficit con emisión monetaria y no con endeudamiento, logró reducir la deuda bruta sobre el PBI hasta un mínimo del 33% en el año 2011. A partir de entonces, el ratio de deuda sobre el PBI comenzó a crecer año tras año, para alcanzar al segundo trimestre de 2015 el 42% del PBI. Lo mismo sucedió con la deuda total valuada en moneda extranjera: luego del primer canje de deuda en 2005 el total de obligaciones del gobierno nacional ascendía a US$128.000 millones, año tras año el total el total adeudado vio aumentar su monto hasta alcanzar un total de US$226.000 millones en junio de 2015, es decir un incremento de 76% en 10 años.

Gráfico 1.81. Deuda del SPN en millones de dólares y en porcentaje del PBI



*Estimado
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

La liberación del cepo en diciembre de 2015 produjo cierto deterioro en los niveles de deuda del gobierno nacional. El 2015 cerró con un tipo de cambio de $13,01, lo cual implica una devaluación de 38% respecto del tipo de cambio utilizado para la valuación de deuda en el último informe de deuda del gobierno nacional (septiembre de 2015). Debido a que el 64% de la deuda bruta del gobierno nacional se encuentra valuada en moneda extranjera, la devaluación observada implicó un crecimiento del total de deuda nacional de $2,26 billones a $2,81 billones, es decir un incremento del 24%. De tal manera, el nuevo monto de deuda represen-

taría el 52% del total del PBI, apenas dos puntos porcentuales por debajo del ratio observado en el año 2001 previo a la crisis macroeconómica.

De esta manera, si bien el nuevo nivel de deuda se encuentra dentro de un rango sustentabilidad prudencial, durante el corriente año y los venideros, el gobierno nacional no debe hacer oídos sordos a los niveles de la deuda nacional, así también como al pago de los próximos vencimientos de deuda. De todas maneras, el gobierno sigue teniendo margen de maniobra para poder financiar el déficit fiscal disminuyendo las presiones inflacionarias que genera el uso de la política monetaria para tal fin.

1.9.6 Perspectivas 2016

En la primera quincena del mes de enero del corriente año, el ministro de Hacienda y Finanzas Públicas anunció que se realizará un programa fiscal de reducción del déficit fiscal para el periodo 2016-2019. Los objetivos o metas fiscales para el déficit fiscal primario son de 4,8% del PBI para el 2016, 3,3% para el 2017, 1,8% para el 2018 y se espera finalizar el 2019 con un déficit primario de solo 0,3% del PBI.

Para que la concreción del plan pueda llevarse a cabo, uno de los primeros problemas a tratar es la reducción de los subsidios económicos, principalmente en materia energética. A tal fin, el gobierno ya ha especificado la reducción de subsidios en el sector eléctrico y en la provisión de gas de red, y esperan una disminución de 1,5% del PBI para el próximo año.

Por otra parte, si bien el déficit fiscal es uno de los principales flagelos económicos de la herencia del gobierno anterior, la situación económica actual requiere actuar sobre diferentes aspectos como lo son la reactivación de la actividad, las economías regionales, el proceso inflacionario y las paritarias salariales entre otros temas. La política fiscal toma un rol crucial en estos aspectos, con lo cual la reducción del déficit fiscal puede verse dejada de lado en pos de alcanzar otros objetivos de política económica.

De todas formas, ya anunciada una meta de disminución de déficit fiscal, para el año 2016 podría esperarse una disminución del gasto gubernamental (en términos reales). El proceso de aumentar la eficiencia del gasto público, mediante la reducción de la planta de personal y la revisión de contratos y licitaciones públicas, sumado a un menor gasto en materia de subsidios económicos (en materia energética particularmente) serían los frenos principales del crecimiento en el gasto gubernamental.

Por el lado de los ingresos, también es de esperarse un menor ritmo de crecimiento. Medidas como la reducción y eliminación de los derechos de exportación de productos agropecuarios, la disminución de los impuestos sobre los autos “de lujo” y la futura modificación del régimen del impuesto a las ganancias; todas medidas tendientes a fomentar, reactivar y/o normalizar el crecimiento económico; significan un elevado costo fiscal para el gobierno, que espera recuperarlos una vez que la economía recupere la senda del crecimiento.

En síntesis, la reducción del déficit fiscal se ha propuesto como uno de los objetivos de la nueva administración nacional. El 2016 se perfila como un año de ajuste y normalización de las erogaciones gubernamentales en donde la disminución del rojo de las cuentas fiscales dependerá de la importancia que tome la política fiscal en la consecución de otros objetivos de política económica.

1.10 Aspectos monetarios

1.10.1 Panorama general

Los problemas relacionados con el ámbito monetario, tales como inflación, cepo cambiario, reservas y dólar, se fueron profundizando a lo largo del año 2015 llegando a tal punto que la necesidad de un cambio en la política monetaria fue inminente.

Indudablemente, las variables de la esfera monetaria no deben ser analizadas en forma aislada ya que están correlacionadas entre ellas y a la vez se retroalimentan con aspectos fiscales, fenómenos ocurridos en el comercio internacional, en el nivel de actividad, entre otros. Ignorar el papel de la política sería otro gran error, más aún en un año electoral como lo fue el 2015. En lo que respecta el ámbito monetario, el gobierno saliente en 2015 dejó una herencia caracterizada por un vacío de reservas netas, una devaluación acumulada de 83,3% en el último mandato y una inflación de 105,55%[49] en el mismo periodo.

Hasta los últimos días del año 2015, la política monetaria se caracterizó por el uso de la fijación del tipo de cambio como ancla de precios, lo cual se reflejó en un dólar oficial estable y predecible. Lejos de ser beneficiosa, esta política era insostenible y la sobrevaloración del peso provocó pérdidas en la competitividad, profundización del cepo cambiario y freno en la inversión.

Por el lado de los tipos de cambio alternativos, el contado con liquidación y el dólar bolsa[50], la volatilidad marcó la evolución de estas variables. Las novedades electorales tuvieron su repercusión en estos mercados y las expectativas de unificación cambiaria dieron importancia a la búsqueda de cobertura ante una posible devaluación, tornándose relevantes los mercados de dólar futuro, dólar ahorro y aquel de los bonos en dólar-linked.

Sumado a los costos ya mencionados de mantener un dólar inferior a su nivel de equilibrio, esta política también fracasó en su propósito de frenar la inflación. La misma finalizó en diciembre en una tasa interanual de 26,9% si se toma como referencia el IPC CABA o 31,6% utilizando el IPC San Luis. A diferencia de 2014, las letras y notas del Banco Central no fueron significativas a la hora de absorber dinero en circulación lo cual contribuyó a que los agregados monetarios crecieran en términos reales.

Tras el cambio de mandato presidencial, el mercado se vio repleto de nuevas medidas, resoluciones y reglas de juego. La unificación del tipo de cambio fue la principal alteración en el ámbito cambiario, explicando una tasa de devaluación acumulada en el 2015 de 47,02%.

En lo que respecta el sistema financiero, los depósitos en pesos al sector privado se acrecentaron en 42% y los préstamos lo hicieron en 39%, ambos exhibieron una aceleración en la segunda mitad del año.

[49] La devaluación acumulada corresponde a la suma de las devaluaciones mensuales del tipo de cambio de referencia publicado por el BCRA desde diciembre 2011 hasta noviembre 2015. La inflación acumulada se obtuvo a partir de la suma de las inflaciones mensuales utilizando valores del IPC octubre desde diciembre 2011 hasta octubre 2015 y del IPC San Luis para noviembre 2015.

[50] El tipo de cambio contado con liquidación representa la cotización implícita en la compra de acciones y bonos en el mercado local y su posterior venta en el exterior. Se obtiene como resultado del cociente entre el precio de los títulos en pesos y el precio en dólares de los mismos. El dólar bolsa o MEP es similar, sin embargo la operación se realiza enteramente en el mercado local. La cotización implícita en este tipo de cambio resulta de la compra de acciones y bonos en el mercado local y su posterior venta en dólares en el mismo mercado.

1.10.2 Agregados monetarios

La medición de la oferta monetaria en una economía depende de la definición de dinero que se adopte. Surgen así distintos valores de referencia de esta variable conocidos bajo el nombre de agregados monetarios. El Banco Central argentino identifica cuatro de ellos: M0, M1, M2 y M3[51] según el grado de liquidez de los componentes considerados.

Con el fin de evaluar la política monetaria, es recomendable analizar el agregado M0 o base monetaria que mide la suma de los billetes y monedas en circulación más los depósitos de las entidades financieras en la autoridad monetaria. Las variaciones positivas o negativas de esta variable representan la creación o absorción de dinero por parte del Banco Central.

Se visualiza una tendencia creciente del stock de dinero en circulación en el 2015 (Gráfico 1.82), si bien en ciertos meses (más precisamente marzo, mayo y agosto) la oferta monetaria exhibió una disminución respecto al valor del mes anterior.

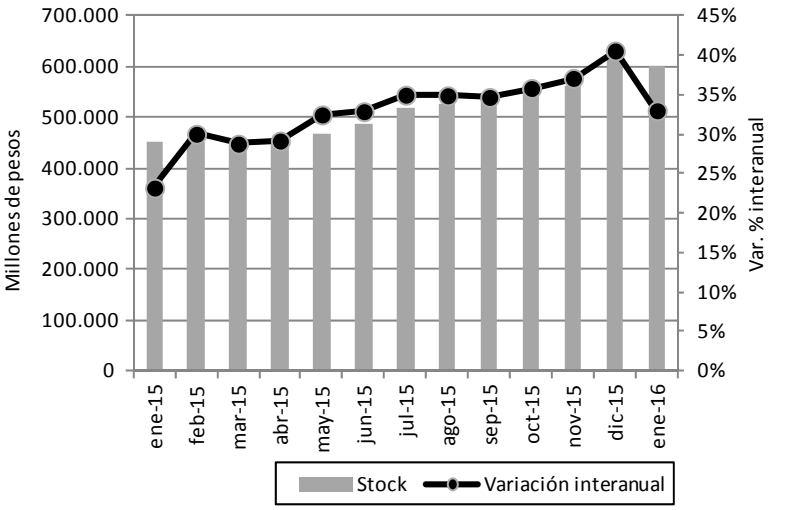
Diciembre fue el mes en el cual se identificó la mayor variación mensual (11%) lo cual responde en términos nominales a un incremento de $87.128 millones de pesos. En orden de importancia, el primer factor de explicación de esta variación fueron las operaciones de pase del BCRA mientras que el segundo corresponde al pago de las operaciones de dólar futuro que se analizarán en la sección 1.10.5.

Puede afirmarse que en el 2015 la emisión monetaria se aceleró considerablemente. Mientras que en 2014 el agregado M0 creció un 22% respecto al año anterior, en el 2015 esta tasa fue del 89%, lo cual equivale a un aumento de $161.325 millones de pesos. Cabe destacar que si en diciembre la emisión monetaria no hubiera sido de magnitud considerable, la situación hubiera sido diferente. Al considerar la base monetaria hasta noviembre se percibe una disminución respecto a fines de 2014, lo cual se revierte bruscamente el último mes de 2015.

Al contrarrestar las variaciones del agregado bajo consideración con las tasas de inflación interanuales puede notarse que en los primeros meses del año la cantidad de dinero se contrajo en términos reales revirtiéndose la tendencia a partir de abril.

[51] M0 o base monetaria está formada por la circulación monetaria y los depósitos en cuenta corriente que entidades financieras poseen en las arcas del BCRA; M1 está formado por el circulante en poder del público más cuentas corrientes en pesos del sector público y privado no financiero del país; M2 comprende M1 y los depósitos en cajas de ahorro del sector público y privado no financiero del país y M3 incluye M2 y depósitos a plazo fijo e inversiones a plazo transferibles e intransferibles pertenecientes a sectores y monedas detallados en el agregado monetario anterior.

Gráfico 1.82: Evolución de la Base Monetaria promedio. Periodo ene-15 a ene-16



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Al momento de analizar los factores que explican el incremento de la base monetaria no hay sorpresa: el financiamiento del déficit sigue siendo el principal responsable de la emisión. A diferencia de lo observado en el año 2014, los títulos emitidos por el Banco Central no jugaron un rol central en amortiguar la creación de dinero.

Además, si solo se considera la base monetaria hasta el 11 de diciembre de 2015 (fecha en que se finaliza el mandato presidencial anterior) los títulos de la autoridad monetaria contribuyeron en acrecentar la cantidad de dinero en circulación. Sin embargo, tras la nueva dinámica puesta en marcha en el mercado de las LEBACS y NOBACS (la cual se analizará con más detalle en la sección 1.10.4.3) estos instrumentos absorbieron dinero en gran magnitud, llegando a revertir el signo de esta variable a la hora de explicar la creación de base monetaria.

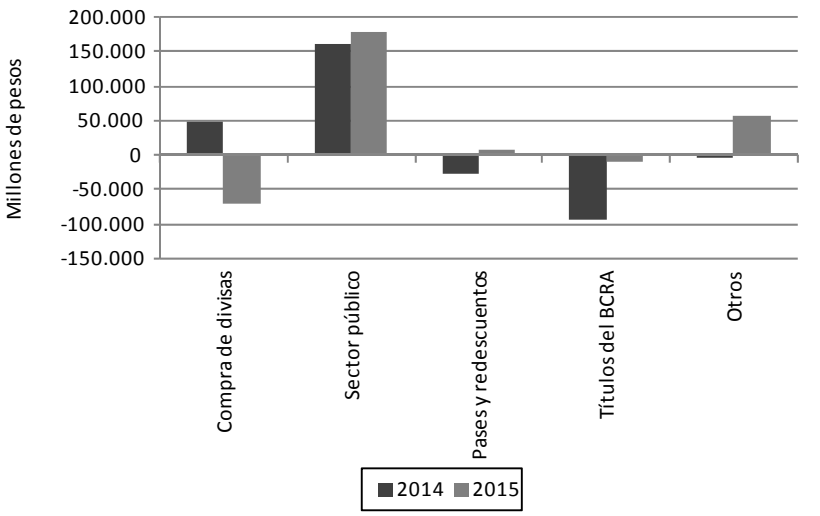
Lo anterior se refleja en una reducción del agregado M0 de $35.557 millones[52] en el mes de enero del 2016. Este comportamiento del Banco Central coincide con un cambio en los lineamientos de política monetaria, al establecerse la prioridad de reducir la inflación, para lo cual se torna necesario una disminución de la emisión (BCRA, 2015).

Otra disimilitud con respecto al año 2014 radica en la posición neta en el mercado de divisas. 2015 estuvo marcado por una mayor restricción al mercado de divisas oficial y, al acumularse el atraso cambiario, el Banco Central debió posicionarse como vendedor neto. De esta manera, al intercambiar pesos por dólar se absorbe dinero en manos del público.

El rubro denominado "otros" adquiere relevancia al explicar el incremento de la base monetaria del año pasado. En este factor se incluye la expansión monetaria de $42.450 millones de diciembre asociada a las operaciones de futuros de dólar[53].

[52] La base monetaria se contrajo en $35.557 millones en enero del 2016, sin embargo los títulos del Banco Central absorbieron $48.869 millones.
[53] Ver sección 1.10.4.3.

Gráfico 1.83: Factores de explicación de la Base Monetaria



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

1.10.3 Inflación

La inflación es un mal que Argentina arrastra desde varios años sin lograr erradicarlo. Sus efectos no deben subestimarse, ya que los costos de este problema son diversos: distorsiona los precios relativos, genera incertidumbre (lo cual desincentiva la inversión), afecta la asignación de recursos y provoca efectos regresivos (De Gregorio, 2003).

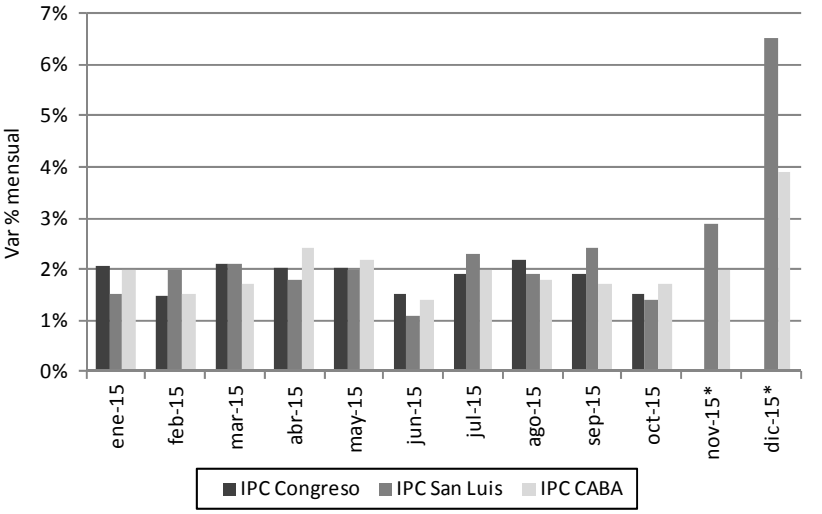
Se torna fundamental entonces entender por qué Argentina presenta estos niveles elevados en la tasa de inflación y cuál es el principal obstáculo a saltear para lograr reducirla. Aquí es donde entra en juego el análisis de la sección previa dado que la inflación a largo plazo es un fenómeno monetario tal como lo interpretaba Friedman. Cuanto mayor es el dinero en circulación mayor será la presión en el nivel de precios dado que la tasa de inflación puede definirse como el precio relativo entre los bienes y el dinero.

En lo que respecta el año 2015, la tasa de inflación mensual entre enero y octubre que arrojó el índice publicado por el Congreso fue en promedio de 1,88%. Sin embargo, en noviembre y diciembre se aceleraron los aumentos en los precios como consecuencia de la unificación cambiaria. Incluso el aumento en noviembre (con anterioridad al cambio de mandato) responde a una "inflación anticipada" que refleja la expectativa de una pronta liberación del cepo cambiario. Los empresarios, adelantándose a estos hechos y a las repercusiones que tendrían en el costo de los insumos importados y la consecuente demanda de mayores salarios nominales por parte de los trabajadores, decidieron elevar sus precios siendo considerados muchos de ellos excesivamente altos.

Lo anterior trajo una aceleración en la inflación mensual, cuyo valor difiere según el índice utilizado como referencia. La disparidad entre las mediciones de los distintos índices alternativos al oficial en los dos últimos meses de 2015 puede observarse en el Gráfico 1.84. Mientras que el IPC San Luis arroja un valor de 2,9% para noviembre y 6,5% para diciembre, el IPC CABA exhibió una tasa de 2% y 3,9% respectivamente.

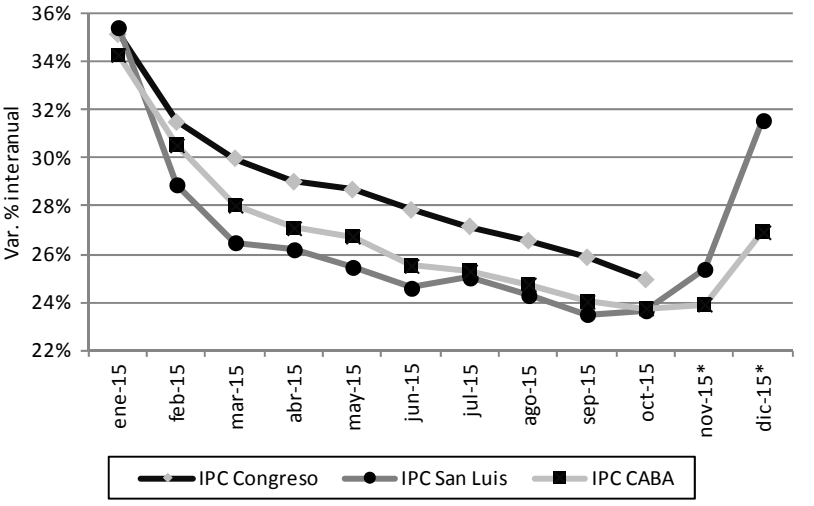
Esto último implica que la medición de la inflación interanual del año 2015 será muy sensible al índice utilizado. Al tomar como referencia el IPC CABA se obtiene una tasa de 26,9%, mientras que la variación interanual del índice de San Luis es 31,6%.

Gráfico 1.84: Inflación mensual. Año 2015



Nota: *No se publicaron datos del IPC Congreso en noviembre y diciembre.
Fuente: IIE sobre la base de IPC Congreso, IPC San Luis e IPC CABA.

Gráfico 1.85: Inflación interanual. Año 2015



Nota: *No se publicaron datos del IPC Congreso en noviembre y diciembre.
Fuente: IIE sobre la base de IPC Congreso, IPC San Luis e IPC CABA.

Las políticas destinadas a frenar la inflación en 2015 fueron escasas. El programa "Precios cuidados" que comenzó en 2013 no tuvo un impacto significativo sobre la evolución del nivel de precios. Por otro lado, el intento de utilizar el tipo de cambio como ancla nominal también falló en su propósito de reducir la tasa de inflación, además de generar efectos nocivos en el crecimiento económico.

Si bien la fijación del tipo de cambio puede tener efectos temporales en controlar la inflación, es considerada insostenible y no tiene los efectos deseados con el correr del tiempo. Esta insostenibilidad aumentó considerablemente las expectativas de devaluación lo cual contribuyó a restarle importancia al mercado oficial de divisas para guiar las decisiones de los agentes.

Cabe entonces preguntarse por qué la inflación se desaceleró en términos interanuales (hasta el mes de octubre) si no existieron políticas exitosas puestas en marcha para controlarla.

Los niveles de comparación explican en gran medida este comportamiento del índice de precios. La devaluación de febrero de 2014 tuvo una fuerte repercusión en la tasa de inflación por lo que la disminución de este año se debe en parte a que los efectos del shock devaluatorio perdieron fuerza.

La tendencia decreciente de las variaciones interanuales se revierte levemente en noviembre y con gran intensidad en diciembre fruto de la unificación cambiaria de 2015, cuyo impacto en la tasa de inflación ya fue mencionado.

1.10.4 El mercado cambiario

1.10.4.1 El tipo de cambio real

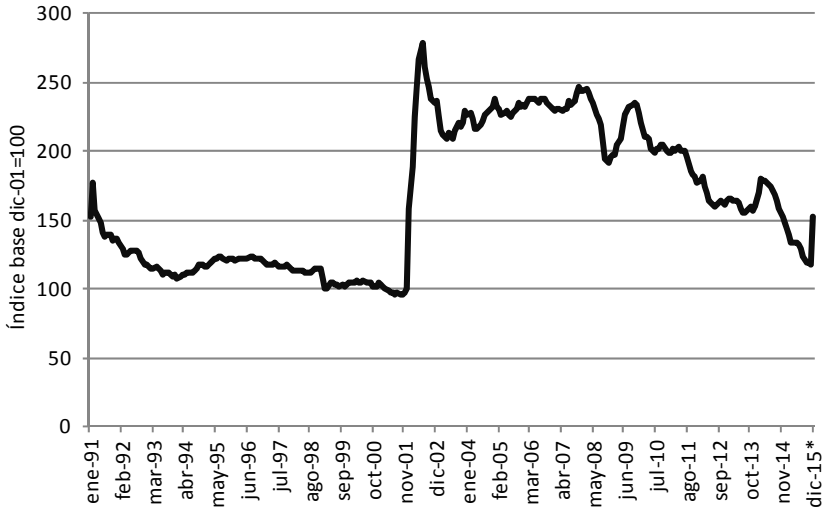
El tipo de cambio real bilateral es un indicador que mide el poder adquisitivo de la moneda de un país en términos de bienes y servicios valuados en la moneda de otro. Por otro lado, el tipo de real multilateral se obtiene a partir de un promedio ponderado de los tipos de cambio reales bilaterales de los principales socios comerciales de un país. La importancia del tipo de cambio real multilateral radica en que es un indicador de la competitividad-precio (excluida la productividad) de las economías (CEI, Abril 2014).

Adicionalmente, este índice influye en diversas variables entre las cuales se destacan el crecimiento económico, la estabilidad tanto del nivel de precios como del mercado cambiario y financiero, los incentivos al desarrollo de los diferentes sectores productivos, entre otros. En la historia argentina la evolución del mismo presentó una de las volatilidades más grandes del mundo dado que muchas veces se ha intentado estabilizar el nivel de precios utilizando como ancla al tipo de cambio nominal generado situaciones de atrasos cambiarios insostenibles que han terminado en violentos ajustes del tipo de cambio y fuertes crisis económicas (Reyes, 2013).

A lo largo de 2015, el atraso cambiario fue señalado como uno de los principales obstáculos al crecimiento argentino impactando en la competitividad de las exportaciones. Mientras los principales socios del país fueron devaluando su moneda respecto del dólar, Argentina optó por una apreciación real del peso como consecuencia de una tasa de devaluación mucho menor a la de la inflación.

El deterioro del índice es de tal magnitud, que en septiembre de 2015 alcanzó el mismo valor que el promedio de la década de los 90, en la que regía la Ley de Convertibilidad.

Gráfico 1.86: Evolución del tipo de cambio real multilateral. Periodo ene-91 a dic-15



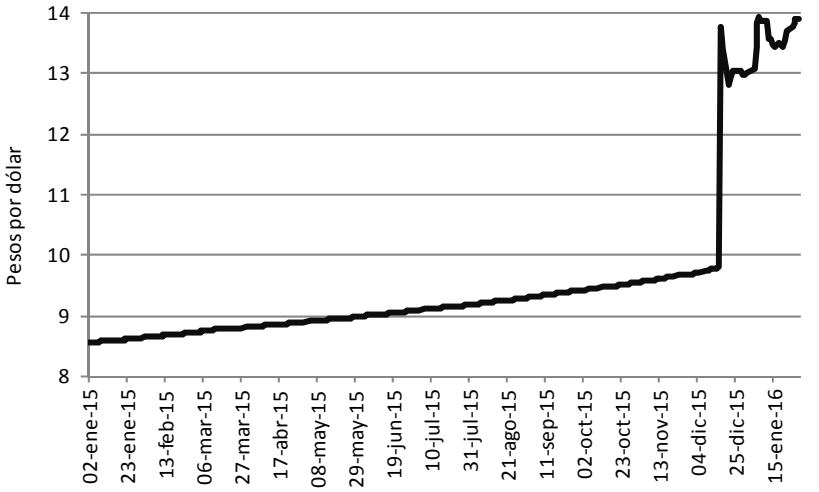
* Los datos de noviembre y diciembre del 2015 son estimados.
Fuente: IIE sobre la base de BCRA, INDEC, IPC Congreso e IPC CABA.

La unificación cambiaria mejoró el indicador de competitividad en un 29% tras una depreciación mensual del peso respecto del dólar de 35%. Sin embargo, para que la mejora sea persistente deberá complementarse necesariamente con un control del nivel general de precios. Caso contrario la situación será similar a la ocurrida en enero del 2014 donde la mejora del ITCRM tras la devaluación fue solo temporaria dado que la inflación absorbió en tan solo ocho meses las ganancias de la misma.

1.10.4.2 El dólar oficial e informal

Previo a la unificación cambiaria, la evolución del dólar oficial presentada en el Gráfico 1.87 siguió una línea recta casi perfecta, lo cual se asocia a una devaluación uniforme a lo largo del año que se ubicó en torno al 1% mensual. Esta tasa de devaluación estuvo por debajo de la tasa de inflación, por lo que el atraso cambiario se fue acumulando, provocando la apreciación real del peso analizada en la sección previa.

Gráfico 1.87: Evolución tipo de cambio oficial. Periodo del 02-ene-15 al 29-ene-16



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

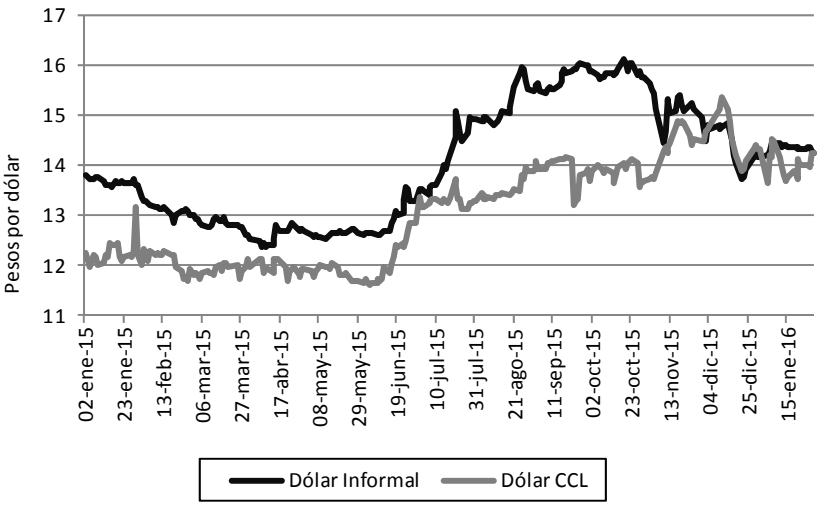
Lejos de presentar la misma tendencia suavizada, el dólar informal y el contado con liquidación estuvieron marcados por una alta variabilidad, lo cual se ve ilustrado en el Gráfico 1.88. Es indiscutible que las noticias electorales tuvieron una notable repercusión en estos mercados. En la última rueda antes de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, el dólar paralelo traspasó la barrera de los $16, cayendo alrededor de $15 luego del resultado de la misma. Luego de las elecciones, el tipo de cambio informal convergió al contado con liquidación, llegando a situarse por debajo del mismo. Lo anterior se explica por las expectativas de unificación del tipo de cambio y quizás la creencia de que el dólar, una vez liberado el cepo, se estabilizaría en un valor cercano al contado con liquidación.

Sin embargo, el dólar oficial finalizó en $13,76 el primer día sin cepo llegando a descender hasta $12,80 el lunes siguiente. Esta baja inicial respondió a diversos factores, especialmente a los pasos previos que prepararon el terreno para la devaluación (aumento de la tasa de interés de las Lebacs, fortalecimiento de las reservas y la renegociación de los futuros).

Adicionalmente, mientras se logró que la oferta de divisas reaccionara rápidamente (principalmente por el acuerdo con el sector agropecuario) no sucedió lo mismo con la demanda. La normalización de la actividad importadora al igual que la venta de dólar para los ahorristas demoró en adaptarse y reingresar al mercado cambiario. Otro de los elementos que explicó un valor inicial del dólar en un nivel inferior a lo que reflejaba las expectativas de los inversores está ligado a la alta demanda de pesos que caracteriza el mes de diciembre.

En el mes de enero de 2016, en la medida que estos efectos temporales fueron perdiendo fuerza y la demanda de divisas se incrementó, el tipo de cambio oficial rozó los $14 con leves fluctuaciones en torno a este valor.

Gráfico 1.88: Evolución tipo del cambio informal y contado con liquidación. Periodo del 02-ene-15 al 29-ene-16



Fuente: IIE sobre la base de Ámbito.

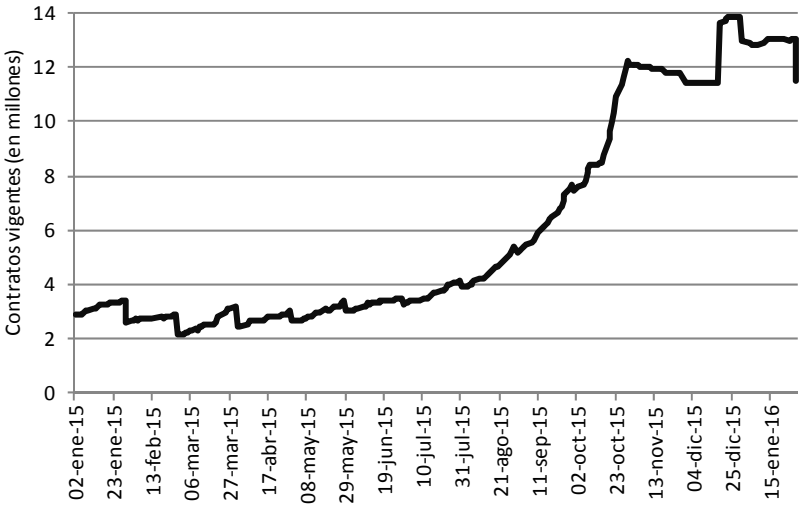
1.10.4.3 El dólar futuro

El dólar futuro[54] adquirió relevancia a mediados de año, generando una polémica donde se mezcló lo económico con lo político y la disputa terminó en la esfera judicial.

El origen de este conflicto fue la venta masiva de dólar futuro por parte del Banco Central en ambos mercados donde este tipo de contratos cotiza: el Rofex y el mercado mayorista MAE (Mercado Abierto Electrónico). La finalidad de esta intervención era mantener la cotización del dólar futuro baja, y que esta no refleje la verdadera expectativa de devaluación de los agentes. Esto mismo se ve plasmado en la evolución del interés abierto, definido como el número de contratos vigentes en este mercado. En el Gráfico 1.89 puede observarse el crecimiento exponencial de los contratos negociados en el Rofex a partir de junio y su posterior freno en el mes de octubre hasta la liberalización del cepo cambiario.

[54] El dólar futuro es un contrato por el cual el comprador se compromete a recibir determinada cantidad de dólares a un precio fijo en una determinada fecha y el vendedor a entregarlos.

Gráfico 1.89: Interés abierto de futuros de dólares en Rofex. Periodo del 02-ene-2015 al 29-ene-2016



Fuente: IIE sobre la base de Rofex.

El Banco Central efectivamente logró su objetivo de controlar las cotizaciones en este mercado causando fuerte disparidades con relación al valor de estos contratos en el mercado de Nueva York tal como se refleja en el Cuadro 1.18.

Cuadro 1.18: Cotizaciones de contratos de futuros al 12 de noviembre de 2015

Vencimiento	Futuros Rofex	Futuros NY
nov-15	$9,64	$10,82
dic-15	$9,98	$14,5
ene-16	$10,28	$15,35
abr-16	$11,19	$16,35
jul-16	$11,92	$17,67
oct-16	$13,39	$17,82

Fuente: IIE sobre la base de Rofex y Thomson Reuters.

El costo de esta intervención se manifestaría en una mayor necesidad de emisión para satisfacer estos contratos, impactando en la política monetaria del nuevo gobierno. A raíz de este condicionante, los diputados Mario Negri, radical, y Federico Pinedo, del PRO, efectuaron una denuncia penal a fines de octubre del 2015 contra el entonces presidente del BCRA, Alejandro Vanoli, por el delito de "defraudación contra la administración pública".

Luego de esta acusación, la adquisición de contratos de futuros de dólar en el Rofex estuvo impedida por 28 días hábiles, periodo en el que solo se autorizó la cancelación de los mismos, lo cual explica la estabilización de la cantidad de contratos vigentes.

El conflicto resurgió con la llegada del nuevo gobierno y el planteo de revisar aquellos contratos adquiridos a precios subsidiados dado el costo monetario del pago de los mismos. La renegociación de los futuros era indispensable previo a la unificación cambiaria dado que esta última ya genera por sí sola una presión sobre los precios.

Luego de una intensa negociación se llegó a un acuerdo con consecuencias diferentes para el MAE y el Rofex. Para el caso de la plaza mayorista, el MAE, el Banco Central haría frente a la totalidad del costo de los contratos futuros pero como contrapartida los bancos debieron

reducir a cero su tenencia de moneda extranjera antes de la liberación del cepo y recomprarla los días posteriores[55].

Por otro lado en el Rofex, utilizando el artículo N°4 del "Reglamento de Contratos de Futuros y Opciones sobre Dólar Estadounidense" que contiene la posibilidad de alterar contratos en situaciones de emergencia, se sumaría un monto de $1,25 a los precios de los contratos pactados en octubre y $1,75 para aquellas operaciones que tuvieron lugar en noviembre[56].

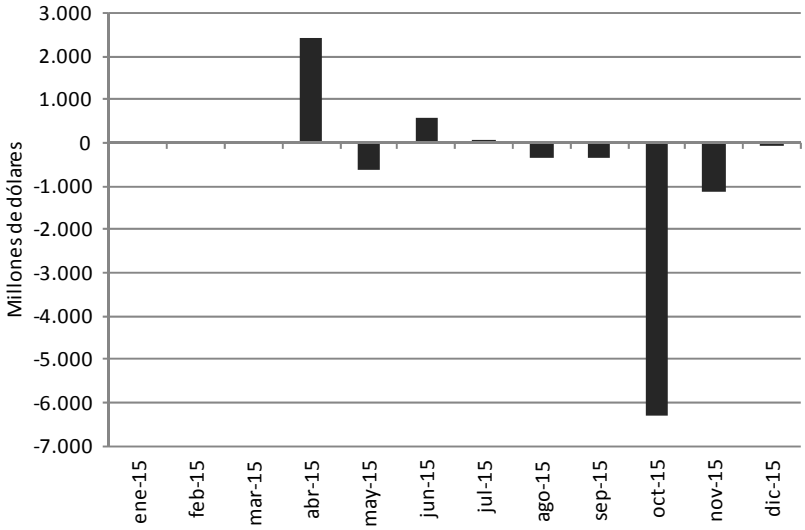
Esta renegociación permitirá atenuar la emisión requerida para satisfacer las operaciones pactadas con anterioridad. Cabe destacar que el costo será menor a lo estimado en el periodo electoral dado que el valor del tipo de cambio (tal como se mencionó anteriormente) se situó por debajo de lo pronosticado por la mayoría de los analistas.

1.10.5 Reservas internacionales

El nivel de reservas del Banco Central fue una de las grandes preocupaciones en el 2015. En la evolución de la variación de las reservas brutas (Gráfico 1.90) se observa que en la primera mitad del año el stock se incrementó gracias a las dos colocaciones de deuda de YPF.

Sin embargo, en el segundo semestre el drenaje de reservas fue considerable. Solo en octubre las reservas cayeron más de 6.000 millones de dólares, cifra superior a lo que se perdió en todo el año analizado, explicado principalmente por el pago del Boden 2015.

Gráfico 1.90: Variación mensual de Reservas Internacionales. Año 2015

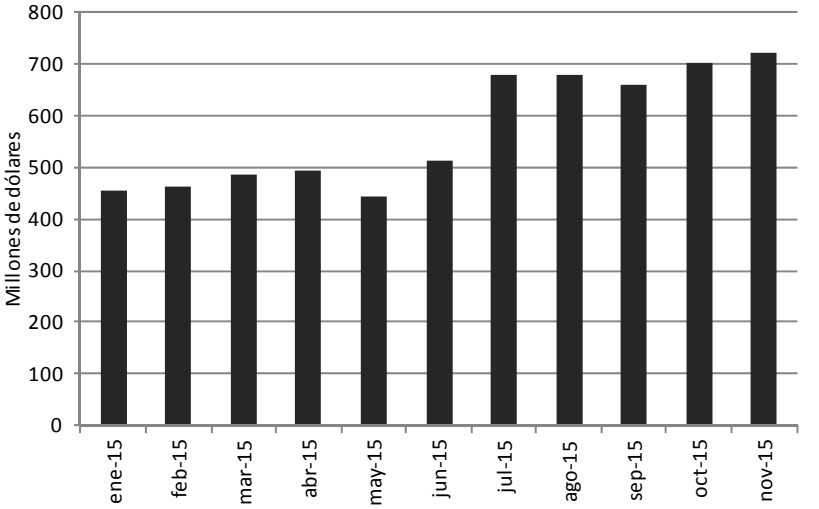


Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

La venta de dólar ahorro para intentar contener la cotización del dólar informal es una de las principales variables a considerar a la hora de analizar la variación de reservas en el segundo semestre de 2015. El gran aumento de la venta de dólar ahorro a partir de julio (mes en el cual se produjo un salto de 34,75% con respecto a junio) observado en el Gráfico 1.91 es una de las causantes de la pérdida de reservas de la autoridad monetaria mencionada anteriormente.

[55] http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Prensa_comunicacion/Nota_Prensa_dolar_futuro.pdf
[56] Comunicación Nro. 657 del Rofex.

Gráfico 1.91: Compra mensual de dólares para ahorro. Periodo enero 2015 a noviembre 2015



Fuente: IIE sobre la base de AFIP.

El mandato de Cristina Fernández de Kirchner concluyó con un stock de reservas brutas en el Banco Central de US$24.661 millones. Sin embargo, gran parte de este dinero tenía su contrapartida en pasivos (swap con China, títulos en dólares emitidos por el BCRA, deuda en default, medios de pago en otra moneda, encajes y depósitos de los bancos) explicando el déficit de reservas netas. Las reservas propias del Banco Central al 15 de diciembre fueron -568 millones de dólares (Cuadro 1.19).

Cuadro 1.19: Reservas netas del Banco Central al 15 de diciembre (en millones de dólares)

Reservas Brutas	24.290
Medios de pago en otra moneda	(456)
Encajes y depósitos de los bancos	(9.513)
Títulos en US$	(1.689)
Swap con China	(11.000)
Deuda en default	(2.200)
Reservas Netas	(568)

Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

La inexistencia de reservas netas impuso una gran restricción al accionar del nuevo gobierno en lo que concierne a la liberación del cepo cambiario. Eliminar las trabas al mercado oficial de divisas con un nivel bajo de reservas netas en el Banco Central probablemente hubiera tenido grandes costos económicos y sociales. Por lo tanto, el fortalecimiento de las reservas del Banco Central era indispensable para liberar el cepo cambiario.

El sector agropecuario fue una fuente que permitió un rápido ingreso de dólares en una cantidad significativa. Una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue la eliminación de las retenciones al trigo, al maíz, al girasol, a la carne y a los productos de la pesca mientras que el impuesto a la soja se recortó en 5 puntos porcentuales. Esta decisión hizo factible el acuerdo de liquidación de US$6.000 millones de los exportadores de cereales a un ritmo de US$400 millones diarios.

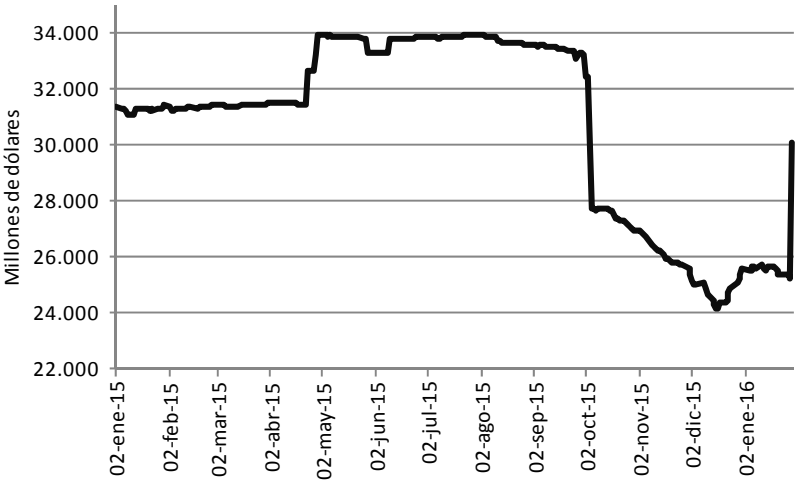
Por otro lado, también se concretó la conversión de yuanes provenientes del swap con China a dólares por un monto equivalente a US$3.086 millones antes de la liberación del cepo cambiario[57] que permitió una mayor disponibilidad de reservas líquidas.

El gobierno tampoco tardó en iniciar negociaciones con bancos extranjeros y con los *holdouts* a fines de seguir fortaleciendo el stock de divisas de la entidad monetaria. De esta forma, el día 29 de enero del 2016 el Banco Central concretó una operación de pase[58] con siete bancos extranjeros de primera línea mediante la cual logró obtener una suma de US$5.000 millones. El plazo convenido es de un año, lo cual le brindará liquidez a la entidad en el corto plazo. Los títulos involucrados en la operación fueron el Bonar 2022, el Bonar 2025 y el Bonar 2027[59].

En cuanto a las negociaciones con los acreedores en default, el día 2 de febrero el gobierno efectuó un acuerdo con bonistas italianos a través del cual se compromete a pagar un monto de US$1.350 millones, lo que equivale a saldar el 15% de la deuda en default.

Gracias a estas medidas y a la reactivación del comercio exterior con el cambio del gobierno se observó una recuperación en el stock de las reservas internacionales con una variación mensual de 17,6% a fines de enero de 2016, logrando cerrar el mes con un nivel de reservas brutas del US$30.017 millones.

Gráfico 1.92: Evolución de las Reservas internacionales. Periodo 02/01/2015 al 29/01/2016



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

1.10.6 El sistema financiero

1.10.6.1 Préstamos y depósitos

El sistema financiero tiene como función principal canalizar el ahorro desde las unidades superavitarias (denominados prestamistas) hacia aquellas deficitarias (prestatarios). De esta definición se desprende que los créditos y los depósitos son las variables más relevantes a la hora de estudiar este sector.

[57] Comunicado P50675 del BCRA.
[58] Una operación de pase es un contrato mediante el cual una de las partes (el reportador) compra a la otra (el reportado) títulos valores públicos o privados y simultáneamente pactan la operación inversa de compra/venta a un cierto plazo y un precio determinado (denominado prima).
[59] La operación de pase mencionada se oficializa en el Comunicado P50696 del BCRA.

Al analizar el sistema financiero argentino en 2015 se percibe un mayor crecimiento interanual del nivel de depósitos en pesos del sector privado que aquel de los créditos en pesos a dicho sector. Así, mientras el primero creció un 42% en el año, el crédito exhibió un crecimiento de 39%. El mismo comportamiento se replicó el año previo aunque con menores tasas de crecimiento y una mayor brecha entre ambas variables[60].

En término mensuales, los préstamos en pesos al sector privado crecieron en promedio a un ritmo de 2,8% mensual mientras que los créditos lo hicieron a una tasa del 3%. Hay que destacar que a lo largo de 2015 las tasas de crecimiento de estos dos factores fueron significativas y superiores a la inflación lo cual marca un crecimiento en términos reales, contrariamente a lo sucedido en 2014.

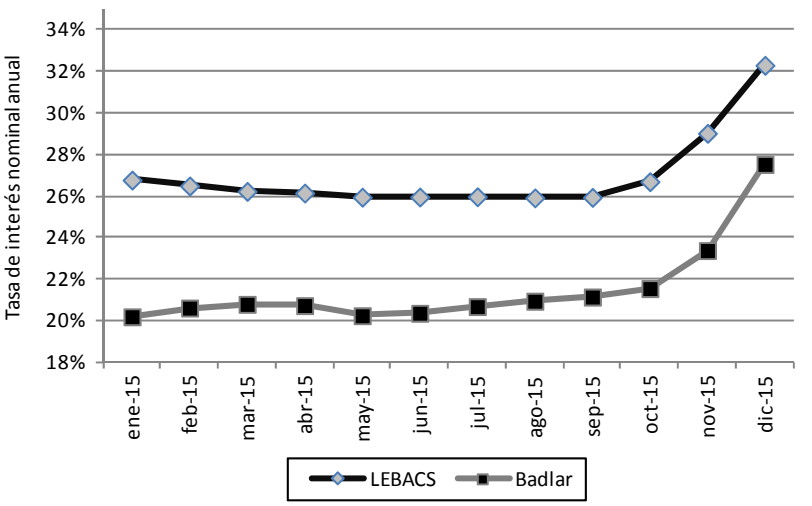
Un punto importante tiene que ver con que existió una aceleración en la variación mensual de los préstamos desde agosto que puede interpretarse mediante la conducta de familias y empresas de endeudarse a los fines de adelantar consumo en esos meses prediciendo las complicaciones en la actividad económica que vendrían con posterioridad relacionada con los diversos ajustes necesarios.

1.10.6.2 Tasas de interés

El análisis de estas variables debe indispensablemente complementarse con aquel correspondiente a las variaciones de las tasas de interés de la economía. En el primer semestre del año, las variaciones en el interés brindado por las letras del Banco Central a tres meses y aquel correspondiente a los depósitos a plazo fijo de 30 a 35 días por un monto superior a un millón de pesos se mantuvieron prácticamente constantes (ver Gráfico 1.93).

A partir del mes de octubre ambas tasas de interés experimentaron una variación positiva, la cual se acentuó en noviembre, siendo un causante de la mayor cantidad de depósitos a fines de 2015.

Gráfico 1.93: Tasas de interés: LEBACS a 3 meses en pesos y BADLAR bancos privados en pesos



Fuente: IIE sobre la base del BCRA.

[60] En el 2014 los depósitos en pesos al sector privado crecieron un 31% y los créditos en pesos al sector privado aumentaron un 20%.

Dentro de las medidas implementadas a los fines de amortiguar los efectos de la unificación cambiaria en los mercados, el cambio en la mecánica de las LEBACS fue central. La primera modificación fue que se pudieron pactar letras a plazos más cortos (35 y 56 días) lo cual está justificado con los efectos que siempre provoca una devaluación y la necesidad de cobertura en el corto plazo.

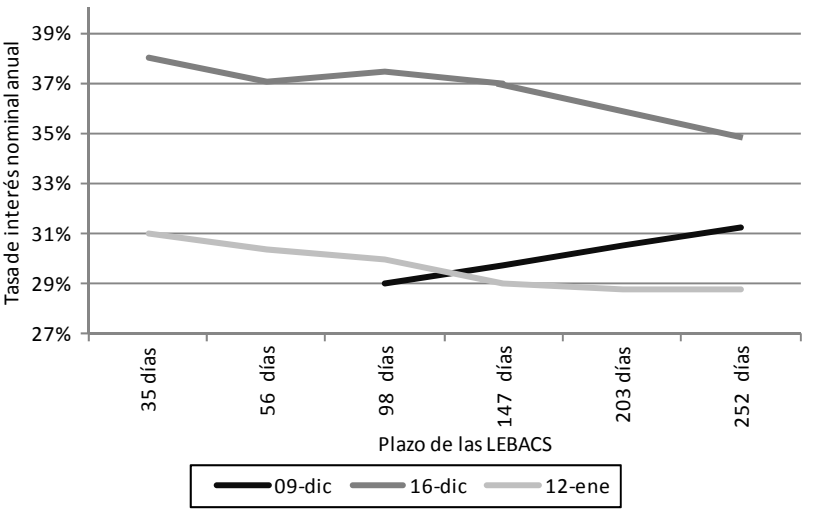
Por otro lado, no se fijó una tasa de corte predeterminada, sino que el BCRA se guardó la opción de convalidar o no las tasas ofertadas por los bancos.

Tal como se visualiza en el Gráfico 1.94, las letras a más corto plazo en la última licitación previa a la liberación del cepo (aquella correspondiente al 16 de diciembre) brindaron un interés mayor que aquellas con un vencimiento más lejano. Una primera explicación podría venir dada por la espera de un overshooting[61] que llevó a los bancos a demandar una tasa mayor en el momento de la devaluación.

Sin embargo, esto puede ser un tanto engañoso ya que el BCRA tuvo un comportamiento diferencial al momento de adjudicar la oferta. Mientras que la oferta para las letras a muy corto plazo se aceptó en su gran mayoría (91% del monto ofertado), no sucedió lo mismo con aquellas letras de mediano y largo plazo. Por lo tanto, una segunda interpretación es que el Banco Central convalidó una curva negativa de las tasas de interés con el fin de contener la devaluación en el corto plazo y dar la señal, a través de tasas inferiores en el mediano y largo plazo, que se espera un rápido reacomodamiento en el mercado.

En las semanas que siguieron a la liberación del cepo cambiario, las tasas de interés de las letras del BCRA disminuyeron bruscamente llegando a tal punto que las LEBACS de mediano y largo plazo brindaron al 12 de enero de 2016 un interés menor que aquel que se obtenía previo a la unificación cambiaria.

Gráfico 1.94: Tasas de interés de las LEBACS por plazos



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

A partir de los cambios generados por el nuevo gobierno, las letras del Banco Central volvieron a convertirse en un instrumento relevante para absorber el exceso de dinero en circulación y permitió desacelerar el crecimiento de la base monetaria.

[61] Se denomina overshooting a la sobrerreacción del tipo de cambio en el corto plazo.

1.10.6.3 Nuevas medidas financieras

Junto con la liberación del cepo cambiario, se implementaron nuevas medidas en el ámbito financiero. Una de las más relevantes fue volver a permitir a las empresas extranjeras el giro de utilidades[62], lo cual es esencial a fines de atraer inversión externa. Por otro lado, la unificación de los múltiples tipos de cambio implica una mayor competitividad de los productos nacionales, haciendo más rentable las inversiones canalizadas en el sector transable.

La contracara de esta medida es el encarecimiento de las importaciones, las cuales son esenciales en la industria argentina. Sin embargo, la continuación del cepo cambiario tampoco beneficiaba a los importadores.

La situación crítica de las reservas del Banco Central llevó a que, a mediados de noviembre de 2015, la autoridad monetaria redujera de US$75.000 a US$50.000 la compra diaria de dólares a los importadores sin necesidad de autorización previa. Quienes necesitaban girar un monto superior a ese valor debían realizar un pedido al BCRA. Sin embargo, según lo afirmaban las empresas importadoras, a partir de diciembre el Banco Central no aceptó ninguna autorización por encima de ese monto. Solo las empresas que exportan e importan podían comprar dólares por el mismo monto que liquidaban sus exportaciones.

Con el fin del cepo cambiario se derogó el requisito de conformidad previa del BCRA para las operaciones de importación y se dispuso que las nuevas operaciones de importación de bienes y no tendrán límite de monto. Cabe destacar también la elaboración de un esquema para el pago de la deuda pendiente con los importadores, brindando como alternativa un bono para la cancelación de la misma[63]. Este conjunto de medidas normalizó la actividad de los importadores beneficiando a las industrias dependientes de insumos extranjeros.

Por otro lado, se derogó la tasa máxima para las operaciones de crédito[64], lo cual junto con el aumento de las tasas de interés luego de la unificación cambiaria puede ser una restricción para las nuevas inversiones.

Finalmente, otras de las medidas con mayor relevancia fueron la eliminación del encaje y la reducción del plazo mínimo de los fondos por endeudamiento exterior. Previo al 16 de diciembre de 2015 se exigía un encaje del 30% a los ingresos de estos fondos y se establecía que debían permanecer como mínimo 365 días en el mercado financiero local. La nueva normativa reduce a 0% el encaje mencionado y a 120 días el plazo mínimo de permanencia.

1.10.7 Perspectivas 2016

La carta orgánica de la autoridad monetaria vigente desde 2012 establece múltiples objetivos: promover la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social. La novedad que surge en el informe titulado “Objetivos y planes respecto del desarrollo de la política monetaria, cambiaria, financiera y crediticia para el año 2016” de la autoridad monetaria es la jerarquización de estos objetivos.

Lo anterior es sin duda un gran cambio en la dirección correcta dado que permitirá monitorear en qué medida las políticas implementadas ayudan a acercarse a los objetivos prioritarios. El informe citado deja explícito que el Banco Central tendrá como principal función lograr la estabilidad de precios, seguido por el objetivo de desarrollar el sistema financiero y en tercer lugar promover la bancarización. Dicha publicación va más allá de ordenar las prioridades e indica las medidas que implementará para cumplirlas.

[62] Comunicado “A” 5861 del BCRA.
[63] Comunicado “A” 5850 del BCRA.
[64] Comunicado “A” 5853 del BCRA.

En lo que respecta a la lucha contra la inflación, se comenzará con una política de "metas monetarias" para en el mediano plazo implementar un régimen de "metas de inflación".

La política de "metas monetarias" consiste en fijar ciertos límites a un determinado agregado monetario dado la estrecha relación ya analizada entre emisión e inflación. Hay que mencionar que, al menos en un principio, dichos límites no serán numéricos a causa de la volatilidad de la demanda de dinero tras la liberalización del cepo cambiario, pero el Banco Central se concentrará en disminuir la emisión.

En Argentina este mecanismo ya se llevó a cabo desde el 2003 hasta principios de 2012 y varios fueron los factores que llevaron a su fracaso: la excesiva flexibilidad en las metas, niveles objetivos muy altos y sobre todo la falta de ajuste fiscal que seguía exigiendo la monetización del déficit público. Es importante que la autoridad monetaria incite a reducir la dominancia fiscal presente en la política económica del país para adquirir independencia y lograr la estabilidad de precios.

La estrategia del BCRA es comenzar con metas monetarias para adquirir credibilidad, normalizar los precios relativos, reducir el déficit fiscal y luego pasar a metas de inflación. Lejos de ser innovadora esta idea fue utilizada con éxito por varios países, entre los que vale la pena destacar a Perú que logró reducir la inflación de 7.650% en 1990 a 10,2% en 1995 y a 3,7% en el 2000 (Armas et al., 2001).

Otro aspecto esencial para el éxito tanto de las metas monetarias como de las metas de inflación está ligado a las expectativas de los agentes y se vincula con la transparencia y credibilidad de la autoridad monetaria. La urgencia de contar con un índice de precios realista es innegable y la rendición de cuentas es imprescindible. Por tal motivo, el Banco Central se propone a informar periódicamente la evolución de la inflación y las medidas que tomará en consecuencia.

Con respecto a los instrumentos que la autoridad monetaria utilizará para reducir la inflación, los principales serán los pases pasivos y la tasa de interés de sus propios títulos.

El segundo lugar en la agenda de prioridades de la autoridad monetaria lo ocupa el desarrollo y crecimiento del sistema financiero. Al margen de las políticas de transparencia, competencia, regulación macroprudencial y líneas de créditos para las pymes que ya se venían implementando, la principal novedad se esconde en la propuesta de una nueva unidad de cuenta. Se está evaluando el establecimiento de un sistema de depósitos y créditos en unidades de cuenta de poder adquisitivo constante en términos reales.

Así, los depósitos en pesos se tornarán una alternativa más atractiva y el Banco Central buscará canalizar dicho ahorro hacia una mayor y más accesible oferta de créditos productivos e hipotecarios. El sistema mencionado dio buenos resultados en países vecinos como Chile y Uruguay[65].

Finalmente, el tercer lugar en términos de prioridades lo ocupa la bancarización. En este marco, se implementará a mediados de año un nuevo conjunto de billetes de mayor denominación. En el mediano plazo el objetivo será reducir los pagos con dinero físico y favorecer las transacciones digitales mediante nuevas tecnologías de medio de pago. Dentro de estas se adelanta la implementación del cheque electrónico y nuevas aplicaciones para los teléfonos inteligentes. Detrás de estas medidas se esconde la finalidad de favorecer la formalización de la economía y frenar ciertas actividades ilegales (tales como el narcotráfico y el lavado de

[65] En Chile esta unidad de cuenta tiene el nombre de "Unidad de fomento" y en Uruguay "Unidad indexatoria".

dinero). En esta línea, el BCRA agilizó la apertura de 57 nuevas sucursales bancarias cuyos pedidos de autorización se encontraban demorados[66].

En síntesis, en 2016 el Banco Central se enfocará en lograr estabilidad de precios, lo cual es el objetivo prioritario de la mayoría de las autoridades monetarias del mundo. Para tal fin se propone implementar en el mediano plazo metas de inflación. El éxito de las mismas estará condicionado a que el organismo adquiera mayor independencia y transparencia.

1.11 Aspectos Sociales

1.11.1 Panorama general

Desde el año 2008, la economía argentina en general, y la dimensión social en particular, viene enfrentando dificultades como consecuencia, en parte, de la aguda crisis internacional. A partir de 2011, dicha inestabilidad se intensifica fogueada por la insostenibilidad y el agotamiento del modelo de la primera década del milenio. 2015 fue un año marcado por la continuidad del estancamiento de un gran número de indicadores sociales, a lo que se le suma un año electoral con fuerte énfasis en el mantenimiento forzado, pero poco sostenible, en los puestos de trabajo y medidas tendientes a conservar el contento social. A pesar de que exista una percepción entre los expertos en materia social con relación a que el fenómeno de la globalización impacta de manera negativa en la desigualdad, desempleo y estancamiento de los salarios, la realidad es que el núcleo de la cuestión reside en las políticas laborales, educativas y sociales, que resultan cuantiosas en nuestro país, pese a no mostrar los resultados esperados.

Muchas veces, la educación es considerada la panacea para todos los problemas del mercado laboral. Si bien es cierto que la escolarización es un factor importante en el desarrollo de una fuerza laboral productiva y competitiva, sin un entorno institucional y macroeconómico adecuado quela respalde, la educación, no puede asegurar un óptimo nivel de bienestar social. También, para lograr una evolución favorable en la productividad y por lo tanto en competitividad de un país, se requieren de mejoras en prácticas laborales y en las condiciones de trabajo. La Organización Internacional de Trabajo ha estimado que alrededor de un 44% de los trabajadores argentinos poseen un empleo precario.

A pesar de que muchos de los indicadores de bienestar social relacionados con la educación, el trabajo, el salario y las condiciones de vida en general hayan logrado evolucionar exitosamente en la última década, esta mejora ha menguado en los últimos años y 2015 no ha sido la excepción, como se muestra en la presente sección.

1.11.2 Evolución de los indicadores del mercado laboral

1.11.2.1 Tasa de actividad, tasa de empleo, tasa de desocupación, tasa de desocupación estimada

Dentro de los aspectos sociales, la evolución de los indicadores laborales es un importante termómetro que permite medir la calidad de vida que lleva su población. Asimismo, en toda economía, un mercado laboral funcional es imprescindible para que las capacidades de la población puedan convertirse en una mayor productividad de la fuerza laboral, lo que en última instancia permite aumentar los niveles de competitividad del país.

[66] http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Prensa_comunicacion/Nota_Prensa_14-01-16_I.pdf

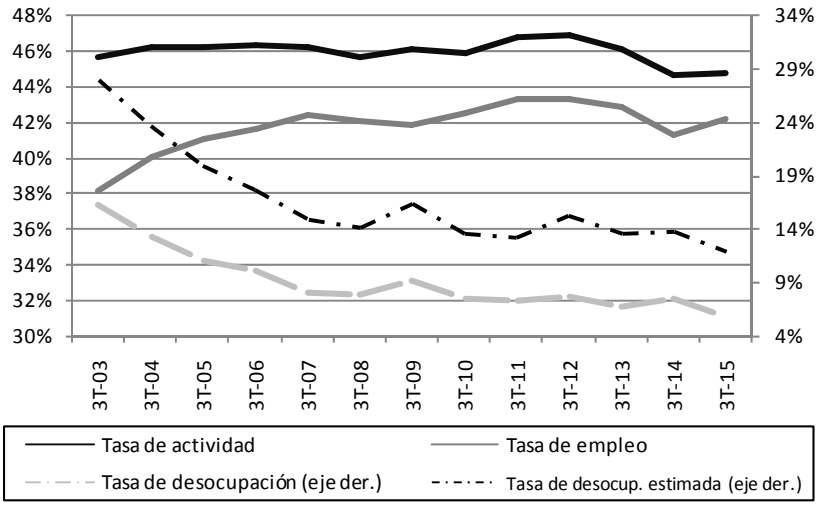
La experiencia argentina de los últimos años en materia de generación de empleo y salarios ha sido muy decepcionante. Como se observa en el Gráfico 1.95,la tasa de actividad medida como la proporción de la población económicamente activa, ubicada en 44,8% en el tercer trimestre de 2015 (último dato disponible), es una de las más bajas de la década. Desciende de manera abrupta desde el tercer trimestre de 2013 y no logra una plena recuperación desde entonces, lo que podría justificarse a través del denominado efecto desaliento[67] generado a partir de un estancamiento de la economía argentina y su consecuente freno en la creación de puestos de trabajo.

La tasa de empleo[68], ubicada hoy en 42,2% de la población, sigue la misma dinámica que la tasa de actividad. A pesar del consenso sobre el estancamiento de la economía argentina y la destrucción del empleo privado, se observa que el último dato publicado por el INDEC, indica una mejora en las tendencias de este indicador laboral con un aumento interanual de 0,9 puntos porcentuales en el tercer trimestre de 2015.

La tasa de desocupación mide la proporción de la población económicamente activa que, no teniendo ocupación, busca activamente trabajo y está disponible para empezar a trabajar. Esta es de 5,9%, con una reducción de 1,6 puntos porcentuales respecto a igual trimestre de 2014. No obstante, existe una errada percepción de que los problemas del mercado laboral se reflejan correctamente en la tasa de desempleo, siendo esta simplemente la punta del iceberg. Resulta importante adentrarse en la definición misma del cálculo de la tasa de desempleo para dilucidar algunas cuestiones. Según las definiciones que utiliza INDEC para el cálculo de los indicadores de mercado laboral, las personas que cuentan con una ocupación pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, quienes tienen una ocupación plena (trabajan como mínimo 35 horas semanales) mientras que, por el otro, están quienes se encuentran en una situación de subempleo (trabajan menos de 35 horas semanales). Estas últimas suelen ser identificadas con empleos de menor calidad y pueden estar disconformes con su empleo y/o desear trabajar más horas.Un indicador más acertado y confiable para reflejar los actuales problemas en materia laboral es la tasa desocupación estimada, la cual se calcula como la suma de la tasa de desempleo y la tasa de subocupación demandante, referida al porcentaje de la población económicamente activa que por causas involuntarias está subocupada y desea trabajar más horas y busca activamente otra ocupación. De esta manera, mientras que la tasa de desocupación ascendía a 5,9% en el tercer trimestre de 2015, la tasa de desocupación estimada era de 11,8%. Hasta 2008, este indicador ha mostrado una notable mejora, año en el que, tras la crisis internacional, comenzó a denotar un ligero aumento y posterior estancamiento. Cabe destacar, que en 2015, ha logrado una tenue mejora en relación con los años anteriores, lo que implicó la tasa más baja de la última década. De este modo, se concluye que la problemática del desempleo es más amplia y relevante que lo que demuestra el indicador oficial y, a la luz de la enorme incertidumbre que se vive actualmente, es fundamental monitorear el fenómeno de cerca y llevar adelante medidas para atenuar los efectos que el freno al crecimiento del nivel de actividad pueda generar sobre los trabajadores.

[67] Los trabajadores, cansados de buscar trabajo, dejan de hacerlo activamente y, por lo tanto, dejan de pertenecer a la población económicamente activa.
[68] Porcentaje entre la población ocupada y la población total.

Gráfico 1.95: Tasa de actividad, tasa de empleo, tasa de desocupación, tasa de desocupación estimada. Periodo 3T-2003 al 3T-2015



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En términos absolutos, en el tercer trimestre, 12,049 millones de personas conformaban la población económicamente activa. Entre estas, 709 mil se encontraban desempleadas. Un año atrás, en el tercer periodo de 2014, estos valores eran iguales a 11,897 millones de personas y 895 mil personas, respectivamente. Con lo cual, en tan solo un año la cantidad de desempleados se redujo en 186 mil personas y la población económicamente activa (PEA) creció en 152 mil personas. La cantidad de ocupados también aumentó, pasando de 11.002 miles de personas en 2014 a 11.340 en el tercer trimestre de 2015 (+338).

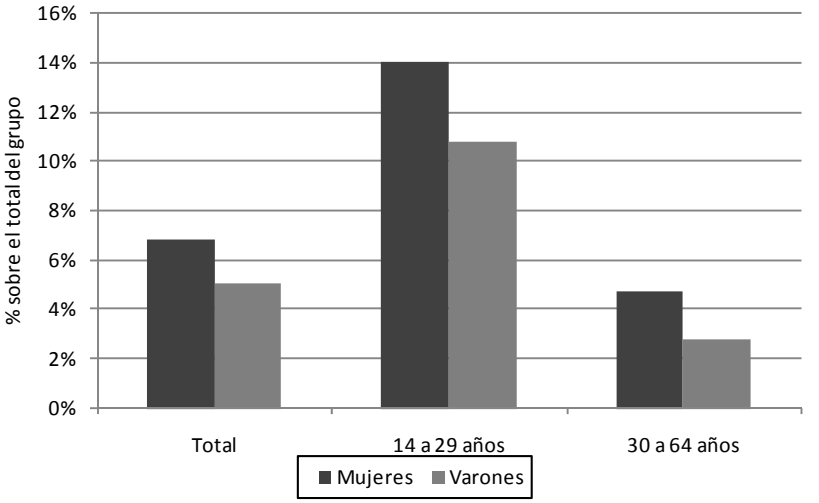
Cuadro 1.20: Cantidad de PEA, ocupados, desocupados, subocupados y variaciones. En miles de personas

	3 T 2013	3 T 2014	3 T 2015	Variación 2013-2014	Variación 2014-2015
PEA	11.782	11.897	12.049	115	152
Ocupados	10.978	11.002	11.340	24	338
Desocupados	804	895	709	91	-186
Subocupados	1.031	1.100	1.040	69	-60

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Si se desagrega un poco más el análisis de esta problemática, se puede observar que el fenómeno golpea con distinta intensidad a las personas según su edad y género. La tasa de desempleo de las mujeres asciende a 6,9% hacia el tercer trimestre de 2015, mientras que la de los hombres es de 5,10%, es decir, 1,8 puntos porcentuales inferior a la primera, lo que denota una clara desigualdad de género. Se destaca que los segmentos de la sociedad más afectados son los conformados por mujeres y jóvenes menores de 30 años (ver Gráfico 1.96). Puntualmente, el 14,10% de las mujeres y el 10,8% de los varones de entre 14 y 29 años dispuestos a trabajar estaban desempleados en el tercer trimestre de 2015 (último dato disponible). Frente a esto, no se puede evitar concluir que pese a los avances realizados desde la crisis 2001, el mercado laboral todavía no ha logrado eliminar la discriminación y pone en riesgo su desenvolvimiento futuro. En este sentido, resulta imprescindible fortalecer el vínculo educación/trabajo para favorecer la inclusión de los jóvenes a la fuerza laboral.

Gráfico 1.96: Tasa de desempleo por género y grupo etario. Periodo tercer trimestre 2013



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

1.11.2.2 Tasa de informalidad

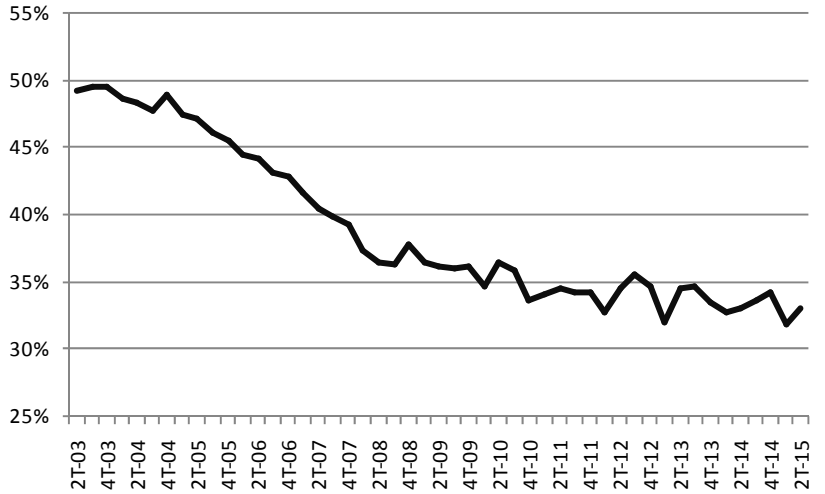
Los indicadores de empleo presentados anteriormente son de carácter genérico y, por tanto, agrupan individuos que desarrollan su actividad laboral en trabajos de distinta calidad. En este sentido, la presente sub-sección expone algunos indicadores, tomando la calidad del empleo como factor de diferenciación.

La informalidad es un fenómeno que aqueja no solo a la economía argentina sino que se da a nivel mundial, sobre todo en los países en desarrollo, con empleos que se ejercen en condiciones precarias, sin protección ni derechos, con salarios bajos y sin ningún tipo de estabilidad. Tiene serias consecuencias para los trabajadores, sus familias, las empresas y la sociedad en general, asociándose asimismo, a la pobreza multidimensional.

En Argentina, para el cálculo de la tasa de informalidad, el INDEC extrae datos de la Encuesta Permanente de Hogares y clasifica de informales solo a aquellos asalariados que declaran que no se les efectúan descuentos jubilatorios de su salario. Es decir, tienen en cuenta solo a un 77% de la población ocupada en la definición, quedando excluidos de esta manera aquellos trabajadores pertenecientes a la categoría de patrón, cuentapropista y trabajador familiar sin remuneración.

En el Gráfico 1.97 se observa la evolución de la tasa de informalidad siguiendo la definición del INDEC. La misma asciende a 33,1% hacia el segundo trimestre de 2015, sin haber sufrido variaciones respecto a igual trimestre de 2014, pero con un aumento de 1,2 puntos porcentuales respecto al primer trimestre de 2015. Si se desea obtener una visión más amplia a lo largo del tiempo, en el Gráfico 1.97 se plasma la informalidad en el periodo 2003 – 2015, y se observa un estancamiento tras el destacado avance mostrado luego de la crisis de la Convertibilidad. En 2007, el descenso comienza a ser menos marcado y ya a partir de 2011 el estancamiento en la medida es más notable. A pesar de que las tasas correspondientes al primer trimestre de 2015 y de 2014 son las más bajas de la década, los avances respecto a años anteriores fueron escasos.

Gráfico 1.97: Tasa de informalidad de los asalariados. Periodo 2T-2003 – 2T-2015



Fuente: IIE sobre la base de EPH.

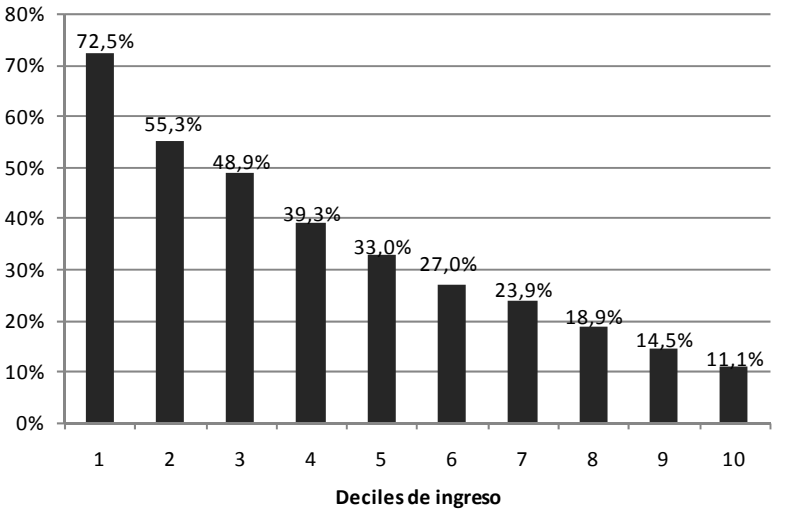
Por la relevancia del fenómeno, a la luz de las dos cuestiones advertidas anteriormente, se puede concluir que esta mejora interanual en términos de formalidad laboral es relativa. Esto se deduce del hecho de que a la vez que se mantiene la tasa de informalidad laboral (entre el segundo trimestre de 2014 y mismo periodo de 2015) la tasa de asalariados pasa de 76,2% a 75,4%. En consecuencia, una reducción de la tasa de informalidad puede no ser tal si, por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia se dedican a "changas" o trabajos temporales y no realizan aportes por sí mismos.

La Organización Internacional del Trabajo, en su informe Informalidad Laboral en Argentina estimó una tasa de informalidad laboral de 44% hacia 2010 contra la tasa de informalidad de 35,2% del Indec para igual año. Según sus estimaciones, sería de un 38% para el caso de los asalariados y un 58% de los trabajadores independientes (patrones y cuentapropistas). En el caso de los trabajadores familiares sin remuneración, la informalidad abarcaría la totalidad. Por lo tanto, la medición que trimestre a trimestre realiza el organismo oficial, es una muestra solo de una parte del problema.

La informalidad es una de las problemáticas más graves del mercado laboral argentino y se caracteriza por representar empleo desarrollado fuera del marco normativo legal, sin los derechos ni beneficios que el mismo provee. Sus efectos negativos repercuten tanto en el bienestar de los trabajadores como en el crecimiento económico. Tal irregularidad lesiona derechos fundamentales del trabajador y su familia. Es un problema heterogéneo que incide sobre un amplio rango de personas: desde quienes están excluidos del mercado laboral y marginados de los mecanismos formales de protección social, hasta aquellas personas que, viviendo en condiciones socioeconómicas aceptables, eligen por voluntad propia evadir obligaciones tributarias y laborales como los aportes a la seguridad social.

A pesar de esta heterogeneidad, la concentración de la informalidad es marcada en los tramos inferiores de la distribución del ingreso. En el Gráfico 1.98, puede observarse que la tasa de informalidad varía desde el 72,5% en el decil más bajo de la distribución del IPCF hasta el 11,1% en el decil más alto de la misma. Esto demuestra una clara discriminación hacia aquella personas que pertenecen a grupos de ingresos per cápita más bajos.

Gráfico 1.98: Tasa de informalidad por deciles de ingreso per cápita familiar. Periodo segundo trimestre 2013



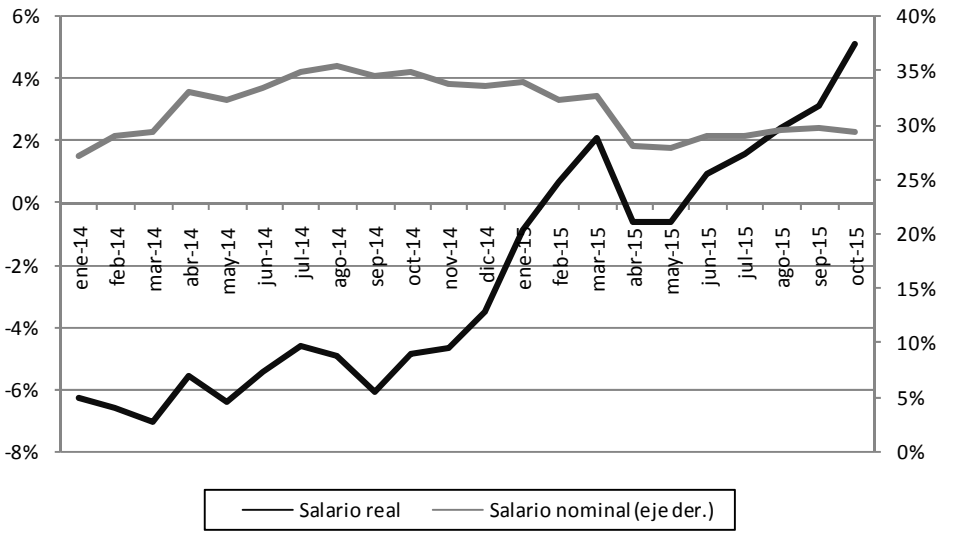
Fuente: IIE sobre la base de EPH.

1.11.2.3 Salario real vs. salario nominal

El nivel general del Índice General del Salario[69], en octubre de 2015 (último dato disponible) ha registrado un aumento de 29,4%, superando la variación de los precios registrada por el Congreso Nacional de 23,1% en igual periodo. Esto implica un aumento en el salario real del trabajador. Analizando con detenimiento el Gráfico 1.99, se observa que en 2015 el salario real logró variaciones positivas interanualmente en todos los meses, con excepción de abril y mayo, meses en donde se observa una desaceleración en los aumentos nominales del salario registrado por el Indec. El aumento del salario real observado en 2015, contrasta con la pérdida en el poder adquisitivo de 2014, año en que a pesar de que los aumentos salariales superan los del año que le siguió, no llegó a proteger al trabajador del elevado nivel de inflación registrado.

[69] El Índice de Salarios estima la evolución de los salarios pagados en la economía, aislando al indicador de variaciones relacionadas con conceptos tales como cantidad de horas trabajadas, ausentismo, premios por productividad, y todo otro concepto asociado al desempeño o las características de individuos concretos.

Gráfico 1.99: Variación anual en el salario real y salario nominal. Periodo enero 2014-octubre 2015



Fuente: IIE sobre la base de Indec, Índice de precios del Congreso Nacional.

Efectuando el mismo análisis para los otros sectores para los cuales el Indec calcula el Índice de Salarios, se tiene que en el sector privado en octubre de 2015 (último dato disponible), los empleados registrados se han beneficiado con una aumento de 2,9% en su salario real (por debajo del nivel general de salarios), los no registrados son los que mayor aumento salarial real han logrado entre los diversos sectores (8,23%). Los trabajadores del sector público cuentan con un salario que implicó un aumento de 7,6% en términos reales.

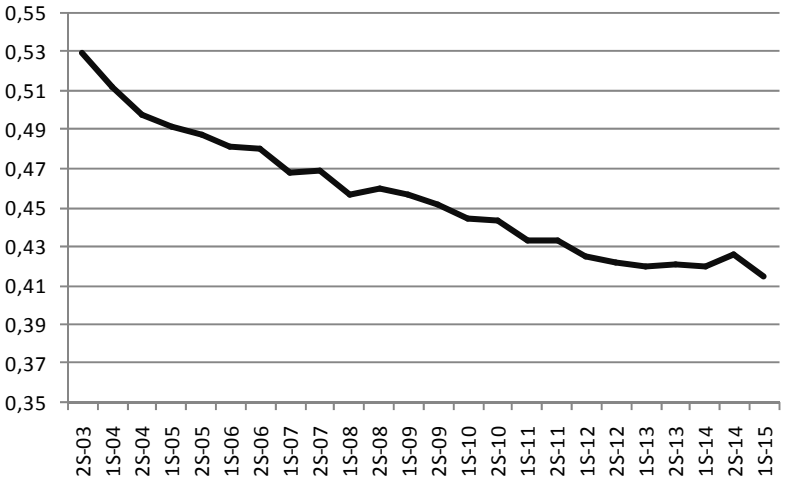
1.11.3 Distribución de ingreso

No solo basta ver los indicadores del mercado laboral para analizar la evolución o involución en el bienestar social producto de políticas del estado o un eficiente manejo de los recursos de los mismos ya que, por ejemplo, la generación de empleo podría estar beneficiando a un determinado segmento de la sociedad, o los aumentos salariales podría cubrir a los estratos socio-económicos mejor posicionados. Si bien existen cuantiosas medidas de distribución de ingreso, la más conocida y la que suele tomar como referencia para medir la desigualdad en la distribución de ingresos en una sociedad es el Coeficiente de Gini. Mide la dispersión empírica de los ingresos entre los hogares o las personas en relación con lo que sería una línea de igualdad perfecta.

El rango de variación de este indicador es entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y 1 con la perfecta desigualdad. Lo óptimo por lo tanto, es lograr reducir al máximo el coeficiente de Gini.

Si bien este coeficiente puede aplicarse a cualquier tipo de variable (educativas, laborales, salariales, etc.), en este caso se tomó el Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.

Gráfico 1.100: Coeficiente de Gini de la distribución de ingreso per cápita. Periodo II 2003- I 2015



Fuente: IIE sobre la base de Indec.

Como se evidencia en el Gráfico 1.100, el Coeficiente de Gini mostró un óptimo avance en la última década, luego de la fuerte crisis de 2001. Si bien el periodo post-convertibilidad se caracterizó por un modelo con políticas fuertemente redistributivas, el mismo se agotó en los últimos años a raíz de una falta de consistencia y sustentabilidad de las medidas en el tiempo, lo que se evidencia en el estancamiento del coeficiente de Gini a partir de 2011, junto con el estancamiento de la mayor parte de los indicadores de bienestar social (tasa de desempleo, tasa de actividad, tasa de informalidad, etc.). Es remarcable, no obstante, el avance que tuvo esa medida en el primer semestre de 2015, con una caída de 0,01 puntos porcentuales con respecto al segundo semestre de 2014, alcanzando el valor más bajo de toda la década.

La caída del Gini, no autoriza a postular una mejora de la igualdad. Existen limitaciones en medir la desigualdad basada en datos de ingreso, no solo en Argentina sino también en el resto del mundo, dada la facilidad en su medición. Mediciones alternativas se podrían basar en medidas de consumo o igualdad de acceso de derechos, como se verifica en el siguiente inciso.

1.11.4 Pobreza

La pobreza es considerada de manera casi universal un mal social que aqueja a toda sociedad, a algunas en mayor medida que a otras. Constituye una de las principales preocupaciones de la opinión pública y la lucha por su erradicación suele ocupar un lugar primordial en las agendas políticas. No cabe duda de que a la hora de medir el desempeño de un gobierno determinado, la evolución del nivel de pobreza debe ser incluida junto con el nivel de actividad, inflación y desempleo dentro del paquete de variables a analizar. Muchos son los motivos que justifican la necesidad de contar con cifras confiables acerca de individuos que no poseen los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. El requerimiento de la disponibilidad y el monitoreo regular de las mismas a la hora de diseñar políticas públicas y evaluar su impacto es uno de ellos. Asimismo, estos datos son procesados y analizados por organismos internacionales que, a partir de un análisis comparativo, contribuye a la investigación de la explicación de las brechas en aspecto sociales entre las distintas naciones, posibilitando el desarrollo de recomendaciones para lograr superar aquel mal social y canalizando sobre la base de esto, créditos internacionales.

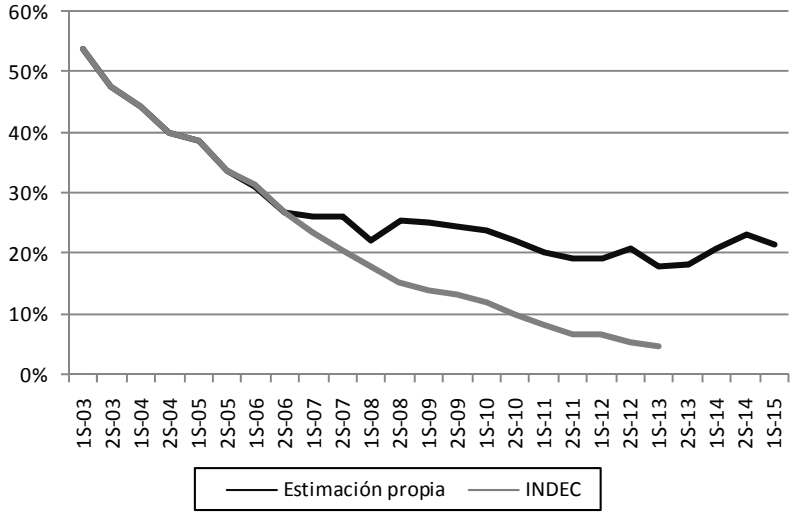
Entre uno de los desafíos planteados por el gobierno electo en 2015, se halla la erradicación de la pobreza enmarcada en el plan Pobreza Cero. No obstante, para avanzar en esta lucha se requiere de una detección y diagnóstico de la situación social argentina.

Uno de los ocho objetivos del Desarrollo del Milenio de la ONU ha sido la erradicación de la pobreza extrema (definida como tal, la situación en la que se vive con menos de 1,25 dólares por día), y del hambre para el año 2015. Habiendo llegado a esta instancia y habiendo finalizado un ciclo político cabe preguntarse en qué medida el país ha seguido la dirección correcta y cuán lejos ha llegado en el logro de dicho objetivo.

No existe consenso acerca de la manera más acertada de medir la pobreza. Su definición técnica no es sencilla, precisar el concepto de pobreza para su medición es una de las tareas más arduas en dicho proceso. Toda definición de pobreza tiene un denominador común: la privación o carencia de algo. Sin embargo, esta puede estar relacionada multidimensionalmente con la esperanza de vida, la salud, la educación, la integración social, la satisfacción personal y las oportunidades, entre otras cosas. Muchas discusiones se han generado en torno a la manera de identificar y agregar la población considerada pobre.

La metodología utilizada tradicionalmente por el INDEC consiste en estimar los niveles de pobreza comparando los ingresos de los hogares medidos en la Encuesta Permanente de Hogares con el valor de la línea de pobreza que solía computarse de manera semestral a partir del cálculo del valor de la Canasta Básica Total. Esta está conformada por bienes alimentarios y no alimentarios necesarios para que el individuo cuente con un mínimo nivel de vida. El valor de la canasta se obtiene multiplicando precio por cantidad. En el año 2007 el INDEC fue intervenido, lo que llevó a la consecuente manipulación de datos. La evolución de los precios del Índice del Precio al Consumidor no se condecía con lo que se observaba en la realidad. Dado que el valor de la canasta está atado a aquellos valores tergiversados, mientras que las publicaciones oficiales revelaban que un 23,4% de la población se ubicaba bajo la línea de pobreza hacia 2007, estimaciones propias efectuadas a partir de la misma metodología utilizada de manera tradicional por el INDEC pero con un empalme del Instituto de Investigaciones Económicas de la evolución de los precios, era de 26,3%. A partir de entonces la brecha entre las mediciones oficiales y de los privados-incluyendo la propia- continuó ampliándose año tras año. Actualmente, las estimaciones propias muestran que para el primer semestre de 2015, la pobreza económica ascendía a 21,7% contra 21% de igual semestre de 2014. Esto implicó que 366 mil personas cayeron en la pobreza en solo un año. Sumado al hecho de que los últimos datos oficiales publicados muestran una pobreza de 4,7%, estos han quedados obsoletos debido a su antigüedad.

Gráfico 1.101: Tasa de pobreza oficial y estimada. Periodo 2003-2015



Fuente: IIE sobre la base de FIEL e INDEC.

A partir de 2007, distintas instituciones privadas han centrado sus fuerzas y recursos en la estimación de los niveles de pobreza. Pero este no es el mayor costo de la manipulación de los datos. El informe Panorama Social de América Latina 2014 de CEPAL ha publicado que Argentina es uno de los países que más ha disminuido la pobreza multidimensional (índice que se mide a partir de la inclusión de variables como privación de servicios de luz, salud, educación) entre 2005 y 2012 pasando del 30% al 8%. Esto no resulta coherente con las estimaciones privadas, incluidas las del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio .Internacionalmente, se considera que Argentina está disminuyendo exitosamente los niveles de pobreza. Los datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, si bien utilizan una metodología distinta a la oficial (índice de pobreza Foster Greer Thorbecke[70]), si observamos los últimos datos publicados de Argentina (primer trimestre de 2014), el índice marca que un 12,1% de la población vive con menos de 4 dólares al día. Al ser una estimación en divisas estadounidenses y teniendo en cuenta que para su cálculo se contabiliza el dólar oficial, la pobreza tiende a subestimarse. Una vez más la distorsión en las variables macroeconómicas implementadas en la última gestión no posibilitan una correcta medición de este indicador social.

Asimismo, a nivel mundial se conocen las fallas en la transparencia de los datos desde 2007, lo que socava la confianza de otros países en Argentina.

Para eliminar la pobreza se necesita primordialmente la conjunción de cuatro fuerzas: la sociedad civil, los empresarios, los organismos internacionales y el gobierno. Este último es el pilar básico, proveedor de la radiografía de la situación actual. Los otros tres grupos junto al gobierno constituyen la receta a este mal social. Algunos roles se encuentran invertidos, otros roles no se cumplen. Debería comenzarse por contar con una medida confiable de los niveles de pobreza para focalizar de manera correcta las políticas públicas y así, en conjunto con los distintos actores sociales avanzar en la erradicación de la pobreza.

[70] Es un índice que mide las carencias en el consumo privado y toma como referencia una determinada línea de pobreza individual, obtenida ésta a partir de un salario mínimo diario, de la población total y de la población económicamente activa. Está compuesto por un alpha el cual mientras menor sea, a todos los individuos se les otorga el mismo peso, mientras mayor sea, los individuos con menores ingresos tendrán un mayor peso.

En 2007, cuando los indicadores sociales comenzaron a estancarse, fue cuando el gobierno intervino el INDEC, controlando de esta manera las estadísticas no favorables. Cuando las estadísticas oficiales comenzaron a perder credibilidad, El Observatorio de Deuda Social Argentina (UCA) inició estimaciones propias de niveles de pobreza e indigencia utilizando la metodología del INDEC, es decir, comparando los ingresos de los hogares con el valor de la canasta de bienes y servicios de subsistencia. Dentro del Informe presentado en 2015, se analiza un indicador de pobreza multidimensional: el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este método supone que analizar la pobreza a través de los ingresos monetarios es una alternativa limitada, y por medio del índice del NBI se mide el bienestar de manera directa. Según este método, un hogar es pobre si presenta, al menos, una de las siguientes privaciones: tipo de vivienda inadecuado, hacinamiento, saneamiento, acceso a la educación, capacidad de subsistencia.

Cuadro 1.21: Porcentaje de Hogares y de Población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. p.p. 2014-2010
Hogares con NBI	12,60%	11,80%	11,70%	11,20%	11,10%	-1,50
Población con NBI	17,80%	16,90%	16,10%	15,20%	16,20%	-1,60

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de la Deuda Social Argentina – UCA.

El Cuadro 1.21 permite evaluar la pobreza utilizando el método del NBI en los hogares y en la población y su evolución en los últimos cuatro años. Siguiendo a Agustín Salvia et al. en Las Cifras de la Pobreza y la Importancia de una Medición Multidimensional (Salvia, Bonfiglio, & Vera, 2015), se constata una reducción estadísticamente significativa del NBI a nivel de hogares entre 2010 y 2014, el cual pasó de 12,6% a 11,1% (con una caída de 1,5 puntos porcentuales). Los niveles de incidencia en la población son mayores, pero con tendencias similares a las observadas en el caso de los hogares. La pobreza pasó de 17,8% en 2010 a 16,2% en 2014 (-1,6 p.p.). Las variaciones más relevantes se concentran en los primeros años de medición en el caso de los hogares, mientras que la reducción de la población en condiciones de pobreza fue más importante entre 2013 y 2014.

Cuadro 1.22: Pobreza multidimensional desde un enfoque de derechos

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. p.p. 2014-2010
En situación de pobreza	**25,30%**	**22,20%**	**22,80%**	**23,20%**	**24,70%**	**-0,6**
Pobreza extrema	7,90%	5,90%	5,40%	5,10%	6,10%	-1,8
Pobreza no extrema	17%	16%	17%	18%	18,6%	1,2
Vulnerabilidad por carencias sociales	**31,3%**	**33,3%**	**32,2%**	**30,6%**	**28,0%**	**-3,3**
Vulnerabilidad por ingresos	**3,5%**	**2,5%**	**3,3%**	**4,2%**	**4,0%**	**0,5**
Sin pobreza ni vulnerabilidad	**40,0%**	**42,2%**	**41,6%**	**42,0%**	**43,3%**	**3,3**

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de la Deuda Social Argentina – UCA.

En el Cuadro 1.22 se presenta la Matriz de Pobreza Multidimensional para el periodo 2010-2014 basada en la metodología de CONEVAL que permite caracterizar la pobreza multidimensional con un enfoque de derechos. Esta matriz está compuesta por los siguientes ingredientes:

En situación de pobreza:

1. Población en situación de pobreza extrema: personas cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de indigencia y con al menos una carencia vinculada a derechos.
2. Población en situación de pobreza no extrema: personas cuyos ingresos se encuentran entre la línea de indigencia y por debajo de la línea de pobreza y tienen al menos una carencia vinculada a derechos.

Situaciones de vulnerabilidad

1. Vulnerabilidad por carencias sociales: personas cuyos ingresos se encuentran sobre la línea de pobreza pero tienen al menos una carencia vinculada a derechos.
2. Vulnerabilidad por ingresos: hogares cuyos ingresos se encuentran bajo la línea de pobreza pero no tienen ninguna carencia vinculada a derechos.

Situación de no pobreza:

1. Sin pobreza ni vulnerabilidad: Hogares cuyos ingresos se encuentran sobre la línea de pobreza y no tienen ninguna carencia vinculada a derechos.

El Cuadro 1.22 da cuenta de la variación no significativa tanto en porcentaje de hogares como de personas en situación de pobreza. Se observa una caída en la pobreza multidimensional (que abarca la extrema y no extrema) para el periodo 2010-2011, y a partir de 2012, la pobreza vuelve a crecer de manera sostenida hasta 2014, año en el que alcanzó a 24,7% de la población. Este retroceso en materia social es explicado en buena medida por el comportamiento de los ingresos, mientras que, por ejemplo se observa una caída significativa de los hogares en situación de vulnerabilidad por carencias entre 2010-2014. Por otro lado, en 2014 la pobreza extrema alcanzó al 6,1% de la población, mientras que la población con pobreza no extrema ascendió al 18,6%. Se registra, un descenso en la primera, así también como en la población con vulnerabilidad por carencias sociales. Este último valor asciende a 28% en 2014. Esto ha sido posible gracias a la gran cantidad de programas sociales de transferencia condicionada generadas por el gobierno, no obstante el poco avance en los indicadores de pobreza que utilizan los niveles de ingreso da cuenta de problemas en materia laboral.

En conclusión, el 56,7% de la población era pobre o vulnerable en ingresos o derechos sociales hacia 2014, 1,3 puntos porcentuales menos que en 2013, gracias a los avances en la reducción de la pobreza por Vulnerabilidad por carencias sociales.

1.11.5 Educación: la universidad pública en Argentina

La educación es un tema que en las últimas décadas ha tomado un matiz especial debido a la toma de conciencia de los políticos, empresarios y la sociedad en general acerca de los efectos positivos que la misma genera en el desarrollo de la economía de una nación, siendo condición necesaria pero no suficiente para este. De allí la importancia en generar políticas que busquen no solo una mayor cobertura educativa sino también una continua mejora en la calidad de la misma. Por lo tanto, es necesario contar con información periódica de los niveles alcanzados en esta materia. Si bien en 2015 no se han publicado nuevos datos acerca de resultados académicos en los niveles de enseñanza primario y secundario, sí se cuenta con información del nivel superior universitario.

Por medio de la evaluación de las universidades argentinas, se otorga una herramienta para la implantación de fórmulas de mejora y aseguramiento de calidad, el control gubernamental acerca del desempeño del sistema en su conjunto y las instituciones que la componen. La

cultura de evaluación en las universidades es un tanto distinta a la de los dos primeros niveles de enseñanza. En el nivel superior suele evaluarse aspectos como el desempeño de las funciones académicas y actividades de gestión de las instituciones, máximo nivel educativo alcanzado por los docentes, cantidad de citación de publicaciones efectuadas por estudiantes de la institución, entre otras cosas. La evaluación comparativa internacional ha adquirido relevancia en la medida que permite contrastar los logros y avances de las instituciones. Asimismo, estos rankings cuentan con un valor informativo para la toma de decisiones de los estudiantes, sobre todo en contextos en que la educación superior implica una inversión económica importante para los estudiantes.

En 2015 se han publicado nuevas ediciones de tres rankings universitarios de los de mayor trascendencia a nivel mundial: El Ranking Académico de las Universidades del Mundo (Shanghái), QS (Gran Bretaña), CWUR (Arabia Saudita). Cada ranking tiene en cuenta en su evaluación diversas y variadas dimensiones lo que explica las diferencias en las posiciones de las universidades argentinas en cada una de ellas.

El Ranking Académico de las Universidades del Mundo (ARWU), divulgado por el Centro para las Universidades de Primera Categoría en la Universidad de Jiao Tong de Shanghái, desde 2003 presenta anualmente las 500 mejores universidades del mundo con base en datos objetivos de metodología trasparente. Se utilizan en su medición seis indicadores objetivos para clasificar las universidades del mundo: número de alumnos y profesores que han ganado premios Nobel y medallas Fields, el número de investigadores altamente citados, el número de artículos publicados en revistas de Nature y Science, el número de artículos indexados en Science CitationIndex - Expanded y Social Sciences CitationIndex, y el rendimiento per cápita. Solo la Universidad de Buenos Aires se ubica entre las mejores 500 universidades del mundo publicadas por este ranking de Shanghái. La misma logra un puntaje que la posiciona 151 (junto con otras 50 universidades que logran el mismo puntaje). Esta posición la logró en 2010 y se ha mantenido allí.

Cuadro 1.23: Ranking Mundial de la Universidad de Buenos Aires. Años 2003-2015

Año	Ranking mundial
2003	301-400
2004	202-301
2005	203-300
2006	151-200
2007	151-202
2008	152-200
2009	152-200
2010	151-200
2011	151-200
2012	151-200
2013	151-200
2014	151-200
2015	151-200

Fuente: IIE sobre la base de El Ranking Académico de las Universidades del Mundo.

Siguiendo el Ranking de Calidad QS de universidades, la Universidad de Buenos Aires (UBA) escaló 74 posiciones en un año, quedando en el puesto 124 entre 900 universidades, primera en Iberoamérica, seguida por San Pablo (143°) y la de México (160°). Elaborado con una pe-

riodicidad anual, el ranking QS se basa en cuatro pilares: investigación, calidad de la enseñanza, reputación empresarial e internacionalización. Se basa en el análisis de seis indicadores: reputación académica, reputación entre los empresarios, cantidad de estudiantes por profesor, citaciones por facultad y la proporción de alumnos y profesores internacionales. El salto observado en la UBA es explicado por una mayor difusión de los datos de la universidad. Esta no es la única universidad Argentina que figura en este ranking, está acompañada por otras seis más, como se observa en el Cuadro 1.24. No todas avanzaron en términos relativos. Las que mostraron una óptima evolución entre 2014 y 2015 han sido: Universidad Católica Argentina (+51 puestos), Universidad de Belgrano (+50 puestos), Instituto Tecnológico de Buenos Aires (+70 puestos), Universidad de Palermo (+110 puestos). En contraposición se tiene un retroceso en las restantes universidades argentinas: Universidad de San Andrés (-80 puestos), Universidad Nacional de La Plata (-50 puestos), Universidad Nacional de Córdoba (-50 puestos). Mientras que la Universidad Torcuato Di Tella mantiene su posición respecto de 2014.

Cuadro 1.24: Posición de las universidades de Argentina en QS University Ranking. Año 2015

Puesto	Universidad
124°	Universidad de Buenos Aires
350°	Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires - UCA
411°-420°	Universidad de Belgrano
471°-480°	Instituto Tecnológico de Buenos Aires
491°-500°	Universidad de Palermo
501°-550°	Universidad de San Andrés
501°-550°	Universidad Nacional de La Plata
551°-600°	Universidad Nacional de Córdoba
601°-650°	Universidad Torcuato Di Tella

Fuente: IIE sobre la base de QS University Ranking.

Finalmente, en el ranking de Arabia Saudita (Center for World University Rankings) la UBA se ubica en el puesto 367° entre las 1000 mejores universidades del mundo. También figuran la Universidad de La Plata (744°) y la Universidad Nacional de Córdoba (933°). En un año, la UBA ha mejorado once posiciones, destacándose por la creación de patentes, por su inserción laboral y la mejora en la dimensión de influencia.

La Plata ha perdido tres lugares y finalmente, la UNC ha mejorado óptimamente en 36 lugares. Para su medición tienen en cuenta ocho puntos: calidad de la educación, empleo del alumnado, calidad de la facultad, publicaciones, influencias, citaciones, internacionalización y patentes.

1.11.6 Perspectivas 2016

La reducción del tamaño del sector público a un nivel óptimo es uno de las principales medidas adoptadas por el gobierno de turno, dado el exceso de personal por encima de lo considerado productivo y eficiente. No obstante, algunas de las dificultades en la economía que comenzaron a vislumbrarse en 2016, han producido un efecto derrame inevitable en el sector privado, llevando al cierre de empresas privadas y consecuentes despidos o terminación de contratos, deudas salariales y retiros voluntarios. Los rubros metalúrgico, cerámica, petróleo, construcción alimentos y transporte son los más afectados.

Sin embargo, las expectativas de las empresas sobre la posibilidad de contratar más personal en el primer trimestre de 2016, muestran un ligero optimismo respecto de igual periodo de

2015: aquellos que tienen pensado contratar, según una encuesta de Manpower - a una muestra de 800 empleadores -, supera en un 8% a quienes no. No obstante, las mejoras en el mercado laboral recién podrán ser vistas a fines del corriente año.

La salida del cepo cambiario y la devaluación, el traslado a los precios y la salida de 210 productos del Programa Precios Cuidados, sumado a una economía estancada, la recesión en Brasil, menor crecimiento en China y los aumentos salariales a los que se aspirarán para cubrir la inflación esperada, plantea un escenario propicio para una tasa de desempleo que podría llegar a los dos dígitos. El Fondo Monetario Internacional pronostica una tasa de desempleo de 8,4% para 2016.

Con el inicio de las negociaciones salariales se estará marcando el rumbo de la economía de 2016. Para que el programa de gobierno tenga éxito se requerirá aumentos moderado en los salarios. Por tal motivo, los primeros meses del corriente año serán clave para la definición del rumbo de la economía. Poco puede pronosticarse acerca de los acuerdos salariales del corriente año. Si bien los gremios solicitan aumentos que no bajen del 30%, con el anuncio oficial de una meta de inflación de 25%, este es el techo al cual aspirará el gobierno. Los diversos grupos sindicales pujarán por perforar el techo y lograr un punto medio entre lo demandado y ofrecido. En caso de que los valores negociados superen el 35%, existen mayores riesgos de despido y disminución en las ventas de los productos o servicios prestados. Este año, las cifras oficiales de inflación no estarán disponibles al momento de la negociación salarial, como consecuencia de una revisión absoluta en los términos bajo los cuales se mide la misma. Esto implicaría basarse exclusivamente en expectativas en la fijación salarial, mecanismo utilizado en los últimos años.

En materia de distribución del ingreso, el presupuesto 2016 prevé una ampliación en los recursos destinados a su mejora por medio, por ejemplo, de la universalización de la Asignación Universal por Hijo y la exención del IVA a los productos de la canasta básica. Asimismo, se prevé una ampliación de la cobertura previsional de los adultos mayores.

2

COMPETITIVIDAD

Resultados del Índice de Competitividad Provincial 2015

Capítulo 2: COMPETITIVIDAD
Resultados del Índice de Competitividad Provincial 2015

La competitividad representa un objetivo central de toda política económica nacional. A pesar de la existencia de un consenso en relación a la importancia en su medición, muchas son las teorías desarrolladas acerca de su definición, los caminos para adquirirla y su forma de medirla. En términos generales, es entendida como la capacidad de una determinada región de alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita de manera sostenida[1] y depende del contexto macro, meso, meta y microeconómico.

2.1 Competitividad sistémica

La mejora de la competitividad constituye una tarea de alta importancia estratégica debido a su rol central como creadora de valor y su impacto positivo en los niveles de desarrollo económico de una región. Por tal motivo, resulta trascendental y de gran utilidad llevar un termómetro de los niveles de competitividad y su evolución a lo largo del tiempo, así como también la detección de los factores que impactan positivamente en sus niveles.

En la nueva economía mundial, cada vez más globalizada, marcada por la hiperconectividad, mercados altamente dinámicos y cambios continuos y vertiginosos, el concepto de competitividad encierra una alta complejidad. La competitividad no solo involucra factores de gestión, estrategias e innovación empresarial sino que, para que un empresa sea competitiva, es necesario que elementos de distintos niveles se relacionen, como por ejemplo la infraestructura o salud de una región, las políticas fiscales, monetarias o cambiarias que cada gobierno implementa e incluso impactan en la competitividad, elementos como la idiosincrasia y las cuestiones culturales de un país.

De esta manera, la competitividad no es un concepto fácil de definir. Sin embargo, existe cierto consenso en torno a que ser más competitivo es positivo y por ello deseable para cualquier sociedad. Como señala el Índice de Competitividad Provincial (ICP, en adelante) de La Bolsa de Comercio de Córdoba, con el paso del tiempo y la configuración de la nueva realidad global, se fueron incorporando nuevos enfoques al análisis de este concepto. Actualmente, las ventajas competitivas incluyen la reducción de costos, diferenciación de productos y, además, toman un importante lugar la tecnología y la capacidad de innovación (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2012).

Para lograr abarcar la complejidad del término, su interpretación se realiza bajo un enfoque sistémico que incorpora cuatro niveles de análisis: Nivel Meta, Nivel Macro, Nivel Meso y Nivel Micro. Las ventajas competitivas se logran a partir de la óptima interacción entre estos niveles. A continuación se lleva a cabo un breve análisis de cada uno de ellos.

Nivel Meta:

Nivel cultural. Este nivel se refiere a la estructura de la organización social en materia jurídica, política, económica, cultural, consuetudinaria, entre otras. Es decir, este nivel hace referencia a la capacidad de la base social para llevar a cabo procesos de reorganización e integración y a la capacidad individual de los actores para adaptarse a estos cambios. El nivel meta transversaliza a los demás niveles puesto que representa los cimientos de toda la estructura organizativa y productiva. Ejemplos: nivel de aceptación de una sociedad respecto a determinado

[1] Índice de Competitividad Provincial 2012. Bolsa de Comercio de Córdoba, 2012.

sistema económico, el grado de conciencia de una sociedad respecto a la importancia del cuidado del medio ambiente, entre otros. Las estrategias en este nivel tenderán a incidir de manera positiva en la cohesión social dirigida a metas que, por su incidencia de manera transversal en los demás niveles, pueda lograr una mejor adaptabilidad vertical y horizontal.

Nivel Macro:

Nivel país. Este nivel incorpora elementos de carácter social y variables macroeconómicas del funcionamiento del Estado, el cual ejerce, a través de diferentes políticas, influencia en el sector productivo; es decir, todo lo relativo a política monetaria, fiscal, legal, comercial, etc. Ejemplos: tarifas de los servicios públicos, los regímenes impositivos y las políticas cambiarias. La competitividad en este nivel está relacionada a las estrategias de las políticas públicas.

Nivel Meso:

Nivel industria o región. Este nivel está relacionado con las características y eficiencia del entorno, es decir, con el mercado de factores y la infraestructura física e institucional. En este nivel se incluyen sectores como: agricultura, minería, construcción, comercio, transporte, etc. Ejemplos: políticas de infraestructura física o industrial, de educación, tecnológicas, ambientales, o aquellas selectivas de importación, entre otras. La competitividad en este nivel está relacionada a las estrategias de cooperación/competencia de un grupo de organizaciones.

Nivel Micro:

Nivel empresarial. Este nivel comprende factores que condicionan el desempeño de la empresa como la productividad, la organización empresarial y la innovación en tecnologías, el entorno próximo, etc. Ejemplos: la capacidad de gestión de una empresa, sus estrategias, la logística empresarial, la gestión de la innovación, entre otros. En este nivel, la competitividad tiene más que ver con estrategias de gestión para elevar la productividad.

Para cada nivel de análisis existe un conjunto de estrategias tendientes a incrementar la competitividad. Todos los niveles se encuentran estrechamente relacionados entre sí. De esta manera, el país será competitivo en la medida en que las sub-unidades que lo componen lo sean.

Como se expone en el Balance de Economía Argentina 2013, la ventaja del enfoque sistémico radica en que es lo suficientemente amplio como para incluir una diversa variedad de fortalezas y debilidades presentes en distintos niveles, que permiten determinar las capacidades locales y regionales que generan la competitividad (IIE, 2013). Asimismo, trata de capturar los determinantes políticos y económicos de un desarrollo industrial exitoso, centrándose en los aspectos de creación de redes (networking) entre gobierno, instituciones, empresas y organizaciones privadas, como condición necesaria para tal desarrollo.

2.2 Argentina en el contexto mundial

La competitividad, dada su importancia estratégica para las naciones, es analizada por diversas instituciones tanto públicas como privadas. Dos de las más tradicionales y de mayor trascendencia son el Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF), con el Reporte de Competitividad Global (Global Competitiveness Report, GCR), y el Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión (Institute for Management Development, IMD), con el Reporte de Competitividad Mundial (World Competitiveness Report, WCR)[2].

[2] Este informe es publicado anualmente desde 1989 por el IMD, tratando los aspectos centrales en torno a la competitividad de 61 países, sobre la base de 327 criterios de medición. En el mismo, Argentina logro los puestos n°58 en el año 2015 y 59° para el año 2015.

El Reporte de Competitividad Global es un índice que comprende un amplio espectro de la competitividad y está compuesto por tres subíndices, basados a su vez en doce pilares.

El primer subíndice de competitividad, *Requerimientos Básicos*, se relaciona con nivel básico de desarrollo competitivo y presenta cuatro pilares: Infraestructura, Estabilidad Macroeconómica, Salud y Educación Primaria.

En segundo lugar se miden los *Potenciadores de Eficiencia*. Sus seis pilares se relacionan con un nivel intermedio de desarrollo competitivo: Niveles Educativos Superiores y Capacitación, Eficiencia del Mercado de Bienes, Eficiencia del Mercado Laboral, Sofisticación del Mercado Financiero, Preparación Tecnológica, Tamaño del Mercado.

El tercer subíndice de competitividad es *Innovación y Sofisticación*. El mismo presenta solo dos pilares que, a su vez, están relacionados con un nivel elevado de desarrollo competitivo: Sofisticación de las empresas e Innovación.

En la medición de competitividad mundial del periodo 2015-2016, Argentina se ubicó en la 106° posición de 140 países analizados (WEF, 2014-2015), habiendo empeorado dos posiciones respecto del periodo 2013-2014 y 2014-2015 (104° posición en ambas mediciones), lo cual evidencia una leve desmejora.

Argentina se encuentra relegada por debajo de las posiciones logradas por otros países latinoamericanos como son los casos de Chile (35° posición), México (57°), Colombia (61°), Perú (69°), Uruguay (73°), Brasil (75°), Ecuador (76°), entre otros; sobrepasando a Bolivia (117°), Paraguay (118°) y Venezuela (132°).

Entre los cuatro pilares que conforman el subíndice Requerimientos Básicos, se destaca que "Instituciones" presenta un muy bajo desempeño al ubicar a Argentina en la posición 135°, sobre un total de 140 países. Así, los aspectos más deficientes que surgieron del análisis del indicador desarrollado por el WEF en materia institucional fueron: la confianza en los políticos, el favoritismo en las decisiones de gobierno, la ineficiencia de la regulación del marco legal y la malversación de fondos públicos. Además, dentro de los Potenciadores de Eficiencia, específicamente en el pilar de "Eficiencia en el Mercado de Bienes", Argentina alcanza la penúltima posición en materia de barreras comerciales. Sumado a los altos niveles de inflación, se vislumbra un problemático cuadro para realizar negocios en Argentina.

A pesar de que dentro de los Potenciadores de Eficiencia se evidencia que Argentina tiene un buen Tamaño de Mercado (posición 27°), la ineficiencia del mismo en materia de bienes y la mano de obra (138° y 139° respectivamente) desaprovechan esta ventaja comparativa; si a lo anterior agregamos un escaso desarrollo del mercado financiero (132°) y la falta de Innovación (93°) y Sofisticación (101°), la imagen no es alentadora.

Argentina, es un país que suele destacarse por su capital humano. De esta manera, uno de sus pilares más fuerte es Educación Superior y Entrenamiento (39°) seguida por Salud y Educación Primaria (68°).

Como conclusión, el Índice de Competitividad Global del WEF refleja que Argentina presenta un amplio mercado y un buen sistema educativo a nivel primario y superior. Sin embargo, ello no compensa las serias y persistentes deficiencias que socavan el potencial de crecimiento en el largo plazo. En particular, su entorno institucional es deficiente, acompañado de una falta de confianza de la sociedad civil por las mismas y observándose grandes problemas de previsibilidad ocasionados por los altos niveles de inflación.

2.2.1 Argentina. Análisis comparativo del WEF

En relación al lugar que ocupa Argentina en el contexto regional en términos de competitividad, al realizar una comparación con sus países vecinos se advierte que en términos generales, Argentina se encuentra ubicada en posiciones más débiles en el ranking en casi todos los pilares, sobre todo cuando se la compara con Chile (35°) y Brasil (75°).

Chile supera a Argentina en todos los pilares a excepción de Tamaño del Mercado y Salud y Educación Primaria. En el mismo sentido, Argentina solo supera a Brasil en términos de Salud y Educación Primaria y Educación Superior y Capacitación.

En contraste, tanto Chile como Brasil sobrepasan a Argentina en materia de Instituciones. Asimismo, Eficiencia del mercado de trabajo y Desarrollo del mercado financiero son otras de las variables que más explican el rezago argentino.

2.3 Potencial del Índice de Competitividad Provincial y su metodología

Si bien existen un gran número de definiciones de competitividad lo suficientemente generales, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba en su publicación del Índice de Competitividad Provincial, se ha inclinado hacia la definición de competitividad propuesta por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile. Esta establece que la competitividad es la "Capacidad o potencial del sistema económico de una determinada región de alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita de manera sostenida". De este modo, se pone énfasis en "la capacidad o potencial", lo que hace referencia a recursos estratégicos: Empresas; Infraestructura; Personas; Innovación, Ciencia y Tecnología; Gobierno; y Recursos Naturales. También hace hincapié en el "sistema económico de una región" captando este concepto tanto la estructura empresarial como el sistema social en su conjunto.

El ICP es un algoritmo que permite ordenar a las provincias de acuerdo a su nivel de competitividad e incorporando en su medición varias dimensiones. De esta manera, es posible realizar comparaciones y evaluar la brecha que existe entre las mismas en cuanto a su potencial para lograr el objetivo del desarrollo. A su vez, debido que el ICP se mide con una periodicidad bienal/trienal desde 2008, brinda una idea de cómo avanza una provincia respecto a otra, y contribuye así, a determinar los factores que influyen en la competitividad de cada una de ellas. Adicionalmente, proporciona una base para recomendar medidas tendientes a mejorar la posición relativa de las provincias argentinas con el objeto de lograr que la economía progrese de forma sostenida y equilibrada. Esta última característica responde al hecho de que el índice permite reconocer rápidamente las debilidades y fortalezas que posee cada una de ellas, permitiendo de esa manera atacar las primeras y reforzar las segundas mediante la elaboración de planes estratégicos.

2.3.1 Estructura del Índice de Competitividad Provincial

La metodología empleada para la medición del ICP es similar a la del Índice de Competitividad Regional (ICR) que desde hace más de diez años elabora la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile. El ICP es un algoritmo por medio del cual se intenta agrupar aquellos aspectos que se consideran determinantes para definir el grado de competitividad de una provincia. Capta los distintos aspectos que hacen a la competitividad de las provincias y los clasifica en siete dimensiones, a las cuales se las define como "Factores". Estas se presentan en el Esquema 2.1. Se considera que estos factores tienen igual importancia en la

determinación del nivel de competitividad, lo cual se refleja en la construcción del índice global dando igual peso a cada factor.

Esquema 2.1: Las siete dimensiones del ICP

Fuente: IIE.

Las variables que se incorporan en el cálculo del ICP provienen tanto de fuentes de información secundarias, como de fuentes primarias. Estas últimas, se obtienen a través de encuestas de percepción a empresarios de distintos sectores productivos de todas y cada una de las provincias, las cuales se actualizan en cada medición y que cuentan con un gran valor agregado debido al impacto de la percepción de los mismos en los niveles de competitividad de una región. En las encuestas de percepción se ha hecho al menos una pregunta en relación a cada dimensión que representa cada Factor, las cuales, en un nivel aún más general, pueden ser agrupadas en dos segmentos: preguntas relativas a las instituciones y relativas al mercado.

Por otra parte, los indicadores que componen a cada factor se subagrupan en "Ámbitos" (o "Subfactores"), lo que permite adentrarse a cuestiones más específicas dentro de cada uno de ellos, sin tener que llegar al análisis indicador por indicador. A su vez, estos están conformados por variables, la menor unidad de análisis. Como se dijo anteriormente, a los factores se le asignan igual peso (de 1) dado que se supone que todos son igual de importantes, no obstante no sucede lo mismo con las variables que las mismas agrupan. Los pesos asignados a cada variable, han sido asignados según el criterio de especialistas en las áreas.

Naturalmente, durante el tiempo que ha transcurrido entre la concepción del ICP y el momento en que comenzó la preparación de este material, la disponibilidad de información se ha ampliado, a la vez que se determinó la necesidad de realizar algunos cambios metodológicos para dotar al índice de una mayor consistencia. Es decir, a los fines de mantener la vigencia del ICP y mostrar la nueva configuración que presentan las provincias argentinas en todos los aspectos relevantes que determinan su nivel de competitividad, se han llevado adelante, por un lado, un proceso de ajuste en la metodología de construcción de algunas variables y, por el otro, la actualización constante de las variables, entre ellas las de percepción empresarial, que se actualizan en cada edición del índice. Asimismo, dado que el Índice de Competitividad Provincial tiene como objetivo medir la competitividad a lo largo del tiempo, se han re-

estimado todos los índices de los años anteriores incorporando las modificaciones efectuadas en le edición 2015 para así mantener la comparabilidad entre los mismos. Mayores detalles de las modificaciones hechas pueden encontrarse en el Índice de Competitividad Provincial 2015.

2.3.1.1 Factor Personas y sus modificaciones

La población de una provincia es el sustento de su competitividad, ya que constituye el factor productivo fundamental para el desarrollo de las actividades económicas, y es, a su vez, receptora de los beneficios derivados de una mayor competitividad.

En este sentido, se aplica de manera análoga la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Desarrollo de las personas por las personas y para las personas". Es por ello que al intentar construir un Índice de Competitividad para las provincias argentinas resulta imprescindible incluir todos los aspectos que se detallan a continuación.

Cuadro 2.1: Factor Personas. Ámbitos y variables

VARIABLES DEL FACTOR PERSONAS
Ámbito/variables
Educación
Porcentaje de respuestas correctas de ONE Matemática
Porcentaje de respuestas correctas de ONE Lengua
Personas matriculadas en educación media por habitante entre 15 y 19 años
Personas con educación superior completa por habitante mayor a 23 años
Trabajo
Índice de escolaridad de los trabajadores
Tasa de Actividad
Tasa de informalidad
Salud
Camas hospitalarias cada mil habitantes
Médicos cada mil habitantes
Población no cubierta con obra social o plan médico
Índice de años potenciales de vida perdidos
Tasa de mortalidad por causas externas
Indigencia
Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia
Compromiso ético y moral
Compromiso ético y moral de los ciudadanos
Igualdad de género
Brecha salarial por sexo
Brecha de desempleo por sexo

Nota: los nombres de las variables en letra cursiva indican que se han obtenido a partir de la encuesta de percepción.
Fuente: IIE.

El Factor Personas es el que más modificaciones ha sufrido en la última edición en vista de la necesidad de adaptarlo a la nueva realidad cuyos cambios se hacen sentir con más rapidez:

Se ha incorporado al factor Personas la variable Tasa de informalidad (-)[3], dentro del ámbito Trabajo, medida como la proporción de asalariados a los que no se les efectúa descuento jubilatorio. La justificación de esta incorporación se halla en el hecho de que una mayor cantidad de empleados en el sector informal implica no solo una menor calidad de vida para el individuo (la no cobertura en términos de prestaciones sociales y el no cobro de una jubilación futura), sino también impactan de manera negativa en la productividad de una economía porque fomentan la evasión fiscal y los desequilibrios en el sistema de la seguridad social/sostenibilidad financiera del esquema local, al existir una menor cantidad de contribuyentes y una mayor cantidad de beneficiarios.

La igualdad de género es un tópico relevante desde una visión de la sostenibilidad, que implica el respeto por los demás y la igualdad de oportunidades sin distinción de género para aprovechar al máximo el potencial de cada miembro de la sociedad. Por tal motivo, se ha decido crear un ámbito que permita medirla e incorporarla en los resultados globales del ICP.

En muchas de sociedades las mujeres son excluidas, con frecuencia, de las decisiones familiares, teniendo como función principal en un hogar la producción de alimentos y crianza de niños. En Argentina el rol de las mujeres ha ido mutando a lo largo de los últimos años, llevando a que las mismas desempeñen funciones más equiparables a las que tradicionalmente efectuaban los hombres.

En el ICP 2015, se han incluido de esta manera dos variables dentro del ámbito Igualdad de género que reflejan esta realidad:

1. Brecha de desempleo por sexo: empoderar a las mujeres con trabajos fuera del hogar resulta primordial para lograr el desarrollo de una sociedad y reducir la pobreza. Asimismo, el ingreso de las mujeres al mercado laboral implica un aumento en la fuerza laboral (tasa de actividad). Para medir esta variable, se divide la tasa de desempleo femenina por la masculina, reflejando las diferencias relativas entre aquellas mujeres que no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo y están disponibles para empezar a trabajar y aquellos hombres que se encuentran en la misma situación.
2. Brecha salarial por sexo[4]: la variable mencionada en el párrafo anterior, Brecha de desempleo por sexo, si bien es una medida de igualdad de oportunidades por género en el acceso al mercado laboral, no mide la igualdad en términos de retornos una vez que ambos sexos acceden a un trabajo remunerado. Por tal motivo, se incluye dentro del ámbito Igualdad de género una variable que contemple las desigualdades dentro del mercado laboral. La Brecha salarial por sexo se mide a través del ratio entre el salario promedio femenino y salario promedio masculino. Por lo tanto, aquellos valores que superan la unidad son positivos desde un punto de vista social en donde las mujeres culturalmente han sido relegadas laboralmente, ya que esto implica que el salario promedio femenino supera al masculino.

Se considera que ambas variables incluidas en el ámbito Igualdad de género brindan un importante aporte a la competitividad de una región dado que el hecho de mostrar una mejora en estos términos aumentan no solo la calidad de vida de los miembros de una sociedad, sino que también permite un mayor equilibrio fiscal al potenciar las personas en edad económi-

[3] (-) implica que el efecto sobre la competitividad es negativo, por lo tanto se toma la inversa de la variable. (+) implica que la variable contribuye de manera positiva al nivel de competitividad.

[4] Si bien son conocidas las limitaciones de este indicador, se ha utilizado en estudios de gran envergadura. Un ejemplo es el informe Gestión productiva y diferenciales en la inserción laboral de varones y mujeres (Castillo, Novick, Rojo, & Tumini, 2007).

camente activa y eleva la fuerza laboral. Cabe destacar, que ambas variables se complementan por lo que no deben ser tomadas como mutuamente excluyentes. Una menor tasa de desempleo femenina genera un menor efecto desaliento y por lo tanto incentiva a las mujeres a ingresar al mercado laboral elevando la tasa de actividad. Al mismo tiempo, una mejora relativa en la remuneración de las mujeres en términos de la del hombre, también genera incentivos para aumentar la oferta laboral femenina.

2.3.1.2 Factor Empresas

El sector empresario es el motor microeconómico de la competitividad; allí se toman las decisiones de producción, de inversión privada y de innovación[5]. La competitividad sistémica es determinada por una serie de factores de nivel micro, meso y macro[6]. A nivel micro, se encuentra la capacidad de gestión, de innovación, las prácticas de producción, de comercialización y de desarrollo, entre otras. El nivel meso se refiere a aspectos educacionales, tecnológicos, ambientales, de infraestructura y a las instituciones financieras. Por último, el nivel macro incluye básicamente las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, comercial (exterior) y de competencia (regulaciones en mercados internos).

Como se puede apreciar, todos estos factores se vinculan con el funcionamiento de las empresas. El nivel micro está directamente relacionado con el desempeño de las mismas, mientras que al nivel meso lo constituyen acciones que apoyan (o no) el esfuerzo de estas. Asimismo, el entorno en el que desarrollan los negocios está condicionado por la realidad macro.

Cuadro 2.2: Factor Empresas. Ámbitos y variables

VARIABLES DEL FACTOR EMPRESAS
Ámbito / Variables
Productividad
Productividad media del trabajo
Crecimiento anual promedio de la productividad media del trabajo
Sistema Financiero
Entidades financieras cada 10.000 Hb.
Depósitos bancarios a los sectores público y privado no financieros per cápita
Préstamos bancarios al sector privado no financiero per cápita
Cantidad de Empresas
Número de locales de producción de bienes o servicios cada 1.000 Hb.
Calidad de las Empresas
Nivel de competencia en los mercados
Nivel profesional de los mandos gerenciales
Importancia que se le da a la capacitación del personal
Existencia de mercados potenciales

Nota: los nombres de las variables en letra cursiva indican que se han obtenido a partir de la encuesta de percepción.
Fuente: IIE.

[5] Los indicadores de inversión e innovación son considerados en los factores Resultados Económicos e Innovación, Ciencia y Tecnología, respectivamente.
[6] También influyen en la competitividad factores de nivel meta, por ejemplo, socioculturales o escala de valores pero que por su naturaleza son de difícil cuantificación.

2.3.1.3 Factor Gobierno y sus modificaciones

Las instituciones de carácter público, en general, juegan un rol fundamental dentro de la estructura económica. El gobierno tiene como una de sus principales funciones la de definir y proteger los derechos de propiedad, mediante una estructura legal básica. Asimismo, el gobierno puede adoptar un rol muy activo en la regulación de las transacciones realizadas bajo su jurisdicción, en pos de un funcionamiento eficiente de los mercados. Por último, el gobierno tiene facultad para asignar capital de propiedad estatal y/o empleados públicos para producir varios tipos de bienes y servicios[7], para lo que precisa de financiación, y una porción importante de esta la obtiene a través del cobro de impuestos alterando las restricciones presupuestarias de las familias y las empresas.

Los canales a través de los cuales las deficiencias en las instituciones públicas generan pérdidas de competitividad son variados. Por un lado, en ausencia de un sistema jurídico-legal estable y respetado, se elevan los riesgos de incumplimiento de contratos y, por lo tanto, los costos de transacción, lo que lleva a que disminuyan los incentivos de los empresarios a realizar inversiones a largo plazo en infraestructura y/o nuevas tecnologías.

Por otra parte, en lo que respecta a las instituciones presupuestarias y fiscales, un manejo viciado de las mismas también perjudica a la competitividad, pues una asignación del gasto público ineficiente acrecienta innecesariamente las necesidades de financiamiento con varios efectos negativos sobre la actividad económica. En primer lugar, si los agentes deben pagar al fisco gran parte de las utilidades por lo producido o invertido se verán desincentivados a continuar invirtiendo en sus actividades. En segundo lugar, se producen distorsiones en la asignación de recursos entre sectores con la consiguiente pérdida de eficiencia. Por último, los recursos absorbidos por el gobierno dejan de estar disponibles para ser asignados por el sector privado, ya sea a inversión, consumo o producción.

Entre los elementos que elevan la eficiencia en la administración gubernamental se encuentran la transparencia, la implementación de presupuestos públicos, las reglas y procedimientos mediante los cuales estos se elaboran, la buena asignación del gasto y la ausencia de déficit fiscales insostenibles (o de comportamientos pro-cíclicos).

Cuadro 2.3: Factor Gobierno. Ámbitos y variables

VARIABLES DEL FACTOR GOBIERNO
Ámbito / Variables
Ingresos
Stock de deuda pública provincial per cápita
Presión fiscal
Autonomía fiscal
Gasto
Gasto público en servicios de seguridad, sociales y económicos como proporción del gasto total

[7] Los tipos de bienes y servicios del sector gobierno se pueden resumir en cuatro grandes grupos: (i) bienes no comercializables (servicios generales de la administración, etc.); (ii) bienes y servicios reales comercializables (bien sea directamente, como educación y salud pública, o bien indirectamente, a través de la creación de empresas públicas para proveer, por ejemplo, servicios de transporte, electricidad, etc.); (iii) servicios financieros (financiación de actividades como la construcción de viviendas, la educación o las reestructuraciones industriales, así como también la concesión de avales y la asunción de deudas de agentes privados); y (iv) servicios de seguro (frente a contingencias como la jubilación, el desempleo, la incapacidad laboral, etc.).

Calidad de los servicios prestados por el gobierno
Apoyo del gobierno a las actividades productivas
Seguridad Ciudadana
Delitos cada 1.000 Hb.
Eficiencia del Poder Judicial
Calidad Institucional
Calidad del gobierno en cuanto a su autonomía, honestidad y transparencia
Participación ciudadana en elecciones nacionales

Nota: los nombres de las variables en letra cursiva indican que se han obtenido a partir de la encuesta de percepción.
Fuente: IIE.

En la edición 2015, se ha modificado la forma de medición de la variable Autonomía fiscal, incorporada en la medición del ICP 2010. Su cálculo se hacía por medio del cociente entre la suma de los ingresos de origen provincial- tributario y no tributario-, la venta de bienes y servicios, rentas y transferencias y los recursos corrientes. En la medición del ICP 2015, se modificó la manera de medir la variable en cuestión, dejando de considerar las transferencias como ingreso propios y calculándose sobre recursos corrientes netos de contribuciones a la seguridad social, ya que once provincias transfirieron su caja previsional a la Nación, implicando una heterogeneidad en las cuentas públicas y distorsionando los valores provinciales relativos de la variable.

2.3.1.4 Factor Recursos Naturales y Medio Ambiente y sus modificaciones

El aumento de la competitividad provincial como estrategia para lograr un crecimiento económico sustentable busca contribuir a elevar la tasa de crecimiento del ingreso y el producto per cápita de las provincias argentinas con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población, contribuir a la reducción de la pobreza y a la preservación o mejoramiento de la base de los recursos naturales. Los objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y gestión ambiental están necesariamente entrelazados en el marco de la sostenibilidad.

Existe una relación muy estrecha entre estos objetivos de la competitividad: si los recursos naturales no son utilizados de una forma adecuada, la calidad de vida de los habitantes de una provincia se verá afectada de forma negativa una vez que los mismos se hayan depreciado o desaparecido. El deterioro ambiental que se ha venido observando en la última década, asociado a un uso irrestricto y sobre-explotador del capital natural, impondrá costos innecesarios a la sociedad y comprometerá la base del desarrollo económico de futuras generaciones. Hay que resaltar que los problemas medioambientales no solo son de preocupación provincial, es necesario lograr una conciencia general que lleve a una buena gestión del ambiente. Esta debe buscar principalmente el mejoramiento de la calidad de vida humana, promoviendo la productividad a largo plazo, la valorización económica de los recursos naturales, la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales, la promoción de la salud básica y el respeto por el patrimonio cultural local y mundial.

La preocupación por aspectos medioambientales es de gran importancia. El uso sostenible de los recursos naturales asegurará una perspectiva de desarrollo que se extienda más allá del corto plazo. La sustentabilidad ambiental es la clave para consolidar las ventajas comparativas de la provincia, promover la productividad a largo plazo y asegurar el crecimiento económico sustentable, permitiendo a las provincias elevar su nivel de competitividad. La disminución de

la polución del aire y el agua, el uso de fuentes alternativas de energía y el uso juicioso del recurso suelo son esenciales a tal fin.

Actualmente, las ventajas de una provincia no surgen de la tenencia de recursos naturales *per se*, sino que se hayan sujetas a las ventajas comparativas dinámicas que florecen de la innovación y la tecnología aplicada en la utilización de esos recursos como también de su uso eficiente. Estas ventajas comparativas dinámicas creadas por el uso eficiente del capital natural afecta no solo al nivel actual de competitividad alcanzado por las provincias, el cual estará reflejado en el ICP , sino también al desarrollo futuro de las mismas.

Cuadro 2.4: Factor Recursos Naturales y Medio Ambiente. Ámbitos y variables

VARIABLES DEL FACTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE
Ámbito / variable
Recursos Agropecuarios
Densidad silvoagropecuaria
Existencias ganaderas por Ha.
Recursos Mineros
Valor de la producción mineral
Recursos Energéticos
Reservas comprobadas de petróleo
Reservas comprobadas de gas natural
Medio Ambiente Autóctono
Superficie de bosques nativos
Superficie deforestada
Superficie total afectada por incendios
Atractivos Turísticos
Índice de Turismo
Gestión Ambiental
Conciencia por el cuidado del medio ambiente
Existencia de mecanismos para incentivar el cuidado del medio ambiente

Nota: los nombres de las variables en letra cursiva indican que se han obtenido a partir de la encuesta de percepción.
Fuente: IIE.

La variable Hogares cerca de basurales a partir del ICP 2010 fue incorporada en el ámbito Gestión ambiental, reemplazando la variable Hogares con acceso a recolección de residuos por carecer de actualización periódica de la información. En la medición 2015, se ha decidido transferir dicha variable al factor Infraestructura-ámbito Infraestructura de vivienda-, ya que impacta en los niveles de competitividad local por medio de una mayor o menor calidad de vida del individuo.

La variable Gasto en ecología y medio ambiente por habitante, por contar con problemas de actualización periódica, se ha eliminado de la medición del ICP 2015. Los últimos datos disponibles con los que se contaba correspondían al año 2001. Debido a los problemas que acarrean una falta de actualización de datos para le ICP, deja de ser una variable fiable en las mediciones. Asimismo, no se han hallado datos que permitan reemplazar la misma por una variable proxy.

2.3.1.5 Factor Infraestructura y sus modificaciones

La infraestructura forma la base sobre la que se asientan las actividades de los seres humanos, modificando aquellas a estas, y viceversa. Las actividades productivas, eje central del crecimiento, se vuelven más dinámicas y eficientes en entornos que poseen vías de transporte adecuadas, canales de comunicación veloces y condiciones de vida aceptables para su población. Sin lugar a dudas, una infraestructura adecuada no es condición suficiente para el desarrollo; sin embargo es una necesidad. Una buena infraestructura es un factor clave para incrementar la inversión. Además, el vínculo infraestructura-inversiones supone un círculo virtuoso, en el cual, mayor infraestructura genera mayores inversiones, y estas, a su vez, mayor infraestructura y crecimiento.

El concepto de infraestructura entendido de forma amplia abarca diversas dimensiones, entre las cuales se consideran generalmente la infraestructura económica, la infraestructura de comunicaciones y la infraestructura de vivienda. Estos elementos son de crucial importancia para generar crecimiento en una economía y, más que eso, sostenerlo en el tiempo, consiguiendo mejoras en el bienestar de la población que se distribuyan equitativamente, no solo para las generaciones presentes sino también para las futuras.

El ICP busca recoger estas características fundamentales de la infraestructura provincial a través de once indicadores, diez de fuentes secundarias y uno proveniente de la encuesta a empresarios. Estas once variables han sido agrupadas bajo cuatro ámbitos: ámbito Infraestructura económica, ámbito Infraestructura de comunicaciones, ámbito Infraestructura de vivienda y ámbito Calidad de la infraestructura.

Cuadro 2.5: Factor Infraestructura. Ámbitos y variables

VARIABLES DEL FACTOR INFRAESTRUCTURA
Ámbito / variables
Infraestructura Económica
Índice de Conectividad
Generación neta de energía eléctrica
Infraestructura de Comunicaciones
Teledensidad de líneas fijas
Teledensidad de líneas móviles
Parque de PC
Usuarios de Internet
Infraestructura de Viviendas
Hogares cercano a basurales
Hogares con acceso a agua de red
Hogares con acceso a red de desagües
Hacinamiento
Calidad de la Infraestructura
Calidad de la infraestructura necesaria para el desarrollo de nuevas inversiones

Nota: los nombres de las variables en letra cursiva indican que se han obtenido a partir de la encuesta de percepción.
Fuente: IIE.

La variable Hogares cerca de basurales fue traslada desde el factor Recursos Naturales y Medio Ambiente al factor Infraestructura (ver sección 2.3.1.4).

2.3.1.6 Innovación, Ciencia y Tecnología

Es ampliamente reconocido el rol clave de la ciencia, la tecnología y la innovación en la competitividad de una región. En la actualidad, se encuentra muy extendido el criterio que considera al cambio tecnológico como el factor más importante para modificar las reglas de la competencia. Las ventajas competitivas se derivan fundamentalmente del conocimiento científico convertido en técnicas de producción.

Si bien en países en desarrollo como Argentina se estima más común la adopción de tecnologías extranjeras, o transferencias de tecnología provenientes del exterior[8], el análisis de este factor es de vital importancia para medir la competitividad de las provincias, fundamentalmente por la creación e incremento de las capacidades productivas que genera.

La comprensión de la tecnología hace necesario que se llegue a dominar el proceso de innovación tecnológica, que hace referencia al conjunto de decisiones relativas a la tecnología (creación, adquisición, perfeccionamiento, asimilación y comercialización), lo que incluye a la estrategia tecnológica y la transferencia de tecnología. En este sentido, la innovación tecnológica implica (o se traduce en) renovación y ampliación de procesos, productos y servicios, cambios en la organización y la gestión, y cambios en las cualificaciones del capital humano.

Si bien estas características se refieren al ámbito empresarial, mientras que la competitividad se mide a un nivel más global, la productividad de las empresas y el grado de innovación tecnológica influyen en la capacidad de generar ingresos de las provincias, por lo que es vital que estos aspectos sean considerados en el cálculo de la competitividad provincial.

El ICP mide las características fundamentales de las actividades relacionadas con la Innovación, Ciencia y Tecnología provincial a través de siete indicadores, cuatro de fuentes secundarias y tres de la encuesta a empresarios, los cuales se presentan resumidos en cuatro ámbitos: ámbito Investigación científico-técnica, ámbito Capacidad académica, ámbito Innovación empresarial y ámbito Fondos para innovación.

Cuadro 2.6: Factor Innovación, Ciencia y Tecnología. Ámbitos y variables

VARIABLES DEL FACTOR INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA
Ámbito / variables
Capacidad Académica
Personas dedicadas a investigación y desarrollo equivalentes a jornada completa cada 1.000 Hb.
Población ocupada de 20 años y más que completó el nivel universitario en disciplinas técnicas
Investigación Científico Técnica
Gasto en actividades de investigación y desarrollo cada 1.000 Hb.
Gasto en actividades científicas y tecnológicas cada 1.000 Hb.
Innovación Empresarial
Grado de actualización tecnológica de las empresas

[8] A diferencia de países más cercanos a la frontera tecnológica en donde se le da una mayor importancia relativa a la innovación.

Grado de incorporación de ciencia y tecnología en las empresas
Fondos para Innovación
Grado de acceso a fondos para desarrollo de nuevos proyectos

Nota: los nombres de las variables en letra cursiva indican que se han obtenido a partir de la encuesta de percepción.
Fuente: IIE.

2.3.1.7 Factor Resultados Económicos y sus modificaciones

Se intenta mediante el factor Resultados Económicos reflejar el desempeño en la esfera económica de las provincias resumiendo en un valor único los resultados referidos a aspectos sociales, económicos e institucionales. Por ello, el factor Resultados Económicos ha sido conformado por nueve indicadores, de los cuales ocho se obtienen de fuentes secundarias y uno mediante la encuesta de percepción, organizados en seis grupos: ámbito Nivel de vida, ámbito Inversión, ámbito Exportaciones, ámbito Producción, ámbito Estructura productiva y el ámbito Perspectivas de desarrollo.

Cuadro 2.7: Factor Resultados Económicos. Ámbitos y variables

VARIABLES DEL FACTOR RESULTADOS ECONÓMICOS
Ámbito / Variables
Nivel de vida
Ingreso medio mensual individual
Distribución del ingreso
Tasa de dificultad laboral
Inversión
Inversión real directa pública per cápita
Exportaciones
Exportaciones promedio per cápita
Producción
Producto Bruto Geográfico per cápita
Tasa de crecimiento promedio del PBG per cápita
Estructura productiva
Índice de Concentración Económica
Perspectivas de desarrollo
Perspectivas de desarrollo futuro

Nota: los nombres de las variables en letra cursiva indican que se han obtenido a partir de la encuesta de percepción.
Fuente: IIE.

En las ediciones anteriores se medía la Tasa de desempleo (ámbito Nivel de vida), que representa la proporción de desempleados en la población económicamente activa. En el ICP 2015, ha sido reemplazada por la variable Tasa de dificultad laboral, la cual es aún más completa, ya que incluye dentro del numerador a las personas subocupadas demandantes, definidas como aquellas personas que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y están dispuestos a trabajar más horas y que además busca activamente otra ocupación. Esta nueva medida permite detectar los problemas en el mercado laboral con un mayor grado de profundidad.

2.3.2 Diseño del Índice de Competitividad Provincial

Como se mencionó oportunamente, el Índice de Competitividad Provincial intenta agrupar todos los aspectos que definen el grado de competitividad de una provincia con 74 variables (16 de las cuales provienen de encuestas de percepción especialmente diseñadas para este fin) agrupadas en 34 ámbitos y estos últimos en 7 factores.

Dado que los indicadores de variables presentan una gran diversidad de escala y metodología de construcción, es preciso homogeneizar su magnitud y su unidad de medida. Para ello se realiza un procedimiento de estandarización de la información que permite llevar todas las variables a una graduación única y común que varía entre 0 y 1. Esto se logra haciendo la razón entre la distancia que existe entre un determinado valor y el valor mínimo y el rango total de variación de la variable. Dicho procedimiento queda reflejado en la siguiente fórmula de estandarización:

$$Z_{i,j}^{(f)} = \frac{X_{i,j}^{(f)} - min_{1\leq k\leq 24}\left\{X_{i,k}^{(f)}\right\}}{max_{1\leq k\leq 24}\left\{X_{i,k}^{f}\right\} - min_{1\leq k\leq 24}\left\{X_{i,k}^{(f)}\right\}}$$

Donde $Z_{i,j}^{(f)}$ representa el valor estandarizado de la variable i correspondiente a la provincia j, que está asociada al factor f y $X_{i,j}^{(f)}$ es el valor observado de dicha variables. Nótese que $0 \leq Z_{i,j}^{(f)} \leq 1$.

Una vez homogeneizadas todas las variables es necesario agruparlas para obtener, en primera instancia, un valor del índice de cada factor y, posteriormente, un valor del ICP.

El valor del índice en el factor f y para la provincia j, $F_j^{(f)}$ se obtiene a partir de una suma ponderada de los valores estandarizados que lo componen, donde las ponderaciones intentan reflejar la importancia de cada una de las variables dentro del factor. Esto es,

$$F_j^{(f)} = \sum_{i=1}^{n_f} w_i^{(f)} Z_{i,j}^{(f)}$$

Donde $w_i^{(f)}$ representa el peso que tiene cada variable asociada a dicho factor y n_f es el número de variables asociadas al factor f. A su vez, los ponderadores $w_i^{(f)}$ se normalizan de manera que su sumatoria sea igual a 1.

Seguidamente, se suman los siete índices de factores para obtener el puntaje ICP de provincia j.

$$ICP_j = F_j^{(P)} + F_j^{(E)} + F_j^{(G)} + F_j^{(RNyMA)} + F_j^{(I)} + F_j^{(ICyT)} + F_j^{(RE)}$$

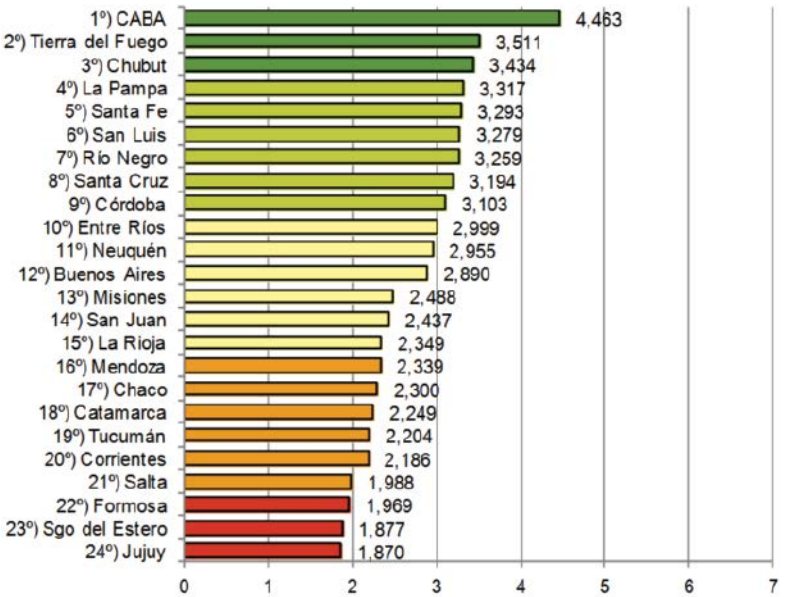
Donde ICP_j es el valor del Índice de Competitividad Provincial para la provincia j; $F_j^{(P)}$ muestra el resultado del factor Personas; $F_j^{(E)}$ el factor Empresas; $F_j^{(G)}$ el factor Gobierno; $F_j^{(RNyMA)}$ el factor Recursos Naturales y Medio Ambiente; $F_j^{(I)}$ el factor Infraestructura; $F_j^{(ICyT)}$ el factor Innovación, Ciencia y Tecnología y $F_j^{(RE)}$ el factor Resultados Económicos.

En principio, se considera que todos los factores tienen la misma importancia en la determinación del nivel de competitividad, lo cual se refleja en la construcción del índice, dando igual peso a los puntajes obtenidos en cada factor. En particular, dichas ponderaciones se han fijado en el valor 1.

Cabe aclarar que, tanto los valores de ICP obtenidos para cada jurisdicción como el ranking obtenido de la ordenación de estas, dependen no solo de los valores estandarizados de las variables sino también de los ponderadores elegidos para cada variable dentro de cada factor y de la ponderación de cada factor respecto a los demás factores. La elección de dichos ponderados de las variables ha surgido de un análisis consensuado de todos los integrantes del grupo de trabajo y de consultas a profesionales idóneos en el tema. A su vez, cabe aclarar que se han realizado pruebas de sensibilidad a los ponderadores[9], todas ellas con resultados satisfactorios, dando un marco de rigurosidad que respalda la metodología empleada.

2.4 Resultados globales por provincia

Gráfico 2.1: ICP 2015. Valores y posiciones



Fuente: IIE.

El ICP 2015 sitúa, al igual que en la medición 2012, a CABA en el primer lugar del ranking con un valor de 4,463 puntos índices – en donde el máximo teórico es de 7. Es secundada por la provincia del Tierra del Fuego, quien subió tres posiciones respecto a su ubicación en el ICP 2012, con una amplia disparidad en relación al nivel de competitividad de la jurisdicción líder - 0,95 puntos índices de diferencia. Se suma al grupo de las provincias de competitividad alta, la provincia patagónica de Chubut, ubicada en el tercer lugar en el ranking nacional. Por otro lado, la provincia de Santiago del Estero, ocupa el último puesto con un valor de 1,86, siendo la provincia menos competitiva de la República Argentina pero con un valor similar a la provincia que la antecede, Jujuy. Formosa, es la que falta para cerrar el grupo de provincias de peor desempeño, ubicándose en el puesto veintidós del ranking.

El grupo de competitividad media-alta es liderado por Santa Fe, habiendo ascendido dos posiciones desde 2012. La misma es seguida por La Pampa, que perdió dos lugares desde la edición pasada, pasando de tener una competitividad alta a una media-alta. En el sexto lugar aparece San Luis, que descendió dos posiciones desde 2012 cuando aparecía en el cuarto lugar ahora ocupado por Santa Fe. En el octavo y noveno lugar, dentro del grupo de competi-

[9] A cargo del Lic. Martínez Capdevila, Agustín Nicolás, (Lic. en Matemática, FAMAF, UNC), en colaboración con Torres, Gonzalo Nicolás.

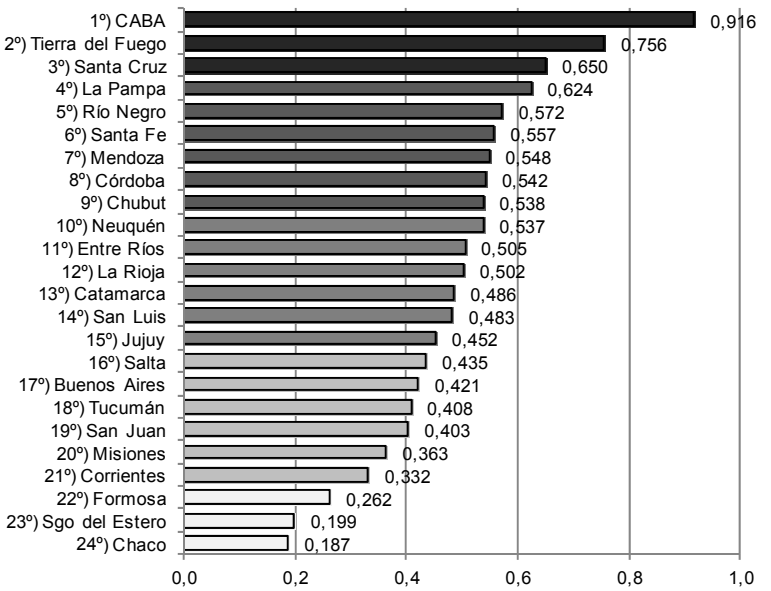
tividad media-alta, se encuentran Córdoba, manteniendo su posición respecto a 2012. Santa Cruz, ubicada en el séptimo lugar, en el ICP 2015 se posiciona en el octavo puesto.

Dentro del grupo con desempeño medio, Entre Ríos y Neuquén encabezan el grupo en el puesto número diez y once desde el año 2012. A estas le sigue la provincia de Buenos Aires, que cayó cuatro puestos abandonando el grupo de provincias de competitividad media-alta para pasar al de competitividad media. Luego se encuentran Misiones y San Juan, la primera ascendiendo dos posiciones mientras que la segunda pierde un lugar desde la edición pasada del índice. Por último, Mendoza (15°) cedió una posición continuando en el grupo de provincias de competitividad media.

El grupo de provincias de competitividad media-baja está integrado por La Rioja ubicada en el puesto dieciséis manteniendo el puesto de 2012; Chaco, que ascendió dos posiciones al puesto diecisiete; Catamarca que habiendo subido tres posiciones se mantiene en el grupo de provincias de competitividad baja. Luego siguen Tucumán y Corrientes, la primera descendió dos posiciones mientras que la segunda ascendió otras tres permitiéndole abandonar la última categoría de competitividad. Por último se encuentra la provincia de Salta que ganó una posición.

2.4.1 Resultados del factor Personas

Gráfico 2.2: Factor Personas. ICP 2015. Valores y posiciones



Fuente: IIIE.

Con un promedio nacional de 0,49, el **factor Personas** nuevamente es encabezado por CABA**,** con un valor de 0,916 muy cercano al máximo teórico de 1 y con una importante distancia de quienes la secundan, Tierra del Fuego y Santa Cruz. Por otro lado, Chaco obtuvo el último lugar (al igual que en el año 2012), con un valor que es superado casi cinco veces por CABA.

Existe una amplia desigualdad regional en el factor. Las provincias del norte son las que presentan un desarrollo preocupante al ubicarse la mayoría en las últimas posiciones: Chaco, Santiago del Estero y Formosa son las jurisdicciones que reflejan la peor actuación en el factor. Por otro lado, dos de las provincias patagónicas se encuentran en los tres primeros pues-

tos, conjuntamente con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que el resto cuenta con una performance media-alta.

En el **ámbito Educación** CABA lidera el ámbito en general y en particular cada una de sus variables, siendo secundado por Tierra del Fuego y La Pampa, al igual que lo hizo en el año 2012. Santiago del Estero se posiciona en los últimos puestos en todas las variables del ámbito, excepto en el porcentaje de personas con educación superior completa por habitante mayor a 23 años (en este caso el último puesto es ocupado por Chaco). Esto la lleva a ubicarse en el último puesto en el ámbito Educación. Las provincias de Corrientes y Formosa son las que le siguen a Santiago del Estero en las peores posiciones del ámbito.

Respecto al **ámbito Trabajo**, CABA lidera el ranking a nivel global al igual que en las variables Índice de escolaridad de los trabajadores y Tasa de actividad, mientras que aparece cuarto en la Proporción de asalariados informales. En este último caso, Tierra del Fuego es la provincia con menor nivel de informalidad, en donde solo 8,84% de los asalariados cuentan con un empleo precario. Tierra del Fuego y Santa Cruz secundan a CABA en el ranking del ámbito Trabajo, gracias a que ambas jurisdicciones se ubican en el grupo de competitividad alta en todas las variables del ámbito, exceptuando Santa Cruz en la variable Índice de escolaridad de los trabajadores. Los últimos lugares en el ámbito corresponden a Chaco, con la menor tasa de actividad del 30% de la población; Formosa, con la segunda menor tasa de actividad (34); y Santiago del Estero, con la segunda mayor tasa de informalidad (14%).

En cuanto al **ámbito Salud**, una vez más, CABA aparece ocupando el primer puesto, posicionada primera en cuatro de las cinco variables que componen el ámbito, mientras que en la variable Población no cubierta con obra social o plan médico (porcentaje) aparece tercera. Luego le siguen en el ámbito, Tierra del Fuego, La Pampa y la provincia de Córdoba. Vale resaltar, que a pesar de ocupar el segundo puesto en el ámbito, Tierra del Fuego ocupa el último puesto en cuanto a Camas hospitalarias cada 1.000 habitantes. Son las provincias de Jujuy, Chaco y Formosa las que ocupan los últimos lugares en el ámbito de Salud. Chaco cuenta con el mayor porcentaje de población que no cuenta con cobertura médica (47,4%), en contraste con la provincia líder en la variable en donde tal porcentaje alcanza solo al 6,7%. De igual forma, en CABA se observan quince médicos cada mil habitantes, mientras que en Córdoba, la provincia que le sigue, el valor observado es de seis, es decir, menos de la mitad. Esto refleja la desigualdad existente entre CABA y el resto de las jurisdicciones, pudiendo situar el otro extremo en la provincia de Misiones que tiene un médico cada mil habitantes.

El **ámbito Indigencia** posiciona a Tierra del Fuego, Santa Cruz y CABA en los tres primeros lugares. En Tierra del Fuego, el 2% de la población se encuentra bajo la línea de indigencia al igual que en Santa Cruz, mientras que en Chaco (último a nivel nacional) dicho porcentaje equivale al 17%. Asimismo, Santiago del Estero y Corrientes, las dos anteúltimas, presentan una tasa de indigencia que asciende al 14% y 12% respectivamente.

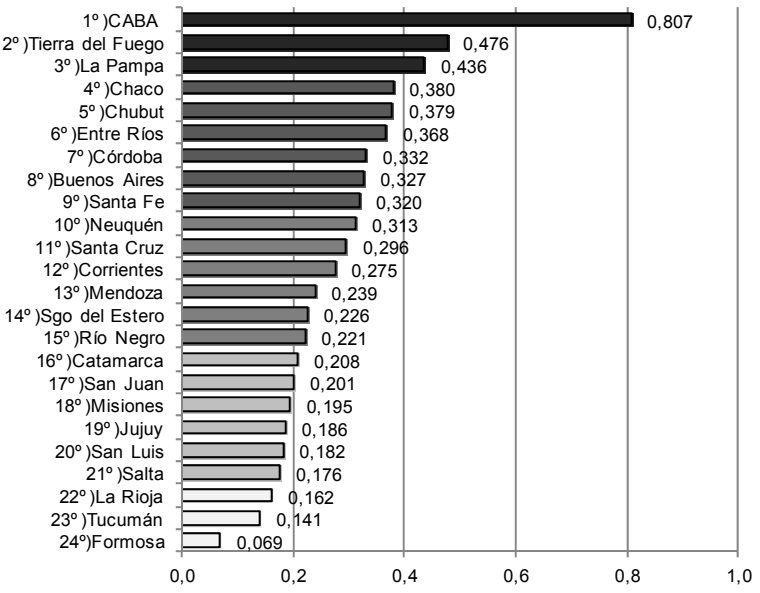
En el **ámbito Compromiso ético y moral**, basada en la encuesta de percepción realizada a empresarios de todo el país, la provincia de La Pampa se ubica en la primera posición, seguida de Corrientes y San Luis. En contraposición, los empresarios de la provincia de Buenos Aires perciben el menor compromiso ético y moral de los ciudadanos y la anteceden Córdoba, La Rioja y CABA. Aquí se destaca cómo, en general, los resultados de esta variable cualitativa no se condice con el comportamiento generalizado en las demás variable.

Por último, el en **ámbito Igualdad de género**, constituido por las variables brecha salarial por sexo y brecha de desempleo por sexo son las provincias de Chaco, Catamarca y Tierra del Fuego las que se encuentran en los primeros puestos. Chaco es la segunda provincia que presenta la menor diferencia relativa entre los salarios masculinos y femeninos, es decir, qué tanto más alto es el salario de un hombre respecto al de una mujer, y además se encuentra

en la cuarta posición respecto a la razón de desempleo femenino y masculino. Por otra parte, San Luis, Chubut y Mendoza son las provincias que ocupan los puestos más bajos. Mientras que Chubut es la provincia que presenta el mayor diferencial entre salarios de ambos géneros, San Luis ocupa la peor posición respecto al diferencial en la tasa de desempleo.

2.4.2: Resultados del factor Empresas

Gráfico 2.3: Factor Empresas. ICP 2015. Valores y posiciones



Fuente: IIE.

Este factor tiene como líder a CABA, con un valor de 0,807, manteniendo su puesto desde la primera medición del ICP. Le sigue en el ranking Tierra del Fuego, aunque bastante atrás como se puede ver en el Gráfico 2.3, ubicándose, en términos absolutos, 0,476 puntos índice por detrás de CABA. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa el primer puesto en tres de los cuatro ámbitos que se incluyen en el **factor Empresas**, mientras que ocupa el segundo en el ámbito Productividad. Lo contrario sucede con las jurisdicciones que ocupan los tres últimos puestos: Formosa, Tucumán y La Rioja, presentando la primera una situación notablemente más precaria que la de las dos últimas en cuanto al factor Empresas. Esto se debe a que Formosa se encuentra última en dos de los cuatro ámbitos.

Se debe destacar que el valor promedio del factor a nivel nacional, que asciende a 0,33, es superado por las provincias que ocupan los primeros siete puestos, esto es el 29,17% de las provincias. A su vez el promedio de este factor es el tercer menor entre todos los factores, por delante de Innovación, Ciencia y Tecnología y Recursos Naturales y Medio Ambiente, reflejando un regular rendimiento general de la actividad empresarial.

En el **ámbito Productividad**, Tierra del Fuego, CABA y Chaco son las provincias que ocupan los tres primeros puestos, las dos primeras obteniendo valores muy similares entre ellas. Contrariamente, Tucumán, Formosa y San Luis se ubican en las últimas posiciones. Las variables que conforman este ámbito son Productividad media del trabajo y Tasa de crecimiento promedio de la productividad media del trabajo. En el caso de la primera variable, la Ciudad de Buenos Aires es la que se encuentra en el primer lugar y Tierra del Fuego le secunda. Por el contrario, la provincia de Chaco se encuentra en el puesto dieciocho, demostrando su baja productividad. Sin embargo, esta provincia se encuentra entre las tres primeras del ámbito debido a

que la productividad ha crecido más que en el resto de las provincias, lo que le permite ubicarse en el primer puesto de la segunda variable. Entre las tres primeras provincias que han mostrado un mayor crecimiento de productividad se encuentran Chaco, Entre Ríos y Tierra del Fuego.

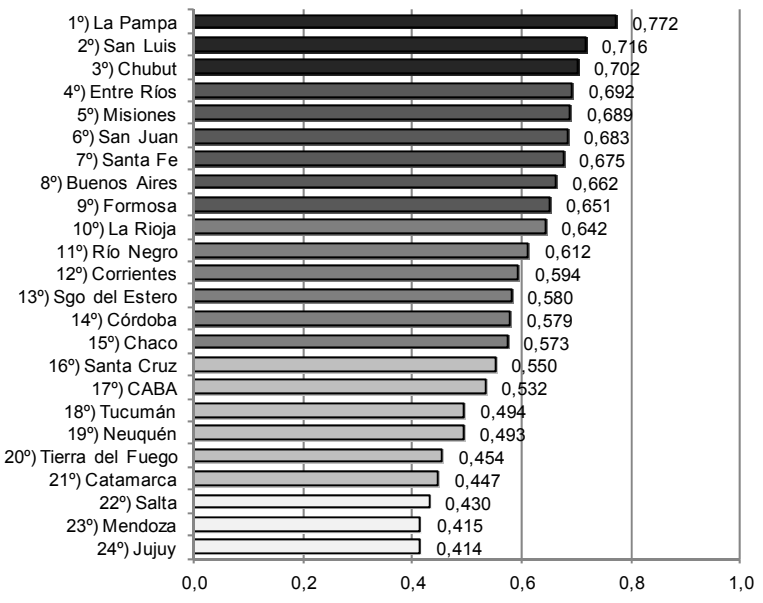
En cuanto al **ámbito Sistema financiero**, CABA, La Pampa y Tierra del Fuego son las jurisdicciones que mejor se posicionan en el ranking. La primera se encuentra en el primer puesto en dos de las tres variables que componen el ámbito, mientras que La Pampa lidera en cantidad de filiales bancarias cada 1.000 habitantes. En contraste, Formosa, Jujuy y San Juan presentan la peor performance.

Respecto del **ámbito Cantidad de empresas**, la heterogeneidad nuevamente se hace presente al presentar CABA 46,4 locales de empresas cada mil habitantes, mientras que sus seguidoras, La Pampa y Tierra del Fuego alcanzan 21,7 y 20,7 respectivamente, es decir no alcanzan al 50% de las que presenta CABA. En otro extremo se encuentran las provincias de Formosa, con 5,4 empresas cada mil habitantes, Santiago del Estero (6,6) y Jujuy (7,4) lo que las posiciona en los últimos lugares.

Por último, el **ámbito Calidad de empresas**, compuesto por variables de percepción, sitúa a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el primer puesto seguida de Neuquén y Mendoza. CABA se encuentra entre los primeros tres puestos de las variables Nivel de Competencia en los Mercados e Importancia de la capacitación de personal, mientras que Neuquén ocupa el primer puesto de esta última así como también de la variable Existencia de mercados potenciales para el desarrollo de nuevas actividades. Por último, Mendoza se encuentra tercera en cuanto a Nivel de competencia en los mercados mientras que lidera el ranking en cuanto a Nivel profesional de los mandos gerenciales. Por otro lado, Tierra del Fuego, Formosa y La Rioja exhiben los puntajes más bajos en el ámbito Calidad de Empresas.

2.4.3: Resultados del factor Gobierno

Gráfico 2.4: Factor Gobierno. ICP 2015. Valores y Posiciones



Fuente: IIE.

El **factor Gobierno** sitúa a la provincia de La Pampa, con un valor de 0,772, en la primera posición seguida de San Luis y Chubut con puntajes de 0,716 y 0,702 respectivamente, las tres provincias se mantienen en el grupo de las provincias de competitividad alta desde 2012 aunque San Luis y Chubut con los lugares invertidos. El valor en el factor de La Pampa casi duplica el alcanzado por Jujuy, jurisdicción que terminó en último lugar. A pesar de esto, comparando con otros factores, no se observa un marcado agrupamiento de regiones en un mismo grupo de desempeño ni tampoco una marcada diferencia entre el primer y el segundo puesto.

El promedio nacional del factor es equivalente a 0,61, el cual es superado por las jurisdicciones que ocupan las primeras diez posiciones.

Respecto del **ámbito Ingresos**, CABA ocupa el primer lugar, seguida de Santa Fe y Santiago del Estero. Las posiciones ocupadas en general en este ámbito son sumamente heterogéneas. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ubica en la primera posición en la variable Autonomía Fiscal, mientras que en cuanto al Stock de deuda pública provincial se encuentra en el puesto número 10 y en Presión Fiscal en el puesto catorce. Por su parte, Santiago del Estero se encuentra entre las tres primeras posiciones de estas dos variables mientras que ocupa el puesto veintiuno en cuanto a Autonomía Fiscal. Las jurisdicciones con peor desempeño son Formosa, Jujuy y Neuquén, contando con los peores indicadores respecto a Autonomía Fiscal y Stock de Deuda Pública.

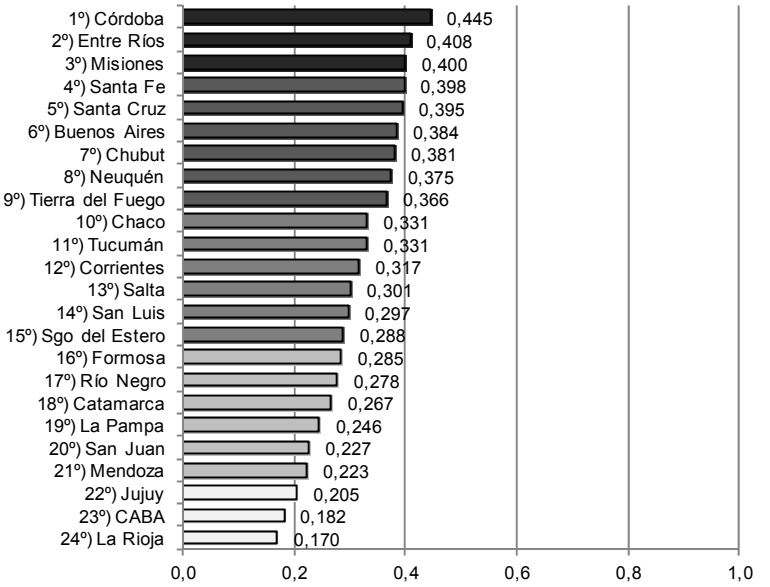
En el **ámbito Gastos**, quienes lideran son las provincia de Formosa, La Pampa y San Luis, seguidas posteriormente por CABA. Asimismo, salvo CABA, estas provincias también ostentan una buena percepción subjetiva relativa a la Calidad de los Servicios y al Apoyo de Actividades Productivas, dos variables que componen el ámbito. Formosa se destaca tanto en Gasto en servicios de seguridad, sociales y económicos como proporción del gasto total como en Apoyo del gobierno provincial a las actividades productivas, mientras que La Pampa en la primera de estas y San Luis ocupa el primer puesto en la segunda. En las últimas tres posiciones del ámbito se ubican Mendoza, Tucumán y Catamarca.

En cuanto al **ámbito Seguridad ciudadana**, Santiago del Estero y Formosa exhiben las dos mejores puntuaciones, seguidas por Misiones. Ambas presentan un bajo número de denuncias de delitos cada mil habitantes (20,98 y 24,24 respectivamente), lo mismo sucede con Misiones que ocupa el tercer puesto en el ámbito. Además, Formosa y Santiago del Estero obtuvieron una buena percepción por parte de los empresarios respecto de la eficiencia del poder judicial, mientras que Misiones se encuentra en la quinceava posición. En contraposición, CABA alcanzó la peor posición al presentar la mayor cantidad de delitos denunciados cada mil habitantes (77,36) y al exhibir una mala percepción de sus ciudadanos respecto de la eficiencia del poder judicial (puesto 21). Las provincias que le anteceden a CABA en el ámbito son Neuquén y Mendoza.

Finalmente, el **ámbito Calidad institucional** sitúa a La Pampa, San Juan y Neuquén en las primeras tres posiciones. La Pampa refleja la mayor participación ciudadana, superando el 80%, tanto en elecciones presidenciales como legislativas, mientras que en San Juan y Río Negro los empresarios encuestados reflejan una mayor Calidad del gobierno en lo que se refiere a su autonomía, honestidad y transparencia. En esta cuestión La Pampa se ubica en la onceava posición. En el otro extremo, son las provincias de Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Salta las que ocupan los últimos puestos en el ámbito. Tierra del fuego ocupa el último puesto en cuanto a Calidad del gobierno mientras que el antepenúltimo en participación ciudadana en elecciones.

2.4.4: Resultados del factor Recursos Naturales y Medio Ambiente

Gráfico 2.5: Factor Recursos Naturales y Medio Ambiente. ICP 2015. Valores y posiciones



Fuente: IIE.

La provincia que lidera el ranking del **factor Recursos Naturales y Medio Ambiente** es Córdoba, principalmente debido a la gran cantidad de Recursos Agropecuarios que posee y al desempeño exhibido en el ámbito Atractivos turísticos en el que ocupa la cuarta posición. En el ranking global del factor, le siguen a Córdoba las provincias de Entre Ríos y Misiones. El valor promedio del índice para toda la nación es de 0,29, el cual es superado por las provincias que ocupan los 14 primeros puestos. Como se dijo antes, este es el promedio más bajo de todos los factores.

Cabe destacar que Córdoba, provincia que ocupa el primer lugar, solo llega a acumular el 44,5% del valor máximo teórico, reflejando ello la regular competitividad generalizada de todas las jurisdicciones dentro del factor al obtener la mayoría puntajes bajos. A su vez, el valor de la provincia supera en 2,6 veces el valor obtenido por La Rioja, provincia que ocupa el último puesto.

Entre las tres provincias que integran el grupo de desempeño bajo del factor se encuentran La Rioja, CABA y Jujuy. Mientras que CABA no cuenta con Recursos Agropecuarios, Mineros y Energéticos, se encuentra en la posición número 16 en el ámbito Ecología y Medio Ambiente y en el número catorce en el ámbito Atractivos Turísticos motivo por el cual no ocupa el último puesto en el factor.

En el **ámbito Recursos agropecuarios**, Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe lideran los tres primeros puestos debido a que poseen la mayor densidad silvoagropecuaria del país, es decir, la mayor superficie implantada con cultivos, forrajeras, frutales, forestales y otros. En cuanto a la existencia ganadera cada 100 hectáreas Buenos Aires ocupa el segundo puesto y Santa Fe y Córdoba el cuarto y quinto respectivamente, mientras que es Corrientes la que lidera el indicador. Por otro lado, CABA obtuvo el último puesto al no poseer existencias ganaderas ni superficie dedicada a la agricultura, le anteceden a ésta las provincias de San Juan y La Rioja.

Por su parte, en el **ámbito Recursos mineros**, la provincia de Catamarca es la máxima líder al obtener un valor índice en el ámbito que supera en 2,73 veces a su seguidora inmediata, Santa Cruz. Ello se debe a las importantes actividades realizadas en la jurisdicción en lo que

refiere a la extracción de minerales metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación. Las últimas posiciones son ocupadas por CABA, Chaco y Formosa, destacándose la primera por no realizar ningún tipo de actividad de extracción minera.

En cuanto al **ámbito Recursos energéticos no renovables**, se destaca que catorce provincias ocupan conjuntamente la última posición debido a que no cuentan con reservas comprobadas de petróleo y gas natural. Por otro lado, las líderes absolutas del ámbito son las provincias patagónicas de Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego. Las otras jurisdicciones con dotaciones menores son La Pampa, Salta, Río Negro, Mendoza, Formosa y Jujuy.

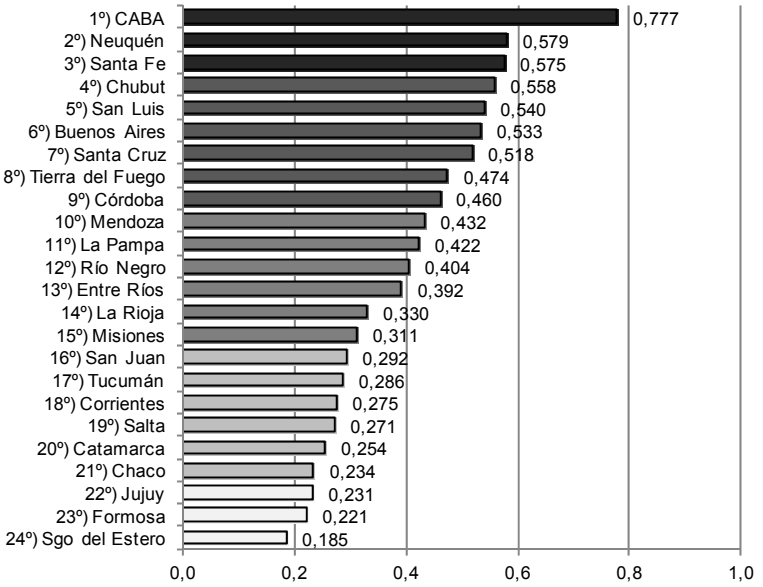
El **ámbito Medio ambiente autóctono** depende principalmente de la superficie de bosques nativos en nuestro país la cual presenta una gran disparidad al existir provincias como CABA con un 0%, mientras que Chaco ostenta un 48,3%, superando en un 15,2% a Formosa, que ocupa la segunda posición. Al mismo tiempo, muestra qué proporción de la superficie de cada provincia se vio afectada por incendios, obteniendo los peores puestos San Luis, La Pampa, Río Negro y Córdoba; mientras que el primer puesto lo ocupa la provincia de Chubut con 0,01% de su superficie afectada por incendios. Por último, el ámbito también exhibe el grado de deforestación de la superficie provincial, donde las provincias que más realizaron esta actividad son Tierra del Fuego, Salta, Misiones y Chaco, manteniendo una notable diferencia entre la primera y las siguientes. Mientras que Tierra del Fuego desforestó un 23,9% de su superficie, las restantes lo hicieron entre un 1,3% y 2,6%. Luego de analizar en conjunto todos estos aspectos resulta que el ámbito es liderado por las provincias de Chaco, Formosa y Santiago del Estero, mientras que los peores puestos fueron obtenidos por San Luis, La Pampa y Tierra del Fuego.

En lo que refiere al **ámbito Atractivos turísticos**, el mismo es liderado por la región patagónica, contando con las cinco provincias de esta región en los seis primeros puestos, los tres primeros lo ocupan: Río Negro, Chubut, Neuquén, luego, en el cuarto puesto le sigue la provincia de Córdoba y a continuación las dos provincias patagónicas restantes: Tierra del Fuego y Santa Cruz. El ámbito se compone solo por un índice de turismo, que contempla tanto la oferta de plazas por habitante como la cantidad de productos turísticos que posee cada jurisdicción. Por otro lado, el desempeño más bajo se observa en las provincias de Chaco, Formosa y Santa Fe.

Finalmente, en cuanto al **ámbito Gestión ambiental**, los primeros puestos son ocupados por San Luis, Tierra del Fuego y Río Negro. El ámbito está compuesto por dos variables obtenidas de las encuestas de percepción, tales como el Grado de conciencia del ciudadano en cuanto al cuidado del medio ambiente y la Existencia de mecanismos para lograr un cuidado eficiente del mismo. En ambas variables San Luis lidera el ranking. En contraposición a estas provincias, Santiago del Estero, Tucumán y Jujuy son las que alcanzaron las últimas posiciones.

2.4.5: Resultados del factor Infraestructura

Gráfico 2.6: Factor Infraestructura. ICP 2015. Valores y Posiciones



Fuente: IIE.

El **factor Infraestructura** sitúa a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como líder del ranking con un valor de 0,777, el cual supera ampliamente a la provincia que la secunda, Neuquén, por 0,198 puntos índice. La tercera provincia en el ranking de infraestructura es Santa Fe. En el otro extremo se encuentra nuevamente Santiago del Estero con un valor de 0,185. La acompañan, en el conjunto de provincias con desempeño bajo, Formosa y Jujuy. Se puede apreciar que la mayor parte de las provincias que se ubica dentro de las de desempeño medio-bajo y bajo son provincias del norte argentino. Entre las provincias de desempeño medio se encuentran algunas provincias del norte así como de la región centro y pampeana. Es interesante notar la gran desigualdad que existe entre las provincias en cuanto a infraestructura representando CABA un índice que supera 4,2 veces el índice de la provincia con peor desempeño.

El valor promedio nacional del factor es 0,399, puntaje superado por las jurisdicciones que ocupan las primeras doce posiciones.

Buenos Aires, Santa Fe y Neuquén obtuvieron los mejores resultados en el **ámbito Infraestructura económica**. Buenos Aires se encuentra en la primera posición de acuerdo al Índice de Conectividad y en la séptima posición respecto al indicador de Generación neta de energía eléctrica per cápita. Neuquén, por su parte, se encuentra primera en este último indicador aunque ocupa la treceava posición respecto a la primera, mientras que Santa Fe ocupa el tercer y doceavo puesto en el Índice de Conectividad y Generación neta de energía eléctrica respectivamente. Las provincias que se encuentran peores posicionadas en cuanto a Infraestructura Económica son Formosa, Jujuy y Catamarca. Vale resaltar que la provincia de Formosa ocupa el último puesto en lo que respecta al Índice de Conectividad, seguida por Jujuy.

En el **ámbito Infraestructura de comunicaciones**, CABA es la primera al alcanzar un puntaje equivalente casi al doble del de su seguidora inmediata, San Luis. A ellas les siguen Neuquén y Chubut. CABA presenta una excelente performance al obtener el primer puesto en todos los aspectos que hacen al ámbito: posee la mayor teledensidad de líneas fijas y móviles cada cien habitantes del país, al mismo tiempo que presenta la mayor cantidad de computadoras y

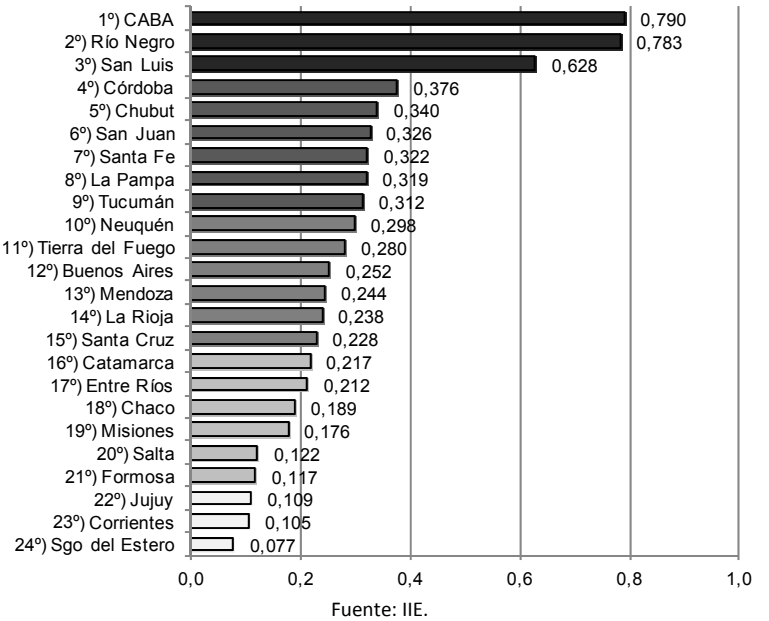
usuarios de banda ancha per cápita. En contraposición, los últimos puestos son ocupados por provincias norteñas: Santiago del Estero, Jujuy, Chaco y Formosa.

En cuanto al **ámbito Infraestructura de vivienda**, nuevamente se encuentra a CABA en la primera posición seguida por Santa Cruz y Tierra del Fuego, en tanto que Buenos Aires, Salta y Corrientes ocupan los últimos puestos. La provincia que lidera este ámbito presenta los mejores indicadores para Porcentaje de Hogares con acceso al agua de red y Porcentaje de Hogares con acceso a la red de desagües y se encuentra segunda en cuanto a Hacinamiento, mientras que en la variable Hogares cerca de basurales se encuentra en la posición número once. Vale resaltar que Tierra del Fuego si bien se encuentra en el primer puesto en lo que respecta a hacinamiento, se ubica en el anteúltimo cuando se analiza la proporción de hogares con acceso a agua de red. En cuanto a Porcentaje de hogares con hacinamiento, las provincias de Tierra del Fuego y CABA lideran el ranking con menos de 3,6% de hogares con problemas de hacinamiento, mientras que Formosa, Salta y Tucumán se encuentran en una peor posición con 10,2%, 8,67% y 7,82% de hogares con hacinamiento. Por otro lado, todas las provincias rondan el 99% o 98% de hogares con acceso al agua de red, exceptuando a Buenos Aires con un 79,13%, ocupando el último puesto de este indicador, mientras que en Tierra del Fuego, que ocupa el puesto anterior, el 96,5% de los hogares tiene acceso a este servicio. Es notable la situación de San Juan, Misiones, Santiago del Estero y Córdoba donde menos del 55% de los hogares posee acceso a la red de desagües, en contraposición al 90% o 99% en los casos de Mendoza y CABA y Santa Cruz respectivamente. Por último, en cuanto a la cantidad de hogares cercanos a basurales, las provincias más desfavorecidas son Corrientes, Salta y La Rioja mientras que las que se encuentran mejor en este tema son San Luis, Misiones y Chaco.

En el **ámbito Calidad de la infraestructura**, los empresarios de San Luis, San Juan (al igual que en 2010 y 2012) y en este caso Santa Fe son los más optimistas en lo que refiere a la calidad de la infraestructura para el desarrollo de nuevas inversiones en sus respectivas provincias. Sin embargo, la situación no es la misma en Tierra del Fuego, Corrientes y La Rioja, donde la percepción es la más desalentadora del país.

2.4.6: Resultados del factor Innovación, Ciencia y Tecnología

Gráfico 2.7: Factor Innovación, Ciencia y Tecnología. ICP 2015. Valores y posiciones



Fuente: IIE.

En el **factor Innovación, Ciencia y Tecnología** se observa la mayor disparidad entre el primer y último puesto. CABA, con un valor de 0,790 supera 9 veces al valor de Santiago del Estero (0,077) que ocupa el último puesto en el factor. Sin embargo, es importante destacar que CABA solo se ubica entre las dos mejores provincias en los ámbitos que no están compuestos por encuestas de percepción, en estos últimos alcanza la quinta y catorceava posición. Además, CABA, Río Negro y San Luis, las tres primeras del factor, se distancian notablemente de las provincias de desempeño medio-alto, al duplicarlas en promedio. Los últimos puestos fueron obtenidos por Santiago del Estero, Corrientes y Jujuy, al presentar muy malas calificaciones en la mayoría de los ámbitos que hacen al factor, sobre todo en Capacidad Académica e Investigación Científico Técnica.

El promedio a nivel nacional del factores de 0,294, siendo el segundo valor más bajo de los siete factores. Este es superado por las primeras diez provincias.

En cuanto al **ámbito Capacidad académica**, Río Negro, CABA y San Luis se sitúan entre las provincias con mayor competitividad al respecto. Ello se ve reflejado en el hecho de que son jurisdicciones con una buena cantidad de personas dedicas a investigación y desarrollo y a que poseen las mayores proporciones de ocupados con nivel educativo superior en disciplinas técnicas. Contrariamente, las provincias norteñas Formosa, Santiago del Estero y Jujuy presentan la peor performance en el ámbito.

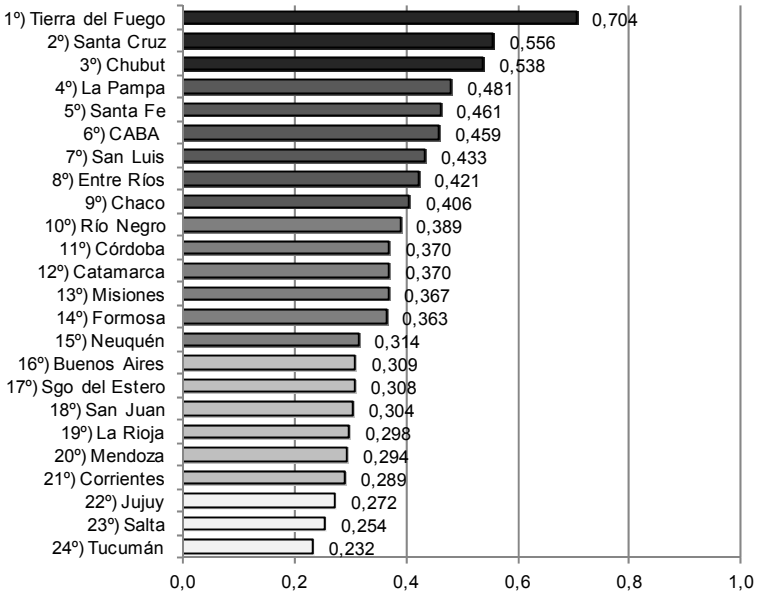
En el **ámbito Investigación científico técnica** se analiza el gasto destinado a actividades de investigación y desarrollo, y el destinado a actividades de ciencia y tecnología. En este marco, CABA, Río Negro y San Luis ocupan los primeros lugares; acumulando entre las tres alrededor de un 33% del gasto en actividades de I+D. Por otro lado, Formosa, Santiago del Estero y Salta, las jurisdicciones peor posicionadas, participan en conjunto solo del 4% del gasto nacional en el mismo concepto.

El **ámbito Innovación empresaria** está compuesto por dos variables obtenidas de las encuestas de percepción que reflejan el grado de actualización tecnológica y el grado de incorporación de ciencia y tecnología en las etapas de producción y comercialización. El ámbito es liderado por San Luis; Neuquén y Chubut, la secundan entre las provincias con mayores puntajes en ambos aspectos analizados. En el otro extremo, con las valoraciones más bajas del país en lo que respecta a la innovación empresarial, se encuentran las provincias de Corrientes, La Rioja y Jujuy.

Finalmente, el **ámbito Fondos para innovación** constituye un análisis respecto del grado de acceso a fondos para el desarrollo de proyectos de innovación donde las encuestas empresariales arrojan que Formosa, San Juan y Tierra del Fuego, se han consolidado llegando a los primeros puestos. Cabe destacar que es un resultado particular en cuanto a que Formosa pertenece al grupo de desempeño más pobre en los restantes ámbitos del factor. Por otro lado La Rioja, Salta y Corrientes exhiben las valoraciones más bajas del ámbito.

2.4.7: Resultados del factor Resultados Económicos

Gráfico 2.8: Factor Resultados Económicos. ICP 2015. Valores y posiciones



Fuente: IIE.

En el **factor Resultados Económicos**, al igual que en 2012, quienes ocupan los puestos del grupo de desempeño alto son Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut. Es importante destacar que las brechas existentes entre la primera y la segunda (0,147 puntos índice) es bastante elevada en comparación con las diferencias entre el resto de las provincias.

El último lugar es ocupado por Tucumán, y a ésta le anteceden Salta y Jujuy. En este caso, el primer puesto supera en 2 veces al último. Además, el promedio del factor es de 0,333 y es superado por las primeras catorce provincias.

El **ámbito Nivel de vida** es uno de los que lidera Tierra del Fuego, siendo sucedido por Santa Cruz y La Pampa. El ámbito está conformado por una tasa de dificultad laboral, el ingreso medio mensual de los habitantes de la provincia y su coeficiente de Gini, como medida de la desigualdad en la distribución del ingreso. Estos datos socioeconómicos muestran heterogeneidades entre provincias y regiones; sin embargo, es marcado el buen desempeño de las provincias patagónicas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en cuanto a la variable Ingreso medio mensual y el mal desempeño de las provincias norteñas. Por otra parte, las provincias de La Pampa, Tierra del Fuego, Chaco y Formosa son las que presentan un menor nivel de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini. En cuanto a la tasa de dificultad laboral, las que presentan mejores indicadores son las provincias de Chaco, La Pampa y San Luis. Entre las provincias con peores resultados en el ámbito Nivel de Vida resaltan Salta, Córdoba y San Juan. Vale resaltar que la provincia de Córdoba es la que presenta una mayor tasa de dificultad laboral, en cuanto Salta el mayor nivel de desigualdad de ingreso entre sus ciudadanos.

El **ámbito Inversión** es encabezado por Formosa y secundado por Santiago del Estero y San Luis. El mismo se mide de acuerdo a la Inversión real directa pública per cápita y ubica a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe (al igual que en 2010 y 2012) y Córdoba entre las de desempeño más bajo. Cabe destacar que la inversión real directa pública per cápita de Buenos Aires, solo equivale a un 3% de la de Formosa, demostrando una evidente heterogeneidad inter-provincial.

En cuanto a las **Exportaciones**, las provincias de Chubut (manteniendo el puesto desde 2012), Santa Cruz y Santa Fe son las que presentan mayor nivel de exportaciones per cápita mientras que las más rezagadas, en sintonía con la medición 2010 y 2012, son Formosa, CABA y Corrientes. En este sentido, las exportaciones por habitante de Formosa representan apenas el 1,04% de las de Chubut.

En el **ámbito Producción**, las jurisdicciones que integran el grupo de desempeño alto son Tierra del Fuego, Entre Ríos y CABA. La primera se encuentra entre los dos primeros puestos de las dos variables que componen el ámbito, Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita y Tasa de crecimiento del PBG, siendo CABA la que presenta el mayor PBG por habitante y Tierra del Fuego el mayor crecimiento del mismo. Vale resaltar el caso de Chaco, que también ha presentado un fuerte crecimiento de su producto ubicando el tercer puesto en dicha variable. Asimismo, Tucumán, San Juan y Mendoza obtuvieron las peores performances en el ámbito Producción.

En relación a la **Estructura productiva**, medida a través del Índice de Concentración Productiva, se aprecia que las provincias más diversificadas en su actividad son Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza mientras que las que se comportan de manera más concentradas son Santa Cruz, Catamarca y Neuquén.

Por último, el **ámbito Perspectivas de desarrollo**, refleja que los empresarios más optimistas en cuanto a las expectativas de desarrollo de su provincia se encuentran en las provincias de San Luis, Formosa y Neuquén, mientras que los más pesimistas pertenecen a las jurisdicciones de La Rioja, Jujuy y Tucumán.

Cuadro 2.8: Posicionamiento de cada jurisdicción en los siete factores y el ICP 2015

Provincia	Factor Personas	Factor Empresas	Factor Gobierno	Factor Recursos Naturales y Medio Ambiente	Factor Infraestructura	Factor Innovación, Ciencia y Tecnología	Factor Resultados Económicos	ICP Global
CABA	1	1	17	23	1	1	6	**1**
Tierra del Fuego	2	2	20	9	8	11	1	**2**
Chubut	9	5	3	7	4	5	3	**3**
Santa Fe	6	9	7	4	3	7	5	**4**
La Pampa	4	3	1	19	11	8	4	**5**
San Luis	14	20	2	14	5	3	7	**6**
Río Negro	5	15	11	17	12	2	10	**7**
Santa Cruz	3	11	16	5	7	15	2	**8**
Córdoba	8	7	14	1	9	4	11	**9**
Entre Ríos	11	6	4	2	13	17	8	**10**
Neuquén	10	10	19	8	2	10	15	**11**
Buenos Aires	17	8	8	6	6	12	16	**12**
Misiones	20	18	5	3	15	19	13	**13**
San Juan	19	17	6	20	16	6	18	**14**
Mendoza	7	13	23	21	10	13	20	**15**
La Rioja	12	22	10	24	14	14	19	**16**
Chaco	24	4	15	10	21	18	9	**17**
Catamarca	13	16	21	18	20	16	12	**18**
Tucumán	18	23	18	11	17	9	24	**19**
Corrientes	21	12	12	12	18	23	21	**20**
Salta	16	21	22	13	19	20	23	**21**
Formosa	22	24	9	16	23	21	14	**22**
Jujuy	15	19	24	22	22	22	22	**23**
Sgo del Estero	23	14	13	15	24	24	17	**24**

Fuente: IIE.

2.5 Resultados globales por región

2.5.1 Regionalización

El Índice de Competitividad Provincial, no solo permite medir los niveles de competitividad de las provincias en términos relativos y observar la evolución de los mismos en el tiempo. También posee el potencial de, bajo un criterio de agrupamiento adoptado por el Instituto de Investigaciones Económicas, analizar la competitividad a nivel regional. Desde 2008 se ha adoptado la siguiente clasificación de regiones en base a un análisis que agrupa a los territorios de acuerdo a un conjunto de características que describen a las regiones y las diferencian entre sí:

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Región Pampeana: conformada por las provincias de Buenos Aires y La Pampa.

Región Centro: conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

Región Noroeste Argentino (NOA): conformada por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca.

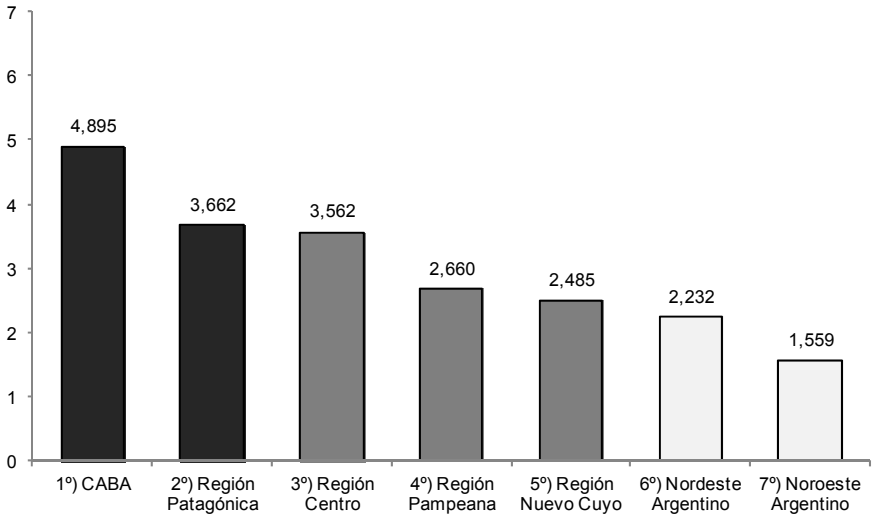
Región Nordeste Argentino (NEA): conformada por las provincias de Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa.

Región Nuevo Cuyo: conformada por las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja.

Región Patagónica: conformada por las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

2.5.2 Resultados Globales

Gráfico 2.9: ICP Global 2015 por Regiones. Valores y posiciones



Fuente: IIE.

En la medición del ICP 2015 se distinguen tres grupos de acuerdo al resultado obtenido por las regiones: aquellas regiones de competitividad alta, media y baja. En línea con lo sucedido en las mediciones anteriores, el primer grupo y el más competitivo está conformado por CABA y la Región Patagónica. Ambas Regiones se encuentran, junto con la Región Centro, por encima del promedio nacional (2,825). Si bien esta última región se encuentra dentro del

grupo de regiones de competitividad media, la diferencia con las otras dos dentro del mismo grupo (Región Pampeana y Región de Nuevo Cuyo) es suficiente para que se ubiquen por encima del promedio nacional del índice regional.

Cabe mencionar que el puntaje obtenido por CABA es mayor a tres veces el que obtiene la región Noroeste Argentina, la cual en esta edición del índice, al igual que en la anterior, se ubica en la última posición y junto a la región Nordeste Argentina (NEA) conforman el grupo más bajo de competitividad.

En el Cuadro 2.9 se observa la posición de cada región discriminado por factor. Los casilleros verdes, amarillos y rojos indican, para cada región, si están mejor, regular y peor posicionadas respectivamente en el índice general regional. Si bien la región de CABA presenta la mejor performance, apareciendo primera en el ranking regional, muestra un mal desempeño en el factor Recursos Naturales y Medio Ambiente (ocupando el séptimo lugar) tal como se espera que suceda, y en el factor Gobierno ocupando el sexto lugar y habiendo descendido dos puesto desde el año 2012. Por otro lado, las regiones peor posicionadas en el índice global no han exhibido un mal desempeño en todos los factores. Sí es el caso de la región NOA que excepto en el caso del factor Recursos Naturales y Medio Ambiente que ocupa el sexto lugar, en el resto ocupa siempre la última posición. Sin embargo, la región Nordeste, si bien forma parte del grupo de regiones de competitividad baja, ocupa el tercer puesto en el factor Gobierno y en el de Recursos Naturales y Medio Ambiente y el cuarto lugar en cuanto a Resultados Económicos.

Respecto de las regiones con un desempeño medio, la región Centro presenta una excelente performance en cuanto al factor Gobierno y aparece en el segundo puesto en el factor Recursos Naturales y Medio Ambiente y en el factor Infraestructura, manteniendo una aceptable posición para todos los demás factores (tercera en todos ellos), al igual que en el índice 2012. Sin embargo, en cuanto al factor Resultados Económicos, la región ha perdido una posición ya que en la edición anterior ocupaba el segundo puesto. En cuanto a la región Pampeana, presenta una desmejora en el factor Recursos Naturales y Medio Ambiente ya que ocupaba el puesto número seis y descendió al quinto puesto. Por otro lado aparece segunda en cuanto al desempeño del factor Gobierno, manteniendo el lugar de 2012; sin embargo, el factor Resultados Económicos la ubica en el sexto lugar. Por último, la región de Nuevo Cuyo, aparece sexta en el factor Empresas y mientras que en el resto de los factores se alterna entre el cuarto y el quinto puesto, pertenecientes a los puestos de competitividad media.

Cuadro 2.9: Posicionamiento de cada región en los siete factores y el ICP 2015

Región	Factor Personas	Factor Empresas	Factor Gobierno	Factor Recursos Naturales y Medio Ambiente	Factor Infraestructura	Factor Innovación, Ciencia y Tecnología	Factor Resultados Económicos	**ICP Global**
CABA	1	1	6	7	1	1	2	**1**
Patagónica	2	4	5	1	3	2	1	**2**
Centro	3	3	1	2	2	3	3	**3**
Pampeana	5	2	2	5	4	5	6	**4**
Nuevo Cuyo	4	6	4	4	5	4	5	**5**
Nordeste Argentino	6	5	3	3	6	6	4	**6**
Noroeste Argentino	7	7	7	6	7	7	7	**7**

Fuente: IIE.

2.6 La evolución de la competitividad en el tiempo: comparación ICP 2008, ICP 2010, ICP 2012 e ICP 2015

En el Índice de Competitividad Provincial de la Bolsa de Comercio de Córdoba, se asume a la competitividad como la capacidad o potencial del sistema económico de una determinada región de alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita de manera sostenida. Esta concepción conlleva una visión dinámica de la competitividad, que promueve un seguimiento continuo de los factores estratégicos que determinan la misma, considerando los potenciales del sistema económico.

El seguimiento de la evolución de los distintos factores que hacen a la competitividad de cada jurisdicción aporta un instrumental para la formulación de políticas públicas. Asimismo, conforma una herramienta importante para sacar a la luz las fortalezas y debilidades de cada provincia. Un análisis detallado al respecto, configura un aporte para definir los lineamientos de políticas necesarios para alcanzar la estabilidad macro y el crecimiento sostenido de la jurisdicción.

A su vez, la competitividad es un concepto de mediano y largo plazo que debe ser analizado a través del tiempo para que todos los agentes involucrados (gobierno, empresarios, instituciones intermedias y ciudadanos) puedan planificar y colaborar en el progreso de su provincia.

Con la elaboración del ICP 2015, el Instituto de Investigaciones Económicas conforma la cuarta medición de los factores estratégicos de la competitividad. A continuación, se presenta la evolución del ICP a partir de las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2015.

2.6.1 Cambios en el ordenamiento del ICP global

Se debe resaltar que las anteriores mediciones del ICP fueron recalculadas con la misma metodología seguida en la medición 2015, incluyendo cambio en fuentes de información secundaria, aplicación de la metodología de estimación del Producto Bruto Geográfico, incorporación de nuevos indicadores y modificación en la forma de medir variables utilizadas en años anteriores. Ello es estrictamente necesario para poder comparar las mediciones a través del tiempo.

Del análisis de la evolución del ICP, plasmado en Cuadro 2.10, se observa que la brecha entre los valores de la jurisdicción que ocupa el primer puesto con quien se ubica en la última posición, ha ido aumentando a lo largo de las mediciones con excepción del último año, cuya diferencia disminuyó exitosamente. Ello refleja que las disparidades entre las provincias más competitivas, recién han logrado descender en la última medición. Entre 2008 y 2010, diez de las veinticuatro jurisdicciones sufrieron una caída en el valor del índice global, entre 2010 y 2012, siete de ellas han perdido competitividad y entre 2012 y 2015 solo seis lo han hecho. Esto muestra una clara tendencia de mejora con el paso del tiempo de la mayoría de las provincias argentinas.

Cabe destacar que a diferencia de lo que se venía observando en anteriores ediciones, en el ICP 2015 se observa no solo una mejora en el desempeño de las jurisdicciones peor posicionadas, sino también una mejora en el puntaje obtenido por aquellas que encabezan el ranking. Así y todo, se deriva la existencia de una mayor equidad interjurisdiccional.

La jurisdicción que encabeza el ranking todos los años, CABA, ganó 0,09 puntos índice entre 2012 y 2015 recuperando lo perdido entre la medición anterior. Por otro lado, se tiene a la provincia de menor competitividad en todas las mediciones, Jujuy, con un avance relativamente importante entre 2008 y 2012 pero más atenuado que en CABA para el año 2015.

Contrastando las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2015, se observa que CABA mantiene el liderazgo absoluto del ICP entre todas ellas, aumentado la distancia con quien la secunda, Tierra del Fuego, en el último año tanto por una mejora de la primera como por una pérdida de puntos de la segunda.

Cuadro 2.10: Cuadro comparativo entre las distintas mediciones del ICP

	Provincia	Valor ICP 08		Provincia	Valor ICP 10		Provincia	Valor ICP 12		Provincia	Valor ICP 15
1°	CABA	4,352	1°	CABA	4,471	1°	CABA	4,376	1°	CABA	4,463
2°	Tierra del Fuego	3,482	2°	Tierra del Fuego	3,801	2°	Chubut	3,389	2°	Tierra del Fuego	3,511
3°	Santa Cruz	3,452	3°	Chubut	3,376	3°	La Pampa	3,320	3°	Chubut	3,434
4°	Chubut	3,348	4°	Santa Cruz	3,295	4°	San Luis	3,279	4°	Santa Fe	3,307
5°	Santa Fe	3,011	5°	La Pampa	3,127	5°	Tierra del Fuego	3,251	5°	La Pampa	3,301
6°	La Pampa	2,990	6°	San Luis	3,037	6°	Santa Fe	3,197	6°	San Luis	3,279
7°	San Luis	2,936	7°	Santa Fe	3,022	7°	Santa Cruz	3,075	7°	Río Negro	3,259
8°	Buenos Aires	2,932	8°	Buenos Aires	2,886	8°	Buenos Aires	3,047	8°	Santa Cruz	3,194
9°	Neuquén	2,896	9°	Córdoba	2,886	9°	Córdoba	2,953	9°	Córdoba	3,103
10°	Córdoba	2,837	10°	Neuquén	2,767	10°	Entre Ríos	2,882	10°	Entre Ríos	2,999
11°	Entre Ríos	2,655	11°	Entre Ríos	2,611	11°	Neuquén	2,813	11°	Neuquén	2,909
12°	Río Negro	2,569	12°	San Juan	2,472	12°	Río Negro	2,749	12°	Buenos Aires	2,890
13°	San Juan	2,520	13°	Mendoza	2,449	13°	San Juan	2,619	13°	Misiones	2,501
14°	Mendoza	2,440	14°	Río Negro	2,394	14°	Mendoza	2,608	14°	San Juan	2,437
15°	Catamarca	2,339	15°	Misiones	2,194	15°	Misiones	2,328	15°	Mendoza	2,396
16°	Misiones	2,107	16°	La Rioja	2,155	16°	La Rioja	2,279	16°	La Rioja	2,343
17°	La Rioja	2,071	17°	Salta	2,058	17°	Tucumán	2,181	17°	Chaco	2,300
18°	Corrientes	2,069	18°	Sgo del Estero	2,016	18°	Sgo del Estero	2,002	18°	Catamarca	2,249
19°	Salta	1,963	19°	Tucumán	2,014	19°	Chaco	1,995	19°	Tucumán	2,204
20°	Tucumán	1,942	20°	Catamarca	1,931	20°	Formosa	1,993	20°	Corrientes	2,186
21°	Chaco	1,916	21°	Corrientes	1,883	21°	Catamarca	1,951	21°	Salta	1,988
22°	Sgo del Estero	1,906	22°	Formosa	1,868	22°	Salta	1,914	22°	Formosa	1,969
23°	Formosa	1,863	23°	Chaco	1,807	23°	Corrientes	1,847	23°	Jujuy	1,870
24°	Jujuy	1,795	24°	Jujuy	1,763	24°	Jujuy	1,650	24°	Sgo del Estero	1,863
	Diferencia V.Máx/V.Mín 2,42 veces			Diferencia V.Máx/V.Mín 2,53 veces			Diferencia V.Máx/V.Mín 2,65 veces			Diferencia V.Máx/V.Mín 2,39 veces	

Fuente: IIE.

Cuadro 2.11: Evolución de las veinticuatro jurisdicciones en el ICP

Provincia	Var. Valor % 2008-2010	Var. % Valor 2010-2012	Var. % Valor 2012-2015	Posición 2010	Posición 2012	Posición 2015
CABA	2,73%	-2,12%	1,98%	=	=	=
Buenos Aires	-1,55%	5,57%	-5,14%	=	=	-4
Catamarca	-17,42%	1,02%	15,24%	-5	-1	3
Chaco	-5,69%	10,39%	15,28%	-2	4	2
Chubut	0,82%	0,39%	1,33%	1	1	-1
Córdoba	1,70%	2,35%	5,08%	1	=	=
Corrientes	-8,97%	-1,92%	18,39%	-3	-2	3
Entre Ríos	-1,64%	10,36%	4,06%	=	1	=
Formosa	0,30%	6,65%	-1,18%	1	2	-2
Jujuy	-1,74%	-6,45%	13,36%	=	=	1
La Pampa	4,57%	6,18%	-0,59%	1	2	-2
La Rioja	4,02%	5,76%	2,80%	1	=	=
Mendoza	0,36%	6,49%	-8,14%	1	-1	-1
Misiones	4,16%	6,08%	7,45%	1	=	2
Neuquén	-4,48%	1,70%	3,39%	-1	-1	=
Río Negro	-6,80%	14,81%	18,56%	-2	2	5
Salta	4,84%	-6,99%	3,84%	2	-5	1
San Juan	-1,89%	5,93%	-6,95%	1	-1	-1
San Luis	3,41%	7,98%	0,01%	1	2	-2
Santa Cruz	-4,53%	-6,68%	3,86%	-1	-3	-1
Santa Fe	0,35%	5,81%	3,45%	-2	1	2
Sgo. del Estero	5,77%	-0,68%	-6,95%	4	=	-6
Tierra del Fuego	9,16%	-14,48%	8,00%	=	-3	3
Tucumán	3,71%	8,33%	1,05%	1	2	-2
La diferencia V.Máx/V.Min entre 2015 y 2012 disminuyó un 9,7%.						

Fuente: IIE.

Evaluando el grupo de las provincias de mejor desempeño, se observa que CABA lidera el ranking en todos los años analizados, siendo secundada por Tierra del Fuego con excepción del 2012, año en que esta última ocupó el quinto lugar reemplazando a La Pampa. Chubut, tercera en el ICP 2015, ha empeorado un puesto en relación al ICP 2012.

Entre las provincias del grupo de buen desempeño, Santa Fe es la que la lidera en 2015 luego de haber mejorado en dos puesto respecto a 2012. En todos los años la provincia ha logrado avances en los valores absolutos del índice. Santa Fe, históricamente ubicada en este grupo, ha logrado recuperar entre 2010 y 2015 las dos posiciones perdidas en 2010 e incluso ascender un puesto más. San Luis, por su parte, hasta 2012 ha mostrado una tendencia ascendente en su posicionamiento en el ranking. No obstante, en 2015 ha tenido una pérdida de dos lugares ubicándose actualmente sexto, aunque aún pertenece al grupo de provincias de buen desempeño. En sentido contrario, Río Negro – séptima – acusa una notable mejora relativa que no solo significa haber ascendido cinco posiciones en el ranking, sino también el haber salido del grupo de desempeño medio al que históricamente ha pertenecido. En contraste,

Santa Cruz que en 2008 se ubicó entre las provincias de mejor desempeño, a partir de 2010 forma parte del grupo de buen desempeño. El deterioro en su competitividad ha sido progresivo aunque con un mayor acento en 2012 con la pérdida de tres lugares. Finalmente, Córdoba se ubica en noveno lugar, manteniendo está posición en todos los años, con excepción del año 2008, medición que la ubicó en el décimo lugar y por ende en el grupo de provincias de competitividad media.

En el grupo de jurisdicciones de competitividad media-baja, Misiones y La Rioja son las únicas provincias cuyos valores índices han ido en ascenso de manera ininterrumpida desde 2008. La primera, luego de liderar el grupo de las provincias de competitividad media-baja en 2008, ha pasado a formar parte de las provincias con competitividad media. La provincia de La Rioja la acompañó en su tendencia, con un avance de un lugar desde la primera medición efectuada. Es llamativo como la provincia de Buenos Aires luego de haber permanecido en el octavo lugar en 2008, 2010 y 2012, en 2015 ha cedido cuatro lugares abandonando de esta manera el grupo de provincias de competitividad media-alta. Entre Ríos (10°) no ha sufrido modificaciones importantes, con una mejora de un puesto entre 2008 y 2015. Neuquén (11°), ha mantenido su lugar desde 2012, posterior a una pérdida de dos lugares desde 2008. San Juan, desde 2010 ha ido cayendo un puesto en cada medición hasta alcanzar el puesto catorce en 2015.

En cuanto al grupo de desempeño medio-bajo, es digno de destacar que en términos absolutos cuatro de las cinco provincias que lo integran han logrado una mejora en la última edición. Mendoza es la única que perdió puntos índices entre 2012 y 2015 lo que implicó una caída de un lugar en el ranking nacional, abandonando así en esta edición al grupo de provincias de competitividad media. Chaco promedia un avance de cuatro lugares desde el lanzamiento del ICP. Si bien Catamarca ha tenido un pésimo desempeño entre 2008 y 2010, hacia 2015 logra ubicarse en el puesto dieciocho con un avance de tres puestos respecto a 2012. Tucumán logró una mejora en términos absolutos todos los años, no obstante, en 2015 esto no ha sido suficiente para mejorar en términos relativos en el ranking. Por el contrario, ha caído dos lugares (19°). La provincia de Corrientes, ha logrado repuntar en 2015 luego de la tendencia declinante observada desde 2008. Cabe destacar que Salta logró dejar el grupo de provincias de peor desempeño para ocupar el último lugar entre las de performance media-baja.

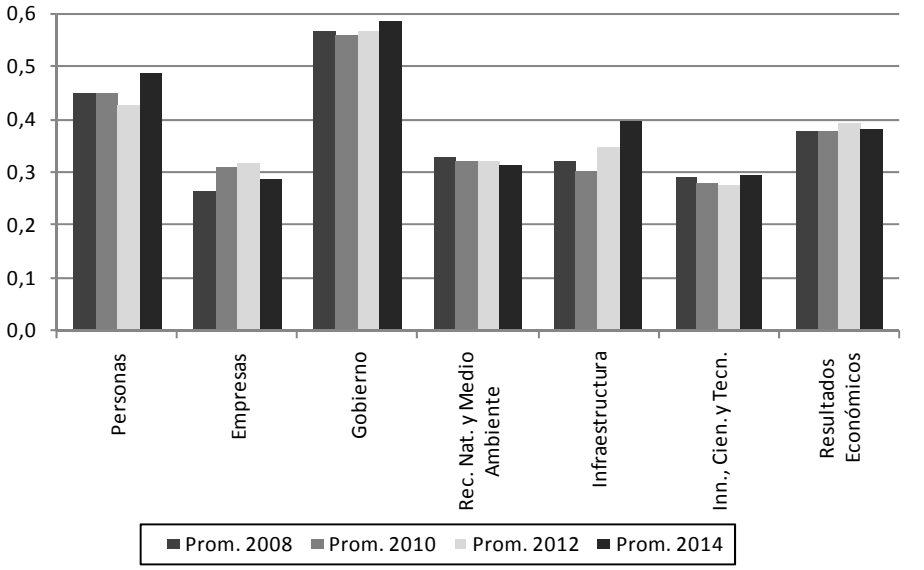
Santiago del Estero, Jujuy y Formosa constituyen el grupo de provincias de peor desempeño. Ninguna se ha mantenido en sus puestos todos los años. Santiago del Estero ha sufrido fuertes variaciones desde la primera medición, habiendo perdido seis lugares en la última y ubicándose en el último lugar del ranking nacional. Finalmente, Formosa ha caído nuevamente en este grupo luego del repunte que había tenido en 2012, año en el que se ubicó en el puesto veinte con un desempeño medio-bajo.

Otro aspecto a mencionar es que entre todas las provincias que en 2012 presentaban una tendencia negativa, solo Santiago del Estero no ha logrado revertirla. Es decir, estas sufren una intensificación en la pérdida de posiciones en el último año.

Por último, se analizará la evolución de todas las provincias en conjunto a partir de los valores promedios que presentaron cada uno de los factores en las cuatro mediciones. El objetivo es tratar de determinar la tendencia que sigue el país a lo largo del tiempo respecto de cada uno de los componentes que hacen a la competitividad.

Finalmente, vale destacar que Córdoba, jurisdicción que se mantuvo en el noveno lugar siempre, ha aumentado de manera continua su valor estandarizado.

Gráfico 2.10: Evolución del promedio nacional de los factores



Fuente: IIE.

En cuanto al comportamiento de los factores, puede apreciarse en el Gráfico 2.10, que no todos siguieron una misma tendencia. El **Factor Personas**, que en la medición 2010 no evidenció cambio alguno en su valor promedio, en 2012 tuvo una pérdida de 0,21 puntos índices para luego en 2015 recuperar dichos puntos e incluso mejorar respecto a su situación inicial. Esta última medición indica que las provincias estaban mejorando en términos de Educación, Trabajo, Salud, Indigencia y Compromiso Ético, Moral e Igualdad de género, contrarrestando la tendencia negativa de 2012.

El **Factor Empresas** que presentaba la tendencia positiva más marcada al exhibir importantes aumentos en su promedio en cada uno de las mediciones, cambia su tendencia en 2015, reflejando una abrupta caída respecto a 2012 aunque manteniéndose por encima del valor promedio inicial.

Tanto el **Factor Innovación, Ciencia y Tecnología** como así también el **Factor Recursos Naturales y Medio Ambiente**, muestran una evolución relativamente estable a lo largo del tiempo al tratarse de dimensiones cuyas variables, en general, son de índole estructural. En el segundo caso, se observa una tendencia ligeramente negativa de solo 0,014 puntos índice entre 2008 y 2015. Mientras que el Factor Innovación, Ciencia y Tecnología ha logrado avanzar en solo 0,02 puntos índices en igual periodo.

Gobierno, es el factor que históricamente ha mostrado un mejor desempeño entre los siete que conforman el ICP. Desde 2010, ha logrado aumentar su promedio de manera lenta e ininterrumpida. Cabe destacar que el **Factor Infraestructura** es el que mayores variaciones ha denotado entre las mediciones y el que más ha avanzado desde 2008 a la actualidad.

Si bien el **Factor Resultados Económicos** es aquel cuyas variables son las de mayor volatilidad al ser muchas de ellas coyunturales, en el Gráfico 2.10 no se observan alteraciones importantes durante las cuatro mediciones.

2.7 Conclusión

La palabra competitividad encierra un concepto complejo difícil de definir. Desde un punto de vista sistémico, la competitividad es una conjunción de factores micro, esto quiere decir capacidad de gestión, estrategias empresariales, gestión de la innovación; cuestiones que tienen que ver con la empresa, con los sectores, pero también suma elementos de nivel meso como son las políticas que tienen que ver, entre otras cosas, con infraestructura, con educación, con salud. Agrega aspectos macros, como es la política monetaria o la política fiscal que lleva adelante un país. Y tan complejo es el concepto que incorpora lo que podríamos llamar un nivel meta, cuestiones culturales, la idiosincrasia, la escala de valores, e incluso estilos de vida.

Desde 2008, el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) propone periódicamente una medición de la competitividad de las provincias argentinas apoyándose en la metodología desarrollada por el gobierno chileno y su Índice de Competitividad Regional de Chile (ICR).

Cada una de las mediciones permite hacer más agudo el análisis, como demostrar la estabilidad del ranking de competitividad de las provincias frente a modificaciones en los ponderadores de las variables, revisión en la metodología utilizada, entre otras cosas. El Instituto de Investigaciones Económicas, considera imprescindible un ajuste continuo en la estructura del índice, adaptando las variables al contexto cada vez más cambiante dada la globalización y ajustando la medición de competitividad a nuevas medidas de sustentabilidad. Las modificaciones incorporadas en el ICP 2015, fueron aplicadas a las mediciones anteriores para mantener la comparabilidad a lo largo del tiempo.

Los resultados del ICP 2015 muestran, en promedio, una mejora en los niveles de competitividad nacional, con un mayor acento en los factores Personas e Infraestructura. Cabe destacar que el factor Gobierno si bien no muestra un avance importante en los últimos años, se trata del factor que más cerca se ubica del máximo teórico. Actualmente, la debilidad más importante a nivel nacional se halla en la dimensión Empresa, última entre los siete factores analizados. Es allí en donde se deben focalizar las políticas para mejorar la competitividad nacional.

Por medio de los resultados expuestos en el presente capítulo, se contribuye con una herramienta importante para mejorar la calidad de las políticas públicas – generando información para la formulación de metas de largo plazo y de planes estratégicos de los distintos niveles de gobierno –, facilitar la inserción argentina en la economía global, apoyar decisiones sobre oportunidades de inversión y propender a un desarrollo geográfico más equilibrado.

3

INTEGRACIÓN

El Corredor Bioceánico Central en la Integración Sudamericana

Capítulo 3: INTEGRACIÓN

El Corredor Bioceánico Central en la Integración Sudamericana[1]

Durante el año 1996 el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba (IIE) incorporó a sus análisis el concepto de lo que hoy se conoce como Corredor Bioceánico Central (CBC). Desde entonces evaluó su impacto económico y el de la Hidrovía Paraguay-Paraná sobre el Cono Sur del continente. En el año 2002 extendió el análisis a las sinergias producidas por la intersección de ambos ejes de integración y desarrollo, tarea realizada en gran parte con las Bolsas de Comercio de Rosario y de Santa Fe y el Consejo Empresario de Entre Ríos en el ámbito de la Región Centro. A veinte años de aquellas primeras iniciativas se confirma la importancia de profundizar los estudios a fin de contribuir a un mayor equilibrio en el progreso económico y social de nuestra región.

3.1 Descripción del Corredor y sus antecedentes

Cuando se analizan las oportunidades de desarrollo en Sudamérica adquiere cada vez más importancia la idea de combinar los atributos predominantes en cada una de las regiones que la componen a fin de obtener los beneficios que otorga una razonable y eficaz integración, buena parte de los cuales han sido hasta ahora desaprovechados por la existencia de numerosas barreras físicas, culturales y administrativas. Un punto de partida para alcanzar las sinergias de la integración es el diagnóstico sobre el estado de situación actual y el bosquejo general de las políticas públicas correspondientes, cuidando entre otros aspectos que las mismas no afecten el arraigo y la identificación de los pobladores con la realidad más próxima que los rodea ni las condiciones del medio ambiente en que se desenvuelven.

Con los estudios y propuestas realizadas a partir de los Ejes de Integración y Desarrollo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA), se avanzó en forma integral sobre los conceptos mencionados en el párrafo anterior, contándose por lo tanto con una herramienta que bien aplicada puede colaborar en expandir el progreso económico y social desde las regiones con mayor desarrollo, generalmente ubicadas en las franjas costeras del litoral marítimo, hacia las más relegadas localizadas en el interior. Entre los diez ejes definidos por IIRSA, se destacan cinco corredores bioceánicos que unen los océanos Atlántico y Pacífico a diferentes latitudes, desde la Patagonia en el sur hasta el límite con la Cuenca del Amazonas en el norte. El que reúne el mayor nivel de valor económico agregado es el "Eje de Integración y Desarrollo Mercosur – Chile" (IIRSA) que coincide aproximadamente con la franja geográfica del Corredor Bioceánico Central (CBC).

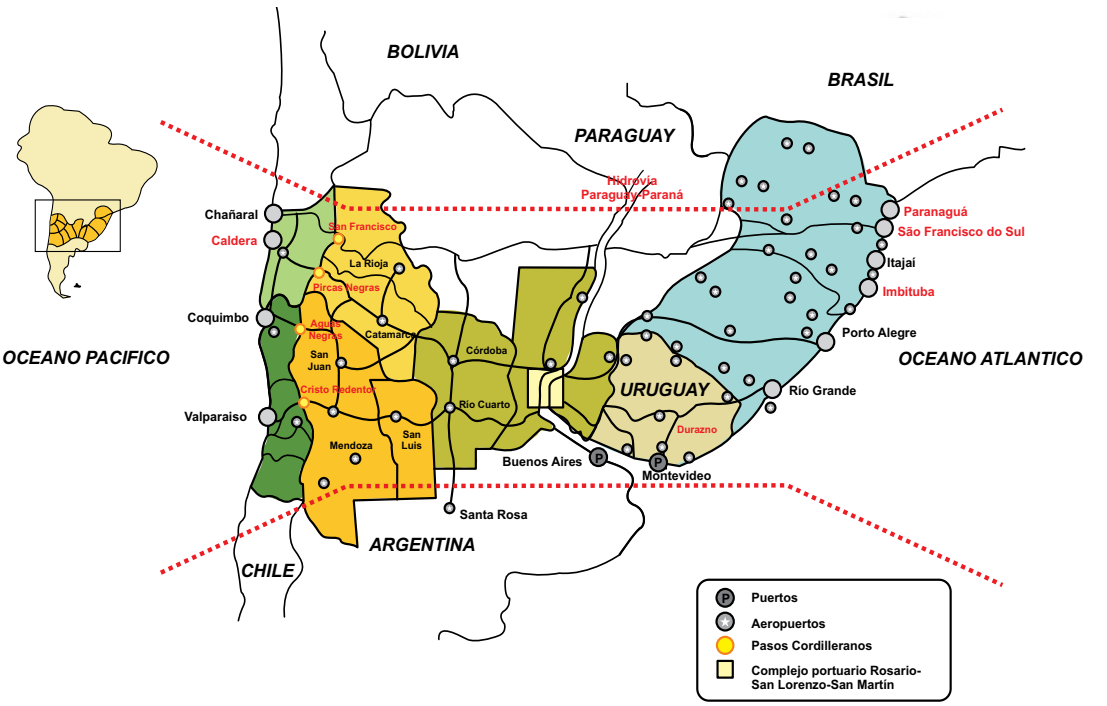
Antes que el Eje Mercosur-Chile fuera formalmente definido a partir de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur (Cumbre de las Américas) en el año 2000, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba (IIE) había definido un área

[1] Este capítulo es un aporte del Lic. Raúl Hermida, ex Director del IIE 1994-2009, y actual miembro del Consejo Asesor del IIE.

geográfica muy similar, realizando diversos estudios sobre las oportunidades de su desarrollo económico. En el año 1996, el IIE denominaba ese eje como el "Corredor de Negocios" y en el año 1997 extendía el concepto en forma más integral definiéndolo como el "Corredor Austral de Crecimiento" (CAC)[2].

El IIE interpretó y evaluó el CAC como un eje de integración y desarrollo compuesto por una sucesión de espacios territoriales entre los que se destacaban los siguientes: a) gran parte de las Regiones Sudeste y Sur de Brasil, b) República Oriental del Uruguay, c) Provincia de Buenos Aires, d) Región Centro (Argentina), e) Región Nuevo Cuyo (Argentina) y f) Regiones IV, V y VI de Chile más su Área Metropolitana.

Mapa 3.1: Una aproximación al territorio del Corredor Bioceánico Central



Fuente: IIE.

En suma, interpretábamos en aquel entonces el CAC como una red de regiones que desde el punto de vista productivo estaban entrelazadas por el asentamiento de los conglomerados productivos y las cadenas de valor de mayor peso en Sudamérica, mostrando una gran diversidad de actividades, capaces de potenciar el intercambio comercial y las inversiones y que se proponían expandir su desarrollo al resto del continente. Tanto el área de influencia como los principales objetivos del Corredor Austral de Crecimiento (CAC) y los del Eje Mercosur-Chile (IIRSA) coinciden aproximadamente con lo que hoy se conoce como el Corredor Bioceánico Central (CBC). En los diversos análisis desarrollados a lo largo de los últimos años se modificó el contorno geográfico del mismo focalizándolo en algunas regiones que lo integran pero sin

[2] "El Balance de la Economía Argentina en 1996", pág. 111 a 147 y "El Balance de la Economía Argentina en 1997", pág. 109 a 158, Instituto de Investigaciones Económicas, Bolsa de Comercio de Córdoba. El CBC continuó tratándose como un tema prioritario a lo largo de las 19 ediciones posteriores del Balance.

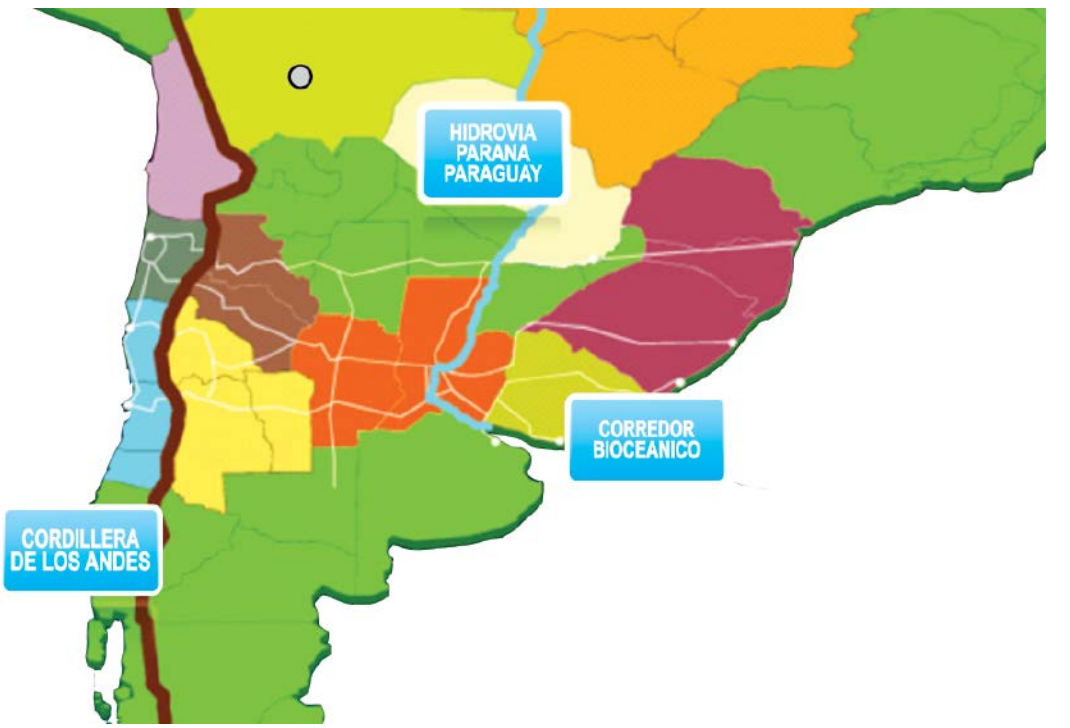
cambiar su estructura básica conformada por la franja horizontal central de Argentina y Chile y su salida hacia el océano Atlántico a través de Uruguay y la región sur y sudeste de Brasil.

3.2 La intersección de los ejes de integración y desarrollo en el Cono Sur

El Cono Sur del continente tiene tres grandes ejes de integración y desarrollo que se muestran en el Mapa 3.2: el Corredor Bioceánico Central, la hidrovía Paraguay-Paraná y la cordillera de los Andes. Los dos bloques económicos del Cono Sur del continente con mayor peso, el Mercosur y la Alianza del Pacífico, deberían realizar mayores esfuerzos para integrarlos, diseñando e implementando una infraestructura física que permita reducir costos logísticos y facilitar el aprovechamiento de las sinergias que surgen al combinar recursos mediante alianzas interregionales de sus subregiones.

El curso del Paraná Inferior cruza el Corredor Bioceánico Central a través del territorio de la Región Centro, recorriendo gran parte de la Pampa Húmeda argentina, con un caudal y profundidad suficientes como para permitir el acceso de buques Pánamax hasta aproximadamente 450 km fluviales aguas arriba desde su desembocadura en el Río de la Plata. Allí se encuentra gran parte de la infraestructura productiva, logística y portuaria que utilizan las actividades agroindustriales de la Cuenca del Plata, especialmente el sector agrícola.

Mapa 3.2: Tres ejes geográficos principales en el Cono Sur del continente.



Fuente: IIE.

Al referirnos al territorio del CBC y a la hidrovía Paraguay-Paraná estamos considerando un área donde se emplaza una de las tierras más fértiles del mundo (Pampa Húmeda), se asienta una de las mayores reservas mundiales de mineral de hierro (El Mutún), una de las cuencas

hidrográficas más extensas y caudalosas (hidrovía Paraguay-Paraná), una de las reservas de agua dulce más importantes del planeta (Acuífero Guaraní) y el mayor humedal del mundo (El Pantanal). Si bien la lista no es taxativa deja pocas dudas sobre el potencial del conjunto y resulta difícil explicar porque no se aprovechan con mayor intensidad las ventajas comparativas disponibles. Es importante mencionar también el potencial económico de la cordillera de los Andes por sus recursos en minería, las especiales condiciones medioambientales de sus valles para la producción frutihortícola y las excepcionales condiciones para impulsar la forestación y la acuicultura al pie de la montaña y sobre la costa del Pacífico.

3.3 Rasgos de la oferta exportable en las regiones que componen el CBC

En una primera aproximación a las características productivas del CBC y a su potencial exportador, pueden distinguirse dos grandes tramos geográficos que lo componen:

1. El Tramo Oeste orientado hacia el océano Pacífico, abarcando dos subregiones: Cuyo en Argentina y la región central de Chile, en las que se destacan un clima árido y seco, propicio para actividades frutihortícolas de alto valor agregado, junto a la existencia de grandes recursos mineros, ubicados mayoritariamente en la cordillera[3].
2. El Tramo Este, cuya infraestructura se inclina hacia el océano Atlántico, donde predomina un clima templado – subtropical húmedo en el caso de Rio Grande do Sul – con condiciones adecuadas para el desarrollo de actividades agrícolas en grandes extensiones. En este tramo se distinguen dos subregiones: la Región Centro de Argentina y la combinación del territorio de la R.O. del Uruguay y el del Estado brasilero de Rio Grande do Sul.

El clima y los recursos disponibles se ven reflejados en los principales rasgos de la oferta exportable, que se presenta más homogénea entre las subregiones que conforman cada tramo.

Chile tiene una gran ventaja competitiva derivada de numerosos acuerdos comerciales y un alto grado de integración y apertura de su economía al resto del mundo, acompañando estos atributos con la fortaleza de las instituciones que regulan y enmarcan la actividad productiva. Sin embargo, la escasez de recursos hídricos en la región central y norte, constituyen una limitación no menor, especialmente considerando las consecuencias del cambio climático.

En la disparidad de fortalezas y debilidades subregionales aparece la alternativa de combinar los recursos y atributos de ambos lados de la cordillera y la posibilidad de construir marcas regionales identificadas con las ventajas comparativas de suelo y clima, tal como el IIE propuso reiteradamente como participante de las reuniones del Comité de Integración Atacalar[4].

Un ejemplo de las oportunidades que podrían aprovecharse en forma más integral surge al comparar la oferta de productos de la minería de Cuyo respecto a la de Coquimbo, donde la

[3] En este capítulo, la Región Central de Chile se considerará solamente a través del análisis de la IV Región de Coquimbo. El propósito de la selección es enmarcar su tratamiento en el ámbito del análisis y las conclusiones obtenidas en el Seminario "Asia: Ventajas del Corredor Bioceánico Central, Chile-Argentina-Brasil" recientemente realizado en Coquimbo. Asimismo, Río Grande do Sul será el único Estado considerado para el sur y sudeste de Brasil.

[4] "El Balance de la Economía Argentina en 2005", Capítulo 9, La Macro Región Atacalar.

primera muestra valores exportables claramente inferiores a la segunda, aun cuando la superficie cordillerana de las dos provincias argentinas es sustancialmente mayor a la de la IV Región de Chile y por lo tanto se supone que contiene un gran potencial aun no explotado (Cuadro 3.1). Más volumen de productos mineros exportados por parte de ambos países permitiría ampliar las oportunidades de agregar valor a las materias primas extraídas y mejorar la logística de ese eje de desarrollo.

El otro tramo del CBC, que se extiende desde el centro del corredor hacia el océano Atlántico, muestra características de suelo y clima bastante similares en las dos subregiones que lo componen. La Región Centro argentina comprende la Pampa Húmeda, que cuenta con un alto nivel de fertilidad en los suelos y una cercana salida de la producción por los puertos del tramo inferior de los ríos Paraná y Uruguay.

En la Región Centro, casi el 66% de las exportaciones provienen de los granos cosechados en su territorio y su posterior procesamiento industrial que les agrega valor al transformarlos principalmente en harinas, pellets, aceites, balanceados y biocombustibles. Las exportaciones de lácteos, carnes y cueros suman otro 4%, completando así un 70% del total que corresponde a las ventas de los productos básicos del sector agroindustrial.

Como puede apreciarse en el Cuadro 3.2, en la subregión conformada por la R.O. del Uruguay y el Estado de Río Grande do Sul (RGDS), el 30% corresponde al complejo de granos, parcialmente procesados, un 20% al complejo ganadero y lácteo, un 6,6% a tabaco y sucedáneos y un 4% a madera, celulosa y sus manufacturas. En total esa región suma un 61% de las exportaciones que provienen de la agroindustria, un porcentaje un poco inferior al de la Región Centro, pero con una mayor diversificación de productos.

Además, las dos regiones que componen el tramo del CBC ubicado hacia el este con salida por el océano Atlántico, exportan productos netamente industriales tales como vehículos, maquinaria, motores y autopartes. En la Región Centro se destaca la exportación de cajas de cambio y en el caso de RGDS el rubro maquinaria, calderas y reactores nucleares. Si se suman estos rubros, que se engloban principalmente dentro de la metalmecánica, se alcanza alrededor del 10% del total exportado por cada una de las dos regiones.

Cuadro 3.1: Oferta exportable de Coquimbo y Cuyo

	Exportaciones de Cuyo (Argentina) -Año 2013-			Exportaciones Región de Coquimbo (Chile) -Septiembre 2012/Agosto 2013-	
	Rubro	Mill. US$		Rubro	Mill. US$
1	Oro	1.306	*1*	Mineral de cobre y concentr.	3.873
2	Vinos	795	*2*	Oro	355
3	Otras Frutas y Verduras	212	*3*	Mineral hierro y concentrados	267
4	Maíz, Soja Sorgo, Maní y otros	211	*4*	Cobre refinado y aleaciones	229
5	Jugo de uva (mostos)	211	*5*	Uvas fresca o secas	213
6	Máquinas, partes y accesorios	210	*6*	Pescados, mariscos y otros	59
7	Ajos	124	*7*	Cítricos	55
8	Uvas secas y frescas	93	*8*	Frutas, flores y otros	38
9	Compresas, tampones y pañales	77	*9*	Algas frescas, refrigeradas	32
10	Carne deshuesada	58	*10*	Vinos, mostos y otros	32

11	Aceitunas	53	*11*	Paltas	23
12	Alimentos para animales	49	*12*	Sulfatos, alumbres y otros	14
13	Medicamentos	41	*13*	Crustáceos preparados y otros	4
14	Cal	33	*14*		
15	Otros	661	*15*	Otros	69
	Total	4.134		Total	5.260

Fuente: IIE sobre la base de Cámara Argentina de Comercio y Servicio Nacional de Aduanas (Chile).

Cuadro 3.2: Oferta exportable de Región Centro y la R.O. del Uruguay + Río Grande do Sul

Exportaciones de Región Centro (Argentina) -Año 2013-			Exportaciones de la R.O. Uruguay + RGDS -Año 2013-		
	Rubro	Mill. US$		Rubro	Mill. US$
1	Harinas y pellets de soja	8.257	*1*	Semillas y frutos oleaginosos	5.866
2	Aceites	3.031	*2*	Carnes y prod. origen animal	3.789
3	Maíz	2.555	*3*	Tabaco y sucedáneos	1.901
4	Habas de soja	2.131	*4*	Vehículos y autopartes	1.576
5	Vehículos	1.669	*5*	Plásticos y sus manufacturas	1.208
6	Cajas cambio, motores, autopart.	947	*6*	Residuos industria alimenticia	1.203
7	Biodiesel y sus mezclas	890	*7*	Madera, celulosa y manufact.	1.170
8	Lácteos	711	*8*	Cereales	1.022
9	Maníes con y sin cáscara	605	*9*	Máquinas, calderas, reactores	997
10	Carnes y cueros	432	*10*	Productos lácteos	963
11	Arroz, Trigo y Sorgo	367	*11*	Pieles, cueros y manufact.	949
12	Prep. alimentos para animales	258	*12*	Productos químicos orgánicos	539
13	Frutas	59	*13*	Calzados, polainas y otros	516
14	Tableros de fibra	35	*14*	Arroz	513
15	Otros	5.147	*15*	Otros	6.484
	Total	27.481		Total	28.697

Fuente: IIE sobre la base de CAC (Info-just y CEP), http://aliceweb2.mdic.gov.br, FEE, Uruguay XXI.

A pesar de la similitud en la estructura exportadora comparada, se encuentran algunos productos identificados con una u otra región que pertenecen a conglomerados productivos o "clústeres" específicos, como el caso de productos químicos y calzado en RGDS o la producción de celulosa en Uruguay.

Si bien este capítulo no pretende profundizar el análisis de las oportunidades de exportación ni efectuar recomendaciones sobre políticas públicas, es importante señalar el escaso avance en la investigación aplicada y en la identificación de los principales obstáculos que finalmente dificultan un mayor volumen de exportación.

Un claro ejemplo es el bajo nivel de conversión de pasturas y granos en carnes y sus manufacturas en la Región Centro cuando se la compara con Uruguay y RGDS. El rubro agregado de Carnes, Cueros y Pieles correspondiente a la región conjunta formada por Uruguay y RGDS alcanza un valor de exportación que representa más de diez veces el de la Región Centro.

Esta circunstancia se produce a pesar de que los rendimientos por hectárea de maíz en esta última son excepcionalmente altos respecto del resto del CBC y su localización es cercana a los puertos de embarque. Siendo el maíz uno de los principales componentes de la alimentación balanceada para la conversión de granos en carnes y teniendo la Región Centro condi-

ciones casi únicas en el mundo para producirlo, sería interesante investigar con profundidad la mejor manera de aprovechar esta ventaja.

3.4 Escollos en el crecimiento del Corredor

La debilidad de las instituciones, los problemas de gobernanza, los desequilibrios macroeconómicos, la pobreza estructural, la escasa apertura de las economías y la falta de una visión de largo plazo que afectan en mayor o menor medida a los países de nuestra región constituyen los principales factores del entorno que obstaculizan el crecimiento de los ejes de integración y desarrollo. Estas deficiencias se reflejan, por ejemplo, en los territorios mediterráneos cuando soportan serios inconvenientes derivados del deterioro y falta de desarrollo de la infraestructura física, lo que aumenta significativamente el costo del transporte en el caso de las mercaderías de gran volumen con relación a su valor de mercado, como sucede con la mayoría de las commodities agrícolas. Los gobiernos nacionales y subnacionales responsables de comenzar a superar estas limitaciones no le otorgan la importancia debida a las obras de infraestructura necesarias, tales como el mejoramiento de la red vial y ferroviaria, los pasos cordilleranos y el dragado de las hidrovías, aun a pesar de las recomendaciones de organismos internacionales como la CEPAL[5]. Lamentablemente, la tendencia a la concentración de la población, los ingresos y las decisiones en los grandes conglomerados poblacionales del litoral y sus zonas cercanas de influencia han restado fuerza a la realización de estas obras.

En las negociaciones entre los gobiernos centrales y los gobiernos sub nacionales del interior para determinar el reparto de los recursos fiscales y la asignación de las partidas presupuestarias destinadas a la obra pública de infraestructura, frecuentemente se pierde de vista la perspectiva de los cambios en las tendencias de la economía global, cuyo impacto sobre el desarrollo trasciende las urgencias políticas de corto plazo.

Como consecuencia de ello, las regiones costeras están desaprovechando la oportunidad de colaborar en la promoción de un hinterland más desarrollado y, a su vez, las regiones del interior no han sabido definir una estrategia conjunta que las fortalezca y les permita una mayor autonomía fiscal con la promoción de nuevos emprendimientos que agreguen valor a su dotación de recursos naturales.

La mayoría de los grandes proyectos de inversión en curso en nuestra región involucran el intercambio intrazona de insumos, productos, tecnología y conocimiento y a su vez flujos de inversiones extranjeras directas generadoras de exportaciones. Dos ejemplos recientes que ilustran esos requerimientos son los proyectos Potasio Río Colorado, a emplazarse en el sur de Mendoza, Argentina, y el de mineral de hierro de El Mutún, en el sudeste de Bolivia. En ambos casos, el menor valor de mercado de las commodities que se aprecia actualmente demandará eliminar las trabas institucionales y políticas más importantes que se enfrentaron hasta el presente, al mismo tiempo que se aumenta el nivel de competitividad de ambos

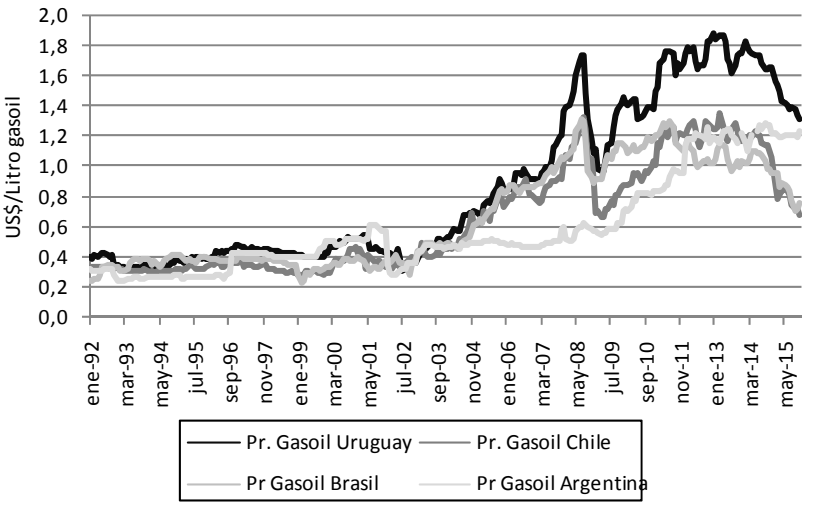
[5] CEPAL recomendó recientemente una inversión equivalente al 6,2% del PIB en la región como necesaria para crear las condiciones de un crecimiento sostenido. El nivel actual ese menor a la mitad de ese porcentaje cuando en los países desarrollados supera el 7%.

proyectos a fin de obtener la rentabilidad necesaria para conseguir el financiamiento requerido.

En ese sentido, el enorme potencial del MERCOSUR y sus instituciones aparece aletargado, al existir sobrecostos e interferencias en emprendimientos que se desarrollan en alguno de los países miembros pero que deben utilizar insumos de otros o compartir logística que tienen diferentes marcos regulatorios. Consensuar las normas ambientales, eliminar las trabas burocráticas, reducir las tarifas del comercio intrazona y coordinar las políticas de promoción de inversiones son algunos de los pasos para consolidar los corredores y las cuencas hidrográficas. Es hora de que los bloques económicos sudamericanos se propongan coordinar políticas macroeconómicas básicas para evitar las disparidades en el desenvolvimiento de cada uno de los países que las integran.

Un ejemplo de las mismas es la evolución de los precios relativos regionales en el caso del diésel, insumo fundamental para la producción y el movimiento de grandes cargas. Como puede apreciarse en el Gráfico 3.1, desde el año 1994 se han producido grandes fluctuaciones en dichos precios relativos, que entre otros problemas ocasionados, dificultan las inversiones a largo plazo.

Gráfico 3.1: Evolución del precio del Diesel (en US$/litro)



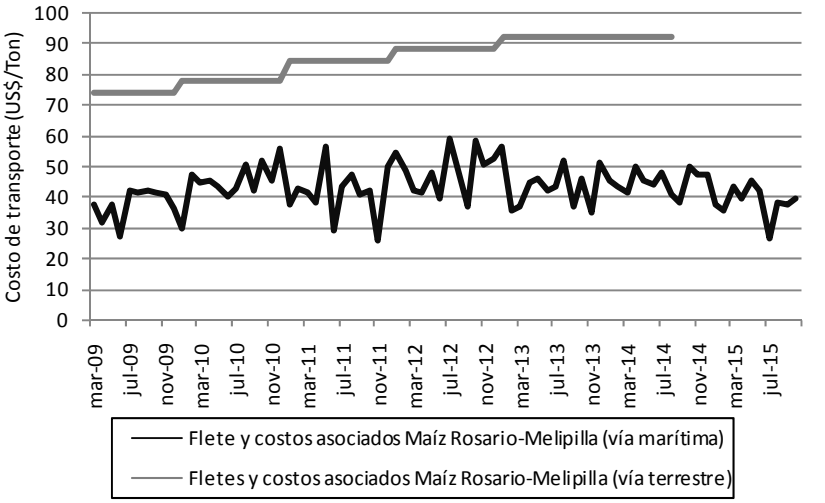
Nota: El precio en US$ de Argentina se estimó sobre la base del dólar oficial.
Fuente: IIE sobre la base de miem.gub.uy, energiaabierta,cne.cl, ibge.gov.br, energía.gov.ar.

La diferencia de precios entre el diésel en Argentina y Uruguay respecto de Brasil y Chile, brecha que asciende a más del 70% en dólares, crea distorsiones en las estructuras de costos que no favorecen a la región. Un ejemplo de la incidencia del costo de transporte puede observarse en el Gráfico 3.2, donde se muestra la evolución del flete para el traslado de una tonelada de granos desde la Pampa Húmeda argentina hasta la región central de Chile.

Si bien es cierto que el costo por tonelada kilómetro del transporte terrestre de grandes volúmenes a granel es alrededor de 18 veces más alto que el que corresponde al transporte marítimo de larga distancia, el primero es eficiente en el caso de productos con un mayor valor agregado que los granos. Sin embargo, concretar esos nuevos flujos de mercaderías

requiere obras de infraestructura que permitan cruzar la cordillera mediante vías férreas aptas para la circulación de trenes con gran capacidad de carga.

Gráfico 3.2: Diferencia de costos de transporte para el despacho de granos desde Rosario (Argentina) hasta Melipilla (Chile)



Fuente: IIE sobre la base de Odepa, Dimeagro y fuentes privadas.

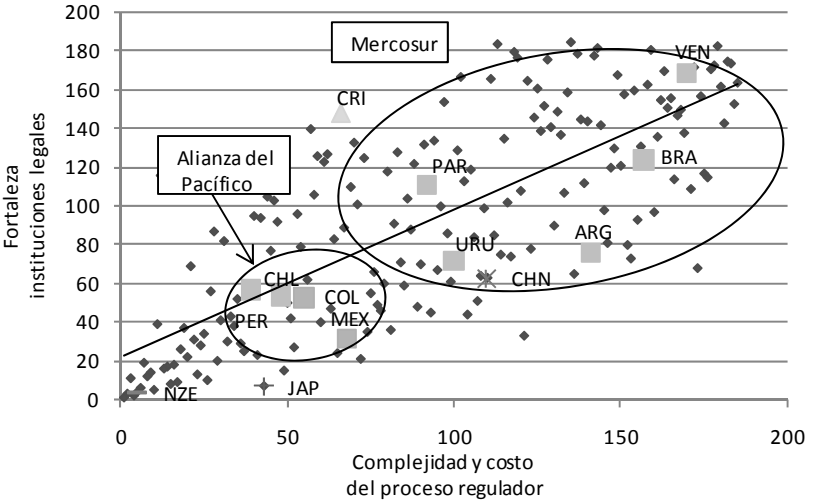
Las pequeñas y medianas empresas que no tienen acceso a complejas estructuras logísticas multimodales serán las más beneficiadas por el desarrollo de una mejor infraestructura de transporte terrestre. Por ejemplo, en los últimos años los productos derivados de la molienda y procesamiento de maíz y soja a una escala pequeña y mediana, radicados en la provincia de Córdoba, utilizaron el transporte terrestre para vender sus productos en Chile, con una desventaja relativa cuando se las compara con las grandes empresas localizadas en los principales puertos fluviales/marítimos.

3.5 Alianzas interregionales en los ejes de integración y desarrollo

Una de las formas de superar los escollos a la exportación actual en el CBC y diversificar la oferta disponible es acelerando el proceso de integración dentro de la propia región. Un indicador que mide la calidad del mismo es el grado de convergencia entre los objetivos y políticas públicas de los miembros integrantes de los dos bloques económicos que predominan en la región: el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Cuando se comparan las disparidades de las principales variables macro y microeconómicas entre los países que integran la segunda, se aprecia que son sustancialmente menores a las del MERCOSUR[6]. Un ejemplo del grado de dispersión en el comportamiento administrativo y en la fortaleza institucional entre los miembros de ambos bloques puede observarse en el Gráfico 3.3.

[6] También lo son los indicadores de gobernanza. Ver "El Balance de la Economía Argentina en 2012", Capítulo 2.

Gráfico 3.3: Indicadores de Competitividad en los Bloques Regionales de la región



Fuente: IIE sobre la base de "Doing Business", BM, 2012.

Si los países del MERCOSUR quieren impulsar la conformación de los Corredores Bioceánicos para acercarse al área del Pacífico, deberían prestar mayor atención a los objetivos de convergencia y reducir las disparidades entre las políticas implementadas por sus miembros. A su vez, los países de la Alianza del Pacífico, en conocimiento de que los mayores asentamientos poblacionales en Sudamérica se ubican hacia la costa del Atlántico, tendrían que acercarse más a ese mercado potencial ofreciéndoles algunas ventajas de su inserción asiática a cambio de una mayor apertura comercial.

Es sabido que la tarea no es sencilla. Por ejemplo, el escollo geográfico de la cordillera de los Andes y las largas distancias junto con las malas condiciones logísticas del empobrecido interior del continente se suman a la falta de conocimiento sobre la realidad económica del interior por parte de las burocracias centralizadas en los gobiernos nacionales.

En este contexto, un gran instrumento que ayuda a superar las dificultades descriptas es la paradiplomacia ejercida por los gobiernos subnacionales en el entorno de las alianzas formadas por jurisdicciones pertenecientes a distintos países. En el Corredor Bioceánico Central existen tres ejemplos que vale la pena destacar: la Región de Atacalar, la Región Zicosur y el Crecenea Codesul[7].

En las numerosas reuniones efectuadas durante los últimos años para impulsar estas alianzas interregionales siempre hubo una buena predisposición y entusiasmo por parte de quienes participaron de ellas. Sin embargo, para concretar los objetivos propuestos será necesario mejorar la eficiencia de las organizaciones involucradas, efectuar un estricto seguimiento de las tareas que se programen y promover con una mayor intensidad la presentación y desarrollo de nuevos emprendimientos tanto públicos como privados.

Un ejemplo de los desafíos del CBC es la necesidad de mejorar las vías navegables en el Cono Sur del continente para competir con el gran desarrollo en marcha de los puertos fluviales y

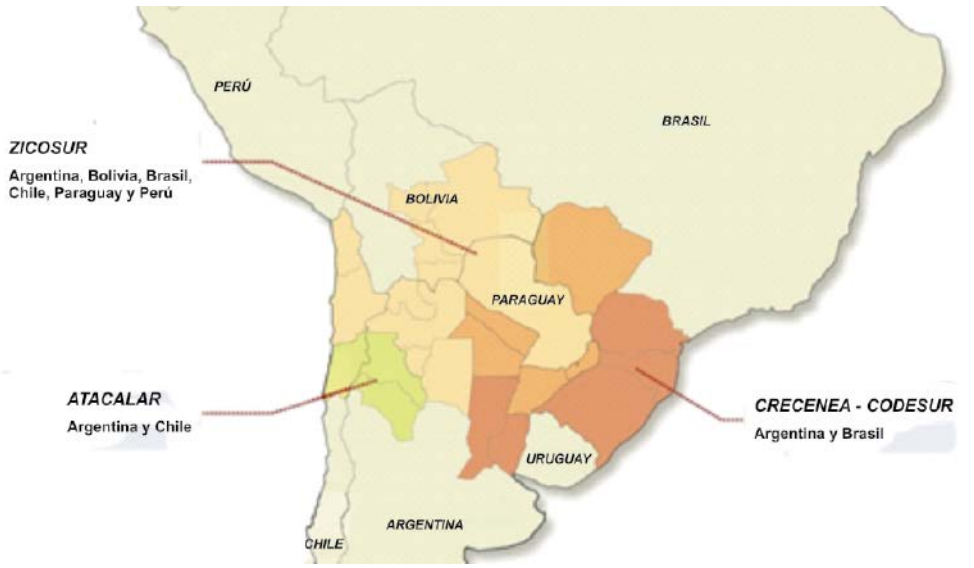
[7] Ver ediciones de "El Balance de la Economía Argentina", IIE, BCC, en www.bolsacba.com.ar y los sitios www.crecenea.org.ar , www.comiteatacalar.cl , www.zicosur.org.ar

marítimos en la región central y norte de Brasil. Las inversiones están siendo llevada para facilitar el transporte de granos, insumos para el agro, combustibles y otros p que se desplazan principalmente por los ríos de la cuenca del Amazonas.

Existen cuatro grandes hidrovías en la cuenca del Plata y el Cono Sur que conviene de con la mayor rapidez y coordinación posible: la Hidrovía Paraguay-Paraná, la Hidrovía Paraná-Tiete, la Hidrovía del río Uruguay y la Hidrovía del Sur, localizada en Brasil y Uruguay (río Cebollatí y las lagunas Merín y de los Patos). El buen funcionamiento de las mismas beneficiará al CBC y a las Alianzas Interregionales generando sinergias entre los diferentes ejes de integración.

En el Mapa 3.3, se aprecia la localización geográfica de los tres ejemplos de alianzas interregionales mencionados anteriormente, en un espacio que involucra a todos los países que componen el Cono Sur del continente. Es enorme la tarea a realizar para una efectiva concreción de los principales objetivos propuestos, pero con la puesta en marcha de estas tres alianzas se han dado los primeros pasos con el antecedente histórico de una experiencia que fue exitosa en economías más desarrolladas.

Mapa 3.3: Alianzas Interregionales en Sudamérica



Fuente: IIE.

3.6 Consideraciones finales

Desafortunadamente, muchas veces se subordinan los objetivos de la integración regional a la solución de las urgencias que plantean las crisis económicas recurrentes que afectan a la región. Habiéndose demorado la puesta en marcha de un mercado común regional y exacerbado las disparidades económicas y sociales a lo largo de los últimos años, se hace cada vez más imperioso acelerar la colaboración entre los sectores públicos y privados para diseñar programas que apunten a la convergencia económica.

Los corredores bioceánicos tienen la ventaja de facilitar el intercambio y, por lo tanto, de promover el crecimiento de los conglomerados productivos y las cadenas de valor. Fortalecerlos es contribuir al nacimiento de un sano regionalismo que a través de la competencia permitan superar la desventaja en el nivel de crecimiento económico sudamericano cuando se lo compara con gran parte de las regiones más dinámicas de Asia y África.

Por la envergadura, localización geográfica y diversidad de los recursos disponibles, el desarrollo del Corredor Bioceánico Central es una herramienta esencial para el progreso económico y social de la región.

4

SEGURIDAD JURÍDICA

Implicancias económicas de la puesta en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial

Capítulo 4: SEGURIDAD JURÍDICA

Implicancias económicas de la puesta en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial[1]

El presente capítulo tiene por objetivo realizar un análisis del impacto económico del Nuevo Código Civil y Comercial en el desarrollo económico y financiero de nuestro país. Este trabajo no tiene como propósito realizar un análisis jurídico de determinadas partes del Código, materia de juristas especializados, sino que propone centrarse en el análisis sobre el modo en que el Código puede favorecer y/o dificultar el desenvolvimiento de los negocios y la actividad económica y qué interrogantes se abren a partir de la reforma. Por supuesto que el abordaje de este tema no es exhaustivo ni se agota en este trabajo, y presenta un enfoque que espera contribuir al debate y la construcción de nuestro esquema jurídico y económico. La elección de los puntos a desarrollar se debe a la relevancia que el tema en sí tiene en el plano económico o bien por la magnitud de la reforma en un tema que desde el punto de vista económico resulta relevante. En consecuencia, los puntos a desarrollar son: (1) La moneda en el nuevo Código Civil, (2) Contratos bancarios, (3) El patrimonio como función de garantía y (4) Fideicomiso

4.1 La moneda en el nuevo código civil y comercial

Comenzamos por aquí porque vivimos en un país que recurrentemente pone en marcha políticas monetarias y fiscales inconsistentes, es decir insostenibles en el tiempo, provocando el deterioro sistemático del valor de nuestra moneda. Esto se traduce en inflación y devaluación. En este contexto, la falta de un marco jurídico adecuado que permita reflejar en el tiempo el valor real de los bienes y servicios, como así también sus precios relativos, exacerba la inestabilidad económica. Así, se generan transferencias de riquezas y asimetrías entre las partes que firman un contrato.

La prohibición de indexar se mantiene desde el dictado de la Ley 23.928 (Ley de Convertibilidad) que se estableció en su artículo 7º. Esta norma no fue derogada por la Ley de emergencia 25.561 de 2002, sino que fue ratificada en su vigencia con una modificación quedando redactada como seguidamente se transcribe:

Artículo 7° — El deudor de una obligación de dar una suma determinada de pesos cumple su obligación dando el día de su vencimiento la cantidad nominalmente expresada. En ningún caso se admitirá actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas, cualquiera fuere su causa, haya o no mora del deudor, con las salvedades previstas en la presente ley.

[1] Autores: Lic. Sergio Podingo, Dr. Ramiro Sosa Navarro. Agradecemos a todos aquellos a quienes hemos consultado, colegas, abogados y economistas, gente de bancos, del mercado y del sector empresario, entre otros. Agradecemos especialmente a Rosario Allende Posse por su contribución en el análisis jurídico de estos temas.

Esto implica que la prohibición de indexar se mantiene por una norma que tiene la misma categoría del Código Civil[2], pero que está fuera de su cuerpo normativo. Debido a la inflación que padece el peso argentino, el mismo se ha convertido en una moneda de baja calidad que solo sirve para las transacciones corrientes. Es decir que solamente es útil para las compras al contado o para las transacciones de muy corto plazo. Pero resulta poco útil para las obligaciones a plazo. Esta pérdida de relevancia de la moneda argentina para las transacciones con plazo resulta agravada con esta prohibición en la medida que no exista una alternativa clara. Sin embargo, y dada experiencia traumática de nuestro país tanto en materia de indexación como de dolarización bien vale mencionar el Caso de la Circular 1050.

En primer lugar, la Circular 1050 no fue una cláusula estabilizadora adecuada dado que no sigue la variación de la curva del costo de la vida. Estaba en función de otros parámetros; estaba en función del costo del dinero en plaza, que puede ser muy distinto de la variación de los costos de vida dado por índices tales como salario e inflación. Los datos que toma en cuenta no son adecuados para ser utilizados como cláusula estabilizadora. Esto revela que los datos tomados por la Circular 1050 fueron inadecuados para que funcione como cláusula estabilizadora. A esto se agregaba una segunda falla que estaba dada por su forma de funcionamiento puesto que se realizaba una capitalización mensual de intereses pactada por anticipado, lo cual incumple con el artículo del Código Civil, el 623, que prohíbe el anatocismo. En una economía inflacionaria no podemos dejar de actualizar tanto las deudas como el valor de los bienes y servicios, porque si no se las actualiza no se mantienen constantes dichos valores en el tiempo[3].Podría ser probable que el Nuevo CCyC rechace la indexación como mecanismo de actualización producto de estas malas experiencias e incorrecto uso. Y podría pensarse, por lo tanto también, que buscase privilegiar la equivalencia contractual implícita en la dolarización.

[2] En nuestra opinión profesional, la creación y aplicación del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) en nada altera la esencia de la prohibición de indexar, ni crea una excepción a dicha norma. No solo porque expresamente lo dice el artículo 5º del Decreto 214/2002, sino por una cuestión de lógica financiera. En el año 2002 no había dólares en los bancos. Entonces se decidió la pesificación de los depósitos. Para ello, entre varias alternativas, se optó por aplicar criterios de ortodoxia económica. En primer lugar, los depósitos en dólares se convirtieron a pesos al tipo de cambio oficial al momento del decreto ($1,4 por cada dólar). De ahí en más, se optó por una "renta a tasa positiva" respecto de la inflación, y por eso se creó el CER (que tenia componentes de cobertura inflacionaria), más una pequeña tasa de interés. Por necesidad de Contrapartida (base del negocio bancario), debió aplicarse un criterio de conversión análoga con los préstamos en dólares (haciéndose cargo el estado de $0,4 por dólar), con el mismo criterio de ajuste y con unos puntos más de tasa de interés (garantía de spread). Luego, ante determinados préstamos de índole social (por ejemplo, préstamos hipotecarios de viviendas familiares), el Gobierno decidió subsidiar también el tipo de adecuación del crédito, cambiando el CER por un coeficiente de variación salarial. En realidad, sostenemos que esto no altera la naturaleza de la prohibición de indexar porque (1) era acotado en el tiempo y en el tipo de contratos (financieros) y (2) porque sigue la misma lógica que aún hoy tienen los colocadores de depósitos a plazo fijo, que es, la de obtener rentabilidades positivas con respecto a la inflación.

[3] Puede ocurrir que una de las partes conozca de antemano, debido a su especialización, la posibilidad de saber cómo debía o cómo iba a funcionar una supuesta cláusula estabilizadora que deforma el valor de las deudas, bienes y servicios, y aprovecha la inexperiencia de la contraparte parte. Pero en ese caso se trata de un vicio o una lesión intencional. El problema no se debe al mecanismo de actualización. Por otro lado, en muchas oportunidades, aunque se mantengan los valores estables, puede pasar que para un determinado grupo de trabajadores o empresarios sus ingresos disminuyan a valores constantes producto de una recesión económica, y ese grupo de deudores no pueda cumplir con sus obligaciones. Pero esto es un problema distinto al de la estabilización de la moneda. Tiene que ver con aspectos económicos como la evolución de los distintos sectores económicos y los ciclos económicos de dicha economía.

Sin embargo, y por el contrario, el nuevo Código Civil sancionado recientemente ha optado por volver al nominalismo monetario del viejo Código de Vélez Sarsfield de 1871, que había sido parcialmente abandonado en 1991, cuando se sancionara la ley de Convertibilidad. Esta última, además, pretendió instalar al dólar como una suerte de segunda "moneda" de curso legal en nuestro país. En efecto, para el nuevo Código de 2014, el dólar no sería una moneda sino una "cosa", igual que para Vélez Sarsfield, y por lo tanto, las obligaciones estipuladas en dólares son obligaciones de "dar cantidades de cosas", que pueden cumplirse entregando el "equivalente" en moneda nacional. Vale destacar que considerar la moneda extranjera como una “cosa” presenta limitaciones como el hecho de que las “cosas” no devengan intereses.

La dificultad de este criterio, establecido en el artículo 765 del nuevo Código consiste en determinar en qué consiste ese "equivalente". ¿Cómo se lo calcula? ¿Al tipo de cambio del mercado libre? ¿A cuál de ellos? ¿Al paralelo?, ¿Al contado con "liqui"? ¿Al oficial? Interrogantes que surgen en especial en un contexto económico de restricciones cambiarias y múltiples tipo de cambio[4].

Artículo 765.- Concepto. La obligación es de dar dinero si el deudor debe cierta cantidad de moneda, determinada o determinable, al momento de constitución de la obligación. Si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse dando el equivalente en moneda de curso legal.

Por otro lado el Artículo 766 del mismo código establece el criterio contrario al del 765 que dice que debe pagarse en la especie estipulada sin recurso al pago del "equivalente" en moneda nacional.

Artículo 766.- Obligación del deudor. El deudor debe entregar la cantidad correspondiente de la especie designada.

Ahora bien, ¿cómo lo han resuelto los juristas? Según jurisprudencia, el artículo 765 del Código Civil no resulta ser de orden público y por no resultar una norma imperativa no habría inconvenientes en que las partes, en uso de la autonomía de la voluntad, pacten como dice el artículo 766 del mismo ordenamiento, que el deudor debe entregar la cantidad correspondiente en la especie designada.

Además, los contratos suelen prever la alternativa del pago de la cantidad de pesos equivalentes para comprar bonos cuyo vencimiento fuera en dólares estadounidenses. Esto conduce a un requerimiento de mayor sofisticación en la redacción de cláusulas específicas entre particulares para zanjar diferencias y cubrir eventuales contingencias. Y si se tratase de un contrato entre un particular y el soberano, este debería renunciar a sus derechos si esta bajo legislación local o bien manejarse bajo legislación extranjera.

Sin embargo, pactar en moneda bajo la legislación actual genera también distorsiones. Respecto de la expresión "dar cantidades de cosas" implica por ejemplo que no devenga intereses de ningún tipo, por lo que hay que demostrar un daño y perjuicio en caso de mora, por ejemplo. Por lo tanto, hay aspectos que no quedarán exentos de interpretación de los jueces.

[4] Al momento de la redacción de este capítulo (noviembre 2015).

Adicionalmente, el Nuevo Código Civil y Comercial incorpora normas especiales con relación a la moneda extranjera, como el Artículo 1390 que establece que los depósitos bancarios en moneda extranjera, esto es, en la práctica, en dólares, deben devolverse en la especie designada, es decir también en dólares, y no en el "equivalente" en moneda nacional. Otras normas: Art. 1.408 para el préstamo bancario, Art. 1.409 para el descuento bancario, Art. 1.410 para la apertura de crédito bancario, y Art. 1.525 y 1.527 para el mutuo dinerario.

4.1.1 Sobre las causas de la inflación y la indexación

Desde un punto de vista económico, y desde la óptica que comparten los autores, la inflación tiene origen en dos causas principales: la emisión de dinero para financiar el déficit fiscal y el aumento de salarios no acompañado de incrementos en la productividad. Pero estas dos causas se potencian enormemente por el aumento de la velocidad de circulación del dinero que la misma inflación provoca. Esto implica decir que cuando hay inflación, el público se apresura a gastar más rápido su dinero para proteger su poder adquisitivo, y este patrón de comportamiento, enteramente racional desde el punto de vista individual, retroalimenta el proceso inflacionario.

Pero si por el contrario, se permitieran depósitos a plazo fijo indexados en los bancos o títulos públicos o privados indexados, el público se refugiará y ahorrará alternativamente en estos instrumentos, lo cual quitaría presión sobre la demanda de bienes y la consecuente suba de precios, y de esta manera se lograría un mejor seguimiento de la evolución de los precios. Esta protección del valor del dinero en el tiempo permitiría además que dichas colocaciones (depósitos) se realicen a mayores plazos lo que conduciría a que los bancos busquen colocar esos fondos a través de créditos a plazos más largos, favoreciendo la inversión, el crédito productivo y por lo tanto, la generación de empleo.

La indexación no es una panacea pero tendría la virtud de aumentar la demanda de la moneda indexada. En tal sentido, ayudaría a bajar la velocidad de circulación de la moneda corriente y sería un factor importante en la lucha contra la inflación en la medida que se acompañe de una reducción gradual de la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero, la cual tiene como destino financiar el déficit fiscal.

Vale aclarar además que los fallos de nuestra Corte Suprema anteriores a la ley de convertibilidad eran favorables a la indexación expresando que "el aumento del monto nominal en función de los índices de precios al consumidor no hace a la deuda más onerosa en el origen: solo mantiene el valor económico real frente al paulatino envilecimiento de la moneda".

4.1.2 Conclusiones

La legislación monetaria argentina resultante del nuevo Código Civil finalmente aprobado por el Congreso es susceptible de ganar en claridad dado que por una parte parece moverse en la dirección de la pesificación y el nominalismo y, por otra parte, mantiene vigentes otras leyes que vedan la indexación, todo lo cual desde ya asombra por su falta de coherencia. Luego, plantea excepciones para determinadas operaciones en las cuales las partes firmantes de un contrato se obligan en moneda extranjera aunque esta última no es considerada una moneda

sino una “cosa” con las limitaciones que esto implica. Sin embargo, el tratamiento de los temas o tópicos estrictamente económicos han ganado posiciones dentro de la jerarquía jurídica aportando una mayor estabilidad al sistema económico de nuestro país. Por ejemplo, y tal como hemos mencionado anteriormente, el Articulo No. 1.390 establece que los depósitos bancarios en moneda extranjera (dólares), deben devolverse en la especie designada, es decir en dólares, y no en el "equivalente" en moneda nacional. Dicho artículo forma parte del Código, por lo que no se puede modificar con una Ley, para cambiarlo sería necesario modificar el Código. Esto no solo le brinda una mayor estabilidad y previsibilidad a nuestro sistema económico sino que la presencia de este artículo hubiera modificado la resolución de la crisis argentina del año 2002 a partir de la cual el gobierno llevó a cabo una pesificación asimétrica de los préstamos y depósitos.

4.2 Contratos bancarios

La tendencia a “bancarizar” la mayoría de los movimientos económicos y la tendencia creciente a la utilización de servicios bancarios son notas que resaltan la importancia de una regulación legal de los denominados “contratos bancarios”, tarea que el Código Civil y Comercial (CCyC) desarrolla en los Artículos 1.378 y subsiguientes. En este sentido, el Artículo 1.392 dedicado a los depósitos a plazo dice:

Artículo 1.392:El depósito a plazo otorga al depositante el derecho a una remuneración si no retira la suma depositada antes del término o del preaviso convenido. El banco debe extender un certificado transferible por endoso, excepto que se haya pactado lo contrario, en cuyo caso la transmisión sólo puede realizarse a través del contrato de cesión de derechos.

La norma legal reconoce a favor del depositante el derecho a una remuneración que comúnmente consiste en intereses que se calculan sobre la base del monto depositado y el tiempo del depósito. Ese derecho está condicionado a que el depositante no retire el depósito antes del vencimiento del plazo pactado, regla que estaría indicando implícitamente que el depositante tiene derecho a retirar la suma depositada antes del vencimiento del plazo convenido si renuncia al cobro de intereses por el tiempo que hubiera transcurrido hasta ese momento. Planteado de este modo, esto podría traer aparejado un costo adicional para los bancos que se traducirían en préstamos más caros producto de tener que inmovilizar fondos para cubrir eventuales retiros anticipados.

Sin embrago, esa opción ya estaba prevista en las normativas del Banco Central de modo tal que no debería acarrear un sobrecoste para el sistema financiero esta flexibilidad o beneficio para los depositantes y lo sintetizamos en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.1: Depósitos precancelables y no precancelables

	Transferibles	Intransferibles
Depósitos a plazo	SI	NO
Inversiones a plazo	SI	NO (salvo cláusula de cancelación anticipada)

Fuente: Elaboración propia.

Los depósitos a plazo pueden ser transferibles o intransferibles. Si son intransferibles, no se pueden precancelar antes del vencimiento. Mientras que los depósitos a plazo fijo que son transferibles, sí se pueden precancelar. Esto permite que el banco pueda buscar, a través de la intermediación, una tercera persona que compre ese plazo fijo eximiéndose de tener que contar con fondos propios para responder a una cancelación anticipada.

Las inversiones a plazo son depósitos a más de 180 días para privados, y más de 90 días para sector público y a diferencia de los depósitos, están orientados principalmente al sector corporativo en lugar de individuos. Pero al igual que los depósitos, pueden ser transferibles o intransferibles, pudiendo en este último caso, puede incluir la cláusula de precancelación (solo a partir del día 30 para privados y del día 3 para sector público). Es decir que existe un volumen muy acotado de fondos que los bancos deberían inmovilizar para responder a retiros anticipados o precancelaciones. Esta práctica estaba vigente con anterioridad a la puesta en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial, motivo por el cual se ha reglamentado en el mismo una práctica que ya estaba prevista.

4.3 El patrimonio como función de garantía. Los bienes excluidos

El tema garantía es central en materia económica, ya que esta es indispensable para obtener financiación. Sin embrago, la función de garantía del patrimonio no estaba prevista de manera expresa en el Código de Vélez, si bien surge del juego armónico de múltiples reglas e instituciones. Por ello, en consonancia con el Proyecto del Código del año 1998, se ha considerado conveniente incluirla expresamente en el siguiente artículo:

Artículo 242.- Garantía común. Todos los bienes del deudor están afectados al cumplimiento de sus obligaciones y constituyen la garantía común de sus acreedores, con excepción de aquellos que este Código o leyes especiales declaran inembargables o inejecutables. Los patrimonios especiales autorizados por la ley sólo tienen por garantía los bienes que los integran.

Sin embargo, el hecho de que ahora sea ley lo que era un principio general no provocará variantes en la práctica. No obstante, el principio de la "garantía común" no es absoluto. La segunda parte del art. 242 establece que los bienes del deudor son la garantía común de los acreedores "con excepción de aquellos que este Código o leyes especiales declaran inembargables o inejecutables". Se agrega entre las excepciones el inmueble afectado a protección de la vivienda. A su vez consideramos importante el hecho de que la nueva norma regula la posibilidad de afectar al régimen un inmueble destinado a vivienda, por su totalidad o hasta una parte de su valor.

Finalmente, una consideración especial respecto de los bienes de los particulares afectados directamente a la prestación de un servicio público, ya que el poder de agresión de los acreedores se podría ver limitado en cuanto no pueden perjudicar, en el intento de cobrar su crédito, la prestación del servicio. De hecho, el artículo 243 limita el poder de agresión de los acreedores cuando los bienes que integran la "garantía común" se encuentren afectados a un servicio público.

Articulo 243.- Bienes afectados directamente a un servicio público. Si se trata de los bienes de los particulares afectados directamente a la prestación de un servicio público, el poder de agresión de los acreedores no puede perjudicar la prestación del servicio.

De esta forma, el artículo establece que "si se trata de los bienes de los particulares afectados directamente a la prestación de un servicio público, el poder de agresión de los acreedores no puede perjudicar la prestación del servicio". El Código, si bien no excluye estos bienes de la "garantía común", es cierto que mengua las facultades de los acreedores, ya que ellos no las pueden hacer valer si con su ejercicio lesionan la prestación del servicio. Es más, podría entenderse que si el bien afectado es esencial a la prestación del servicio, aquel queda excluido, puesto que con ello se evitaría un potencial mal mayor derivado de la misma falta del servicio público.

Si bien en una primera y rápida lectura pareciera que es totalmente razonable el procurar la protección del interés general, colocando en un segundo plano al interés individual del acreedor o de los acreedores, podría pasar que las empresas de servicios públicos se vieran en dificultad para conseguir financiamiento, y dado que son intensivas en capital, terminen prestando un servicio de baja calidad y excesivamente oneroso como ya ha pasado en nuestro país. En principio, esta norma podría llegar a traer confusión por lo que sería importante estar atentos a la interpretación que le darán los jueces. Aunque consideramos importante estar atentos al alcance que se le dará a este artículo, creemos que la realidad misma ya le estaba poniendo un límite al cobro de los acreedores de empresas que prestan servicios públicos. Resulta importante aclarar que este tipo de empresas, por la actividad que realizan, ya antes de la reforma del Código recibían una regulación diferenciada por ejemplo en materia de Concursos y Quiebras.

Es por esto que en la actualidad, más allá de la norma incorporada por el 243, los acreedores de empresas prestatarias de servicios públicos ya estaban tomando las medidas necesarias para que llegado el momento de cobrar su acreencia pudieran hacer la misma efectiva. Por ejemplo, mediante la constitución de un fideicomiso sobre la caja o flujo de cobranzas, en otros casos colocan un interventor en el manejo de la caja llevando a cabo el propio acreedor la cobranza de la empresa, separándose, según lo estipulado, su acreencia. Por otro lado, vale destacar que este mecanismo resulta más adecuado dado que en general, los montos de los activos que puede otorgar como garantía real es limitado con relación al monto de las inversiones realizadas.

4.3.1 La importancia del fideicomiso

Dentro de las modificaciones más importantes del nuevo CCyC, están las que se refieren a los fideicomisos. Para poder interpretar adecuadamente las mismas, me ha parecido importante hacer una breve reseña de la historia del fideicomiso en Argentina.

Si bien ya estaba contemplada en el anterior Código Civil, en el año 1995 se promulga la Ley de Fideicomiso mediante la Ley 24.441. Sorpresivamente se la da a llamar Ley de Financiamiento de la Vivienda y Construcción.

Dicen las malas lenguas que esta ley fue impulsada por el entonces ministro Domingo Felipe Cavallo, a fin de sacar de los bancos la presión popular en el pedido de préstamos hipotecarios, dejando saldos prestables en las entidades financieras solo para financiar al Estado.

La ley adolecía de varias falencias, comenzando por su estructura general. Es así como al fideicomiso (dentro de una estrategia general de presunto financiamiento a la vivienda), se lo complementa con el Leasing y las Letras Hipotecarias. Recordemos que poco tiempo después el leasing pasó a tener una ley propia, poco utilizada para viviendas y con un sesgo muy grande para su aplicación en bienes muebles, especialmente automotores. Respecto de las letras hipotecarias, francamente esta figura casi vivió en el ostracismo.

Volviendo al tema de los fideicomisos, la ley tuvo el gran inconveniente que nunca fue reglamentada. Por ello, se dejó al libre albedrío de los profesionales interpretar cuántos tipos de fideicomisos existían y para qué servían. Es así como aparecieron fideicomisos por demás insólitos: deportivos, de resguardo, de garantía, de administración, de inversión, testamentarios, etc., cuando la ley simplemente diferenciaba entre fideicomisos no financieros y financieros.

Y hasta esta diferenciación se presentaba a errores de interpretación: los fideicomisos financieros con emisión de títulos de deuda se confundían con la emisión de obligaciones negociables con garantía fiduciaria, y los de emisión de Certificados de Participación, con la venta de acciones cotizables.

Esto fue así porque era una norma "juvenil" frente a un desafío complejo que planteaba la figura de un patrimonio de afectación basado en la "fe" del administrador. De ahí el nombre de fideicomiso.

Sin embargo, la sanción de una norma al respecto fue muy bien tomada por los especialistas en Estructuras de Financiamiento. "Es un enorme comienzo" manifestaba el Dr. Pablo Aimó, Director de Negocios Fiduciarios del ABN AMRO BANK, una de las bancas fiduciarias más importantes del mundo que en ese entonces tenía presencia en Argentina.

Tal fue la importancia de la sanción de esta figura que pocos años más tarde la República Oriental del Uruguay promulgaba una ley similar. Eso sí, ya modificando ciertos aspectos que significaron un avance en el uso de la misma y que fueron tomados a posteriori en la sanción de nuestro actual CCyC.

Lejos de lo previsto, salvo en contadas excepciones, la figura no fue utilizada como instrumento financiero en sí. Los primeros años se generalizaron los fideicomisos de garantía. Es así como en nuestra Ciudad se utilizó la figura para avalar un financiamiento del Estado con el Credit Suisse First Boston y para capitalizar al Banco de la Provincia de Córdoba conforme a lo exigido por la Resolución 747/98 del B.C.R.A.

Los años posteriores mostraron un verdadero bastardeo de la figura (especialmente por la falta de reglamentación que anunciábamos precedentemente) por parte de algunos desarrollistas, que la utilizaron para pisar tierras, asegurarse rentabilidad, pero dando pocas garantías a los adquirentes.

Y esto desnaturalizó totalmente la figura, que tiene como eje un negocio de "fe" hacia el fiduciario, y una contrapartida sancionatoria de que el mismo "actúe con la prudencia del buen hombre de negocios que se basa en la confianza depositada en él".

Las modificaciones del nuevo CC y C no solamente plantean un salto de calidad normativa de la figura, sino una "maduración" de la misma, tomando e interpretando los errores evidenciados en el pasado y corrigiendo la mayoría de ellos (aunque no todos).

Lo primero que debemos decir es que la figura del fideicomiso deja de ser una "ley específica" y pasa a formar parte de un orden de normas jurídicas sistematizadas, concentradas y universales como lo refleja típicamente un Código. Y esto no es un dato menor. Lejos de la necesidad imperiosa de armar una reglamentación que trate de abarcar todos los aspectos que permitan la aplicación de una norma, pertenecer a un código posibilita un tratamiento transversal de interpretación, apoyándose en otras partes del CCyC (Contratos, Derecho Sucesorio, etc.) para lograr un plexo legal de interpretación.

Cabe resaltar que el nuevo CCyC sigue manteniendo la génesis contractualista del fideicomiso pero incorpora una posibilidad que antes no existía y que ha causado más de un dolor de cabeza a los estructuradores de fideicomisos: la "promesa" de transmisión de un bien en propiedad fiduciaria (art 1666). Es así como la norma establece "*Hay contrato de fideicomiso cuando una parte, llamada fiduciante, transmite o se compromete a transmitir la propiedad de bienes a otra persona denominada fiduciario, quien se obliga a ejercerla en beneficio de otra llamada beneficiario, que se designa en el contrato, y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fideicomisario.*".

Y esto es importante ya que el art. 1º de la Ley 24.441 establecía que solo había fideicomiso cuando una persona (fiduciante), transmitía la propiedad fiduciaria a otra (fiduciario), lo que traía una marcada incoherencia a la hora de gestionar el CUIT de un fideicomiso (especialmente cuando el bien fideicomitido era un inmueble): la AFIP no otorgaba el CUIT hasta que el bien no estaba transferido, y el Registro de la Propiedad no te inscribía el inmueble hasta que no tuviera el CUIT. Misma complicación se evidenciaba cuando el bien que quería transferirse era dinero, ya que los Bancos no habilitaban la cuenta para depositar estos fondos hasta no contar con el CUIT, y AFIP no lo otorgaba hasta que no estuviera el dinero depositado en cuenta.

Otro aspecto muy importante de la nueva normativa, es que el fideicomiso pasa a ser "Registral" en dos aspectos:

En lo que al Contrato se refiere, ya que conforme el art 1669 del CCyC, el mismo debe inscribirse en Registro Público que corresponda ("*El contrato, que debe inscribirse en el Registro Público que corresponda, puede celebrarse por instrumento público o privado, excepto cuando se refiere a bienes cuya transmisión debe ser celebrada por instrumento público. En este caso, cuando no se cumple dicha formalidad, el contrato vale como promesa de otorgarlo……")*.

Cualquier limitación que tenga el fiduciario de disponer o gravar los bienes fideicomitidos, cuando los mismos sean Registrales, debe ser inscripta en los registros pertinentes. Recordemos que, conforme el art 1688, lo general es la libre disposición. Toda limitación a esto debe ser inscripto ("*El fiduciario puede disponer o gravar los bienes fideicomitidos cuando lo requieran los fines del fideicomiso, sin que sea necesario el consentimiento del fiduciante, del benefi-*

ciario o del fideicomisario. El contrato puede prever limitaciones a estas facultades, incluso la prohibición de enajenar, las que, en su caso, deben ser inscriptas en los registros correspondientes a cosas registrables……...")

Yendo al primero de los puntos, una primera lectura rápida de lo normado parecería ser una muy buena noticia y un aporte a la transparencia del proceso fiduciario. Quien ha tenido contactos habituales con fideicomisos, especialmente de desarrollos inmobiliarios, sabe perfectamente la suerte de "oscurantismo" que existía respecto de los términos del contrato de fideicomiso y los derechos que poseían los adquirentes de propiedades en esas condiciones. Quien era titular de la tierra, si todos los beneficiarios tenían la misma prioridad frente a la liquidación del fideicomiso, todos estos eran temas que parecían mantenerse en absoluto secreto. Ni hablar de las garantías frente al fracaso del emprendimiento, tema que desarrollaremos más adelante.

Sin embargo, no todos los autores lo ven de la misma manera. En un extenso trabajo publicado en la edición de La Ley el 15/12/2015, los reconocidos y prestigiosos profesionales Kiper y Lisoprawski manifiestan que esta medida es una suerte de "injerto" al texto, apartándose de lo propuesto por la Comisión Redactora. No solo no se establece un Registro, sino que no se avanza respecto de que efectos produce la falta de registración. No vaya a ser que – so pretexto del referido agregado – se ponga en duda la separación patrimonial y sus efectos en caso de incumplimiento de este requisito, ya que se estaría impactando de muerte sobre la columna vertebral de esta figura.

Para colmo, la Inspección General de Justicia, arrogándose competencia jurisdiccional, trató de reglamentar el instituto mediante la Resolución General 7/15 (fundamentalmente para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Esto fue rápidamente rechazado, por ejemplo, por la IPJ de Córdoba, que mediante Resolución de fecha 6/10/2015: (i) estableció que es de su competencia reglamentar el tema registral dentro de la Provincia; (ii) que queda claro que deberá crearse un Registro específico y establecer de qué órbita, dentro de la Administración Pública Provincial, dependerá el mismo; (iii) que la falta de precisión de la norma (art 1669) "impide a esta área reglamentar sobre este punto, ya que sería arrogarse facultades legislativas lo que resultaría inconstitucional"; (iv) que el mismo art 148 del CCyC establece que el contrato de fideicomiso no crea una persona jurídica como para considerar una ampliación de la competencia registral de la IPJ sobre este punto; (v) que lo establecido en la Resolución 7/15 no resulta vinculante ni como antecedente válido, toda vez que la competencia registral es competencia de las provincias.

En resumen, los autores señalan la falta de seguridad jurídica que puede acarrear distintas consideraciones sobre este punto, en las diferentes jurisdicciones provinciales.

En lo que sí hay opiniones coincidentes, es en la importancia registral del segundo punto. Muchas veces los fiduciarios de fideicomisos gravan los bienes fideicomitidos con garantías reales, sin tener el adecuado conocimiento el acreedor garantizado si el fiduciario tenía atribuciones plenas para esto.

Otro aspecto que ha venido a solucionar el nuevo texto es la especificación un poco más precisa de los tipos de fideicomisos existentes. Además del fideicomiso financiero, avanza en la

redacción específica de alternativas como el Fideicomiso en Garantía (art 1680) y el Fideicomiso Testamentario (sección 8ª).

No menor es el tema de la administración colegiada de los fideicomisos, lo que viene a solucionar una realidad que empíricamente venía dándose en fideicomisos donde había varios fiduciantes y no se tenía una confianza plena entre ellos.

Como dijimos en un comienzo, el fideicomiso planteaba una encomienda de "fe". Los fiduciantes confiaban en a un tercero (fiduciario) el manejo de un determinado bien, transfiriéndole su propiedad a fin que, disponiendo este del mismo, genere frutos a ser entregados a los beneficiarios.

Pero este esquema obligaba a que TODOS los fiduciantes confiaran en UN SOLO fiduciario, lo que resultaba casi imposible y obligaba a inventar figuras adicionales y costosas como la del Protector, Auditores de Gestión, etc.

La nueva normativa interpretó este problema y le dio solución: el art 1674 da la posibilidad de designarse más de un fiduciario, que actúan simultáneamente. Es así como establece *"…En caso de designarse a más de un fiduciario para que actúen simultáneamente, sea en forma conjunta o indistinta, su responsabilidad es solidaria por el cumplimiento de las obligaciones resultantes del fideicomiso.".*

Pero indudablemente el mayor aporte realizado por la nueva normativa fiduciaria va dirigido a dar una mayor seguridad jurídica al financiamiento y la inversión.

Por ejemplo, el art. 1670 establece que pueden ser objeto del fideicomiso todos los bienes que se encuentran en el comercio, incluso universalidades (*ARTÍCULO 1670.- Objeto. Pueden ser objeto del fideicomiso todos los bienes que se encuentran en el comercio, incluso universalidades, pero no pueden serlo las herencias futuras).* Con esto, por ejemplo, puede disponerse que todo un fondo de comercio pueda formar parte de un fideicomiso, pudiendo utilizarse como garantía o como paso previo a la compra de acciones de una sociedad mientras se sustancia el *duedilligence*.

Lo que resulta indudable es que las modificaciones introducidas pueden contribuir de una manera más efectiva – aun sin tener el "destino específico sustentado por la Ley 24.441" – al financiamiento en la construcción de viviendas, atacando de manera simultánea varios frentes.

Por un lado – y tal cual lo realizara la legislación uruguaya en la materia – se permite que concurra en una misma persona, el carácter de fiduciario y beneficiario (*ARTÍCULO 1673.- Fiduciario. El fiduciario puede ser cualquier persona humana o jurídica. Sólo pueden ofrecerse al público para actuar como fiduciarios las entidades financieras autorizadas a funcionar como tales, sujetas a las disposiciones de la ley respectiva y las personas jurídicas que autoriza el organismo de contralor de los mercados de valores, que debe establecer los requisitos que deben cumplir. <u>El fiduciario puede ser beneficiario</u>. En tal caso, debe evitar cualquier conflicto de intereses y obrar privilegiando los de los restantes sujetos intervinientes en el contrato*), lo que – salvo la interpretación de Lopez de Zavalía – estaba expresamente prohibido en la ley 24.441. Y esto no es menor para bancos.

Anteriormente, las entidades financieras estaban en condiciones de otorgar préstamos a entidades que poseían flujos de fondos constantes y previsibles en el tiempo. Estas entidades tomadoras del crédito, podían ceder estos flujos en Patrimonio Fiduciario a un Fideicomiso de Garantía, pero el Banco se encontraba con el inconveniente que no podía ser fiduciario (por ende no podía administrar los flujos) porque era beneficiario llevándolo a complejas triangulaciones con otro banco. Conclusión, se abortaba la operación.

Hoy, despejado ese problema, los Bancos podrían –por ejemplo – prestar libremente a desarrollistas inmobiliarios, que le cederían al propio banco (esta vez en su condición de Fiduciario) en concepto de Patrimonio Fiduciario, su flujo de fondos de cuotas a cobrar, siendo a la vez el propio banco el beneficiario del flujo hasta la concurrencia de la cuota adeudada.

Sin embargo, este sistema no hubiera sido pleno si la norma no hubiera avanzado acabada y efectivamente en la figura del fideicomiso en garantía y de los derechos del fiduciario en este rol. En efecto, el art 1680 de la ley establece: "*Fideicomiso en garantía. Si el fideicomiso se constituye con fines de garantía, el fiduciario puede aplicar las sumas de dinero que ingresen al patrimonio, incluso por cobro judicial o extrajudicial de los créditos o derechos fideicomitidos, al pago de los créditos garantizados. Respecto de otros bienes, para ser aplicados a la garantía el fiduciario puede disponer de ellos según lo dispuesto en el contrato y, en defecto de convención, en forma privada o judicial, asegurando un mecanismo que procure obtener el mayor valor posible de los bienes.*".

Dicho de otra manera, el Banco Fiduciario (en el ejemplo anterior), puede libremente monetizar los bienes fideicomitidos eligiendo si lo hace en forma privada o judicial, con la única limitante de buscar obtener el mayor valor posible de los bienes.

Bajo este concepto, es muy posible constituir fideicomisos de garantía que tuvieran un poder de aval igual o superior a una hipoteca, ya que pueden definirse prioridades de cobro conocidas por todos (cuando se dé poder Registral al Contrato), el fiduciario puede enajenar el bien ante un "evento de incumplimiento" de manera privada (sin necesidad de comenzar un juicio de ejecución hipotecaria), y pagar con el producido a los beneficiarios garantizados. Cierra por todos lados.

Pero no solo el plexo normativo da una mayor certeza al banco financiador en caso de un desarrollo inmobiliario.

También el eventual dañado por los bienes fideicomitidos está cubierto en la norma al establecerse en el artículo 1685: *Seguro. Los bienes fideicomitidos constituyen un patrimonio separado del patrimonio del fiduciario, del fiduciante, del beneficiario y del fideicomisario. Sin perjuicio de su responsabilidad, el fiduciario tiene la obligación de contratar un seguro contra la responsabilidad civil que cubra los daños causados por las cosas objeto del fideicomiso. Los riesgos y montos por los que debe contratar el seguro son los que establezca la reglamentación y, en defecto de ésta, los que sean razonables. El fiduciario es responsable en los términos de los artículos 1757 y concordantes cuando no haya contratado seguro o cuando éste resulte irrazonable en la cobertura de riesgos o montos.*

Este artículo cobra singular importancia desde el momento en que, con la Ley 24.441, el fiduciario podía limitar la responsabilidad del fideicomiso al valor de los bienes fideicomitidos, dejando desprotegidos a terceros que sufrieran daños por parte del fideicomiso.

Pero eso no es todo, hay dos artículos más que dotan de mayor seguridad jurídica a los partícipes de emprendimientos inmobiliarios. Uno en particular (art 2071) que establece la obligatoriedad de constituir un seguro a favor del adquirente de un PH que cubra el riesgo del fracaso de la operación, salvo algunas excepciones contempladas en el art 2072 (por ejemplo cuando se trata de un fideicomiso público o cuando el desarrollo se realiza sobre inmuebles del Estado). Al efecto:

ARTÍCULO 2071.- Seguro obligatorio. Para poder celebrar contratos sobre unidades construidas o proyectadas bajo el régimen de propiedad horizontal, el titular del dominio del inmueble debe constituir un seguro a favor del adquirente, para el riesgo del fracaso de la operación de acuerdo a lo convenido por cualquier razón, y cuya cobertura comprenda el reintegro de las cuotas abonadas con más un interés retributivo o, en su caso, la liberación de todos los gravámenes que el adquirente no asume en el contrato preliminar. El incumplimiento de la obligación impuesta en este artículo priva al titular del dominio de todo derecho contra el adquirente a menos que cumpla íntegramente con sus obligaciones, pero no priva al adquirente de sus derechos contra el enajenante.

ARTÍCULO 2072.- Exclusiones. Están excluidos los contratos siguientes:

a. aquellos en los que la constitución de la propiedad horizontal resulta de la partición o liquidación de comuniones de cosas o bienes, o de la liquidación de personas jurídicas;

b. los que versan sobre inmuebles del dominio privado del Estado;

c. los concernientes a construcciones realizadas con financiamiento o fideicomiso de organismos oficiales o de entidades financieras especialmente calificadas por el organismo de control, si de sus cláusulas resulta que los contratos definitivos con los adquirentes deben ser celebrados por el ente financiador o fiduciario, a quien los propietarios deben otorgarle poder irrevocable a ese fin.

El otro es el establecido en el art. 1687 que establece que, en caso de insuficiencia de los bienes fideicomitidos y ante liquidación del fideicomiso, este acto lo realice un juez y no el fiduciario, alejando la posibilidad de connivencia entre este último y el fiduciante que fue – en definitiva – el que lo eligió y otorgó el *fides***.** Esto es, el mandato de confianza (*ARTÍCULO 1687.- Deudas. Liquidación. …La insuficiencia de los bienes fideicomitidos para atender a esas obligaciones, no da lugar a la declaración de su quiebra. En tal supuesto y a falta de otros recursos provistos por el fiduciante o el beneficiario según previsiones contractuales, procede su liquidación, la que está a cargo del juez competente, quien debe fijar el procedimiento sobre la base de las normas previstas para concursos y quiebras, en lo que sea pertinente.)*.

Sabemos que falta mucho por hacer. Resulta inexplicable que el plexo normativo no contemple la posibilidad de la rescisión del fiduciario sin justa causa, esto es, que el mismo que otorgó la encomienda de fe pueda hacerla cesar por pérdida de confianza, como ocurre con el director de una sociedad cuando los accionistas deciden de esta manera.

Pero evidentemente es un avance importante en pos de la seguridad jurídica. Ahora solo resta evaluar los resultados.

5

FINANCIAMIENTO

Propuestas para el desarrollo del mercado de capitales en Córdoba

Capítulo 5: FINANCIAMIENTO
Propuestas para el desarrollo del mercado de capitales en Córdoba*

El mercado de capitales argentino se caracteriza por su limitado nivel de desarrollo. A pesar de ello, el potencial de este sector permite pensar propuestas para acercar a los inversores a los distintos productos financieros, con vista a políticas públicas y privadas orientadas al desarrollo productivo, utilizando el ahorro que la provincia de Córdoba genera.

5.1 Introducción

A contramano de lo que sucede en otras economías latinoamericanas - como Chile, Brasil o México - el mercado de capitales nacional no logra concretar el pleno desarrollo de su potencial. Este hecho no genera controversias, por el contrario, existe consenso respecto de la insipiencia del mercado. En términos de capitalización bursátil con relación al PBI, en Argentina representa el 7,20%, 45% en México, 50% en Perú, 54% en Brasil, 71% en Colombia y 116% en Chile (en 2013); datos que se magnifican teniendo en cuenta que a lo largo de los últimos quince años la cantidad de empresas cotizantes se redujo en casi 50%.

Asimismo, en estos países mencionados el valor de nuevas emisiones en porcentaje de la formación bruta de capital fijo[1] ronda entre 1,5% y 8,6%, mientras que en Argentina es de solo 0,25%, implicando que el mercado bursátil argentino es muy pequeño y las empresas utilizan otras fuentes de financiación. Los factores que originan esta situación son tanto económicos como no económicos: cuestiones de confianza, cultura empresarial, conocimiento, aprendizaje e innovación, marco regulatorio y normativo, entre otros. Estos aspectos dinamizan o acotan su potencial como base de ahorro social, y como fuente de financiamiento de la economía real.

Esta situación se agrava para los mercados del interior, como en el caso de la provincia de Córdoba que cuenta con depósitos bancarios públicos y privados por un valor aproximado de $56.000 millones (a mediados de 2015). Sin embargo, gran parte de ese ahorro se canaliza hacia otros mercados, particularmente Buenos Aires, contrayendo la posibilidad de financiamiento en Córdoba. El mercado cordobés, no obstante, ha alcanzado hacia mediados de la década del 2000 un destacable nivel de desarrollo en lo relativo al financiamiento de pymes.

En 1942 se decidió, de acuerdo a lo aconsejado por el Banco Central de la República Argentina, "establecer la cotización de títulos" en la sede social de la Bolsa de Comercio de Córdoba[2], creándose el 21 de abril de 1944 el "Mercado de Títulos y Cambios" y la "Cámara de Comisionistas Oficiales". No obstante, por entonces se inició un proceso inflacionario, y de una concreción de operaciones por un total de $94.000 en la primera rueda se pasó a una declinación progresiva en la negociación de títulos públicos y valores privados. La necesidad de reactivar esta actividad y el entusiasmo de un grupo de jóvenes y antiguos comisionistas llevaron a que en 1960 se realizaran gestiones para reinaugurar el Mercado de Títulos Valores, lo cual se conseguiría en 1963 con la aprobación - obtenida el año anterior - del Banco Central. Por su

* El presente capítulo se basa en el trabajo "Lineamientos para el desarrollo del crédito productivo en Córdoba mediante el mercado de capitales", realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba en noviembre de 2015 a pedido del Banco de Córdoba.

[1] Este indicador es reflejo de la participación del mercado bursátil en el financiamiento de la inversión.

[2] En conjunto se decidieron disposiciones complementarias: el aumento de los recursos de la entidad por los aranceles correspondientes al derecho de cotizar valores y realizar operaciones, un número máximo de comisionistas, condiciones de transferencia de los títulos, etc.

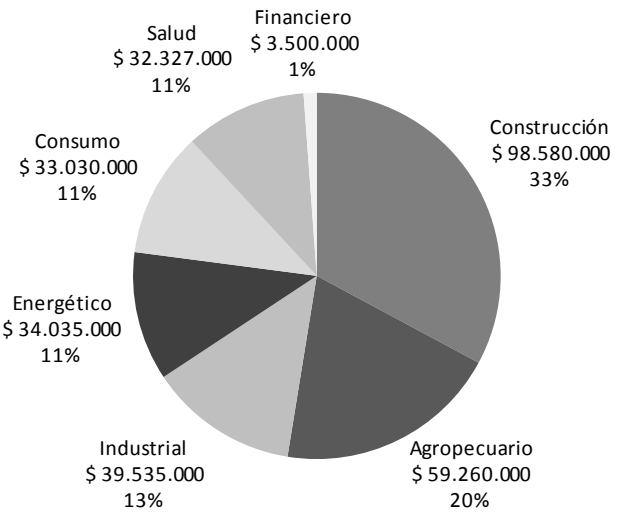
ubicación geográfica, se convirtió en un instrumento eficiente para el desarrollo de negocios financieros en el ámbito regional. A partir de 2012, además, el Mercado de Valores se desvincularía de la Bolsa de Comercio[3]. En la actualidad, no está funcionando.

Desde el segundo semestre de 2002 en Argentina se han financiado 13.557 pymes mediante el mercado de capitales, por un monto total de $21.715 millones, siendo los fideicomisos financieros y los cheques de pago diferidos avalados los instrumentos más utilizados. A su vez, han ido apareciendo más empresas emisoras de obligaciones negociables (ON) como resultado de una mayor prolijidad, transparencia y flujos de información. Precisamente, Córdoba se ha posicionado como referente nacional en lo que hace a la financiación de pymes mediante la emisión de ON, ubicándose por debajo de Buenos Aires y por encima de Rosario en este rubro entre los años 2007 y 2014, como se detalla más adelante.

En el mercado de capitales de Córdoba se han emitido ON, títulos públicos provinciales y municipales, fideicomisos financieros y acciones, de manera muy variable año a año[4]. El año de mayor emisión de ON fue 2004, con un total de $9.413 millones. Con respecto a los títulos públicos, el año 2011 fue el de máxima emisión ($5.123, principalmente por parte de EPEC). En cuanto a los fideicomisos financieros, el año de mayor cantidad de constituciones fue 2001, con más de $338,6 millones. Respecto de las acciones, el año 2000 fue el de máxima emisión, que totalizó $903,5 millones. Entre 1992 y 2014, del monto total de las emisiones autorizadas a cotizar en la Bolsa de Córdoba las ON representaron el 49%, los títulos públicos el 42%, los fideicomisos financieros el 4% y las acciones el 5%. Gran parte de estas emisiones correspondieron a los sectores financiero (58%) y energético (23%), y en menor medida, a los sectores público (13%), agropecuario (2%), industrial (2%) y de construcción (1%).

Si se consideran exclusivamente las emisiones de ON régimen pyme, el sector de la construcción fue el de mayor emisión, como muestra el Gráfico 5.1.

Gráfico 5.1: Emisiones de ON pyme autorizadas a cotizar en la Bolsa de Comercio de Córdoba según rubro. 1992-2014



Fuente: Bolsa de Comercio de Córdoba.

[3] La Bolsa de Comercio de Córdoba fue fundada en 1909 y es la tercera en antigüedad e importancia del país, siendo la primera la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, que se remite a 1854, y la segunda la Bolsa de Comercio de Rosario, de 1884.

[4] Los montos emitidos que se detallan a continuación están expresados en pesos pero fueron realizados en dólares y convertidos sobre una cotización dólar $9,01, valor vigente a inicios de junio 2015.

El Cuadro 5.1 revela, entretanto, que hasta 2010 la Bolsa de Comercio de Córdoba se ubicaba en el primer lugar en materia de emisión de ON pyme, con un total de $121.635.000, seguida por Buenos Aires con $42.439.900 y Rosario con $5.408.000. A partir de 2011 la tendencia se modificó, por el crecimiento de 490% de las emisiones de Buenos Aires en un año y a una tasa de 30% en los dos años siguientes para pasar a ubicarse en el primer lugar. En el mercado de Córdoba, no se emitieron ON pyme en los años 2013 y 2014. Así, para el período analizado, el monto total de emisiones de ON pyme de Buenos Aires fue 2,6 veces mayor al de ON pyme de Córdoba y casi 6 veces mayor a la emisión de Rosario.

Cuadro 5.1: Emisiones de ON pyme de las bolsas de comercio de Buenos Aires, Córdoba y Rosario. En pesos

Años	ON Pyme Buenos Aires	ON Pyme Córdoba	ON Pyme Rosario
2007	5.500.000	-	-
2008	10.657.300	27.030.000	5.408.000
2009	8.840.500	27.030.000	-
2010	17.442.100	67.575.000	-
2011	102.944.000	74.565.000	22.000.000
2012	132.902.531	20.505.000	17.000.000
2013	177.676.000	-	40.150.000
2014	114.337.500	-	15.000.000
Total	570.299.931	216.705.000	99.558.000

Fuente: Bolsas de comercio de Buenos Aires, Córdoba y Rosario.

Una falencia histórica del sector financiero argentino es la falta de conexión entre la oferta (unidades superavitarias) y la demanda (unidades deficitarias) de fondos. Por un lado, los inversores minoristas no confían en los mecanismos del mercado, principalmente porque no los conocen y/o carecen de una adecuada instrucción. Los inversores institucionales no tienen una gran participación en la compra de instrumentos de financiamiento a largo plazo. Por otro lado, las grandes empresas de mayor prestigio - si bien tienen la posibilidad de cotizar y conocen con profundidad el sistema bursátil - tienden a no elegir listarse en la oferta pública. Además, los directivos de las empresas argentinas se caracterizan por la falta de apego a la apertura de capital. En cuanto a las pymes, existe un alto grado de desconocimiento sobre el mercado de capitales (cercano al 70%, solo 8% ha realizado operaciones alguna vez) y prefieren autofinanciarse.

En consecuencia de ello, de que la negociación y operatoria bursátil se concentra en la ciudad de Buenos Aires (muchos inversores del interior del país no acceden, como efecto, a oportunidades en el mercado como alternativa de inversión), de la fragmentación de los mercados, y de la reducida llegada de los intermediarios al público inversor en general, el Mercado de Valores argentino se encuentra en una etapa primeriza de desarrollo.

5.2 Marco legal del mercado de capitales y títulos valores disponibles

Los mercados que en el año 2015 operaron en el país son Buenos Aires y Rosario (que opera junto con Santa Fe y Mendoza). El Mercado de Valores de Córdoba está asociado al ByMa (Bolsas y Mercados Argentinos), el cual no fue aprobado por la CNV por diferentes razones, en parte por motivaciones políticas.

Un mercado de capitales posibilita la transferencia de excedentes de fondos de determinados sectores hacia otros con necesidades de financiamiento (emisores), que toman ese dinero prestado a cambio de títulos valores que otorgan una rentabilidad a los inversores. Los títulos valores se colocan en un mercado primario y se negocian en el mercado secundario.

Hasta el año 2012, el mercado era regulado por la Ley N° 17.811 de Oferta Pública, Bolsas y Mercados de Valores. Dicha ley fue sustituida por la Ley N° 26.831 del Mercado de Capitales, promulgada a fines de ese año, orientada al acceso de las pymes al mercado, a conseguir un mercado federal y simple, a promover la participación de nuevos inversores y a proteger a los inversores minoristas, en un marco de mayor transparencia, controles y garantías, una elevación de los estándares tecnológicos e interconectividad, y la eliminación de la autorregulación: se revoca el poder normativo y de contralor de los mercados, pasando a la órbita de la CNV. Asimismo se legisla la desmutualización, lo que implica que los agentes pueden ser parte del mercado sin necesidad de ser accionistas del mismo. Salvo algunos detalles, la ley está prácticamente operativa.

Entre los "valores negociables", de acuerdo al artículo 2 de la ley vigente, se encuentran los valores de crédito o representativos de derechos creditorios, las acciones, las cuotapartes de fondos comunes de inversión, los títulos de deuda o certificados de participación de fideicomisos financieros o de otros vehículos de inversión colectiva, los contratos de futuros, opciones y derivados en general (registrados en mercados autorizados), los cheques de pago diferido, certificados de depósitos de plazo fijo admisibles, facturas de crédito, certificados de depósito, warrants, pagarés, letras de cambio, en general, cualquier contrato de inversión o derechos de crédito homogéneos y fungibles, emitidos o agrupados en serie y negociables en igual forma y con efectos similares a los títulos valores, y todos aquellos títulos susceptibles de negociación secundaria en los mercados.

5.2.1 Títulos valores disponibles

Como se afirmaba anteriormente, entre los valores negociables se encuentran las acciones y los valores representativos de deuda (obligaciones negociables, valores fiduciarios de deuda, cuotapartes de renta de fondos comunes de inversión[5] y valores representativos de deuda de corto plazo como pagarés seriados u obligaciones negociables de corto plazo). Una forma de realizar las inversiones a través de patrimonios que se forman con aportes de inversores (suscribiendo cuotapartes y convirtiéndose en "cuotapartistas" del mismo): los Fondos Comunes de Inversión (FCI), que se clasifican en FCI cerrados - las cuotapartes solo pueden suscribirse en la oferta inicial o a través del mercado de valores - y FCI abiertos - pueden adquirirse en cualquier momento a través de cualquier medio habilitado.

Una alternativa de financiamiento de la empresa y una opción de inversión son los fideicomisos financieros (FF). Las empresas segregan un determinado número de activos de su patrimonio con cuyo rendimiento se atenderá el servicio financiero de los valores negociables emitidos, constituyendo a su vez dichos activos la garantía básica del cumplimiento de las obligaciones de pago asumidas.

La propiedad fiduciaria de ciertos bienes es transmitida por una persona (fiduciante) a otra (fiduciario), que se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario) y a transmitirlo al fiduciante al cumplimiento de un plazo o condición, o por alguna causal prevista en el contrato como la reserva de revocación del fiduciante (artículo 1 de la Ley N° 24.441 de fideicomisos financieros). En el marco del fideicomiso financiero se pueden emitir valores representativos de deuda (derechos de cobro de lo producido por el fideicomi-

[5] Excluyendo las cuotapartes calificadas como títulos de inversión.

so, garantizados con el activo del fideicomiso) y certificados de participación (derechos de participación o propiedad sobre los activos fideicomitidos, que pueden ser activos o instrumentos financieros, activos físicos y agropecuarios, derechos personales y reales sobre bienes e inmuebles y otros derechos).

Los fideicomisos financieros pueden ser constituidos como fondos de inversión directa (FID), un tipo de FF cuyo objetivo es el desarrollo de negocios de inversión colectiva en activos reales, tales como inmuebles o derechos sobre ellos, bienes muebles o participaciones de capital en sociedades cerradas. Tienen algunas características especiales y deben incluir un plan de inversión, de producción o estratégico dirigido directamente a la consecución de objetivos económicos a través de actividades productivas de bienes o de prestación de servicios.

Un FF tiene como ventajas que permite recuperar la liquidez, posibilita derivar a terceros el riesgo implícito en los activos ilíquidos, disminuye el riesgo de iliquidez, permite hacerse de una nueva fuente de fondeos, estimula el crédito de largo plazo, protege los bienes fideicomitidos de la eventual acción de los acreedores del fiduciante y del fiduciario, separa los activos fideicomitidos del riesgo de la empresa que los originó, evita la intermediación, permite obtener fondos sin contraer deudas (porque se trata de una fuente de financiamiento "off-balance sheet" o "fuera del balance"), permite la participación de varias entidades en calidad de fiduciantes (lo cual puede reducir riesgos de inversión), posibilita financiar proyectos adecuándose a sus necesidades específicas, y pueden obtener beneficios impositivos.

Recuadro 5.1: Conexidad contractual en fideicomisos financieros

La conexidad contractual es el fenómeno jurídico por el cual dos contratos independientes están involucrados en un único complejo negocial con una finalidad económica global[6]. Las normas establecidas en cada contrato no requieren armonizarse (en ese caso se trataría de un único contrato "atípico mixto"), sin embargo la vinculación entre los contratos emerge en casos de frustración o incumplimiento.

Por lo general se trata de un contrato subordinado a otro. Por ejemplo, un individuo (adquirente) decide comprar un terreno en un barrio privado. Como explica Mosset Iturraspe, el fiduciante (una constructora) celebra un primer contrato con el fiduciario (un banco), el cual celebra varios contratos más destinados a la administración del bien y cumplir con el objetivo perseguido y otros tantos para dar fin a la administración (la transmisión al fideicomisario). Esos contratos están coligados por la conexidad. A su vez, el contrato del adquirente es conexo a este complejo de contratos, dado que todos tienden a un único fin. La vinculación es total (Ventura, 2014).

En esta situación, ante incumplimiento por parte del fiduciante (la constructora), el fiduciario (el banco) no podría liberarse si este incumplimiento afectase la finalidad económica global. Usualmente, por los principios "res inter alios acta" y "alteri stipulari nemo potest", los efectos de los contratos se limitan a las partes contratantes, pero la conexidad constituye un supuesto de excepción. Ahora bien, los tribunales no siempre han tenido en cuenta los supuestos de conexidad para fundamentar sus decisiones, dado que el anterior Código Civil no regulaba los contratos conexos de manera expresa[7]. El nuevo Código Civil y Comercial sí lo hace, en sus artículos 1073, 1074 y 1075.

Hasta el momento no existe jurisprudencia posterior a la sanción del nuevo Código Civil y Comercial. Empero, cabe esperar, sobre todo dado el aumento de facultades discrecionales

[6] Se trata de una finalidad "acordada por las partes" (Ventura, 2014). No la finalidad individual que pueda tener cada parte sino aquello que se entiende como "propósito del contrato".
[7] Este fue el caso del fallo de la Cámara Nacional Civil, Sala "A", en autos "Blanca, Isidro Carlos c/ Barrio Parque Los Robles S.A. y otro s/ cumplimiento de contrato", analizado por Ventura (2014).

concedidas a los jueces por este, que el instituto de la conexidad contractual tienda a fortalecerse y esto podría afectar particularmente el fideicomiso financiero, reduciendo la "inmunidad" que se le atribuye, especialmente en supuestos de derecho del consumo.

En el mercado de valores también se negocian cheques diferidos, que son órdenes de pago libradas a una fecha determinada (de un máximo de 360 días). Su negociación permite reducir los costos financieros que es necesario asumir para obtener fondos de modo anticipado, así como una mayor transparencia en la operatoria. Asimismo se negocia la compra y venta de contratos de "derivados": aquellos contratos cuyas condiciones (como el precio, la cantidad, las garantías y el plazo) "derivan" o dependen de un activo o producto subyacente (activos financieros como tasas de interés, tasas de cambio de monedas, índices, etc. o "commodities" como cereales, minerales, alimentos, etc.). Se clasifican en contratos a término ("forwards"), contratos a futuro ("futures"), contratos de opciones ("options") y contratos de canje ("swaps"), y existen para cubrir riesgos. Se negocian, como muestra el Cuadro 5.2, en mercados institucionalizados y en el mercado OTC (mercados extrabursátiles paralelos no organizados).

Cuadro 5.2: Diferencias entre el mercado institucionalizado y el mercado a medida

MERCADOS DE FUTUROS Y OPCIONES INSTITUCIONALIZADOS	MERCADO "Over The Counter (OTC)"
Contratos típicos que se negocian: contratos de futuros y contratos de opciones.	Contratos típicos que se negocian: contratos de canje (swaps) y contratos a término (forwards).
Se negocian contratos estandarizados. Los mercados institucionalizados autorizados a funcionar diseñan los términos y las condiciones de los contratos (unidad de negociación, fecha de vencimiento, márgenes de garantía, porcentaje o monto de fluctuación máxima diaria admitida) y someten los mismos a aprobación del organismo de control.	Se negocian contratos a medida. Las partes diseñan los términos y las condiciones de los contratos en un marco de flexibilidad y conveniencia mutua.
Se negocian bajo las reglas de los mercados institucionalizados, las cuales son previamente aprobadas por un organismo de control.	Se negocian en forma privada siguiendo las prácticas comerciales generalmente aceptadas.
Antes del vencimiento las partes pueden cancelar las posiciones tomadas realizando la operación inversa.	No hay posibilidad de abandonar la posición antes del vencimiento sin el consentimiento de la otra parte.
Los datos de las transacciones concertadas son registrados diariamente y difundidos públicamente.	No existe un mercado secundario por cuanto las transacciones no tienen cotización en un mercado formal.
Una vez registradas las transacciones las partes pierden identidad, y el mercado asume la posición de la contraparte.	Las partes asumen todas las responsabilidades de la transacción por lo que existe riesgo de incumplimiento de la contraparte.
A través de su organización de clearing o de compensación, aplican el sistema denominado internacionalmente "marktomarket" o de liquidación diaria de pérdidas y ganancias de todos los contratos registrados ("márgenes"). Todas las partes que registran contratos deben diariamente cumplir con sus obligaciones de reponer márgenes surgidos por la diferencia del precio pactado originariamente con el precio de ajuste diario.	Las partes utilizan acuerdos marco que contienen cláusulas específicas sobre neteo a ser ejecutadas en caso de incumplimiento de las obligaciones. Las partes cuentan con sistemas propios de cálculo diario de exposición de riesgo asumida en las operaciones con derivados (en varios casos, este control interno es requerido por regulaciones).
Al garantizar las operaciones el mercado, no hay riesgo por incumplimiento de la contraparte, solo el riesgo -más remoto- de incumplimiento del mercado.	Las partes determinan, inicialmente en el contrato, las garantías de las transacciones.

Fuente: CNV.

Los futuros y opciones comenzaron a negociarse por primera vez en un mercado organizado en 1848 con la creación de la Chicago Board of Trade (CBOT), que permitía asegurar que las negociaciones se van a desarrollar en un ámbito de total competitividad y libre de manipulaciones de precios, organizando, registrando y liquidando[8] las negociaciones (electrónicas o por ruedas a viva voz) de los contratos de futuros y opciones sobre futuros.

Un contrato de futuros es un compromiso de intercambiar (comprar y vender) un activo físico o financiero ("activo subyacente") a un precio cierto determinado y en una fecha futura preestablecida al firmarse dicho acuerdo. Son estandarizados, se negocian en el ámbito de mercados institucionalizados, registrándose diariamente y difundiéndose públicamente los datos de las transacciones. Un contrato de opciones es un acuerdo por el cual una parte (tomador o titular) mediante el pago de una suma de dinero (prima) adquiere exclusivamente el derecho (no la obligación) de exigir a la otra parte (lanzador) la compra o venta de ciertos subyacentes (activos determinados, contratos de futuros o índices) a un "precio de ejercicio" determinado, durante un periodo preestablecido (opciones de tipo americano[9]) o en cierta fecha (opciones de tipo europeo). La opción de compra se denomina "call" y la opción de venta, "put". Pueden tener cotización en un mercado no institucionalizado, pero en este capítulo solamente se comprenderán aquellos que sí se negocian en uno.

Los mercados de futuros y opciones son entidades autorreguladas. Diariamente, por tipo de contrato, se confrontan los precios pactados por las partes el día de concertación (día 1) con los precios de ajuste de cada día que fija el mercado al finalizar el horario de negociación para ese tipo de contrato (por ejemplo, futuro sobre trigo), confrontación de la que surge una diferencia a favor para una parte que gana y en contra de otra que pierde (la suma debe dar cero). Los que ese día toman conocimiento de que tienen una diferencia en contra, deben acreditar esa diferencia para poder mantener su compromiso (de mantener su posición abierta) vigente, en tanto que quienes la tienen a favor pueden disponer de ella a discreción. Si una de las partes incumple, la cámara compensadora (Rofex, Argentina Clearing S.A.) se hace cargo del incumplimiento, solventado con garantías cuya entrega es previamente exigida a los agentes intermediarios.

En estos mercados participan los "coberturistas" o "hedgers", quienes buscan disminuir el riesgo que afrontan ante potenciales movimientos bruscos de precios; "especuladores", quienes absorben ese riesgo buscando obtener una ganancia por un movimiento de los precios en sentido contrario; y "arbitrajistas", que buscan un beneficio libre de riesgos, para lo cual aprovechan las diferencias de precios de un mismo producto que se negocia en uno o más mercados (o en diferentes plazos, monedas o cantidades), comprando al precio más barato y vendiendo al más caro.

Por otra parte, en los mercados autorizados también se da la negociación[10] - individual o agrupada en lotes - de "pagarés pyme", que son valores deuda similares al cheque de pago diferido, pero a un plazo más extendido (de 1 a 3 años) - aunque menor al de las obligaciones negociables y los fideicomisos financieros. Pueden estar nominados en pesos o en moneda

[8] Usualmente las liquidaciones se hallan a cargo de la "cámara compensadora" o la "cámara de compensación", como hace el ROFEX. Las cámaras son autorizadas por la CNV como entidades autorreguladas que actúan como contraparte en cada contrato de compra y venta registrado y administran el sistema de márgenes y diferencias, lo que garantiza la concreción de las operaciones en las condiciones pactadas porque absorben el riesgo de incumplimiento de alguna de las partes y asumen la responsabilidad de transferir el activo subyacente por el precio pactado (ya sea por la entrega física del producto subyacente o del dinero, si la liquidación se realiza por la diferencia).

[9] En Argentina se negocian únicamente opciones del tipo americanas.

[10] Para negociarse en estos mercados, deben estar avalados por una Sociedad de Garantía Recíproca (SGR). La pyme debe emitirlo sin identificación de beneficiario y deben ser depositados mediante un endoso a favor de una entidad autorizada por la Comisión, a solicitud del depositante y por cuenta y orden del cliente, indicándose en el endoso "Para su negociación en Mercados bajo competencia de CNV".

extranjera con un monto mínimo de $100.000 o valor equivalente[11]. Deben incluir la cláusula "sin protesto" y estar avalados por una SGR o un Fondo de Garantía de Carácter Público, estando librados sin beneficiario y depositados a favor de una entidad autorizada por la Comisión, indicándose que los mismos se entregan para su negociación en Mercados Registrados en CNV.

El acceso al financiamiento de las pymes a través del mercado de capitales está sujeto a un nuevo régimen normativo a partir de agosto de 2015, mes durante el cual el Ministerio de Economía y la Comisión Nacional de Valores decidieron ampliar en 10 mil el universo de empresas en condiciones de acceder[12]. Asimismo, para otorgarle mayor transparencia a su operatoria y aumentar su demanda, se decidió implementar un proceso de congelamiento de plaza para toda operación concertada sobre cheques de pago diferido, exigiendo un tiempo adicional de 2 minutos durante el cual cualquier comprador puede mejorar la tasa y adquirir el cheque, y prescribiendo que las operaciones deben ser concertadas para ser liquidadas en un plazo de únicamente 24 horas. Esto permite aumentar la capacidad de planificación de los inversores y reducir el riesgo de insolvencia y el costo de oportunidad de inmovilizar dinero - incrementando el volumen negociado y la competencia por la tasa de descuento - con respecto de los antiguos sistemas de negociación, que además permitían que un agente del mercado mejorara la oferta de otro.

Fue en esta oportunidad en la que se estableció el nuevo régimen de pagaré comentado más arriba y se modificaron los topes para la emisión de obligaciones negociables pymes hasta un monto de 50 millones de pesos, realizado con el objeto de duplicar la cantidad de empresas que ingresan en el régimen de las ON, relacionado a la democratización del mercado y a la mejora de los servicios de asesoría a las empresas, para que ellas vean al mismo como un instrumento más cercano. Por ese motivo se creó una oficina de asistencia financiera para las pymes dentro del ámbito de la CNV, con funciones como difundir beneficios y características del mercado de capitales, ofrecer asistencia técnica y cursos presenciales o a distancia, y actualizar información mediante gacetillas u otros medios.

Con la misma óptica se creó el Consejo Consultivo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que tiene por objeto constituir un espacio institucional de intercambio entre el sector público y los representantes de las pymes para el análisis, diseño e implementación de políticas orientadas al sector. Asimismo, se creó la Defensoría Pyme, para denunciar abusos sufridos por parte de otras empresas y así lograr una rápida resolución de conflictos sin necesidad de padecer el desgaste y las altas erogaciones que implica llegar a instancias judiciales. Además, se estableció el Fondo Fiduciario Asistir, bajo la órbita del Ministerio de Economía de la Nación. Para proveer liquidez al mercado, se encarga de facilitar la colocación de emisiones de financiamiento pyme financiando la primera colocación de instrumentos. Esta iniciativa debería ser analizada en profundidad porque puede ser un rol que el Banco de Córdoba puede asumir para con las pymes cordobesas.

5.3 Oferentes estratégicos

La provincia de Córdoba cuenta con 3.308.876 habitantes, esparcidos en 165.312 km^2, aunque la mayoría se localizan principalmente en su ciudad capital homónima, la cual contiene a

[11] El tipo de cambio publicado por el Banco de la Nación Argentina como vendedor "billete" o por el BCRA a través de su comunicación "A" 3500, en ambos casos al cierra del día anterior a la fecha del vencimiento.

[12] Los topes de ingreso son, por sector: a) Agropecuario: $130.000.000 b) Industria y Minería: $430.000.000 c) Comercio $550.000.000 d) Servicios: $145.000.000 e) Construcción: $215.000.000. Cuando una empresa tenga ventas en más de uno de estos sectores, se considerará aquel cuyo ingreso haya sido mayor.

1,3 millones de personas. Pero además cuenta con otras ciudades relevantes como Río Cuarto, Villa María y San Francisco.

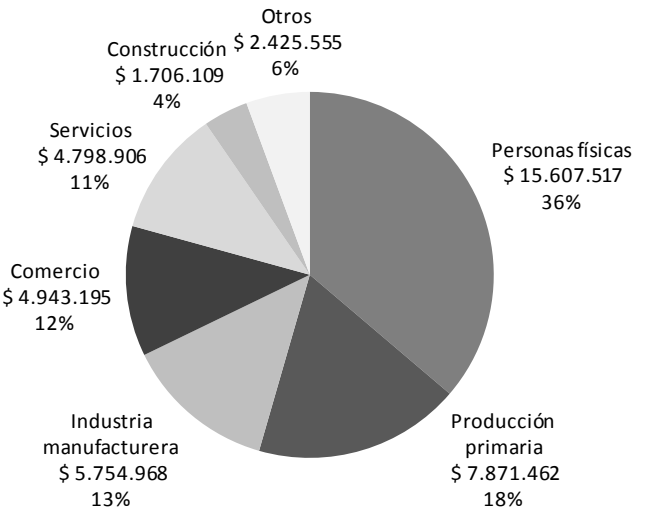
La importancia de la industria productora de alimentos, la industria automotriz-autopartista, y la industria productora de maquinarias, en particular la maquinaria agrícola, sumado a la relevancia del sector agropecuario de la provincia, tanto en cantidad de empresas como en valor de la producción, hacen de interés su análisis y estudio para generar instrumentos de financiamiento que permitan su desarrollo.

Por otro lado, el peso que detentan los servicios dentro de la economía provincial amerita también ser objeto de estudio. En el logro de ese objetivo se analizará también la industria electrónica y de software, dada su notoriedad en la provincia que se ha logrado consolidar como un polo informático a nivel nacional con la radicación de empresas internacionales y el surgimiento de emprendimientos locales de gran notoriedad. También otro sector de servicios relevante para Córdoba es el Turismo, por lo cual será parte del análisis del trabajo.

En esta dirección, interesa destacar los préstamos que se otorgan por actividades económicas en la provincia, ubicándose la producción primaria en primer lugar (después de las personas físicas en relación de dependencia) con el 18% de los préstamos, la industria manufacturera en el segundo (13%), y luego el comercio (12%), los servicios (11%) y la construcción (4%), como muestra el Gráfico 5.3.

La participación relativa de los préstamos a la industria manufacturera con respecto al mismo periodo de 2014 cayó 4 p.p., pasando del 17% al 13%. Por otra parte, los préstamos a personas físicas en relación de dependencia laboral aumentaron en 1 p.p.

Gráfico 5.2: Préstamos por actividades económicas. Participación relativa en el total. Segundo trimestre de 2015



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

5.3.1 Sector agropecuario

Por el lado de la producción primaria, la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura representan casi el 10,8% del PBG, siendo de gran importancia para la economía cordobesa y su desarrollo por su grado de diversificación y por ser el sector históricamente generador de divisas.

Casi el total de los préstamos otorgados al sector primario (98%) son absorbidos por la agricultura, ganadería caza y silvicultura. El restante 2% se destina a la explotación de minas y canteras, en tanto que la pesca tiene una participación insignificante.

5.3.1.1 Sector agrícola

El sector agrícola es uno de los motores más importantes de la economía cordobesa, no solo por la alta proporción del PBG que representa, sino porque es uno de los sectores más dinámicos y competitivos que brinda recursos desde el interior y favorece la desconcentración urbana. Desde este sector proviene más del 73% de las exportaciones cordobesas, a través de la venta de productos primarios y derivados industriales (harina, aceite).

En el sector, el ciclo de negocios es claro e importante. Por un lado se encuentran los cultivos estivales como la soja y el maíz, cuyas tareas de laboreo se inician entre julio y agosto, realizándose la siembra durante septiembre y octubre, con tareas de fumigaciones y cuidado de cultivo durante 5 meses; la cosecha se realiza en otoño, en los meses de abril y mayo. El ciclo productivo es de 12 meses, a diferencia de los cultivos invernales como el trigo, cuyo ciclo es de 7 meses: las tareas de laboreo se inician en los meses posteriores a la cosecha de los cultivos estivales (entre abril y junio), realizándose la siembra en invierno, entre finales de junio y principios de agosto. Luego se llevan a cabo las tareas de cuidado, y la cosecha tiene lugar durante los primeros meses del verano.

A pesar de la diferencia de épocas y duración de los ciclos productivos la característica principal del sector agrícola es que necesita desembolsar sumas de dinero en diferentes momentos del tiempo pero obtiene sus ingresos recién al final del periodo, cuando la producción es vendida. El Gráfico 5.3 presenta cuánto es el gasto por hectárea de los diferentes procesos que debe realizar un productor para llegar a cosechar las semillas, diferenciando por tipo de cultivo. En el Gráfico 5.4 se procede a estimar los montos de gasto con base en la cantidad de hectáreas implantadas en la campaña 2013/14 para lograr tener una estimación del monto invertido por el agro cordobés durante la etapa productiva.

Cuadro 5.3: Costos por hectáreas de los procesos agrícolas

Tipo de gastos	Trigo US$/ha	Soja US$/ha	Maíz US$/ha
Labranza	68	92	62
Siembra	76	56	144
Agroquímicos	177	92	173
Cosecha	55	60	63

Fuente: IIE sobre la base de Márgenes Agropecuarios.

Cuadro 5.4: Distribución de los egresos del sector agrícola cordobés. Total provincial en dólares

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Cultivos estivales	Fumigaciones			Cosecha		Labranzas			Siembra		Fumigaciones	
Soja	$ 398.111.600			$ 259.638.000		$ 398.111.600			$ 242.328.800			
Maíz	$ 315.309.800			$ 114.823.800		$ 113.001.200			$ 262.454.400			
Cultivos invernales	Cosecha			Labranzas		Siembra			Fumigaciones		Cosecha	
Trigo				$ 48.892.000		$ 39.545.000			$ 127.263.000		$ 39.545.000	
Gastos Totales	$ 713.421.400			$ 423.353.800		$ 550.657.800			$ 632.046.200		$ 39.545.000	

Fuente: IIE sobre la base de Bolsa de Cereales y Márgenes Agropecuarios.

Como se evidencia, el sector realiza un gran desembolso de dinero durante el año, para lo cual necesita apalancarse ya que los ingresos se concentran en una etapa reducida, los meses posteriores a la cosecha. Esta estacionalidad bien diferenciada conlleva a pensar en instrumentos especiales para que los productores tengan una alternativa más accesible a la hora de la planificación agrícola.

Para financiarse, las empresas agrícolas cuentan con un abanico no demasiado amplio de alternativas, que dependen de la disponibilidad de fondos, la tasa de interés y los horizontes de tiempo que hay disponibles[13]. En cuanto al financiamiento para capital de trabajo, las posibilidades son: tarjetas de crédito (financian hasta 180 días), créditos de proveedores y créditos bancarios. Para las inversiones productivas y de capital se requieren créditos de más largo plazo para asegurar el repago de las obligaciones en función de los flujos de fondos que se generan a partir de la compra y utilización de los equipos. Ello es un problema en Argentina, debido a que dado el contexto económico, gran parte de los depósitos son a corto plazo y por lo tanto, los créditos también.

Por lo mencionado anteriormente, para el financiamiento de inversiones productivas y de capital existen mayoritariamente créditos impulsados por el Gobierno Nacional, ya sea a través del Banco de la Nación Argentina, u obligando a prestar a los bancos privados o públicos un determinado monto de su cartera a tasas por debajo de las de mercado. Sin embargo, en el último tiempo ha aumentado la participación del sector financiero privado, posiblemente debido a que el contexto de precios favorables que reinó hasta mediados de 2014 permitió a los productores ampliar sus escalas. En ese sentido, cuanto más grande es el productor, más financiamiento puede obtener de bancos privados. Incluso adquieren poder de negociación en casas matrices.

Una dificultad a la hora de otorgar créditos, es que un número considerable de productores agropecuarios se encuentran en la economía informal, por lo que quedan excluidos de este sistema. Una segunda debilidad relacionada al financiamiento actual mediante la banca comercial es que la forma tradicional de conceder créditos agrarios es garantizarlos con la tierra que se encuentra en poder del productor. Ello implica que - a pesar de que por su cobertura geográfica la banca oficial participa más en el financiamiento a los medianos productores - se tiende a sesgar, por seguridad bancaria, el crédito hacia las unidades de mayor tamaño. Es imprescindible desarrollar otros criterios de elección de sujetos y garantías – y quizá pensar en estructuras asociativas – si se quiere incorporar a los pequeños productores al crédito institucional.

5.3.1.2 Sector ganadero

Dentro de las actividades ganaderas, la producción de vacunos es la principal y más tradicional actividad de Córdoba. A pesar de su importancia para la economía cordobesa, la ganadería de la provincia experimentó desde principios de los ’90 una continua pérdida de cabezas de ganado, lo que implicaba también una constante pérdida de participación sobre el total nacional. Actualmente el stock bovino de la provincia asciende a 4.453.904 cabezas.

En cuanto a las actividades principales que realizan los establecimientos ganaderos cordobeses se destaca la actividad de cría, aunque con una participación menor que a nivel nacional. La segunda actividad en importancia es el tambo y luego se ubican las tareas de engorde.

En Argentina, la actividad ganadera se realiza en cuatro sistemas productivos con distintos periodos de desarrollo: desde un año y seis meses para la cría, hasta dos años y ocho meses

[13] Además, está el adicional de que la producción está sujeta a un riesgo no controlable para el productor como es el riesgo climático. De todos modos, el mismo es atemperable a través de seguros.

para el ciclo completo. El primer método es la cría, cuya principal necesidad de financiamiento es para la compra de nuevos animales, tanto hembras como reproductores (como así también para la compra de genética en los establecimientos más desarrollados). El repago se puede realizar en un plazo de 18 meses cuando los primeros terneros están listos para ser comercializados.

El segundo método es la invernada, para la cual se puede necesitar financiamiento que permita adquirir terrenos y así agrandar el rodeo, mejorar la infraestructura, sembrar pasturas y comprar balanceados. La capacidad de repago va desde los 4 meses si el engorde se realiza con el tercer método (feed-lot o encierre a corral) hasta los 18 meses si la actividad es llevada en campo natural. Si se decide financiar el cuarto método (ciclo completo), se necesitarían dos años y ocho meses desde la entrada de los primeros reproductores hasta la salida del primer novillo engordado para la venta.

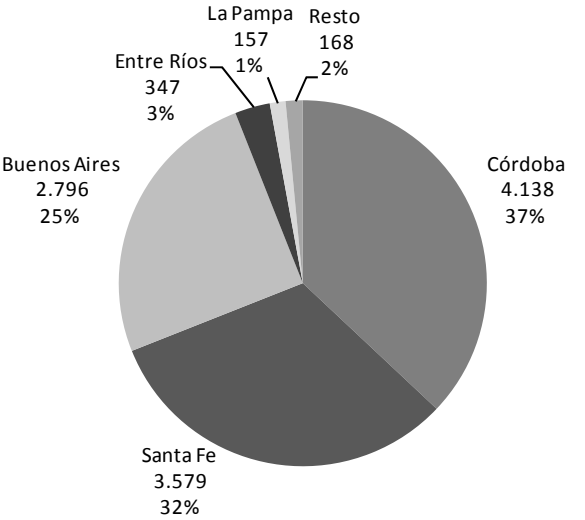
Según las estimaciones, el sector ganadero factura anualmente más de $3.500 millones, donde se destacan las ventas de terneros y novillitos. La estacionalidad de las ventas va de la mano del ciclo biológico de los animales y del manejo que se hace de los rodeos. Por lo general, un establecimiento de cría necesita al menos 6 meses luego de los nacimientos hasta la venta del primer ternero y desde el cual empieza a tener flujos positivos de ingresos. Luego, los establecimientos de engorde necesitan al menos entre 9 y 13 meses desde que entra un ternero destetado hasta que vende el primer novillo. Un establecimiento que realiza el ciclo completo tiene capacidad de repago a partir de los 24 meses después de que se logra la preñez de los animales, sea mediante vías naturales (entore) o vía inseminación artificial. Esto quiere decir que si se aumenta el rodeo mediante la compra de vacas y toros o embriones, al cabo de 2 años se ven los frutos de la inversión con la venta de los primeros novillos.

5.3.1.3 Sector lechero

Uno de los sectores alimenticios más importantes de la provincia es la cadena láctea, entendida como la sucesión de segmentos que arrancan con la provisión de insumos, la producción primaria, la industrialización y distribución de productos, hasta llegar a millones de consumidores nacionales y extranjeros, la cual tiene una gran relevancia económica, social y territorial.

La Provincia de Córdoba juega un papel crucial ya que la misma se ha convertido en la principal productora de leche en Argentina, superando a la provincia de Santa Fe (ver Gráfico 5.3). La producción láctea de Córdoba se divide en tres cuencas nominadas Nordeste de Córdoba, Villa María-Córdoba y Sur de Córdoba.

Gráfico 5.3: Distribución provincial de la producción láctea en Argentina. Millones de litros y porcentaje. Año 2013



Fuente: IIE sobre la base de Secretaria de Lechería (MAGyP).

Con relación a los volúmenes transados, debe mencionarse que debido a la inexistencia de datos referidos al monto de facturación, este se estimó por completo. Según los datos del Ministerio de Agricultura, en Córdoba se producen casi 4.138 millones de litros. A modo de ejemplo, si se supone que Córdoba sigue una estratificación de tambos igual a la de Argentina y tomando como base un precio similar al mes de junio de 2015 de $3,15[14] para la venta del litro de leche desde el tambo a la industria, se obtiene la distribución de la facturación por tamaño promedio de producción (ver Cuadro 5.5).

Cuadro 5.5: Facturación estimada de los tambos cordobeses

Estratificación de tambos	% establec.	% litros	Nº tambos	Litros		Facturación
Menos de 1.000 litros	25%	5%	905	206.899.375	$	651.733.031
Entre 1.000 y 2.000 litros	27%	15%	978	620.698.125	$	1.955.199.094
Entre 2.001 y 3.000 litros	20%	18%	724	744.837.750	$	2.346.238.913
Entre 3.001 y 4.000 litros	10%	13%	362	537.938.375	$	1.694.505.881
Entre 4.001 y 6.000 litros	10%	17%	362	703.457.875	$	2.215.892.306
Entre 6.001 y 10.000 litros	5%	15%	181	620.698.125	$	1.955.199.094
Más de 10.000 litros	3%	17%	109	703.457.875	$	2.215.892.306
Facturación Estimada					$	13.034.660.625

Fuente: IIE sobre la base de MinAgri y Estadísticas Santa Fe.

Se obtiene que los tamberos de la provincia de Córdoba generan anualmente un ingreso superior a los $13.000 millones, entre los cuales se destacan los productores que extraen diariamente entre 2.000 y 3.000 litros que al tener la mayor concentración de litros son los que más dinero perciben. Por otra parte, es importante también este estrato porque está en un punto intermedio entre la pequeña escala y los tambos de mayor volumen y eficiencia y por lo tanto tienen por delante menos obstáculos para superar hasta alcanzar mayores estándares de producción, calidad y gestión.

[14] Este valor equivale U$S0,348 por litro a un Tipo de Cambio promedio de junio (9,04$/US$). Se tomó este valor como ejemplo debido a que representa la mitad del año.

En el eslabón secundario, conformado por las industrias, tampoco se cuenta con datos muy precisos respecto de la facturación. Sin embargo, se procede a realizar una estimación a nivel nacional con base en distintas fuentes a partir de los datos del Anuario Lechero 2013, de la Revista Mercados y de la Comisión Nacional de Valores.

Cuadro 5.6: Ventas del sector industrial en Argentina. Año 2013

Estimativo de ventas industria láctea		Total	%
Ventas totales sector	$	49.280.000.000	
Ventas 15 principales empresas	$	33.606.720.000	68%
Ventas de las primeras cinco empresas			
Mastellone Hnos.	$	8.401.680.000	17%
Cooperativa Sancor	$	5.713.142.400	12%
Danone Argentina	$	5.041.008.000	10%
Nestlé Argentina	$	4.032.806.400	8%
Molfino Hermanos	$	2.688.537.600	5%

Fuente: IIE sobre la base de CNV (Comisión Nacional de Valores), Revista Mercados y FunPel 2013.

Con el anterior cuadro estimativo de la facturación de las industrias a nivel país y considerando que de las mismas el 37% se encuentra en la provincia de Córdoba, puede estimarse que $18.233 millones son facturados por las firmas con sede en la provincia.

Otro punto a analizar tiene que ver con el ciclo de negocio. En este caso se hace referencia a la distribución de ingresos y gastos a lo largo del año como así también a los plazos de repago que tienen las inversiones que se realicen para el mejoramiento del sector.

La producción de leche tiene por causas naturales una estacionalidad durante el año. Por lo general, las liquidaciones de la leche producida durante un mes se le abonan al productor mínimamente con un retardo de 30 días. A modo general, la leche entregada durante un mes, digamos julio, es liquidada recién los primeros días de agosto y se paga a partir de mediados de tal mes. Los mayores ingresos se presentan durante los meses finales del invierno y en primavera, cuando las pasturas exhiben su mejor momento debido a que el aumento de la producción compensa la caída del precio por la mayor oferta; los menores flujos son durante el verano y otoño.

En cuanto a la industria, existen ciclos estacionales vinculados a la disponibilidad de materia prima y a factores climáticos que influyen en los gustos de los consumidores. Lo primero significa que durante los meses de mayor producción de leche las fábricas salen a competir por un mercado limitado y esto presiona los precios a la baja, para luego tener una recuperación en los meses de escasez. El segundo efecto estacional viene dado por las tendencias de consumo: durante los meses fríos los individuos tienden a consumir mayores proporciones de queso y dulce de leche, que son los productos más rentables de la cadena; y durante los meses más cálidos se incrementa el consumo de frescos como los yogures, postres, etc. en detrimento de los productos antes nombrados. Además, las industrias tienen un promedio de 25 días para el cobro de sus ventas.

El sector presenta necesidades de financiamiento como así también el repago de las obligaciones que difieren sensiblemente según se trate de productores o industrias. Para los productores el financiamiento puede ir destinado al aumento del rodeo de tambo y también al capital de trabajo necesario para la compra de alimentos que permita cubrir las nuevas necesidades del mayor rodeo, al mejoramiento de la genética y reacondicionamiento de corrales para albergar las nuevas cabezas. Debe tenerse en cuenta que desde el nacimiento de una

ternera hasta tener una vaca en condiciones de ordeñar pueden pasar entre 24 a 30 meses. En caso de comprar directamente vaquillonas se necesitan entre 9 y 12 meses y por último si se aumenta el rodeo comprando vacas que ya estén productivas solo se necesita adaptarlas a su nuevo rodeo de tambo.

Los industriales, por otra parte, también manifiestan necesitar financiamiento para engrosar el capital de trabajo, para poder mejorar la situación financiera crítica en la cual se encuentran actualmente y para desarrollar inversiones que mejoren la capacidad productiva y den eficiencia a las plantas.

5.3.2 Sector industrial

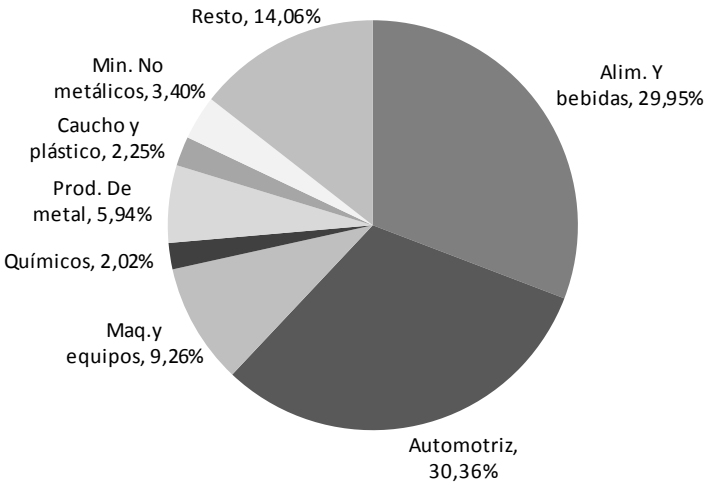
Córdoba presenta un gran sector agroindustrial, fortalecido por una vasta dotación de recursos naturales. Como muestra el Cuadro 5.7, en Córdoba predomina la producción del Sector de Servicios (representativo del 68,24% de la producción). Dentro de la producción de bienes, se destaca la industria manufacturera, que representa el 16% del PBG. Las ramas industriales más preponderantes en lo que respecta a agregación de valor en la Provincia de Córdoba se muestran en el Gráfico 5.4. Los sectores automotriz y de alimentos y bebidas son los que más aportan a la industria cordobesa.

Cuadro 5.7: Comparación entre PBG provincial y VAB nacional en 2012. Millones de pesos de 1993

	Córdoba		Argentina	
	Valor	%	Valor	%
Producto Geográfico Bruto/Valor Agregado Bruto	31.979	100,0	451.565	100,0
Sectores Productores de Bienes	10.156	31,8	140.666	31,2
A - Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	2.483	7,8	15.483	3,4
B – Pesca	0	-	832	0,2
C – Minería	73	0,2	4.944	1,1
D - Industria Manufacturera	5.116	16,0	79.991	17,7
E - Suministro de Electricidad, Gas y Agua	808	2,5	12.818	2,8
F – Construcción	1.675	5,2	26.598	5,9
Sectores Productores de Servicios	21.823	68,2	319.344	70,7
G - Comercio al Por Mayor y al Por Menor	4.015	12,6	67.915	15,0
H - Hoteles y Restaurantes	1.002	3,1	10.904	2,4
I - Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	3.154	9,9	60.848	13,5
J - Intermediación Financiera	2.093	6,5	38.778	8,6
K - Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	6.525	20,4	59.348	13,1
L y Q - Administración Pública y Defensa	1.501	4,7	20.319	4,5
M y N - Enseñanza, Servicios Sociales y de Salud	1.339	8,4	36.743	8,1
O y P - Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales, Personales y Servicio Doméstico	2.195	2,6	24.489	5,4

Fuente: IIE sobre la base de Dirección General de Estadísticas y Censos de Córdoba e INDEC.

Gráfico 5.4: Proporción del valor agregado bruto de las principales industrias sobre el total industrial provincial. Año 2013



Fuente: IIE sobre la base de Dirección General de Estadísticas y Censos de Córdoba e INDEC.

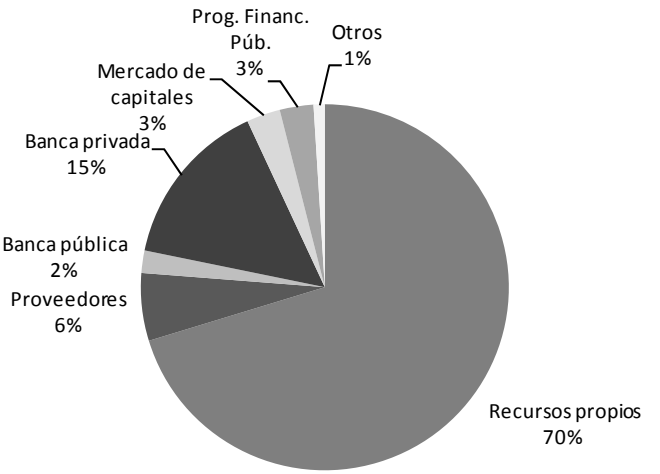
5.3.2.1 Sector automotriz-autopartista

De acuerdo a los datos del Registro Industrial de la Provincia 2013 existen inscriptas en Córdoba 234 empresas automotrices y autopartistas comprendidas en los rubros fabricación de vehículos automotores y sus motores, fabricación de partes, piezas y accesorios para automotores y sus motores, fabricación de carrocerías para automotores, remolques y semirremolques y partes y piezas de carrocerías para automotores, remolques y semirremolques.

Siguiendo al trabajo del Consejo Federal de Inversiones (CFI) "Estudio para el desarrollo, fortalecimiento, y modernización de la cadena de valor automotriz-autopartista de la Región Centro de la República Argentina" y al Registro Industrial de la Provincia del año 2013 se puede realizar una estimación de la facturación de la industria automotriz y de autopartes, incluyendo las terminales. Se estima que, en promedio, cada empresa pyme facturó en 2013 $18 millones, mientras que cada gran empresa facturó $380 millones. En total, la facturación de la industria a nivel provincial sería de $12 mil millones, lo que representa más del 40% del Producto Bruto Geográfico de la industria de Córdoba y el 6% del Producto Bruto Geográfico total.

En cuanto al financiamiento de las inversiones, existe un marcado predominio de firmas que utilizan recursos propios como la única fuente de financiamiento. Algunas otras fuentes de financiamiento con cierta participación relativa de importancia son la banca privada y los proveedores. Los programas de financiamiento público y el mercado de capitales, en general, son menos conocidos que los préstamos bancarios. No obstante, ciertas empresas cuyos planes de expansión son lo suficientemente grandes y están en condiciones de sortear los obstáculos burocráticos para acceder a ellos, se ven ampliamente beneficiadas por las condiciones preferenciales tanto de los programas de financiamiento público, como por la celeridad y la transparencia del mercado de capitales. En el Gráfico 5.5 se muestra el promedio de inversiones financiadas a través de distintos instrumentos.

Gráfico 5.5: Porcentaje de inversiones que se financian según distintos instrumentos. Años 2010 y 2011



Fuente: IIE.

Las necesidades de financiamiento son variables entre las empresas y se orientan principalmente a infraestructura y equipos de origen importado. El amplio uso del autofinanciamiento para las inversiones muestra cuánto se desaprovechan las posibilidades que se presentan en el mercado de capitales.

5.3.2.2 Sector de maquinaria agrícola

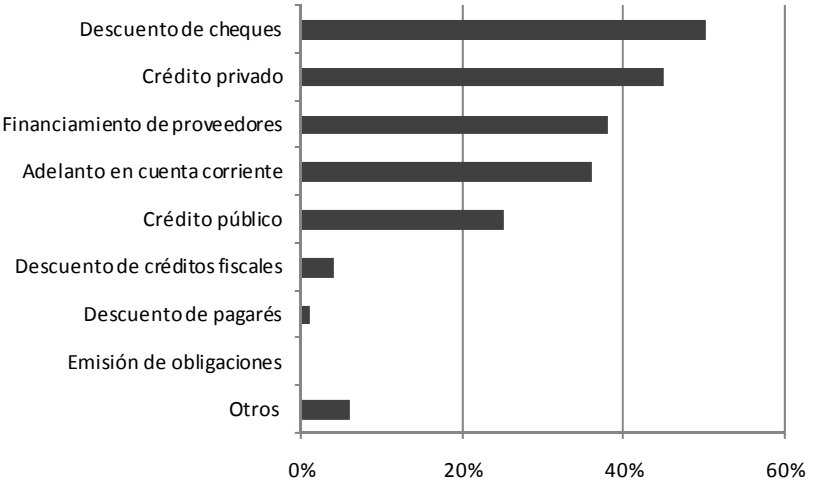
El sector de Maquinarias Agrícolas y Agropartes constituye un importante motor de la actividad económica de las localidades del interior de Córdoba, al igual que en que la provincia vecina de Santa Fe y, en menor medida, Buenos Aires. Esta industria tiene una particular relevancia como generadora de puestos de trabajo en localidades medianas y pequeñas aprovechando la sinergia entre este sector industrial y el agroindustrial.

De acuerdo al documento de trabajo del IERAL de Fundación Mediterránea "Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal. Actualidad y desafíos en la industria de maquinaria agrícola y agropartes" de diciembre de 2013, se detectaron en la provincia de Córdoba 475 empresas del sector. Por otro lado, según los datos del Registro Industrial de la Provincia, en el año 2013 se encontraban inscriptas 213 empresas pertenecientes a esta industria, bajo las categorías de fabricación de maquinaria y equipo agropecuario y forestal, sus partes y piezas, y montajes y reparaciones de las maquinarias.

Sobre la base de las estimaciones surgidas de dicho registro, se calcula que la facturación total del sector productor de maquinaria agrícola y agropartes en Córdoba habría alcanzado los $3.700 millones en el año 2013, que representan el 13% del Producto Bruto Geográfico industrial de la provincia.

En cuanto a los instrumentos que usan las empresas para financiarse, entre 2012-2013 el 50% de las empresas consultadas utilizaron el descuento de cheques como principal instrumento, seguido por el crédito privado con un porcentaje del 45%, financiamiento de proveedores 38%, adelanto en cuenta corriente 36% y el crédito público en un 25%.

Gráfico 5.6: Instrumentos de financiamiento de corto plazo utilizados en los últimos 12 meses



Fuente: IIE sobre la base de IERAL.

Adicionalmente, se encuentra que las grandes empresas accedieron en mayor proporción al crédito privado durante 2012-2013 que las pequeñas firmas, ya que 80% tuvo acceso a este tipo de financiamiento. Sin embargo, en el caso de las microempresas solo 36% accedió a este instrumento, mientras que las pymes se ubican en un nivel intermedio.

Esta situación refleja una realidad general a todos los sectores económicos, que se manifiesta cuando las empresas de menor envergadura manifiestan menor acceso a los mercados de crédito tradicionales.

5.3.2.3 Sector de industrias electrónicas e informáticas

El sector electrónico - informático ha logrado expandirse en los últimos años en la provincia de Córdoba, convirtiéndose en uno de los principales polos tecnológicos del país. Debido a sus características basadas en la innovación y el conocimiento, el sector es demandante de mano de obra altamente calificada generando productos y servicios de alto valor agregado.

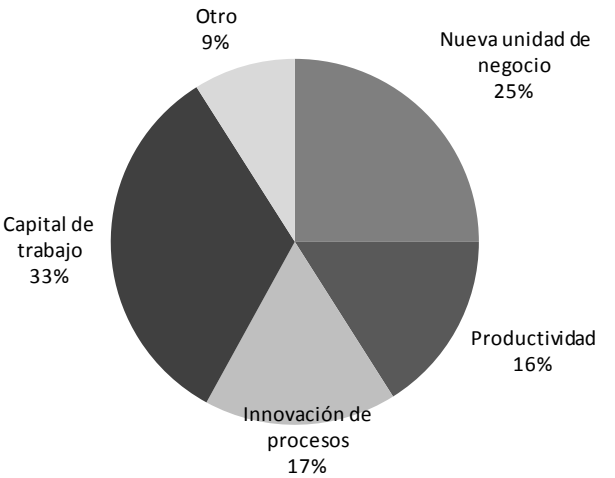
Para el análisis de este sector, se utiliza como base un trabajo realizado en el año 2014 por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba titulado "Estudio de la cadena de valor electrónico – informática de la Ciudad de Córdoba" con el objetivo general de analizar la organización, el funcionamiento y la problemática actual de la cadena electrónica-informática en Ciudad de Córdoba.

Las firmas del sector electrónico e informático de Córdoba se nuclean en dos entidades: el Clúster Córdoba Technology (CCT) y la Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de Comunicación del Centro de la Argentina (CIIECCA). Existen, además, algunas empresas que no están afiliadas a dichas instituciones, entre las que se encuentran grandes empresas del sector productor de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y pequeños emprendimientos, en muchas ocasiones informales.

Por el lado de la facturación, se estima que en los años 2012 y 2013, el sector electrónico-informático alcanzó un total de ventas por $2,3 y $2,4 miles de millones, respectivamente. Estas cifras representan el 3,75% del Producto Bruto Regional de la Ciudad de Córdoba y el 18% del valor agregado industrial de la ciudad según datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) de la provincia de Córdoba para esos años.

En cuanto al financiamiento del sector, las empresas señalan poseer poco conocimiento sobre las herramientas disponibles que presenta el mercado de capitales. Aun así, aproximadamente el 60% de las empresas consigue financiamiento a corto plazo (plazos menores a un año) y el 38% accede a financiamiento a largo plazo. Entre las principales necesidades de financiamiento que mencionaron las empresas del sector se encuentran el capital de trabajo (33% de las empresas), el desarrollo de nuevas unidades de negocios (25%), innovación en procesos (17%) y mejoras en la productividad (16%).

Gráfico 5.7: Destino del financiamiento



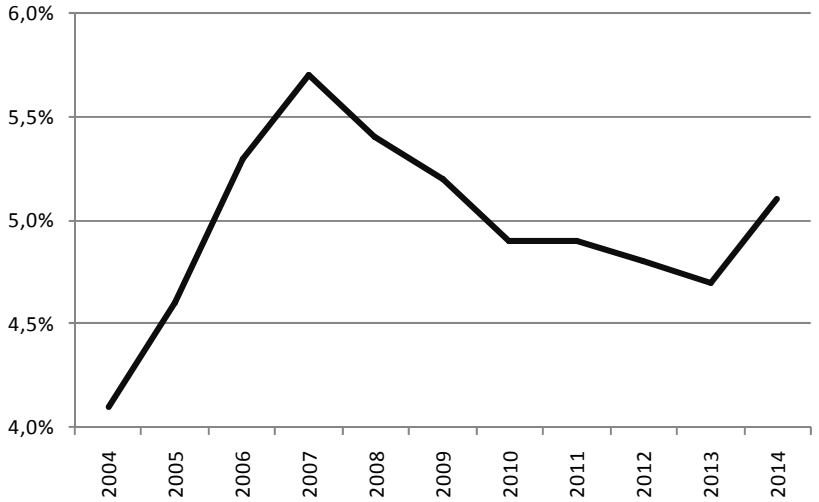
Fuente: CCT.

Respecto de las fuentes de financiamiento que generalmente usan las empresas del sector se encuentran los bancos privados y el autofinanciamiento, es decir, el financiamiento de capital de trabajo con el mismo flujo de dinero generado por la empresa. En menor medida se utilizan proveedores, cheques de pago diferido y bancos públicos. Además, para el financiamiento a largo plazo, las firmas han utilizado el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT) que tiene por objetivo la generación de nuevos emprendimientos para las empresas del sector TIC y una pequeña parte se financia mediante programas de la Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME).

5.3.2.4 Sector de la construcción

La construcción es uno de los sectores más importantes de la actividad económica de la provincia de Córdoba. Pese a ello, en los últimos años perdió importancia relativa, afectada por el peor desempeño general de la economía y los efectos de las restricciones a la compra de moneda extranjera. De esta manera, la construcción explicó en 2014 el 4,6% del Producto Bruto Geográfico, es decir casi 2 puntos porcentuales menos que en 2010.

Gráfico 5.8: Actividad de la construcción en la provincia de Córdoba como porcentaje del PBG



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

La Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC) nuclea a 18 empresas. El sector de desarrollistas suele operar a partir de una empresa "madre" y la creación de una sociedad (o fideicomiso, aunque esta figura está dejando de ser utilizada por haber disminuido su conveniencia, según los referentes del sector) por cada obra emprendida.

En general hay entre dos y cinco edificios en construcción por parte de cada desarrollista. Cada una de las empresas creadas específicamente para la construcción de un edificio no posee trayectoria y su balance muestra en general un alto pasivo, más allá de algunos instrumentos contables que permiten valuar la obra a su valor de realización.

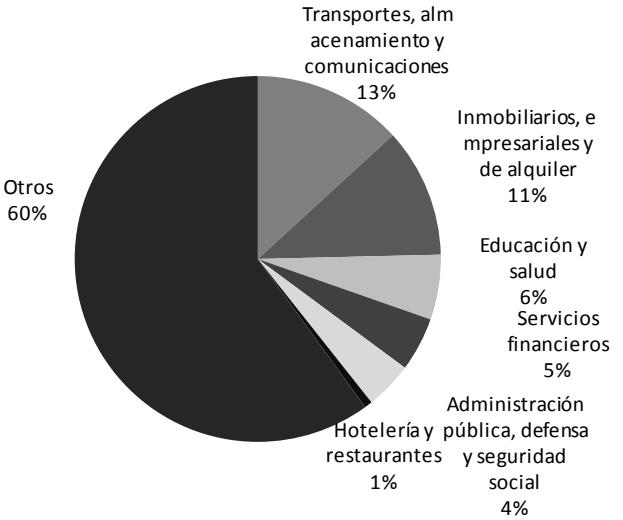
Se estima que se venden en Córdoba alrededor de 50 departamentos al mes, por un valor promedio de US$80.000, es decir que se mueven en el sector unos US$400.000 mensuales.

5.3.3 Sector servicios

Como se mencionó anteriormente, el sector servicios tiene una gran participación dentro de la economía tanto a nivel provincial como nacional. En Córdoba se destacan las actividades inmobiliarias y de alquiler, con una participación en el PBG del 20,4%, el comercio (representa el 12,55% del PBG provincial) y el transporte, almacenamiento y comunicaciones (9,9%), entre otros.

Asimismo, resulta interesante analizar cómo se distribuyen los préstamos que las entidades financieras destinan al sector. En el Gráfico 5.9, se observa que el 13% está dirigido a transportes, almacenamiento y comunicaciones, el 11% a inmobiliarios, empresariales y alquiler, el 6% a educación y salud, el 5% a servicios financieros, el 4% a la administración pública, defensa y seguridad social y el 1% a hotelería y restaurantes. El resto (60%) es absorbido por otros rubros dentro de la actividad.

Gráfico 5.9: Préstamos al sector servicios. Participación relativa. Segundo semestre de 2015



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

5.3.3.1 Sector salud

Una de las principales virtudes del sector es que constituye un gran generador de empleo por ser una actividad trabajo intensiva que requiere principalmente mano de obra calificada. Entre los profesionales de la salud, los 16 establecimientos con internación más importantes de la ciudad de Córdoba emplean aproximadamente 3.731 médicos, 1.376 enfermeros, 611 técnicos y 270 instrumentistas, a los que se suman 670 residentes, según el Relevamiento Anual de Clínicas Privadas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

La importancia económica de las clínicas privadas no se limita a su volumen de facturación o generación de empleo directo, sino que generan un efecto derrame sobre el resto de las actividades económicas a través de su cadena de valor, que abarca un amplio conjunto de actividades que engloba a una gran cantidad de proveedores dentro de la provincia de Córdoba: la cadena de valor que generan las polivalentes está formada por más de 200 empresas que funcionan como proveedores de insumos médicos y no médicos. A ello se suma el efecto sobre hotelería, gastronomía y trasporte, entre otras actividades beneficiadas que van desde la elaboración de medicamentos hasta la gestión de archivos.

En el año 2013, los 16 establecimientos con internación más importantes de la ciudad de Córdoba totalizaron una facturación de $2.030 millones, de acuerdo al Relevamiento Anual de Clínicas Privadas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

Por otra parte, tanto las clínicas de la ciudad como del interior provincial manifiestan serias dificultades para el acceso al financiamiento. Esta situación, que se verificó previamente al analizar la Infraestructura, resulta crítica para el sector. La falta de acceso al financiamiento a tasas razonables, tanto a corto como a largo plazo, genera restricciones a las mejoras edilicias y prestacionales, acortando el potencial de crecimiento sectorial. La deuda de las clínicas privadas de la ciudad de Córdoba con el sector financiero es de solo el 2% de su facturación anual, según el BCRA.

El desfinanciamiento de las clínicas compromete tanto un gran número de puestos de trabajo, como constituye un serio riesgo en materia de calidad asistencial y accesibilidad a los ser-

vicios de salud. Evitar la continuidad de este escenario es clave para la sostenibilidad del sistema.

Una gran fuente de exposición de la facturación de las clínicas a la inflación es el canal de financiamiento. Las mismas cobran gran parte de su facturación a plazo y enfrentan costos de contado, como salarios, impuestos y la mayoría de los insumos importados. Como consecuencia de esta situación, la facturación al momento de cobro implica una pérdida de poder adquisitivo para el hospital. Tal escenario se intensificó en 2014 junto con el crecimiento de la tasa de inflación.

A diciembre de 2013, el 17,6% de la facturación anual aún no había sido cobrada. Con un plazo de pago medio de 65 días, esto implicó una pérdida promedio del 8,8% en términos reales. El perjuicio para las clínicas adquiere, entonces, una magnitud más que significativa. El 35% de los créditos por cobrar corresponde a más de 60 días, por lo que el daño descripto se intensifica para dichos montos según el Relevamiento Anual de Clínicas Privadas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

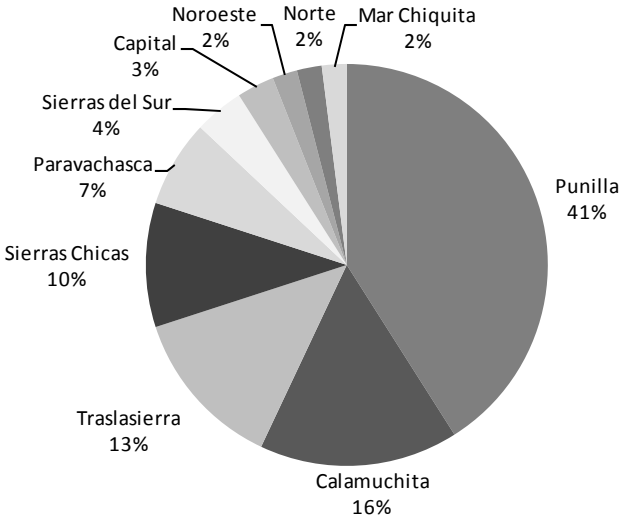
5.3.3.2 Sector turismo

La provincia de Córdoba, situada en el centro del territorio continental argentino, está dotada de una enorme cantidad de recursos naturales, culturales e históricos, entre otros, que ponen de manifiesto su potencialidad turística y la destacan como uno de los principales destinos elegidos para vacacionar o visitar del interior del país. La importancia local y regional del turismo se percibe en los ingresos de los pueblos y ciudades en temporada alta (época estival), en la cual toda la oferta hotelera, gastronómica y de ocio se prepara para recibir al turista.

La oferta de alojamiento creció entre las temporadas 1996/1997 y 2010/2011 un 14% aproximadamente. De acuerdo a los datos de 2011 la modalidad de alojamiento con mayor capacidad de oferta fue viviendas (55%), luego hoteles (22%), en tercer lugar campamentos (19%) y con menor porcentaje colonias (5%).

En el Gráfico 5.10 se observa la distribución porcentual de las plazas disponibles (463.829 en la temporada 2010/2011) en las 10 áreas turísticas en que se divide a la provincia. Se destaca una gran concentración de la capacidad de alojamiento en la región de Punilla (41%) y siguen en orden de importancia Calamuchita (16%) y Traslasierra (13%).

Gráfico 5.10: Distribución de la oferta de alojamiento. Temporada 2010-2011



Fuente: IIE en base a datos de Agencia Córdoba Turismo.

El impulso progresivo a la industria de viajes y turismo en la provincia de Córdoba, se pone de manifiesto al observar la afluencia de turistas en las últimas temporadas, principalmente desde la temporada 2002/2003. Al comparar cuatro temporadas: 1998/1999, 2002/2003, 2006/2007 y 2010/2011, se puede concluir que a lo largo de los años las áreas turísticas favoritas se perpetúan. Las zonas más elegidas son Punilla, Calamuchita y Traslasierra.

5.4 Requisitos de la demanda

5.4.1 Fondos pyme

Los fondos comunes de inversión abiertos para pymes (aquellos orientados a instrumentos destinados al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas) se han convertido en un destino atractivo de las inversiones en los últimos años. Con el objetivo de alentar el desarrollo de las cadenas de valor, esta clase de fondos ha ganado peso en el tiempo y se muestra como una alternativa de gran potencial para captar el ahorro y canalizarlo hacia los sectores productivos y, en especial, pymes.

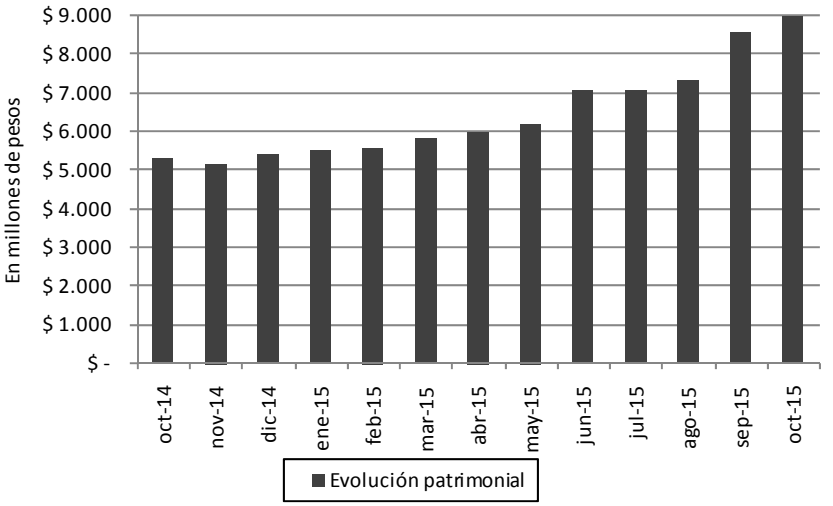
El desarrollo de los fondos pyme surge a partir de la necesidad de favorecer el crecimiento de las pymes en el mercado de capitales, atendiendo las distintas necesidades de financiamiento, y debido a la gran importancia que la CNV le reconoce a las pequeñas y medianas empresas dentro de la economía en general y como factor fundamental de inclusión social.

A partir de los datos que provee la Cámara Argentina de Fondos Comunes de Inversión (CAFCI), es posible analizar la evolución de los fondos comunes de inversión abiertos para pymes durante los últimos 12 meses. De acuerdo con la CAFCI, en el mes de octubre de 2015[15] los fondos pymes registraron un incremento patrimonial interanual del 72%, alcanzando los $9.119 millones. La evolución patrimonial de los fondos pyme se presenta en el Gráfico 5.11.

[15] Último dato disponible a la fecha de esta publicación.

Este aumento patrimonial estuvo impulsado principalmente por el crecimiento de las suscripciones netas, que acumularon a octubre de 2015 unos $2.665 millones superando ampliamente los $1.367 millones acumulados en igual periodo en 2014.

Gráfico 5.11: Evolución del patrimonio de los fondos pymes

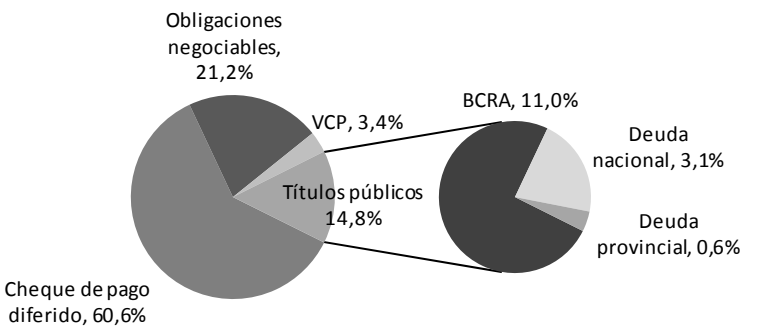


Fuente: IIE sobre la base de CAFCI.

La cartera de los fondos pymes está compuesta en su mayoría por activos financieros de renta fija. Durante el mes de octubre de 2015, el 87,6% correspondió a títulos de deuda, seguidos por los vehículos de inversión colectiva con 11,2%, y en menor medida, la participación accionaria (0,6%), operaciones a plazo (0,3%), disponibilidades (0,2%) y otros activos y pasivos (0,1%).

Dentro de los títulos de deuda, el 60,6% se compuso de cheques de pago diferido, el 21,2% de obligaciones negociables, el 14,8% de títulos públicos (en su mayoría del BCRA) y el resto de valores de corto plazo. Estos valores se presentan a continuación.

Gráfico 5.12: Composición de los títulos de deuda. Octubre 2015



Fuente: IIE sobre la base de CAFCI.

5.4.2 Seguros

Para el análisis de este sector, se procedió a contactarse con empresas aseguradoras que cuenten con capitales cordobeses para consultarle sobre su disposición a invertir. Primeramente se procedió a realizar un contacto personal; posteriormente se les remitió un cuestionario para extraer información relevante.

De acuerdo a Ley Nº 20.091, reglamentada a través del Reglamento General de la Actividad Aseguradora expedido en la Resolución 21.523/92 por la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) y su modificatoria de la Resolución N°37.163 del 22 de octubre de 2012, algunos criterios previstos generales que las aseguradoras están obligadas a cumplir son[16]: mantener proporcionada la cartera de inversiones en función de la moneda de los compromisos asumidos; calzar los compromisos de corto plazo con instrumentos de menor duración o mayor liquidez (aquellos más largos pueden ser cubiertos por activos de mayor duración o menor liquidez); mantener un grado de liquidez en los instrumentos que permita hacer frente a los compromisos de cada operatoria; títulos valores emitidos por sector público deben contar con garantía nacional o provincial, aquellos emitidos por el sector privado deben contar con garantías suficientes y serán especialmente observados por el ente regulador; mantener un grado mínimo de diversificación; y salud crediticia por parte del emisor.

Los títulos valores en los cuales pueden invertir, y en qué proporciones se expresan en el Cuadro 5.8.

Cuadro 5.8: Instrumentos y proporción máxima en la cual pueden invertir las entidades aseguradoras

Inversiones	Entidad	Porcentaje
Operaciones de Crédito público de la Nación o del Banco Central (títulos, letras del tesoro o préstamos)	Seguros generales, mutuales y entidades reaseguradoras	90% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
	Vida y retiro	88% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
	Riesgos de Trabajo	95% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
Operaciones de Crédito público de la Nación o del Banco Central (títulos, letras del tesoro o préstamos) sin cotización regular en mercados autorizados por CNV	Todas	20% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
Títulos y letras de la deuda pública interna de las provincias	Todas	10% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
Títulos y letras de la deuda pública interna de las provincias sin cotización regular	Todas	5% del total de inversiones (excluidos inmuebles). Fecha de vencimiento igual o inferior al año a partir del cierre del Estado contable
Títulos valores privados con garantía especial o flotante en primer grado sobre bienes radicados en el país	Todas	40% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
Acciones con cotización diaria en MERVAL	Todas	30% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
Fondos comunes de inversión	Todas	60% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
Fideicomisos financieros	Todas	40% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
Plazos fijos	Todas	80% del total de inversiones (excluidos in-

[16] Legislación vigente al momento de la redacción de este informe (diciembre de 2015).

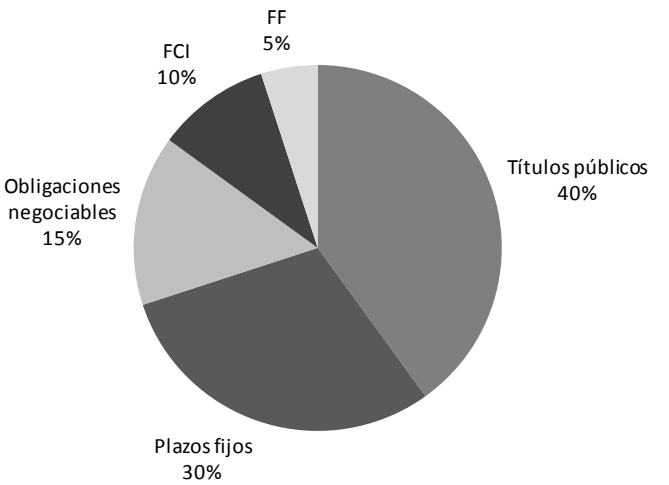
		muebles)
Préstamos con garantía prendaria o hipotecaria en primer grado sobre bienes situados en el país (no puede exceder el 50% del valor de la garantía)	Todas (salvo para Riesgos de Trabajo)	30% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
Préstamos garantizados con títulos públicos, obligaciones negociables y acciones (no puede exceder el 50% del valor de la garantía)	Todas	50% del total de inversiones (excluidos inmuebles)
Inmuebles en el país (no rurales o con dominios imperfectos)	Todas (salvo Riesgos de Trabajo)	30% del total de inversiones
Títulos de deuda, fideicomisos financieros, cheques de pago diferidos avalados por SGR, fondos comunes de inversión PYME, Productivos de Economías Regionales e Infraestructura; y de Proyectos de Innovación Tecnológica, activos u otros valores negociables cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina (inciso k).	Seguros generales y reaseguradoras	Mínimo del 10% del total de inversiones (excluido inmuebles) y hasta un máximo del 20%
	Seguros de vida y retiro	Mínimo del 12% del total de inversiones (excluido inmuebles) y hasta un máximo del 30%
	Riesgos de Trabajo	Mínimo del 5% del total de inversiones (excluido inmuebles) y hasta un máximo del 20%

Fuente: IIE sobre la base de SSN.

En cuanto a los límites de concentración, debe tenerse en cuenta que en ningún caso la suma de las inversiones en títulos valores representativos de deuda que pertenezcan a una sola sociedad emisora puede superar el 60% de las inversiones en dichos conceptos; en ningún caso la suma de las inversiones en acciones que pertenezcan a una sola sociedad emisora puede superar el 60% de las inversiones en dicho concepto; y solo se permiten inversiones en empresas vinculadas, controladas, controlantes o pertenecientes al mismo grupo económico hasta el 10% del total de inversiones.

Una de las compañías consultadas sobre los requisitos estatutarios o de índole interna sobre los instrumentos en los cuáles invertir, declaró moverse dentro de la normativa con criterios de baja volatilidad, bajo riesgo, tasa acorde, no acciones. La composición porcentual de la cartera de inversiones de dicha empresa se representa en el Gráfico 5.13.

Gráfico 5.13: Composición porcentual de la cartera de inversiones



Fuente: IIE.

Asimismo, la empresa señaló que su posición inversora frente a las emisiones pymes solo consistía en los FCI pymes, obligados por el cumplimiento del "inciso k", y a la hora de indicar los productos ofrecidos por la compañía se mencionaron seguros contra automotores, incendio, integrales, robo, accidentes personales, granizo y caución.

5.5 Instrumentos potenciales y estructuras financieras posibles por sector

En esta sección se estudian estructuras financieras que podría utilizar cada uno de los sectores económicos analizados. La sección se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se desarrolla la temática del tratamiento impositivo de los instrumentos como punto de partida para hacer propuestas a cada sector según sus necesidades y características; a continuación se encara de modo resumido la cuestión de los costos de estructuración, uno de los interrogantes más importantes que plantearon los referentes empresarios; con esta introducción se presentan luego instrumentos transversales, cuya utilización es posible para los distintos sectores estudiados, e instrumentos específicos para cada uno de los sectores: ganadero, agrícola, informático, desarrollista, autopartista, lácteo, otros sectores y financiamiento para obras de infraestructura.

5.5.1 Tratamiento impositivo dentro del mercado de capitales

La descripción de la información está basada en una interpretación de las leyes y regulaciones impositivas vigentes en lo que respecta a la adquisición, titularidad y disposición de los activos financieros[17].

En primer lugar se realizará un análisis más detallado de las implicancias que tienen los distintos impuestos sobre las Obligaciones Negociables. Luego, se procede a describir el tratamiento de una serie de activos financieros en cuanto a impuesto a las ganancias, impuesto a los bienes personales, impuesto a la ganancia mínima presunta e impuesto al valor agregado.

[17] La descripción y la interpretación del tratamiento impositivo fue realizada sobre la base de un trabajo del Estudio Malumián&Fossati y del prospecto de emisión de obligaciones negociables pyme de ACI-AGRO SA.

Tratamiento impositivo de las Obligaciones Negociables

Impuesto a las ganancias

Los pagos por intereses sobre las ON quedarán exentos del impuesto a las ganancias en la medida que se cumplan los siguientes requisitos en conformidad con el artículo 36 de la Ley de Obligaciones Negociables:

Que las ON sean colocadas por oferta pública, contando para ello con la respectiva autorización de la CNV.

Que los fondos a obtener mediante la colocación de las ON sean utilizados por el emisor para: integración de capital de trabajo en el país; inversiones en activos físicos situados en el país; refinanciación de pasivos; integración de aportes de capital en sociedades controladas o vinculadas a la sociedad emisora, en la medida que estas destinen los fondos exclusivamente a los fines mencionados anteriormente; y/o cuando la emisora sea una entidad financiera regida por la Ley N° 21.526 que destine los fondos al otorgamiento de préstamos para cualquiera de los fines aquí especificados.

Que la emisora acredite ante la CNV, en tiempo, forma y condiciones establecidas por las reglamentaciones, que los fondos obtenidos han sido utilizados de acuerdo al plan aprobado.

De conformidad con los términos de las ON, si se impone alguna retención en concepto de impuestos argentinos sobre los intereses de las ON, el emisor será responsable del pago de las retenciones y montos adicionales que sean necesarios para que los beneficiarios reciban el monto de intereses establecido en las Obligaciones Negociables, libre de esas retenciones.

Con respecto al impuesto sobre las ganancias de capital, los residentes no estarán sujetos al impuesto por la venta, canje o disposición de las ON mientras que los contribuyentes sujetos a las reglamentaciones de ajuste impositivo por inflación incluidas en la Ley de Impuesto a las Ganancias (en general, las sociedades argentinas) sí lo estarán.

Impuesto al valor agregado (IVA)

Todas las operaciones financieras y prestaciones relacionadas con la emisión, suscripción, colocación, transferencia, amortización, intereses y cancelación de las Obligaciones Negociables y sus garantías se encuentran exentas del pago del IVA en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 bis de la Ley de Obligaciones Negociables. Asimismo, se establece que esas Obligaciones Negociables deberán haber sido colocadas mediante oferta pública y que las Condiciones del artículo 36, mencionadas previamente, deberán haberse cumplido puntualmente.

Impuesto a la ganancia mínima presunta

En el caso del impuesto a la ganancia mínima presunta, para determinar el activo computable se deberá considerar la tenencia de ON de las sociedades domiciliadas en el país, las asociaciones civiles y fundaciones, las empresas o explotaciones unipersonales, los fideicomisos (excepto los fideicomisos financieros) y ciertos fondos comunes de inversión constituidos en el país. Se aplicará una alícuota del 1%, excepto en el caso de entidades financieras en cuyo caso dicho activo quedaría gravado a la tasa efectiva del 0,20%, siempre y cuando el valor de los activos supere el monto total de 200.000 pesos.

En el caso de Obligaciones Negociables que coticen en bolsas de valores o mercados públicos, la base imponible se determinará sobre la base del último valor de cotización a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente. El pago del impuesto a las ganancias determinado para un ejercicio en particular será considerado como un pago a cuenta del impuesto a la ganancia mínima presunta que deba abonarse en ese mismo ejercicio.

Impuesto sobre los bienes personales

La alícuota aplicable es del 0,5% sobre la totalidad de los bienes cuando estos superen los $305.000 y hasta los $750.000. A partir de los $750.000 la alícuota a aplicar sería del 0,75% sobre la totalidad de los bienes. Asimismo, en caso de que los bienes superen $2.000.000 la alícuota sería de 1,00%, y finalmente si el monto supera $5.000.000 será 1,25%.

En cuanto a ON cuya titularidad corresponda a personas físicas o sucesiones indivisas domiciliadas, deberán ingresar con carácter de pago único y definitivo el 1,25% del valor de los mismos al 31 de diciembre de cada año, sin computar el mínimo exento. Sin embargo, no corresponderá el ingreso del gravamen si el monto a ingresar resultare menor a $255,75.

Las sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliadas, radicadas o ubicadas en la Argentina no estarán sujetas al Impuesto sobre los Bienes Personales respecto de sus tenencias por cualquier título de las ON.

Impuesto sobre los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria

Los beneficiarios de las ON que tengan una o más cuentas corrientes bancarias en la Argentina podrían quedar alcanzados por este impuesto a la alícuota del 0,6% o a la alícuota del 1,2% por otras operaciones que se utilizan como sustitución del uso de las cuentas corrientes bancarias argentinas, según lo establecido por la Ley N° 25.413 (ley de competitividad).

Impuesto de sellos

La ley de Obligaciones Negociables dispone que los actos, contratos u operaciones, incluyendo entregas o recepciones de dinero, relacionados a la emisión, suscripción, colocación y transferencias de las ON están exentos de este impuesto.

Impuesto sobre los ingresos brutos

Los inversores que habitualmente desarrollen sus actividades o que se presuma que desarrollan sus actividades en alguna jurisdicción en la que obtienen ingresos por la venta o transferencia de ON están sujetos a un impuesto de hasta el 15% a menos que se aplique una exención. Los intereses de obligaciones negociables emitidas de acuerdo con la Ley de Obligaciones Negociables se encuentran generalmente exentos de este tributo.

A continuación se detalla el tratamiento impositivo que recibe el resto de los activos financieros de acuerdo a cada impuesto.

Cuadro 5.9: Tratamiento fiscal de las personas físicas ante Ganancias

Activos	Impuesto a las ganancias
Títulos Públicos	Exento el interés y el resultado por la venta.
Cert. depart. de FF	No computable el rendimiento. Exento el resultado por venta.
Títulos de deuda de FF	Exento el interés y el resultado por venta.
Acciones	No computable el dividendo. Exento el resultado por venta.
CEDEARS	Se asimilaría a una acción o título de deuda del exterior por lo que el dividendo o interés estaría gravado y el resultado por la venta solo estaría exento en caso en que la persona no sea habitualista.
CEVAs	Mismo tratamiento que activo subyacente que representen.
Cheques de pago diferido	Gravado el resultado por el descuento (asumiendo que el inversor es habitualista).
Warrant	Gravados los intereses implícitos (descuento) o explícitos.

Futuro sobre moneda	Si el derivado se liquida por diferencias o se hiciera trading de posiciones la ganancia estará gravada. Si se liquidara con entrega del activo subyacente sería un menor precio de compra (menor costo al momento de la venta del activo). Si es hedge la pérdida es libremente deducible, si no, solo se deduce contra ganancias por derivados.
Futuro sobre acciones	Si el derivado se liquida por diferencias o se hiciera trading de posiciones la ganancia estará gravada. Si se liquidara con entrega del activo subyacente y luego el mismo se vendiera, se podría alegar la existencia de una ganancia exenta. Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Futuros sobre índices accionarios	Ganancias gravadas. Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Futuros sobre títulos públicos	Si el derivado se liquida por diferencias o se hiciera trading de posiciones la ganancia estará gravada. Si se liquidara con entrega del activo subyacente y luego el mismo se vendiera, se podría alegar la existencia de una ganancia exenta. Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Futuros sobre granos u oro	Si el derivado se liquida por diferencias o se hiciera trading de posiciones la ganancia estará gravada. Si se liquidara con entrega del activo subyacente sería un menor precio de compra (menor costo al momento de la venta del activo). Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Opciones sobre futuros	El cobro de la prima estaría gravado. Si el derivado se liquida por diferencias la ganancia estará gravada. Si se liquidara con la celebración del futuro, sería un menor costo del futuro. Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Opciones sobre acciones	El cobro de la prima estaría gravado. Con respecto al resultado, si el derivado se liquida por diferencias la ganancia estará gravada. Si se liquidara con la entrega de las acciones, sería un menor costo de la acción cuya venta estaría exenta. Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados. En stock options como retribución de servicios la mera recepción del activo a un valor menor al de mercado genera la obligación de pagar el gravamen.
CFD (Contractfordifferences)	Generaría un resultado gravado. Si es hedge la pérdida es libremente deducible, sino solo se deduce contra ganancias por derivados.
Pase y caución bursátil	Generaría un interés que solo estaría exento si el tomador fuera una entidad financiera o el mercado autorregulado bursátil.

Fuente: IIE sobre la base deRofex.

Cuadro 5.10: Tratamiento fiscal de empresas argentinas ante Ganancias

Activos	Impuesto a las ganancias
Títulos Públicos	Gravado el interés y el resultado por la venta. Debe reconocer la ganancia o pérdida de cotización a cada cierre de ejercicio fiscal.
Cert. depart. de FF	No computable el rendimiento. Gravado el resultado por venta.
Títulos de deuda de FF	Gravado el interés y el resultado por venta. Debe reconocer la ganancia o pérdida de cotización a cada cierre de ejercicio fiscal.
Acciones	No computable el dividendo. Gravado el resultado por venta.
CEDEARS	Se asimilaría a una acción del exterior por lo que el dividendo y el resultado por la venta estarían gravados.
CEVAs	Mismo tratamiento que activo subyacente que representen.

Cheques de pago diferido	Gravado el resultado por el descuento.
Warrant	Gravados los intereses implícitos (descuento) o explícitos.
Futuro sobre moneda	Si el derivado se liquida por diferencias la ganancia estará gravada. Si se liquidara con entrega del activo subyacente sería un menor precio de compra (menor costo al momento de la venta del activo). Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Futuro sobre acciones	Si el derivado se liquida por diferencias la ganancia estará gravada. Si se liquidara con entrega del activo subyacente sería un menor precio de compra (menor costo al momento de la venta del activo). Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Futuros sobre índices accionarios	Ganancia gravada. Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Futuros sobre títulos públicos	Si el derivado se liquida por diferencias la ganancia estará gravada. Si se liquidara con entrega del activo subyacente sería un menor precio de compra (menor costo al momento de la venta del activo). Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Futuros sobre granos u oro	Si el derivado se liquida por diferencias la ganancia estará gravada. Si se liquidara con entrega del activo subyacente sería un menor precio de compra (menor costo al momento de la venta del activo). Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Opciones sobre futuros	Si el derivado se liquida por diferencias la ganancia estará gravada. Si se liquidara con la celebración del futuro, sería un menor costo del futuro. Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Opciones sobre acciones	Si el derivado se liquida por diferencias la ganancia estará gravada. Si se liquidara con la celebración del futuro, sería un menor costo de la acción cuya venta estaría gravada. Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
CFD (Contractfordifferences)	Generaría un resultado gravado. Si no es hedge la pérdida solo se puede deducir contra ganancias por derivados.
Pase y caución bursátil	La ganancia se considera un interés gravado, y la pérdida un interés deducible.

Fuente: IIE sobre la base deRofex.

Cuadro 5.11: Tratamiento fiscal de personas físicas ante Bienes personales

Activos	Impuesto a los bienes personales
Títulos Públicos	Gravados al último valor de cotización a la fecha de cierre del ejercicio.
Cert. depart. de FF	Gravado al último valor de cotización o al último valor de mercado a la fecha de cierre del ejercicio.
Títulos de deuda de FF	Gravado al valor de cotización a la fecha de cierre de ejercicio.
Acciones	Exentas.
CEVAs	Asimilándose a acciones del exterior, gravados al valor de cotización a la fecha de cierre de ejercicio.
Cheques de pago diferido	Gravado por su valor nominal.
Warrant	Gravado por su valor nominal.
Futuro sobre moneda	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Futuro sobre acciones	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.

Futuros sobre índices accionarios	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Futuros sobre títulos públicos	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Futuros sobre granos u oro	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Opciones sobre futuros	Para el lanzador de la opción no es un activo gravado. Para el tomador de la opción cabría asumirse que tiene un derecho que debe valuarse al valor de la prima pagada.
Opciones sobre acciones	Para el lanzador de la opción no es un activo gravado. Si existiera la posibilidad de que el tomador de la opción reciba las acciones, cabría asumirse que tiene un derecho que debe valuarse al valor de la prima pagada.
CFD (Contractfordifferences)	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Pase y caución bursátil	Se grava a la tenencia de los títulos de los cuales se es propietario.

Fuente: IIE sobre la base deRofex.

Cuadro 5.12: Tratamiento fiscal de personas jurídicas ante Ganancia mínima presunta

Activos	Impuesto a las ganancia mínima presunta.
Títulos Públicos	Exentos.
Cert. depart. de FF	Gravado al valor de cotización a la fecha de cierre de ejercicio.
Títulos de deuda de FF	Gravado al valor de cotización a la fecha de cierre de ejercicio.
Acciones	Gravadas al valor de cotización a la fecha de cierre de ejercicio. No paga el titular de las acciones sino la sociedad emisora y siempre lo hace a la alícuota del 0,5% (no aprovecha el mínimo exento pero tampoco aplica alícuotas mayores)
CEDEARS	Asimilándose a acciones del exterior, gravados al valor de cotización a la fecha de cierre de ejercicio.
CEVAs	Gravado por su valor nominal.
Cheques de pago diferido	Gravado por su valor nominal.
Warrant	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Futuro sobre moneda	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Futuro sobre acciones	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Futuros sobre índices accionarios	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Futuros sobre títulos públicos	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Futuros sobre granos u oro	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Opciones sobre futuros	Para el lanzador de la opción no es un activo gravado. Para el tomador de la opción cabría asumirse que tiene un derecho que debe valuarse al valor de la prima pagada.
Opciones sobre acciones	Para el lanzador de la opción no es un activo gravado. Si existiera la posibilidad de que el tomador de la opción reciba las acciones, cabría asumirse que tiene un derecho que debe valuarse al valor de la prima pagada.
CFD (Contractfordifferences)	Solo genera una expectativa de derecho que no estaría alcanzada.
Pase y caución bursátil	Se grava a la tenencia de los títulos de los cuales se es propietario.

Fuente: IIE sobre la base deRofex.

Cuadro 5.13: Tratamiento fiscal ante el Impuesto al Valor Agregado

Activos	Impuesto al IVA
Títulos Públicos	Exentos sus intereses y los resultados por su venta.
Títulos de deuda fiduciaria	Exentos sus intereses y los resultados por su venta.
Acciones de sociedades anónimas nacionales con autorización para su cotización	Exentos/no alcanzados su venta y sus dividendos/rendimientos.
Cuota partes de fondos comunes de inversión	Exentos/no alcanzados su venta y sus dividendos/rendimientos.
Cert. depart. de FF	Exentos/no alcanzados su venta y sus dividendos/rendimientos.
Cheques de pago diferido	Gravado el descuento.
Derivados	No están alcanzados salvo que exista transmisión del activo subyacente y este sea un activo cuya venta esté gravada.

Fuente: IIE sobre la base de Rofex.

5.5.2 Costos de estructuración

La estructuración de los instrumentos financieros está sujeta a costos que deben ser considerados a la hora de analizar la mejor opción para una empresa de un determinado sector productivo. A continuación, se presenta un ejemplo de los costos que implica una emisión de 15 millones de pesos en ON pyme con un fideicomiso financiero de garantía.

Cuadro 5.14: Ejemplo de costos de estructuración para una emisión de ON pyme de $15 millones

Costos de emisión (por única vez)	%	PESOS
Fee de organización y estructuración	1,00%	150.000
Asesoría Legal	0,28%	42.500
Costos de constitución fideicomiso	0,12%	18.000
Opinión contable/impositiva	0,07%	10.000
Listing Bolsa	0,00%	0
Listing MAE	0,18%	27.285
Roadshow y publicidad	0,16%	24.000
Fiduciario	0,12%	18.000
Fee de colocación	1,00%	150.000
Total costos de emisión	2,93%	439.785
Anualizado	2,17%	

Costos anuales	%	PESOS
Fee de Cotización	0,03%	5.000
Calificación de riesgo	0,44%	66.550
Costos Fiduciario 1º AÑO	0,64%	96.000
Total costos anuales	1,12%	167.550

Fuente: IIE sobre la base de agencias de bolsa.

Cuadro 5.15: Costos totales

Año	Costo Tasa	Costo -$-
1	4,05%	607.335
2	1,50%	191.550

Fuente: IIE sobre la base de agencias de bolsa.

Cuadro 5.16: Ejemplo de costos financieros totales

Tasa Badlar Actual:	25%
Margen:	5%
Tasa Cupón:	30%
CFT AÑO 1:	34,05%
CFT AÑO 2:	31,50%

Fuente: IIE sobre la base de agencias de bolsa.

Como se mencionó en el apartado de tratamiento impositivo de utilizar el mercado de capitales, la emisión de ON está exenta tanto de impuestos nacionales como provinciales. Sin embargo, los tenedores de ON sí están sujetos a algunos impuestos nacionales como el impuesto a la ganancia mínima presunta, el impuesto sobre los bienes personales y el impuesto sobre los débitos y créditos en cuenta corriente, cuando correspondiere. En el caso de los impuestos provinciales, el impuesto sobre los ingresos brutos puede gravar hasta el 15% en el caso de inversores que obtengan ingresos por la venta o transferencia de ON.

5.5.3 Productos transversales

Una parte de la oferta de instrumentos financieros que brinda el Mercado de Capitales puede adaptarse al conjunto de los sectores productivos estudiados. Entre los instrumentos que cumplen esta condición se encuentran principalmente los pagarés y los cheques de pago diferido, que funcionan como genéricos y no requieren de una adecuación ni diseño especial para un sector en particular.

5.5.3.1 Cheques de Pago Diferido (CPD)

Los CPD permiten a las empresas obtener financiamiento hasta un plazo de 365 días mediante su venta en el mercado de capitales. Las empresas de los distintos sectores productivos que desearan comenzar a operar en el mercado solo deberían tener que lograr el aval de una Sociedad de Garantía Recíproca (SGR) y luego contactarse con un agente de Bolsa para realizar los trámites y comenzar a negociar. Se debe destacar que también se puede hacer negociación de cheques de manera directa, pero eso implica la constitución de garantías y por lo tanto se lo desarrollará específicamente a algunos sectores. Además la negociación directa de cheques conlleva tasas mayores a la hora de aplicar los descuentos.

La ventaja del mercado de capitales es poner en contacto a quien emita el cheque con muchos compradores, obteniendo una mejor tasa en la financiación y mucha mayor trasparencia. En tal sentido, un cheque sin aval en el mercado informal (alternativa muy utilizada por las pymes cordobesas) se cambia según fuentes del mercado a una tasa cercana al 5% mensual, en tanto en el mercado de capitales un cheque con el aval de una SGR puede negociarse a tasas que varían entre el 16% y 20% anual.

Toda empresa que decida intercambiar sus cheques en el mercado de capitales corre con la ventaja de que el límite de financiamiento estará dado por su capacidad de repago, la cual será evaluada en una SGR y con criterios distintos a los de una institución financiera habitual. Es decir, no tendrá un límite específico dado sino que dependerá de sus proyectos y de las voluntades del mercado.

5.5.3.2 Pagaré Bursátil

Esta herramienta financiera, recientemente incorporada por la nueva ley del mercado de capitales, apunta a transformarse en un puntal dentro del mercado de capitales argentino. Su instrumentación es similar a la del Cheque de Pago Diferido, pero a un plazo más extendido, ya que los pagarés podrán emitirse de 1 a 3 años.

La ventaja del pagaré bursátil es su rapidez y carencia de requisitos complicados. En este sentido, una empresa pyme que decida ingresar al mercado de capitales con este instrumento solo debe avalarse en una SGR. Según los especialistas del mercado, una empresa que posea sus estados contables en condiciones demora solo entre 30 y 45 días para lograr emitir un pagaré y negociarlo en el mercado, ya que el pagaré no necesita designar beneficiario y tampoco generar un prospecto de emisión ni remitirse al régimen informativo de la Comisión Nacional de Valores. Esta facilidad de entrada al mercado de capitales puede permitirle a muchas empresas inhabilitadas a operar en el sistema bancario obtener financiamiento mediante una vía más competitiva.

Los dos instrumentos mencionados son la puerta de entrada al mercado de capitales para las empresas, su utilización debe ser fomentada desde las distintas instituciones y organismos públicos puesto que el bajo nivel de negociación en los mercados de estos valores es debido a la falta de conocimiento.

5.5.4 Productos para los sectores

5.5.4.1 Sector ganadero

De acuerdo a las características del ciclo de negocios ganadero descripto anteriormente y analizando las diferentes garantías que los empresarios ganaderos pueden ofrecer, los instrumentos que se recomiendan utilizar son el fideicomiso o la estructuración de ON. Esto no descarta al resto de los productos, de hecho la entrada al mercado con pagarés bursátiles o negociación de cheques de pago diferido se adapta muy bien al sector. Sin embargo, tanto el fideicomiso como las ON son instrumentos intermedios que no se utilizan con frecuencia en la provincia de Córdoba y que presentan muy buenas oportunidades para la ganadería.

En este caso particular se habla de un fideicomiso ganadero, el cual consiste en la cesión de parte de los productores (fiduciantes) de cierta cantidad de ganado, que será registrado por un agente fiduciario autorizado y contra el cual se pueden emitir valores representativos de deuda (VRP) o certificados de participación (CP). Luego de su colocación en el mercado de capitales, el importe neto percibido por la negociación de los instrumentos se entrega al fiduciante en contraprestación por la trasmisión de bienes efectuada, pudiendo obtener así la disponibilidad inmediata y en efectivo de sus recursos. El fideicomiso puede crearse con el propósito de aumentar el rodeo de los establecimientos ganaderos, para mejorar la genética, para incorporar tecnología e incluso para obras de infraestructura siempre y cuando estas obras garanticen un incremento en el flujo futuro de fondos.

Este tipo de instrumentos, donde se utiliza como garantía al ganado, está muy favorecido en la actualidad por el sistema de trazabilidad que se ha desarrollado y que permite a cada inversor poder identificar y seguir los animales que garantizan su inversión.

El fideicomiso ganadero es un paso intermedio entre la negociación de valores de corto plazo y las obligaciones negociables, que permite al sector obtener financiamiento a un plazo razonable que puede ir entre los 24 y 36 meses. Por otra parte, dada la flexibilidad del instrumento pueden diseñarse tasas de rendimiento variables atadas a la evolución del precio del ganado que permita a los inversores estar expuestos al negocio ganadero y por lo tanto volver el fideicomiso más atractivo.

Además la figura del fideicomiso podría ser de mucha ayuda para pequeños productores, ya que podrían ceder sus tenencias de ganado a un establecimiento de mayor envergadura y mejores condiciones de infraestructura para que realice el manejo del rodeo por el plazo del fideicomiso para que a su liquidación puedan obtener su rentabilidad.

En cuanto a las ON, debe destacarse que este tipo de instrumento sería destinado a empresas ganaderas que posean una buena organización debido a las complejidades que presenta al proceso de estructuración respecto de la presentación de información contable, valuación de activos, proyecto de inversión, etc.

Una empresa ganadera podría presentar un proyecto de inversión que tenga como objetivo la compra de ganado junto con el mejoramiento de las instalaciones para poder albergar a la nueva hacienda. Para lograr ese proyecto cuenta con la alternativa de emitir títulos de deuda que coticen en el mercado. La ON cuenta con la ventaja de poder adaptarse a cada ciclo de negocio particular. En este caso se podría instrumentar ON que tengan plazos de 24 meses y plazo de gracia de al menos 6 meses para cubrir el tiempo necesario para que se produzca el ciclo completo. La empresa emisora puede, en primera instancia con el dinero obtenido, realizar la compra del ganado. A los 6 meses se realiza la primera venta de terneros con lo cual se puede cumplir con los pagos de intereses como de amortizaciones.

Como garantía de estos instrumentos de deuda se recomienda usar el propio ganado, el cual podría cederse a un fideicomiso de garantía contra el que los inversores en los títulos de deuda puedan litigar en caso de que no se cumplan los pagos de la ON.

5.5.4.2 Sector agrícola

El sector agrícola es probablemente el sector económico con el ciclo de negocio más marcado y regular. Los periodos de siembra, desarrollo del cultivo y cosecha se repiten año tras año y generalmente, salvo excepciones, en las mismas épocas. El flujo de fondos de los productores también genera gastos durante gran parte del año que son repagados principalmente con los ingresos posteriores a la venta de la cosecha.

Por este motivo, existen para el sector agrícola contratos a futuros que permiten hacer ventas para fijar el precio de los granos. Además, los productores muchas veces conservan parte de su producción como un depósito de valor y estos granos son almacenados por lo general en empresas acopiadoras, recibiendo los productores certificados de depósito.

Contar con esa serie de instrumentos para utilizar como garantía ha permitido que el sector agrícola tenga una trayectoria desarrollada dentro del mercado de capitales, ya sea mediante la emisión de ON y fideicomisos como también mediante la negociación de cheques de pago diferido. Sin embargo, estos instrumentos están principalmente desarrollados en el Mercado de Valores de Rosario y no así en la provincia de Córdoba.

Sobre la base de este diagnóstico, lo que se recomienda para las empresas agropecuarias de Córdoba es, en primera instancia, la comercialización directa de cheques de pago diferido. La misma puede hacerse a través del segmento warrants o con el segmento compra venta de granos a fijar precio. En el primer segmento los productores pueden utilizar los granos que conserven en su poder para formar un warrants, ya que los granos son un bien de alta liquidez, transables en mercados institucionalizados y autorregulados, que garantizan precios públicos y de fácil consulta. Con la garantía real del warrants los productores pueden negociar sus cheques por el monto que surja de aplicar algún tipo de aforo al valor nominal del warrant.

En cuanto al segmento compra venta de granos a fijar precio, los productores podrían empezar a negociar cheques directos en el mercado de valores utilizando como garantía contratos compra venta de granos a fijar precio (boleto de compraventa de granos). El productor deberá depositar los boletos en una entidad custodio, endosándolos a su favor (esta entidad debería ser el Mercado de Valores de Córdoba) para obtener la aprobación y poder negociar sus cheques dentro del sistema bursátil.

Los instrumentos mencionados con anterioridad son útiles para que los productores financien sus gastos corrientes propios del curso de la actividad agrícola.

Otro instrumento dentro del mercado de capitales que se adapta al sector y que, además del financiamiento de corto plazo, puede permitir la expansión y desarrollo de la empresa agrícola es el fideicomiso agrícola. La figura del fideicomiso financiero es una operación habitual en operaciones relacionadas al agro ya que permite financiar directa o indirectamente a las pymes del sector.

Se proponen dos tipos de fideicomisos:

I. Fideicomisos financieros de siembra: los productores pueden aportar como bienes fideicomitidos contratos de venta de granos a término. Esos créditos a favor del productor pasan a estar a favor del fideicomiso. Luego, ese fideicomiso puede elegir negociar valores representativos de deuda o cuota partes. En el primer caso los inversores tendrán acceso a un flujo de fondos generados por el fideicomiso; en tanto en el segundo caso el inversor también tendrá acceso al flujo de fondos que genera el fideicomiso y además pasa a ser socio del proyecto. Con el dinero obtenido por el fideicomiso el productor puede financiar la campaña completa y por lo general obtiene tasas para ese financiamiento menor que en las entidades financieras habituales.

II. Fideicomisos financieros indirectos: una herramienta que ya se utiliza y que se propone difundir más en la provincia de Córdoba es la creación de un fideicomiso financiero donde los proveedores de insumos cedan a un agente fiduciario como bienes fideicomitidos las facturas de ventas a plazo. Los contratos de entrega de mercadería pueden utilizarse como una garantía de este fideicomiso. Este tipo de operaciones proporcionara mayor liquidez a los proveedores de insumos y así de manera indirecta se está abriendo un nuevo canal de financiamiento para los productores. Una modificación que se puede introducir es que el proveedor de insumos también incorpore a productores dentro del fideicomiso e incorpore contratos de ventas de granos a futuro.

5.5.4.3 Sector informático

Partiendo de las características que se describieron del sector, la primera opción que se presenta para las empresas informáticas es la utilización de los instrumentos que se describen como transversales a los sectores. En este caso particular se lo menciona por separado porque la distinta forma de evaluación de riesgo que tiene el mercado de capitales respecto al sistema bancario, podría lograr que empresas con pequeños patrimonios pero con buenos flujos futuros obtengan avales de Sociedades de Garantía Recíproca y logren acceder a financiamiento para su desarrollo.

Por otra parte, muchas de las empresas informáticas prestan servicio a grandes y reconocidas compañías y reciben pagos a plazo por parte de las mismas. En tal sentido podrían también incurrir a través del sistema patrocinado al Mercado de Valores.

Una segunda instancia de acceso al Mercado de Valores para este tipo de empresas puede ser a través de la constitución de fideicomisos. Dada la flexibilidad de este instrumento para hacer líquidos activos que se caracterizan justamente por no poseer alta liquidez, lo hacen muy acorde a las empresas informáticas. Las empresas pueden usar este instrumento para obtener financiamiento destinado al desarrollo de grandes proyectos y al financiamiento del capital de trabajo. Para la formación del fideicomiso, estas pueden utilizar los contratos que realizan con empresas para el desarrollo de software específicos o la prestación de servicios de comunicación. La Sociedad de Bolsa que se encargue de la estructuración podría utilizar los contratos que las empresas del sector aporten para formar el fideicomiso y emitir los Valores de Deuda Fiduciaria (VDF) para su negociación en el Mercado de Valores. Además de la entrega de contratos se les puede exigir a las empresas la constitución de algún tipo de garantías. En tal sentido, el fiduciante debiera ser el garante del pago de los certificados de deuda y para ello tendría que aportar prendas, pagarés, etc.

Una limitante para algunas empresas continúa siendo su patrimonio, debido a que el fiduciante termina siendo en última instancia el que garantiza el fideicomiso y al no poder aportar garantías sólidas quizás es necesaria la intervención del sector público en la compra de estos valores de deuda para garantizar una tasa de interés no demasiado alta. La justificación del apoyo desde instituciones públicas es el gran impacto que tiene el desarrollo del sector informático, por la importancia del capital humano, por el efecto derrame sobre distintos sectores y por la alta tecnología que involucra.

Otra opción a desarrollar dentro del mercado de capitales consiste en la creación de Fondos de Riesgo. Este tipo de instrumento, si bien no constituye un instrumento destinado a negociaciones en el recinto bursátil, sería una buena alternativa para que los agentes manejen fondos de entidades financieras o particulares, colocándolos en negocios con potencial significativo. El capital de riesgo es una forma de financiamiento poco desarrollada y que cumple el rol de intermediario entre emprendedores e inversores.

Los Fondos de Riesgo podrían financiar empresas del sector con alto potencial pero también con alto riesgo como son las productoras de software que concentran sus fortalezas en el capital humano y no tanto en su patrimonio físico.

La industria informática es un excelente ejemplo de altas oportunidades por la gran riqueza de talento y profesionalismo y por la actividad emprendedora, por lo tanto abre grandes posibilidades al desarrollo de una incipiente industria de capital de riesgo.

5.5.4.4 Sector desarrollista

El sector desarrollista es el que más cerca ha estado de los mercados de capitales y de los instrumentos que en él pueden encontrarse.

Sobre la base de la información recabada sobre el sector y en virtud de las necesidades que presenta, uno de los instrumentos potenciales que se propone (además de los trasversales) es el fideicomiso financiero. El objeto del mismo consistiría en obtener financiamiento necesario para la evolución de las obras y de esta manera atraer más clientes con una menor capacidad de ahorro mensual, ya que en vez de solicitar grandes sumas por adelantado este dinero surgiría de los inversores del mercado de capitales.

A su vez, los desarrollistas deberían entregar al fideicomiso los boletos de compra y venta de los distintos inmuebles siendo desde ese momento el fideicomiso el beneficiario de los pagos de los mismos. Debería ser necesaria la estandarización de los boletos de compra y venta para obtener un instrumento homogéneo a toda la industria que dé mayor seguridad a los inversores. Los boletos comprenderían cláusulas contractuales homogéneas, prospectos para los seguros, los flujos de pago y las normativas legales.

La Sociedad de Bolsa que se encargue de la estructuración podrá utilizar los boletos de compra-venta para formar el fideicomiso y emitir los Valores de Deuda Fiduciaria (VDF) para su negociación en el Mercado de Valores. Se propone estudiar el diseño de un instrumento que tenga una duración de entre 2 y 3 años en primera instancia, con una tasa de interés variables que se ajuste por del Índice de Costo de la Construcción.

En cuanto a las garantías, se propone que los instrumentos estén avalados por una Sociedad de Garantía Recíproca (SGR). En tal sentido sería urgente la creación de una SGR de Córdoba que conozca las empresas desarrollistas de la provincia para poder evaluarlas con mejores criterios.

Otra opción innovadora para el sector seria el armado de Fondos Comunes de Inversión pero que solo se dediquen a trabajar con activos inmobiliarios. Se propone la creación de un Fondo de Inversión que utilice el ahorro de los inversores para comprar departamentos, casas e inmuebles y administrar las rentas que los mismos generen. Este fondo permitirá a los inversores exponerse netamente a la renta inmobiliaria sin tener que contar con el total de dinero para lograr adquirir un inmueble. El fondo cobraría los alquileres y los contratos generados por la compra y venta de inmuebles y repartiría parte de esos montos entre los aportantes.

La creación de este Fondo de Inversión Inmobiliaria podría estar a cargo de las mismas desarrollistas o incluso de alguna Banca Pública, y cuenta con la ventaja que podría atraer inversiones tanto institucionales como privadas.

5.5.4.5 Sector autopartista

El sector autopartista es un sector que tiene una escasa relación con los mercados de capitales. La forma de financiación que más utilizan es la bancaria mediante préstamos productivos con tasas subsidiadas. Sin embargo se destaca la poca oferta de este tipo de financiamiento.

De acuerdo a las características del ciclo de negocios del sector, se propone lo siguiente: entrada al mercado de capitales con los instrumentos transversales y utilización de fideicomisos u obligaciones negociables.

El intercambio de valores de corto plazo es una operatoria habitual dentro de las empresas autopartistas que reciben pagos con valores de sus clientes y los venden en diferentes instituciones financieras. Se propone que estas empresas utilicen los cheques recibidos, que por lo

general son de empresas reconocidas como las terminales automotrices, y los negocien en el Mercado de Valores. Para tal motivo es vital contar con una SGR local que conozca a las empresas cordobesas en profundidad y pueda otorgarle los avales necesarios.

También pueden utilizar la opción de negociar un Pagaré Bursátil para obtener financiación para el capital de trabajo. De nuevo, es esencial la disposición de una SGR para que brinde los avales.

Estos instrumentos podrían dirigirse principalmente a las pequeñas empresas que quizás no tienen un patrimonio suficiente para obtener grandes aprobaciones bancarias pero que efectúan tareas de mucho valor para las terminales y que por lo tanto generan un buen flujo de fondos. Además, cuentan con el respaldo de que su cartera de cheques es más que reconocida por ser justamente muchas de las empresas clientes grandes automotrices o empresas autopartistas de nivel internacional.

El sector autopartista tiene la característica de que cuando comienza un vínculo con alguna terminal, este suele perdurar en el tiempo hasta que la automotriz cambia el modelo de vehículo para el cual la autopartista se especializaba en construir una pieza. Si bien actualmente las órdenes de compra utilizadas no implican obligaciones de compra por parte de las terminales, se podrían llevar a una estandarización y bajo un aforo cauteloso, poder utilizarlas para conseguir financiamiento.

Por lo tanto, en el fideicomiso que se propone, la empresa autopartista tendría como objetivo conseguir el financiamiento necesario para la adecuación de su estructura de planta y montaje de líneas de producción que le permitan fabricar una nueva pieza para cubrir la demanda de una terminal. Las autopartistas que actúen como fiduciantes pueden entregar al fideicomiso los contratos de compra de piezas por parte de las terminales. Con esta operación la autopartista entrega al fideicomiso el derecho a los pagos que la terminal efectuara por la entrega de partes de vehículos. El agente fiduciario elegido se encargará de supervisar el correcto desarrollo de las inversiones y posterior producción de las autopartes para generar los pagos desde la terminal.

Utilizando los derechos de cobro del contrato que la autopartista entrega al fideicomiso se pueden emitir Valores de Deuda Fiduciaria (VDF) para obtener el financiamiento que permita poner en marcha un proceso productivo que asegure el flujo de fondos. Se deberían instrumentar VDF que tengan un periodo de gracia que varíe entre 8 y 12 meses para que se realicen las inversiones y luego, en función de las ventas, se comiencen a efectuar los pagos. En cuanto al rendimiento, debería compatibilizarse una tasa entre las necesidades del fideicomiso y la demanda del mercado.

Además de la cesión de los derechos del contrato de compra, el o los fiduciantes pueden actuar como garantes del pago de los servicios de deuda. En tal sentido, deberían estructurarse documentos de deuda a favor de los titulares de VDF con cláusulas especiales de cobro solo en el caso de que el fideicomiso no cumpla sus obligaciones. Otra importante garantía sería que los Certificados de Deuda estén garantizados por SGR, renovando la importancia de una entidad local por el mayor conocimiento de las pymes cordobesas.

Este tipo de contratos de gran envergadura también podrían utilizarse para que las autopartistas se acerquen al Mercado de Capitales mediante la emisión de ON. Las empresas en este caso pueden desarrollar el proyecto de inversión para el montaje de una nueva línea de producción y buscar la financiación en el Mercado de Valores.

Para ello las empresas autopartistas que consideren esta opción, deberán elegir una Sociedad de Bolsa que ejerza como estructuradora y colocadora en el Mercado Primario. Sería necesaria la presentación de información contable, del proyecto y se redactaría un prospecto de

emisión donde consten las formas de pago de la deuda y los plazos, además de la información previamente desarrollada.

Las ON pueden estar garantizadas por los contratos, o por fideicomiso de garantías donde la autopartista pueda aportar activos. Con este tipo de garantía la empresa se asegura que en caso de no funcionar la operación, los inversores solo pueden accionar sobre los bienes del fideicomiso.

5.5.4.6 Sector lácteo

Teniendo en cuenta las características del sector analizadas previamente, por un lado se recomienda enfáticamente el uso del nuevo Pagaré Bursátil por su ductilidad y porque permite plazos de financiación que pueden llegar hasta los 36 meses con solo tener el aval de una SGR.

También se podría utilizar el sistema directo constituyendo las garantías necesarias que exija el mercado. Las industrias podrían utilizar como garantías productos como son la leche en polvo, el dulce de leche o los quesos duros que por sus propiedades pueden almacenarse periodos de tiempo considerables. Los productores primarios podrían utilizar créditos a favor como son la concesión de la liquidación de leche o incluso hacer prendas sobre el ganado en pie.

Otro de los instrumentos que podría adecuarse al sector y que ha sido instrumentado a grandes escalas en el sector es la securitización de facturas de venta a los grandes centros comerciales. En este tipo de fideicomiso, las usinas lácteas pueden ceder al fideicomiso los créditos a su favor que mantengan con sus clientes más reconocidos y de mejor reputación.

El objeto del fideicomiso consistiría en obtener la liquidez necesaria para la realización de nuevos proyectos de inversión o para cubrir el capital de trabajo que pueda demandar planes de inversión que ya estén en marcha. La empresa que actúe como fiduciante buscará, mediante la reconversión de activos propios ilíquidos en líquidos, la financiación de estos procesos.

Luego, se ceden al fideicomiso facturas de ventas sin garantía a una cartera determinada de clientes que cumplan con ciertos requisitos que acrediten confiabilidad. Por lo general, se recomienda que sean clientes de gran envergadura como son los centros comerciales y cadenas de supermercados. Desde la cesión en adelante el fideicomiso recibirá los pagos de estos clientes.

El fideicomiso que tiene el derecho al cobro mensual de cierto porcentaje de las ventas del fiduciante a sus clientes puede emitir tanto Certificados de Participación (CP) como también Valores de Deuda Fiduciaria (VDF) para su negociación en el mercado. Sería recomendable el aval de una SGR para darle mayor credibilidad a los instrumentos y lograr mejores tasas para la financiación.

Este tipo de instrumento también podría utilizarse con la denominación Fideicomiso de Garantía y destinarse a ser el instrumento garante de algún otro Valor Bursátil como podrían ser las Obligaciones Negociables.

Un instrumento innovador podría consistir en estructurar un fideicomiso para los productores primarios de leche. La propuesta consiste en que los productores actúen como fiduciantes y cedan a un fideicomiso, que será manejado por un fiduciario, el derecho al cobro de un porcentaje de la liquidación de leche que mensualmente entregan a las industrias. Esto implicaría que cuando la industria haga los pagos debería depositarle una parte al productor y una parte al fideicomiso.

Nuevamente, el fideicomiso puede emitir tanto Certificados de Participación (CP) como también Valores de Deuda Fiduciaria (VDF) que le permitan hacerse de los fondos para realizar diferentes proyectos de inversión.

En este caso particular el fideicomiso puede estar garantizado por un lote determinado de ganado en pie. Las vacas son casi un activo líquido que pueden venderse con rapidez para pagar a los acreedores en caso de irregularidades.

Por otro lado, las empresas industriales del sector lácteo cordobés también tienen la opción de emitir títulos de deuda para ser negociados en el mercado bajo la denominación de ON. Si bien las ON requieren de una gran labor de estructuración, que puede incluso demorar hasta un año, cuentan con la ventaja de que si logran una buena aceptación se convierten en un instrumento potencial para tener mercado secundario y colaborar al desarrollo del Mercado de Valores de Córdoba.

La mayor parte de las usinas lácteas de Córdoba quedan inmersas dentro del Régimen Pyme por lo cual acceden a distintos tipos de beneficios a la hora de generar su primera estructuración. De todas maneras, el lanzamiento de una ON requiere de la adecuación de la empresa a normas contables, la presentación de información financiera y cierta organización que brinden confianza a los potenciales inversores. Las industrias pueden emitir ON para obtener financiamiento de mediano plazo que puede ir de los 2 a los 4 años para el desarrollo de nuevas líneas de producción o remodelado de instalaciones. Entre las garantías podría incluso proponerse un fideicomiso con créditos por cobrar del estilo del que fue desarrollado en el apartado anterior.

5.5.4.7 Otros sectores: productos para el sector hotelero y minero

Otro de los sectores que se sometieron a estudio fueron el hotelero y el minero. Las empresas y cámaras participantes de las reuniones evidenciaron tener un nulo conocimiento de las herramientas del mercado de capitales.

El sector minero cordobés está formado por 50 empresas, donde solo 10 son empresas grandes y el resto son empresas pymes familiares. El sector tiene un volumen de facturación de supera los $6.000 millones pero con una gran concentración.

En cuanto al ciclo de negocios se diferencian dos etapas: la explotación de una nueva cantera necesita de grandes inversiones que tiene un plazo de entre 2 a 3 años hasta obtener las primeras toneladas de producto. En tanto que en las canteras en funcionamiento, las cobranzas por la venta de minerales se realiza a plazos que varían entre 45 a 90 días. Un problema del sector es que no realiza contratos sino que las ventas son por pedidos a los cuales se hace entrega inmediata.

En tal sentido, debido a la inexistencia de contratos que aseguren una regularidad del negocio se hace complicada la adecuación de un instrumento financiero específico para el sector. Para lograr acceder al mercado de capitales mediante la emisión de ON o algún tipo de Fideicomiso Financiero sería necesario que la empresa realice contratos de provisión, por ejemplo con contratistas de obras públicas, con empresas desarrollistas, etc. Si se logra la concreción de este tipo de acuerdos se podrían ceder los derechos a un fideicomiso tanto para hacerlo cotizar en el mercado como para utilizarlo como garantía de una emisión de Obligaciones Negociables.

En cuanto al sector hotelero, el mismo adquiere un importante rol dentro de Córdoba debido a que la provincia recibe turistas para la zona serrana, turistas que hacen visitas culturales por la ciudad y, principalmente, turismo de reuniones. En gran medida, las actividades gastronó-

micas complementarias a los hoteles son deficitarias para las empresas, aunque constituyen una necesidad. El turismo de reuniones en el que se posicionó la ciudad es el que genera mayor crecimiento del sector tanto para los hoteles que prestan los servicios de reuniones como para los demás que alojan a los asistentes.

El ciclo de negocios del sector hotelero por lo general se caracteriza por tener acuerdos con diferentes empresas para alojar empleados. En algunos casos se acuerdan cantidad de plazas por un periodo de tiempo, en otros se fijan precios, o ambas, pero no siempre existen contratos. Además, se utilizan algunos contratos por la prestación de servicios a plazo por altos montos de dinero, en general en los alquileres de salones para fiestas. Por último, los mayores ingresos se generan durante las temporadas de vacaciones, pero en tales momentos gran parte de la facturación se hace en efectivo o con tarjetas de crédito, lo que permite a la empresa hacerse rápidamente de los fondos.

En términos generales, los hoteles son propiedad de las empresas y construidos con fondos propios. Implican un desembolso de dinero de gran magnitud con un recupero a largo plazo, estimado en 15 años aproximadamente. Las necesidades de financiamiento más destacadas son las relacionadas a la renovación de los hoteles y del equipamiento (mobiliario y otros bienes durables), lo que significa una inversión que debe hacerse cada un plazo de cinco años aproximadamente.

Sobre la base del análisis de estos sectores, lo más recomendable es el acercamiento al mercado de capitales mediante la emisión de pagarés bursátiles, ya que son empresas firmes que no tendrían problemas en lograr un aval de SGR. No se puede recomendar un instrumento particular y especifico por la carencia de contratos regulares y porque tampoco fue manifestada por parte de los representantes de los sectores una necesidad financiera que requiera de una herramienta especial.

Las propuestas de financiamiento para el sector incluyen el uso de programas de avales a cheques de terceros para descontar los pagos a plazo de sus clientes corporativos, mediante el aval de una SGR. De esta manera, el sector podría disponer de los fondos que actualmente está cobrando con diferimiento en el tiempo.

Por otro lado, se menciona la posibilidad de generar instrumentos a partir de los contratos con empresas o los pagos futuros de las ventas con crédito. En principio, se podría hablar de fideicomisos financieros donde los activos securitizables sean los contratos con empresas donde existe un riesgo muy bajo de incobrabilidad, y los flujos a cobrar de las ventas a crédito. Según los representantes del sector, utilizando estos flujos se podría acceder al total de financiamiento necesario para las inversiones en renovación de los negocios.

5.5.4.8 Productos para el financiamiento de infraestructura de servicios públicos

Una de las necesidades que ha tomado prioridad en la agenda del nuevo gobierno de la Provincia de Córdoba es la realización de obras de infraestructura para la provisión de servicios públicos, tanto agua como gas natural.

El funcionamiento general de las inversiones en la provisión de este tipo de servicios es el siguiente: la empresa prestataria decide realizar inversiones para extender o mejorar la provisión del servicio. Para ello llama a licitación con el objetivo de que diferentes empresas constructoras presenten planes de obra y presupuestos. Luego, se elige la mejor opción y se hace el desembolso de dinero para el comienzo de las construcciones. Este proceso implica por el lado de la prestataria hundir grandes montos de dinero que tienen un plazo de recupero extendido en el tiempo.

A los fines de financiar una obra de infraestructura para la provisión de servicios públicos (gas, agua) se propone crear un fideicomiso financiero. El fideicomiso le permitirá a la empresa prestataria evitar tener que hacer grandes gastos iniciales. La idea detrás del fideicomiso es que quien consiga el financiamiento no sea la prestataria sino la empresa constructora que gane la licitación. Lo que hace la prestataria es cederle a la contratista un cierto porcentaje de la facturas de los clientes por la prestación del servicio, la contratista luego cede este derecho a cobrar un flujo de fondos a un fideicomiso y es este último el que emite tanto certificados de participación como valores de deuda fiduciaria para cotizar en el mercado.

Una ventaja de este instrumento consiste en que la empresa prestataria del servicio no tiene que involucrarse en ver cómo financiar las obras, sino que queda a cargo de la contratista conseguir los fondos, aunque contando con la garantía de la cesión de facturas de la empresa prestataria.

El objeto del fideicomiso sería el financiamiento del capital de trabajo para obras de infraestructura que requieren grandes desembolsos de dinero. Las empresas pueden aportar al fideicomiso parte de los flujos de pagos de las facturas de servicios futuras. Desde la cesión de los flujos, el fideicomiso recibirá una parte de los pagos de los clientes. El fideicomiso podrá emitir Valores de Deuda Fiduciaria (VDF) para su negociación en el mercado. Se propone crear instrumentos con un plazo de 2 o 3 años con amortizaciones intermedias. Se podría agregar como garantía del instrumento bienes prendarios o pagarés emitidos por el fiduciante, de modo de dar mayor seguridad para los inversores.

Se debe destacar que en el diseño e instrumentación de este tipo de este tipo de herramienta financiera el Banco de Córdoba podría tener un rol principal como agente de cobranza o fiduciario. El banco tiene un gran alcance territorial dentro de la provincia y por lo tanto podría ser el ente recaudador del pago de las facturas por la provisión de servicios en distintos puntos de la misma. Si es el agente recaudador deberá girar los pagos al fideicomiso para que cumpla sus obligaciones y si es agente fiduciario será él mismo quien realice estos pagos.

5.6 Política pública de fomento al mercado de capitales

El desarrollo de un mercado de capitales apunta a ayudar a resolver una de las mayores problemáticas de las empresas que es el financiamiento. En este marco se proponen algunas líneas de acción que favorezcan a su desarrollo y crecimiento.

En esta sección se analizan posibles políticas públicas que tienen como objetivo el fomento de la utilización del mercado de capitales por parte de las empresas como fuente complementaria al financiamiento bancario tradicional.

Se abordarán las políticas propuestas desde tres dimensiones diferentes y complementarias entre sí, a fin de generar soluciones que permitan sortear los obstáculos que las empresas cordobesas encuentran para acercarse al mercado de capitales.

5.6.1 Programa de Capacitación Financiera en las pymes

Una de las principales conclusiones recogidas en las reuniones mantenidas con los sectores empresarios de la provincia fue que existe una falta de conocimiento generalizada del mercado de capitales, tanto de su operatoria y funcionamiento como de sus posibilidades y ventajas para las empresas. En su mayoría, los empresarios desconocen o tienen un conocimiento muy básico de los instrumentos negociables disponibles, en particular, sobre las posibilidades de utilización de cada instrumento ante diferentes necesidades. Al mismo tiempo, las empresas

presentan un temor a usar las fuentes de financiamiento alternativas al sistema bancario tradicional, ven al mercado financiero como algo ajeno y lejano, y no es tenido en cuenta como una alternativa posible.

Ante esta situación, se sugiere brindar capacitaciones a las empresas que les permitan ver al mercado de capitales como una posibilidad real y cercana. Se plantean seis estrategias para abordar esta etapa de capacitación:

5.6.1.1 Talleres y reuniones en cámaras empresarias

Para tal fin se requiere la participación de oradores especializados en el tema que puedan presentar a las empresas los instrumentos disponibles, sus características, requerimientos para la empresa, una primera aproximación a los costos en los que se debe incurrir y las ganancias potenciales. El programa de charlas en cámaras debería consistir en al menos dos encuentros anuales a los fines de mantener el interés del sector en la temática. La organización debería estar a cargo de cada cámara y los honorarios del orador o los oradores podrían ser solventados en conjunto por las cámaras y el Estado provincial o el Banco de Córdoba. A su vez, se sugiere mantener un seguimiento de los encuentros realizados en cada cámara por parte del Estado/Banco a los fines de alentar a aquellas asociaciones que no hayan organizado eventos.

5.6.1.2 Talleres y reuniones en las universidades

Este programa consistiría en disertaciones o jornadas sobre financiamiento en las facultades de ciencias económicas y empresariales (o similares) en universidades de la provincia, tanto públicas como privadas. Estas deberían ser organizadas en conjunto por el Estado provincial o el Banco de Córdoba y las instituciones educativas, con el aporte del financiamiento de los honorarios de los disertantes por parte del primero, y de las instalaciones, gestión del evento y promoción por parte de las universidades.

5.6.1.3 Compromiso del CPCE

Otro eje de la capacitación financiera es el compromiso del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Córdoba, que nuclea a los profesionales de las ciencias económicas. Relacionado con el inciso anterior, el fomento del uso del mercado de capitales requiere contar con profesionales formados en la materia y con la posibilidad de recomendar su uso a las empresas cuando sea pertinente.

En este sentido, el apoyo del Consejo mediante programas de capacitación a sus socios permitiría acercarse al objetivo de contar con profesionales capaces de vincular las empresas al mercado. Las capacitaciones deberían incluir programas de formación con financiamiento conjunto entre la asociación y el Estado/Banco de Córdoba, consistentes en varios módulos que permitan a los asistentes conocer las características, posibilidades y oportunidades que plantea el mercado de capitales. Sería deseable que las capacitaciones se dieran tanto en la capital provincial como en ciudades del interior.

Por otro lado, se considera beneficiosa la creación de una Comisión Asesora relacionada al mercado de capitales en la sede del Consejo, de modo de organizar las capacitaciones, servir como mesa de consultas, compartir experiencias y acercar el mercado de capitales a los profesionales en las ciencias económicas.

5.6.1.4 Asesores in company subsidiados para pymes

En una etapa más avanzada de la capacitación a las empresas, se sugiere crear un plan de asesoría dentro de la empresa (in company), consistente en una primera consulta con el asesor especializado, subsidiada en un porcentaje por el Estado provincial o el Banco de Córdoba. En caso de que prospere el proyecto de emitir instrumentos negociables en el mercado se podría brindar un reembolso por hasta el 50% de los honorarios del asesor.

De esta forma, se daría a las empresas la oportunidad de capacitarse, explorar las posibilidades reales de su compañía, y se abarataría significativamente el costo de contratación de asesores especializados, que es un impedimento para acceder al mercado en las pequeñas y medianas empresas.

5.6.1.5 Oficina de tutoría en la Bolsa de Comercio de Córdoba

Se sugiere como alternativa o actividad complementaria la creación de una oficina dentro de la Bolsa de Comercio en la que uno o dos profesionales puedan servir de capacitadores y tutores a las empresas que quieran ingresar al mercado de capitales. La función de esta oficina sería de asesoría a las empresas en cuestiones de organización de la empresa, manejo de libros contables, recordatorios respecto a procedimientos y fechas, y de orientar a la empresa en el camino de reconversión y formalización para ingresar al mercado. Los encargados de la oficina serían financiados por el Estado provincial o el Banco de Córdoba.

Una forma de instrumentar esta oficina podría ser mediante la concesión de becas a los alumnos destacados en años avanzados de carreras de ciencias económicas para realizar su práctica profesional dentro de la Bolsa de Comercio de Córdoba en el área de mercado de capitales. De esta manera no solo se estaría creando un comité asesor para que las empresas puedan ser guiadas en su estructuración para entrar al mercado sino que se brindaría a los jóvenes profesionales la oportunidad de realizar su primera experiencia profesional, formándolos en un área que se intenta promover a futuro.

5.6.1.6 Fortalecimiento y difusión de los programas existentes

Con el objetivo de brindar una formación integral que permita evaluar y decidir sobre las estrategias de financiamiento e inversión disponible para las empresas, el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), junto a la Bolsa de Comercio de Córdoba y el Banco de Córdoba, ha diseñado el “Programa de Formación Ejecutiva. Nuevas Estrategias de Inversión y Financiamiento”.

El programa se destina a ejecutivos y colaboradores de organizaciones con interés en adquirir herramientas para la toma de decisiones financieras y no es requisito contar con título de grado.

La duración del programa es de 3 meses con dos días de cursado semanales; incluye módulos referidos a las instituciones del mercado de capitales, macroeconomía monetaria y financiera, productos financieros, valuación, derivados financieros e impuestos.

Se considera oportuno fortalecer este tipo de iniciativas y promocionar el programa en las charlas y asesoramientos mencionados previamente, así como a través de las oficinas comerciales del Banco y mediante el Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Se propone, además, modificar la orientación del programa para darle un perfil práctico con profesores participantes del mercado, a fin de dar a los concurrentes una visión de cómo

funcionan los mecanismos de financiamiento por el mercado de capitales en forma operativa en lugar de teórica.

5.6.2 Programas para facilitar el financiamiento a las pymes

La facilitación del financiamiento por parte del Estado provincial constituye un pilar importante para contribuir al crecimiento del sector privado, y al desarrollo económico en su conjunto. En particular, el Estado puede facilitar el financiamiento en el mercado de capitales mediante una serie de programas que se exponen a continuación:

5.6.2.1 Programa de financiamiento para la primera estructuración

Mediante este programa se brindaría un subsidio para que las empresas pyme accedan por primera vez al mercado de capitales. La medida complementaría al Fondo Asistir, creado a nivel nacional, que no solo presenta el beneficio[18] de financiar los costos asociados a la primera emisión en el Mercado de Capitales de pymes sino que también asegura la colocación firme (underwritting) en el mercado primario hasta 100% de cada emisión primaria.

En este esquema el fiduciante es el Estado Argentino, el agente fiduciario es Nación Fideicomisos S.A., la autoridad de aplicación es el Ministerio de Economía de la Nación, y la aprobación de los proyectos está a cargo del Comité Ejecutivo conformado por el Ministerio de Economía y la CNV.

A nivel provincial se plantea facilitar el acceso de las empresas al Fondo Asistir y complementarlo en caso de ser necesario[19]. La aprobación del programa para las empresas estará a cargo del Gobierno de Córdoba, por medio de un área a la que se destinará dicha tarea.

5.6.2.2 Liquidez

Al igual que el Fondo Asistir a nivel nacional, se plantea la posibilidad de que el Banco de Córdoba dé liquidez a las emisiones realizadas por pymes de la provincia, garantizando la compra de un porcentaje de la emisión en el mercado primario y comprometiéndose a recomprar los activos en caso de que los tenedores quisieran deshacerse de ellos y no consiguieran demandantes.

Para el Banco de Córdoba, la compra de estos valores representaría una inversión con un rendimiento financiero, a la vez que motivaría el uso del mercado de capitales por parte de las empresas de la provincia.

5.6.2.3 Reactivación de la Sociedad de Garantía Recíproca

Habida cuenta de los beneficios que implica contar con una SGR local, más aún con participación del Estado provincial, se considera de enorme utilidad para el desarrollo del mercado de capitales retomar las gestiones para la creación de una SRG en Córdoba, detenidas en 2012.

Es indispensable el rol que pueda tener el Estado provincial ante la CNV en las negociaciones para impulsar la aprobación de la SGR. Estas tratativas deberían convertirse en el primer paso para incentivar el uso del mercado de capitales entre las empresas, principalmente entre las pymes cordobesas.

[18] http://www.cnv.gob.ar/web/secciones/portalempresas/inicio/fondoasistir.aspx
[19] Aún no hay información detallada sobre la implementación.

5.6.3 Programas para incentivar las inversiones en Córdoba

El desarrollo del mercado de capitales requiere de la existencia de proyectos redituables que interesen a los inversores. En este punto también es necesario trabajar porque sin dudas es la única manera de crear empleo genuino y desarrollar la provincia.

A continuación, se presentan algunas propuestas que se podrían aplicar para lograr el objetivo de promover las inversiones privadas dentro de la provincia.

5.6.3.1 Fondo de riesgo

Este tipo de financiamiento se focaliza en proyectos de alta incertidumbre, pero que en caso de ser exitosos producen un alto retorno no solo privado, sino también social.

Existen innumerables experiencias internacionales de participación activa del Estado para fomentar este tipo de programas. Las diferencias radican en los porcentajes de financiamiento y las formas de aplicación.

Los emprendedores necesitan el capital al inicio del proceso productivo, por lo que es requisito que ese dinero esté disponible desde el momento de partida del proyecto y no que se entregue a posteriori, puesto que el desarrollo de la idea quedaría sujeto a disponer de capital propio para poder sostener el emprendimiento hasta la obtención de los fondos.

También se recomienda que el Estado sea aportante de fondos (coordinador del programa), pero que se diseñen mecanismos para que se ejecuten esos fondos mediante instituciones privadas que sean co-financiadores de los proyectos. El objetivo de esta aplicación es reducir la burocracia.

Es importante para el desarrollo de la industria del capital de riesgo que el aporte del Estado en las etapas iniciales sea proporcionalmente superior debido a que se asume un mayor riesgo.

Además, se recomienda la selección de las instituciones privadas a través de concursos con un jurado idóneo que esté a cargo de seleccionar los mejores candidatos. Se deben firmar acuerdos de como mínimo 3 años con las instituciones ganadoras para coincidir con los plazos estimados para la maduración de esas inversiones.

Un aspecto clave es la etapa a la que está dirigida la ayuda. Como capital semilla, se necesitan menores aportes por proyecto, aunque el riesgo es mayor. Los aportes para el crecimiento y aceleración suelen ser superiores, no obstante revisten de menor incertidumbre porque a esa etapa llegan las empresas más consolidadas que han logrado superar lo que se conoce como “valle de la muerte”, que es la etapa en la cual no se logra validar el modelo de negocios de la empresa naciente. Ante estas diferentes etapas en el desarrollo de una firma, es importante tener programas para abarcarlos de manera amplia para evitar que realizadas las inversiones iniciales, la empresa tenga que emigrar para seguir creciendo.

5.6.3.2 Centro de inversiones

Esta oficina, que debería ser descentralizada y estar vinculada a los distintos organismos estatales (en especial al Bancor), debería poseer manuales sencillos que contengan los pasos a seguir para radicar inversiones en la provincia.

Dentro de los manuales a desarrollar se deberían contemplar requisitos para habilitaciones de instituciones de índole provincial y nacional (bomberos, SENASA, etc.); un listado y pasos a seguir para acceder a los programas de política pública provincial que favorecen las nuevas inversiones; un listado y pasos a seguir para acceder a los programas nacionales para favorecer inversiones; y listados de herramientas financieras bancarias y del mercado de capitales, otorgando ayudas para lograr acceder a ellas.

5.6.4 Rol del Banco de Córdoba

5.6.4.1 Brindar infraestructura para capacitaciones en finanzas

El Banco de Córdoba, como la institución financiera más importante de la provincia, debería cumplir un rol central en la capacitación de profesionales, cámaras y empresas sobre el mercado de capitales. Con este fin se propone que se dicten talleres y cursos de capacitación en las instalaciones de la entidad, de modo que el banco sea un actor principal en la estrategia de formación. Al mismo tiempo, profesionales del banco con experiencia en cuestiones financieras podrían agregar valor a las capacitaciones, siempre pensadas con una visión práctica y aplicada.

5.6.4.2 Fortalecimiento de oficina de inversiones

Otro rol factible del Bancor consiste en acercar a inversores y empresas. Se deberían potenciar los canales del banco para informar a las empresas acerca de las posibilidades de financiarse utilizando herramientas alternativas, de modo que las empresas no vean al mercado de capitales como un sistema alejado de sus posibilidades sino como un complemento a los sistemas tradicionales.

5.6.4.3 Estructurador y colocador

La cercanía del banco con las empresas de Córdoba le permite conocer sus características, flujos financieros y necesidades. En este marco, sería posible que el banco funcione como estructurador y colocador de instrumentos de las empresas locales, tarea que ha realizado en otras oportunidades con títulos públicos provinciales.

5.6.4.4 Liquidez[20]

Por un lado se plantea la función de asumir la figura de proveedor de liquidez (market-maker) para instrumentos avalados[21]. Generalmente se encuentran pocos compradores cuando las tasas están altas, y una alta demanda cuando están bajas. La explicación es que las compañías de seguros envían fondos a los fondos pymes a fin de cada trimestre y luego la retiran, generando picos de demanda en esos momentos con fuerte baja de tasas.

El negocio de market-maker o proveedor de liquidez se pacta generalmente con un mercado, a través de la firma de un convenio con este, y en general se negocian condiciones especiales para operar (mejores a las de un ALyC común), pero a cambio de obligaciones para el market-marker, por ejemplo, mostrar puntas siempre, con un spread máximo. Los especialistas lo

[20] Sección escrita sobre la base de la legislación vigente al momento de la redacción de este informe (diciembre de 2015).
[21] Los instrumentos avalados son casi en su totalidad cheques a no más de 360 días que poseen muy poca oferta en mercado secundario y en general encuentran demanda.

entienden como un negocio de volumen, con activos que operan a diario; no hay que pensarlo para activos que no tienen nada de mercado secundario, y en algún momento alguien (o todos) quieren vender. En ese caso no funciona. El negocio de market-maker se basa más bien en mostrar puntas a diario, con el fin cruzar oferentes y demandantes, ganando el spread en una parte de las operaciones, y mandando a mercado otras. Se cree que para poder llevar adelante esta alternativa, sería necesario que se termine de aprobar el ByMA.

Por otro lado, se estudió la posibilidad de crear un Fondo Pyme[22] entre el banco y algunas organizaciones. De acuerdo a especialistas, para que sea viable es necesario captar a las compañías de seguro, porque de otra manera, nadie que no esté obligado a hacerlo va a invertir en un fondo de tan baja rentabilidad relativa. El objetivo de contar con un Fondo Pyme a nivel provincial es incentivar el acercamiento de las pymes de Córdoba al mercado, además sabiendo que cuentan con un comprador de sus productos, y que no dependen solo de fondos de otras provincias.

Adicionalmente, frente al cambio político, se podría esperar que se arbitren los pecios relativos (tasas), situación que permitiría que los fondos pymes sean más rentables que el resto. Sin embargo, si los fondos pymes siguen teniendo gran componente de avalados, eso no es riesgo pyme, sino riesgo SGR, que tienen garantías líquidas y riesgo muy bajo.

5.6.4.5 Creación de un fondo inmobiliario

Un instrumento financiero innovador en la provincia que podría ser organizado por el Banco de Córdoba es el armado de Fondos Comunes de Inversión especializados en activos inmobiliarios.

Este Fondo utilizaría el ahorro de los inversores para comprar departamentos, casas e inmuebles y administrar las rentas que los mismos generen. De esta forma, los inversores estarían directamente expuestos a la renta inmobiliaria sin la necesidad de contar con el total de dinero para lograr adquirir un inmueble.

De acuerdo a los especialistas del mercado, este tipo de instrumentos podría tener una amplia demanda por parte de inversores que se expondrían al riesgo y la renta de inversiones tradicionales y conocidas, sumado a la seguridad que el Banco de Córdoba pueda generar. Además podría existir demanda por parte de otros fondos interesados en diversificar sus carteras adquiriendo instrumentos de diferentes sectores.

5.7 Consideraciones finales

A pesar de su extensa trayectoria histórica, el mercado de capitales en Argentina se encuentra en un estadio emergente. Al no lograr el pleno desarrollo de su potencial como fuente de financiamiento del desarrollo económico, se ha mantenido en una magnitud relativa marginal. Una cifra que confirma esta afirmación es el valor de las nuevas emisiones en porcentaje de la formación bruta de capital fijo. Este indicador, reflejo de la participación del mercado bursátil en el financiamiento de la inversión, es de solo 0,25%, significativamente menor que el de otros países sudamericanos cuyos valores se encuentran entre 1,5% y 8,6%. Esto también subraya que el mercado bursátil argentino es muy pequeño y las empresas utilizan otras fuentes de financiación. La situación se ve agravada cuando se consideran los mercados del interior, como es el caso de Córdoba.

[22] La Resolución General 640/2015 introduce modificaciones a las NORMAS de la CNV (N.T. 2013 y modificatorios).

A lo largo del proyecto titulado "Lineamientos para el desarrollo del crédito productivo en Córdoba mediante el mercado de capitales" se llevaron a cabo 14 reuniones con cámaras empresarias de los principales sectores productivos de la provincia con el fin de conocer el funcionamiento de sus respectivos rubros, características y necesidades de las empresas, y además presentarles las distintas posibilidades de financiamiento que ofrece el mercado de capitales, en caso de que lo desconocieran. A estas reuniones con empresas se le sumaron 2 reuniones con compañías de seguros para analizar los requerimientos de la demanda de activos financieros. Luego, analizando las necesidades de los sectores, se buscaron los instrumentos financieros que mejor se ajustaran a sus requerimientos. Los dos instrumentos que más se adaptaron a la generalidad de los sectores estudiados fueron los pagarés bursátiles y los cheques de pago diferido, los cuales funcionan como genéricos y no requieren de una adecuación ni diseño especial para un sector en particular. Asimismo, pueden funcionar como una primera instancia de acercamiento de las empresas al mercado de capitales, usando herramientas de manejo habitual pero dentro de un contexto diferente. Se identificaron, además, instrumentos financieros aplicables a cada sector en particular.

Sobre la base de la información recabada, se llegó a la conclusión de que entre los distintos sectores empresariales existe un alto grado de desconocimiento generalizado del funcionamiento y la operatoria tanto del mercado de capitales como de las herramientas de financiamiento que este posee. Otra conclusión importante tuvo que ver con una problemática ya conocida: las trabas de financiamiento que enfrentan las pymes para desarrollarse. Esta estrechez financiera las hace perder negocios, evita que se encaren proyectos e impide el aumento del empleo en la provincia. Además, dada la importancia que tiene el sector privado en la riqueza provincial, se analizó impulsar la generación de proyectos productivos ya que permite la generación de puestos de trabajo de distinta calificación. Adicionalmente se produce un derrame al resto de la sociedad que mejora el bienestar general.

Luego, se abordaron las propuestas desde tres dimensiones diferentes y complementarias entre sí, a fin de generar soluciones que permitieran sortear los obstáculos que las empresas cordobesas encuentran para acercarse al mercado de capitales: capacitación financiera; facilitar el financiamiento a las pymes; e incentivar las inversiones en Córdoba.

Con relación al primer eje, se plantea brindar capacitaciones a las empresas que les permitan ver el mercado de capitales como una posibilidad real y cercana. Ello se logrará a partir de talleres y reuniones en las cámaras sectoriales y en universidades, del compromiso del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, de asesores in company para pymes subsidiados, de la creación de una oficina de tutoría en la Bolsa de Comercio de Córdoba y del fortalecimiento y difusión de los programas existentes.

Respecto del segundo eje, se propone un programa de financiamiento para la primera estructuración, un reintegro de los costos de estructuración, y fundamentalmente la reactivación de las tratativas para crear una Sociedad de Garantía Recíproca en la provincia.

Dentro del tercer eje, se presentan algunas propuestas que se podrían aplicar para lograr el objetivo de promover las inversiones privadas dentro de la provincia: un fondo de riesgo que facilite el financiamiento y una oficina de inversiones que posea manuales sencillos que contengan los pasos a seguir para radicar inversiones en la provincia.

Por último, el rol del Banco de Córdoba dentro de este marco podría resumirse en cinco propuestas: que brinde infraestructura para capacitaciones en finanzas, que fortalezca la oficina de inversiones, que asuma el rol de estructurador y de colocador de instrumentos en el mercado, que otorgue liquidez, y que cree un fondo inmobiliario.

Anexo A5: Mercado Integrado Latinoamericano (MILA)

Los cambios en los mercados financieros nacionales, la globalización y la expansión del comercio han transformado los flujos financieros. Esta internacionalización ha sido acompañada por el MILA, un ambicioso proyecto que busca ofrecer más oportunidades de financiación a los emisores en el mercado bursátil, en lo que representa un paso más hacia la vinculación de los mercados de la región y la ampliación del libre movimiento de capitales.

A5.1 Introducción

En las últimas dos décadas se ha producido un fenómeno de internacionalización de los mercados bursátiles, dotando a los mercados de un mayor número de productos financieros e incrementando los flujos de inversión. Copenhague y Estocolmo convinieron, en 1998, fundar la "Alianza NOREX", un convenio estratégico único por ser la primera alianza de bolsas para implementar un sistema conjunto de negociación de acciones, que además armonizaba las normas y requerimientos en los intercambios con respecto al comercio y la pertenencia.

En el año 2000, y recibiendo mayor atención internacional, se dio la fundación de "EURONEXT", a través de la fusión de las bolsas de valores de Ámsterdam, Bruselas y París, con el objetivo de dotar de mayor solidez a los mercados accionarios pequeños que no podían competir en materia de liquidez con los más grandes. Con posterioridad, las bolsas de Lisboa y Oporto se integraron igualmente. En 2007, EURONEXT se fusionó con el "NYSE" (New York Stock Exchange), con el propósito de ampliar aún más el mercado de valores y reducir los costos, dando origen a "NYSE EURONEXT".

Con fines similares, esto es, aumentar la contratación de valores y por lo tanto la liquidez de las empresas, ampliando sus posibilidades, surgió una iniciativa orientada a la creación de un mercado más amplio y eficiente, que otorgara a los inversores mayores posibilidades de acceso a los mercados. Así las cosas, se estableció el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), una plataforma concretada el 30 de mayo de 2011. La misma involucra la colaboración de las Bolsas de Chile, Colombia, Perú y, a partir de mediados del año 2014, México. Desde entonces, el MILA se trata del mercado bursátil más grande de América Latina, tanto en términos de capitalización como en número de empresas cotizando.

La visión de MILA es "ser el mercado de valores más atractivo de la región". Está dirigido a impulsar la inversión extranjera en acciones cotizadas en las bolsas de estos mercados, intentando crear un mercado único, en el que los intermediarios de los países puedan comerciar sin la necesidad de dirigirse a comisionistas extranjeros. En lugar de ello, se trata de que puedan operar a través de su comisionista local con una misma plataforma tecnológica y un mismo conjunto de reglas (Romero Álvarez, 2013). La idea central es que el emisor tenga más posibilidades de financiar sus actividades y pueda atraer a un mayor número de potenciales inversores gracias a una plataforma integral y un mercado más grande.

Un objetivo que se puede mencionar es la estimulación de la inversión, la competencia y la eficiencia en los mercados bursátiles de los países participantes, al tiempo que proporciona a los inversores más alternativas de inversión: los diversos países y sus industrias específicas. Complementariamente, el MILA se propone fortalecer las relaciones entre los agentes, a través del establecimiento de normas internacionales y el relanzamiento del mercado bursátil como una mejor fuente de financiamiento e inversión, de modo que sea posible generar un valor agregado a las economías de los países (Cruz Kamiche, 2014).

Los objetivos, en definitiva, conforman un ciclo: hipotéticamente, un mercado amplio otorga a los inversionistas un fácil acceso para invertir. Por su mayor diversificación y balance entre riesgo y rentabilidad, nuevos inversionistas ingresan al mercado bursátil. La mayor presencia de inversionistas atrae a más emisores, lo cual a su vez conduce a un mejor flujo de capital. Los emisores obtienen mayor liquidez por tener a disposición fuentes adicionales de financiación. Una alta liquidez y posibles inversiones en nuevos productos o similares son, de nuevo, una buena señal para los inversionistas. Esto resulta en un circuito en el que los objetivos se refuerzan mutuamente. Todo deriva en una promoción de los negocios regionales y el desarrollo de nuevos productos, a través de las economías de escala, la comercialización conjunta y el posicionamiento. Finalmente, se sigue una mayor captación de la atención internacional, afectando positivamente la propensión a invertir en la región.

A5.2 Desarrollo del MILA

En el año 2007, las Bolsas de Colombia (BVC) y de Lima (BVL) propusieron un proyecto de cooperación conjunto denominado Pacto Andino. Si bien se decidieron acuerdos, las actividades fueron suspendidas en 2008. En 2009 se acordaría la fundación de una plataforma de negociación común con Chile, que había tenido intenciones de participación en primer lugar, y se escribió un memorando de entendimiento. El 9 de noviembre de 2010 comenzó el proceso para formar un mercado integrado, que se entendía, fortalecería la compra y venta de acciones en la región (Arboleda Martínez & Valencia Bedoya, 2012).

Debido a la complejidad normativa, operativa y técnica del proceso de integración de los mercados, el proyecto se dividió en dos fases. La primera consistía en la creación de un sistema técnico que facilite el acceso al mercado local para los intermediarios extranjeros. Para ello se desarrollaron mecanismos específicos y métodos de enrutamiento. En la segunda fase se desarrollaron normas comerciales, así como un modelo de mediación, negociación, liquidación y compensación para los mercados.

El MILA entró en operación el 30 de mayo de 2011, con la participación de 541 empresas de los tres miembros fundadores y 85 intermediarios autorizados para operar. La plataforma tenía en total una capitalización bursátil de US$644.941 millones, según la WFE (World Federation of Exchanges). El mercado de Chile era el mercado más grande con una capitalización de US$340.072 millones, seguido de Colombia, de US$217.679 millones y Perú, de US$87.190 millones.

Se pronosticaba para Perú un volumen de comercio diario de US$30 millones en septiembre de 2011. Sin embargo, el volumen total acumulado de los cuatro meses desde la puesta en marcha únicamente alcanzó los US$2 millones. Esto sucedió de manera extensiva a todos los miembros: el desarrollo del mercado no se dio de acuerdo a su planeamiento original y los volúmenes de operaciones no se desarrollaron lo suficiente. Además, el MILA debió lidiar con problemas regulatorios.

Desde 2014 el mercado fue ampliado debido a que el MILA recibió la adhesión de la Bolsa de México, país que junto a Chile, Perú y Colombia es miembro de la Alianza del Pacífico. Transcurrido cierto plazo de implementación, desde 2015 es posible negociar con derivados de la bolsa de México en los otros tres Estados y viceversa. La inclusión de México ha incrementado el número de empresas cotizando en más del 40% y ha convertido a la organización en el mercado bursátil más grande de América Latina en términos de capitalización.

Ciertamente, con la Bolsa de México los valores totales han subido. No obstante, individualmente el desarrollo en los distintos países no es mejor. Por el contrario, la capitalización bursátil ha bajado fuertemente en Chile de US$341.799 millones en 2010 (Schamann, 2013) a

US$231.544 millones a marzo de 2015 (una reducción equivalente a 32 puntos porcentuales). Lo propio ha sucedido en Colombia, donde de una capitalización doméstica de US$208.502 millones en 2010 se ha pasado a US$125.621 millones (mengua del 40%). Asimismo, en Perú, la capitalización de US$103.347 mermó en 31% para ser US$71.565 en marzo de 2015. La desaceleración de las economías de la región ciertamente ha impactado. Empero, esta situación demuestra que la influencia del MILA todavía no es tan fuerte como se esperaba, y la unión de los mercados no ha logrado impedir la caída de las capitalizaciones bursátiles de las distintas bolsas.

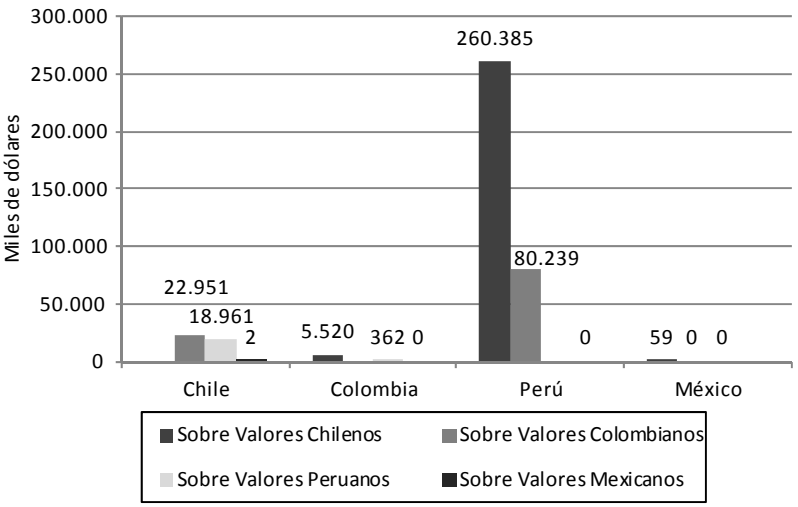
Cuadro A5.1: Datos clavos de MILA. Marzo 2015

País	Capitalización Doméstica*		Emisores	Intermediaros (activos en MILA)
	2010	2015	2015	2015
Chile	341.799	231.544	228	26 (12)
Colombia	208.502	125.611	74	23 (14)
Perú	103.347	71.565	275	25 (10)
México	454.345	470.894	167	32 (2)
Total	1.107.993	899.614	744	107 (38)

Nota: *en millones de dólares
Fuente: IIE sobre la base de FIAB, WFE y MILA.

El volumen acumulado de las transacciones que el MILA ha registrado a través de la infraestructura de la integración está representado en el Gráfico A5.1. Según el MILA, desde el inicio del negocio en mayo de 2012 hasta marzo de 2015 han tenido lugar 11.122 operaciones, acumulando montos por US$365.605.558 mediante la plataforma. De este volumen, las acciones que más se han transado son los valores chilenos con US$253.604.607, que representan 69,37% del volumen total. Detrás siguen valores colombianos con un total de US$95.297.188 (26,07%), peruanos con US$16.701.889 (4,57%) y en último lugar valores mexicanos con US$1.874 (0,001%). Alrededor del 87% del volumen total proviene de transacciones en Perú.

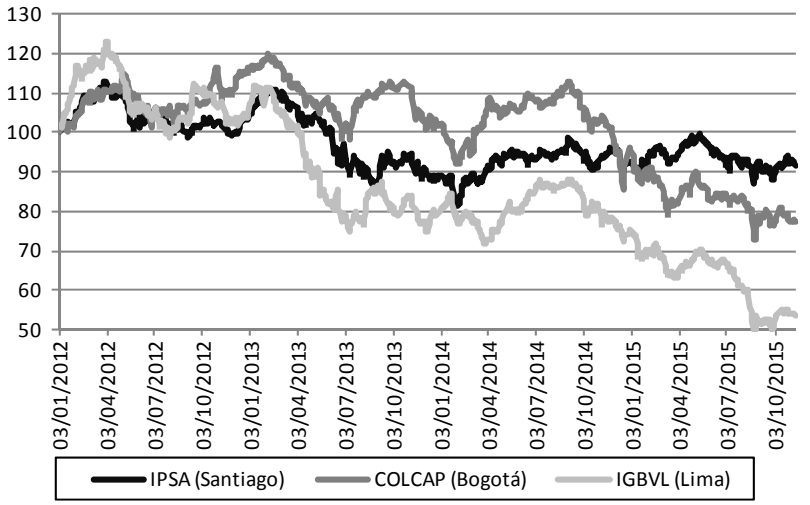
Gráfico A5.1: Volumen transado a través de la infraestructura MILA, acumulado hasta marzo de 2015



Fuente: IIE sobre la base de MILA.

Como ya se ha mencionado, el desenvolvimiento de los mercados no ha sido satisfactorio, y los números empeoran con los análisis realizados en dólares. En el Gráfico A5.2, se presenta el desempeño de los índices bursátiles de Chile, Perú y Colombia con base en enero de 2012. Los valores han bajado desde 2013 en adelante. A noviembre de 2015, el índice de Colombia representa un 30% menos que su valor del mismo mes de 2012; el de Perú, 50% menos. El desempeño chileno no fue más destacable, con un retroceso del 10%.

Gráfico A5.2: Desempeño de los índices de los mercados de MILA de enero de 2015 a marzo de 2015. Índice base ene-12=100



Nota: en porcentaje del valor inicial de enero 2012
Fuente: IIE sobre la base de Yahoo Finance, S&P y BVC.

Este retraso en el despegue del MILA podría deberse al bajo conocimiento que los agentes tenían, al momento de su inicio, sobre las empresas y sectores de otros países. Se necesita un tiempo de transición para que adquieran una mejor idea de los otros mercados. Una vez ya conocidas esas acciones, es posible recomendarlas a otros miembros. Por otra parte, existe la impresión de que los miembros del MILA tienen diferentes ideas sobre sus roles en la organización, reclamando cada quien un papel más importante para su mercado, lo cual inhibe el desarrollo conjunto.

A5.3 Rol, características y funcionalidad

La mayoría de las empresas que cotiza en bolsa es altamente líquida y posee un gran volumen de comercio, lo cual las hace muy atractivas para inversores extranjeros, que han mostrado reforzado interés en empresas de países emergentes en los últimos años (Informativo Caballero Bustamante, 2011). Para beneficiarse mutuamente con un mayor tamaño y un crecimiento compartido, sin dejar de preservar la independencia de cada mercado, el MILA se presenta como "la primera iniciativa de integración bursátil transnacional sin fusión o integración corporativa a nivel global". La organización utiliza herramientas tecnológicas para el comercio y la armonización de la regulación, de modo que los mercados sean independientes pero el comercio de acciones entre todos los países sea reflejado por un único libro.

Cada bolsa opera en su mercado local, pero todos están conectados con las demás. El MILA funciona con una red de enrutamiento de mensajes basada en el protocolo FIX (Financial Information eXchange), un estándar de mensajería que permite la transferencia electrónica

eficiente de pre-negociación, comercio y post-negociación entre todos los participantes, como los corredores y las bolsas. Gracias a esta tecnología que facilita el envío de las órdenes a los distintos mercados bursátiles, los clientes pueden negociar con instrumentos listados en otras bolsas junto a los de la propia, así como inversores externos al MILA ven simplificada la negociación con valores de todas las empresas: alcanza con abrir una cuenta en uno de los países (no es necesario abrir cuentas independientes en los demás), para estar habilitado a negociar con acciones de otras bolsas sobre su bróker (Hogue, 2011). Cuando un pedido está remitido al corredor local, es transmitido a la correspondencia extranjera en que se negociará la acción. Por lo tanto, es necesario que el agente competente tenga un convenio de corresponsalía que le permita reenviar las solicitudes. Después de que los fondos han sido transferidos a la cuenta, el inversor contacta al intermediario para iniciar una orden en uno de los mercados.

La negociación tiene lugar en la moneda de origen del país en que la compañía está listada. La liquidación de la transacción también se realiza en el país, donde este instrumento está enumerado. El intermediario local tiene que efectuar la operación de forma bilateral con su corresponsal y acordar el procedimiento cambiario (Moreno Pacheco, 2013). Las bolsas continúan administrando su propio mercado, por lo que determinan las reglas.

El MILA facilita las tareas a los inversores privados e institucionales ya que obtienen acceso a un gran número de emisores a través de un único punto de acceso, a la vez que aumenta la gama de instrumentos financieros, ya que existen diferentes tipos de productos en los países (como carteras colectivas o productos derivados), lo cual amplía las oportunidades de inversión (Arboleda Martínez & Valencia Bedoya, 2012). Esto se traduce, en definitiva, en mayor diversificación.

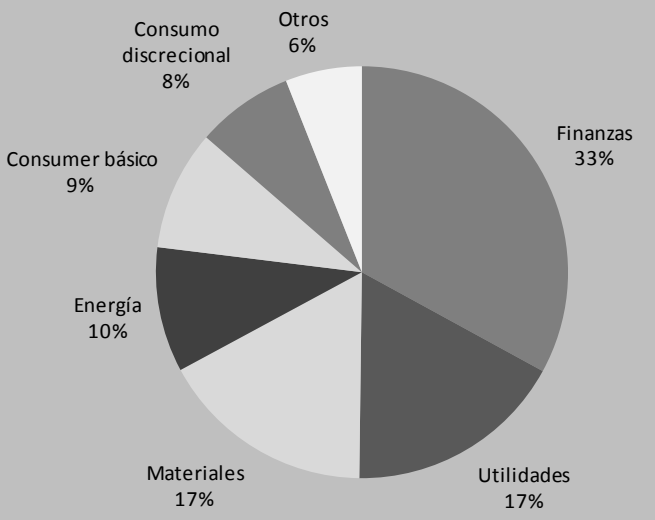
La diversificación mejora el balance de riesgos. De acuerdo a la teoría del mercado de capitales de Markowitz, es necesario diversificar las inversiones en diferentes mercados, sectores e instrumentos financieros para maximizar la rentabilidad y minimizar el riesgo diversificable. Cada uno de los mercados presenta un sesgo importante hacia unos pocos sectores[1], sin embargo el mercado bursátil regional tomado en su conjunto tiene una distribución sectorial equilibrada y una concentración limitada en industrias específicas. En consecuencia, los inversionistas pueden diversificar sus portafolios, aprovechar las ventajas de los diferentes mercados, eludir las fluctuaciones regionales y mejorar el balance de riesgo-rentabilidad.

Recuadro A5.1: S&P MILA 40

En agosto de 2011 Standard and Poor's dio comienzo al S&P MILA 40, que monitorea el comportamiento de las 40 acciones más líquidas de MILA, apuntando a servir como indicador clave del desempeño del mercado de valores integrado. Inicialmente, en julio de 2011, el índice estaba compuesto por 22 valores de Chile, 12 de Colombia y 6 de Perú. A las empresas chilenas correspondía un 49% de la ponderación del índice, 32% a las colombianas y 19% a las peruanas. Los sectores más importantes eran minería (25%), financiero (25%) y público (11%). A marzo de 2015 de la distribución del índice está ilustrada en el Gráfico A5.3.

[1]Por ejemplo, el mercado de valores peruano está impulsado principalmente por la industria minera, pesando casi dos tercios del índice IGVBL para el sector de materiales. Asimismo, el índice COLCAP de Colombia se concentra especialmente en los sectores financieros, de energía y de materiales (los cinco componentes principales en torno a los cuales se aglomera 50% del índice son Bancocolombia, Ecopetrol, Grupo de Inversores Suramérica, Grupo Nutresa y Grupo Argos). En Chile y México, en cambio, los mercados presentan una mayor diversificación relativa. Aun así, existe una alta concentración en algunos sectores(S&P Dow Jones Indices, 2013).

Gráfico A5.3: S&P MILA 40, composición del índice por sector a marzo de 2015



Fuente: IIE sobre la base de Standard &Poor's.

En cuanto a los intermediarios, se ven beneficiados en tanto que el MILA les facilita un mayor cúmulo de instrumentos para ofrecer a sus clientes locales. Los agentes tienen la oportunidad de crear nuevas carteras gracias a una mayor oferta de productos y menores costos de intercambios, lo cual permite atraer a más clientes, fomentando el atractivo y la competitividad de las plazas bursátiles (Hogue, 2011).

La introducción del sistema interconectado de información beneficia a los brókers y a las bolsas, dado que permite adoptar estándares internacionales y así utilizar un marketing y posicionamiento conjunto, visibilizando - y luego, atrayendo más inversores nacionales o extranjeros - paralelamente al MILA y las empresas, resultando en un aumento de la actividad bursátil y del flujo de capital (Arboleda Martínez & Valencia Bedoya, 2012). La visibilización no se limita a las empresas sino a la región, que en lugar de ser considerada un pequeño mercado individual, es entendida como un único gran mercado emergente, en vías de integración económica y de adquisición de mayor estabilidad en las reglas del juego. Con esto, se quiere ser la región más competitiva de Latinoamérica.

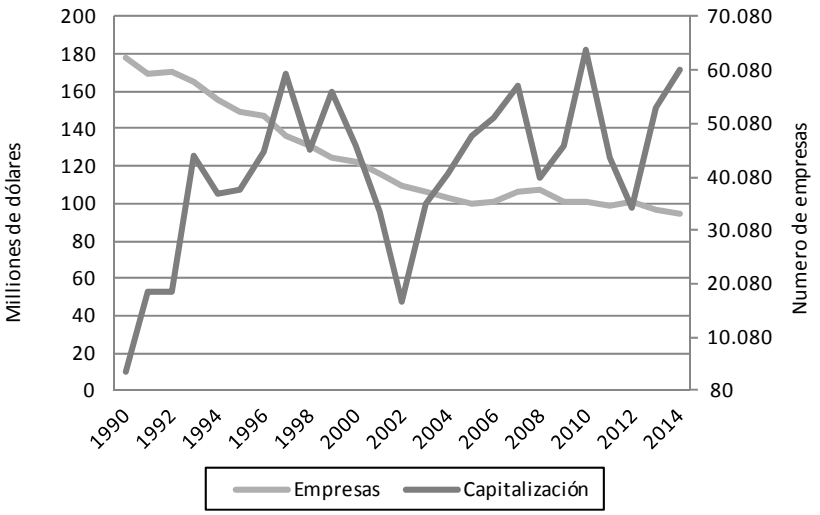
Los emisores ya existentes, por su parte, obtienen un acceso más fácil a un mercado más amplio, lo cual les facilita más operatividad y liquidez. El mayor monitoreo expone a los inversores a una presencia internacional e impulsa la eficiencia del gobierno corporativo. En cuanto a los emisores nuevos, estos se ven incentivados a salir a bolsa, puesto que acarrea múltiples beneficios. En primer lugar, una salida exitosa al mercado bursátil genera confianza en la empresa, aumenta el conocimiento sobre la marca, y puede atraer a nuevos clientes. En segundo lugar, permite a una empresa aumentar su base de capital permanente y garantizar la independencia sostenible, dado que el financiamiento corporativo es menos dependiente de la situación financiera personal de los accionistas existentes, asegurando la continuidad de la actividad empresarial. En tercer lugar, una mejor cuota de capital propio también aumenta la solvencia de una empresa porque provoca una mayor responsabilidad potencial. En cuarto lugar, la alimentación de capital incrementa el margen de crédito adicional, lo cual junto a la cotización en bolsa fortalece la posición de una empresa frente a bancos y otros prestamistas, propiciando menores costos para el acceso a capital externo. En quinto lugar, la empresa es

menos propensa a las crisis, ya que a mayor capital propio, mayor capacidad de resistir pérdidas y adoptar contramedidas apropiadas. Finalmente, el mercado de capitales ofrece más posibilidades de financiamiento, que en algunos casos es más barato que la banca tradicional. Más aún, la salida a bolsa abre la ventana a la oportunidad de ampliar capital: emitir nuevas acciones o utilizar otros instrumentos de financiación.

A5.4 Qué podría aprender Argentina del MILA

Desde 1990, el número de empresas nacionales que cotiza en los mercados se redujo marcadamente, de 178 a 95 en 2014. Su capitalización bursátil (el valor actual de una empresa en el mercado de valores, calculado por el producto del precio por acción por el número total de acciones de la empresa), en tanto, no sigue una tendencia clara. En general, por cada dos años de aumento se siguen dos años de disminución. Debe además tenerse en cuenta a los grandes valores atípicos, como el posterior a la crisis de 2002 que luego se recuperó. Como muestra el Gráfico A5.4, a pesar de que la capitalización media ha aumentado en los últimos años, se ha fracasado en el objetivo de conseguir un salto de desarrollo.

Gráfico A5.4: Número de empresas nacionales y su capitalización bursátil



Fuente: IIE sobre la base de WFE.

El Cuadro A5.2 muestra la capitalización bursátil de las empresas domésticas en dólares a lo largo de los últimos seis años. Es llamativo que todos los mercados se hayan recuperado de la crisis financiera internacional de 2008 dos años más tarde (los mercados de Buenos Aires, Santiago y Lima llegaron incluso a su punto más alto en ese año). A partir de entonces, empero, el desarrollo tomó nuevamente una tendencia negativa[2], excluyendo un repunte de todos los países - excepto Argentina - en 2012.

[2] La capitalización bursátil de la Bolsa de Brasil bajó un 45% entre 2010 y 2014. Los mercados de Chile y Colombia registraron en el mismo periodo una disminución de alrededor del 30%. Considerando solamente los últimos dos años, el descenso de Colombia llega a 44%. En cambio, la bolsa de México pudo mantener su nivel en los últimos años, y solo hubo una disminución moderada en Perú.

Cuadro A5.2: Capitalización bursátil de las empresas domésticas. En millones de dólares

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Buenos Aires	45.744	63.909	43.579	34.254	53.104	60.142
São Paulo	1.337.247	1.545.565	1.228.936	1.227.447	1.020.455	843.984
Santiago	230.732	341.798	270.289	313.325	265.150	233.245
Bogotá	140.519	208.501	201.295	262.101	202.693	146.745
México, D.F.	352.045	454.345	408.689	525.056	525.015	480.245
Lima	71.662	103.347	81.878	102.616	80.977	78.840

Fuente: IIE sobre la base de WFE.

Aunque la capitalización bursátil del mercado de Buenos Aires entre 2010 y 2012 se redujo a casi la mitad, en los dos años siguientes la recuperación es perceptible. Pese a ello, el mercado de capitales argentino es, en estos términos, el más pequeño en comparación con los demás. El bajo nivel de desarrollo del mercado argentino se esclarece con la comparación con el producto bruto interno. La capitalización bursátil en porcentaje del PBI es un indicador simple muy utilizado para determinar si los precios en el mercado de valores son bajos, adecuados o demasiado caros.

El Cuadro A5.3 ofrece los indicadores fundamentales del año 2012. En él se encuentra que Argentina tuvo la capitalización doméstica más baja de los países considerados, a pesar de ser la tercera mayor economía. Por lo tanto, la capitalización en porcentaje del PBI (7,20%) es mucho más pequeña que las demás. Dicho indicador para Chile supera al valor total de su producción (más de 116%) e incluso las economías más pequeñas, como la peruana, mantuvieron valores significativamente más altos. Otro indicador interesante surge del valor de las nuevas emisiones en porcentaje de la formación bruta de capital fijo, lo cual muestra cómo el mercado bursátil participa en el financiamiento de la inversión en una economía. Como este valor, de 0,25% en Argentina, es significativamente menor que en los demás países considerados (donde se encuentra entre 1,5% y 8,6%), se evidencia que las empresas utilizan otras fuentes de financiación más allá del mercado de capitales.

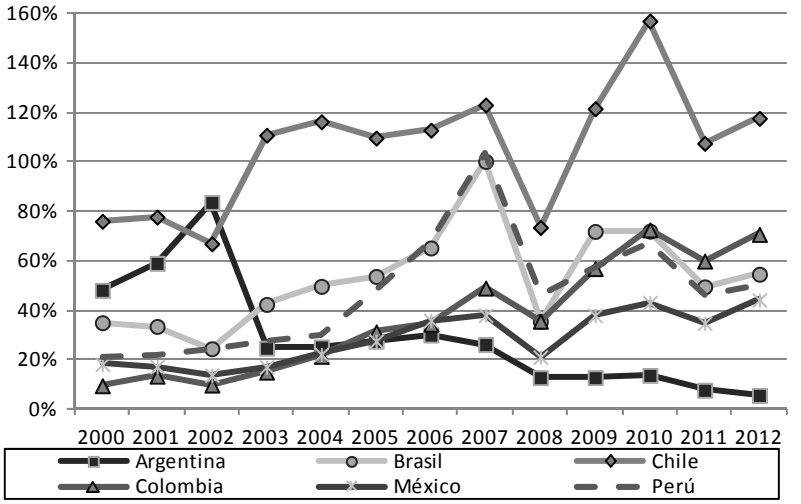
Cuadro A5.3: Indicadores bursátiles, en millones de dólares. Año 2012

País	PBI (1)	Capitalización Doméstica (2)	(2/1)%	FBCF* (3)	Nuevas emisiones de acciones (4)	(4)/(3)%
Santiago	269.869,00	313.325,27	116,10%	67.467,00	5.776,22	8,56%
Bogotá	369.800,00	262.101,26	70,88%	85.009,00	1.269,30	1,49%
São Paulo	2.252.664,00	1.227.447,02	54,49%	405.479,00	11.807,38	2,91%
Lima	203.790,00	102.616,70	50,35%	57.061,00	921,23	1,61%
México, D.F.	1.178.126,00	525.056,68	44,57%	270.968,00	8.761,98	3,23%
Buenos Aires	475.501,00	34.254,75	7,20%	104.610,00	263,07	0,25%

Nota: *Formación Bruta de Capital Fijo
Fuente: IIE sobre la base de FIAB.

Hasta el año 2002, como enfatiza el Gráfico A5.5, Argentina y Chile presentaban los valores más altos de capitalización bursátil en porcentaje del producto bruto, del 80% y el 67% respectivamente (aunque en el caso de Argentina es afectado por la fuerte baja del PBI y la abrupta devaluación de la moneda), en tanto que el resto de los países mostraba ratios por debajo del 40%. A partir de entonces, el crecimiento del producto bruto argentino fue superior al de la capitalización bursátil, por lo que el valor del ratio disminuyó rápidamente, nivelándose en torno a las posiciones de los otros países. No obstante, desde mediados de la década del 2000 los ratios de los demás países latinoamericanos experimentaron una tendencia positiva (solo interrumpida por la caída de 2008), en contraposición a un porcentaje que siguió cayendo para Argentina y desde 2011 se encuentra por debajo del 10%, mostrando el estancamiento del mercado de capitales.

Gráfico A5.5: Capitalización bursátil doméstica. En porcentaje del PBI



Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

La poca importancia del mercado argentino también es evidenciada por el volumen del comercio en el mercado de valores. Todos los demás mercados, a excepción del limeño, son muchas veces mayores al mercado nacional. Sin embargo, como muestra el Cuadro A5.4, es necesario destacar la duplicación del volumen de 2012 a 2014 en el Mercado de Buenos Aires.

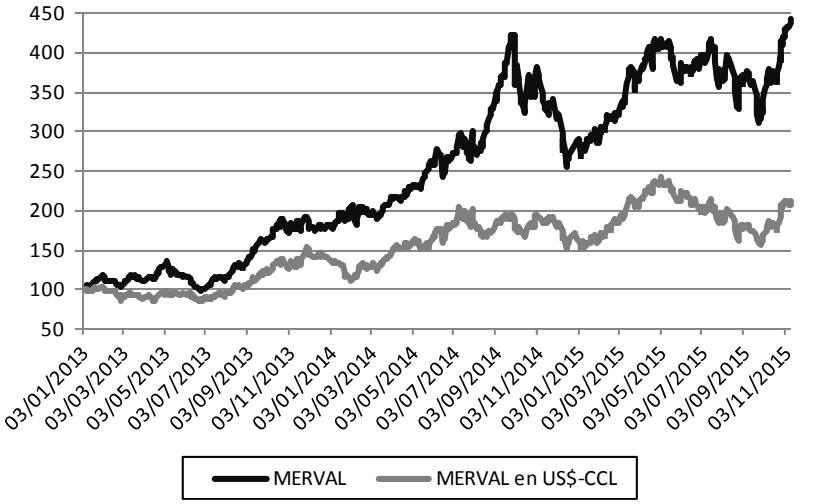
Cuadro A5.4: Volumen de negociación. En millones de dólares

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Buenos Aires	2.983	3.806	3.284	2.191	3.342	4.803
São Paulo	644.732	868.813	930.698	875.418	810.596	728.403
Santiago	34.324	53.818	55.260	45.653	43.677	28.834
Bogotá	19.169	28.269	36.816	39.433	25.943	24.490
México, D.F.	84.909	119.119	121.640	136.139	17.356	156.574
Lima	3.969	5.012	6.220	6.102	4.051	3.818

Fuente: IIE sobre la base de WEF.

En el contexto del "default selectivo" del Estado en el año 2014 y un escenario macroeconómico turbulento, el desarrollo del MERVAL (el mercado de valores más importante de Argentina), cuyo índice bursátil más importante se ha cuadruplicado en los últimos 2 años, es destacable. Su valor aumenta persistentemente desde 2013 y el índice muestra uno de los mejores rendimientos del mundo. Medido en dólares CCL - ya que es preciso tener en cuenta la inflación y la variabilidad del tipo de cambio - su aumento asciende a valores cercanos al 100% en tres años.

Gráfico A5.6: Índice MERVAL



Fuente: IIE sobre la base de Yahoo Finance y Ámbito Financiero.

El mercado de capitales argentino es relativamente pequeño y se haya retrasado en comparación con los demás mercados importantes de la región. No obstante, queda mucho potencial de desarrollo, lo cual implica que las empresas tienen posibilidades de financiación que todavía no han sido exploradas. Como la tercera mayor economía de la región, el mercado de valores tendría que jugar un papel más importante. Empero, aún falta una cultura financiera e inversora institucional. Por ahora, otras opciones de financiamiento siguen siendo más populares, existiendo condiciones que impiden que las empresas salgan al mercado bursátil.

Es por ello que es necesario aclarar lo que Argentina puede aprender de la integración del MILA. Esta enseñanza podría ayudar a desbloquear el potencial de las empresas argentinas. En primer lugar, es importante aprender las consecuencias de los tamaños de los mercados: un mercado pequeño, fragmentado y deficiente implica estructuras caras y pocos negocios. Es necesario conseguir volumen de dinero y un eficiente sistema de información normalizado para mejorar la conexión del mercado, intermediarios e inversores.

Una alternativa a analizar a futuro podría ser unirse al MILA y comercializar los valores argentinos en los mercados de otros países, lo cual beneficiaría especialmente a los mercados menos líquidos, abriría puertas a nuevas oportunidades para el negocio en el mercado de valores y la financiación de empresas, beneficiando no únicamente a estas y el mercado bursátil, sino al conjunto del país, en cuanto las empresas son el motor de la economía. Entre las externalidades positivas que además se conseguirían, se encuentran la publicidad internacional y el posicionamiento de productos y servicios, dado que no pasa desapercibido para los inversores que el MILA es - a partir de la integración de México - el mercado líder de la región.

Las ventajas para las empresas argentinas podrían ser muy remarcables. No solamente MILA ofrece mejores posibilidades de financiación a las compañías, sino que la entrada de nuevos actores promueve la demanda de inversión. Además, habría un ahorro de costes de transacción asociados a la liquidez, asumiendo un eventual aumento de la actividad bursátil, lo cual podría redundar en un fortalecimiento de la cultura financiera y una mayor atracción de inversores institucionales, hecho que una vez más beneficiaría a las empresas.

Es cierto que de momento aún no se ha podido observar de manera objetiva un aumento de la capitalización o los valores de los índices a partir de MILA. Sin embargo, los objetivos y potenciales beneficios de MILA son prometedores. Es un buen ejemplo de la extensión del

mercado bursátil y su adaptación a estándares internacionales, ayudando a adecuar las bolsas a la globalización.

En comparación con otras plazas bursátiles, el mercado de valores de Argentina está poco desarrollado. Las cifras de capitalización bursátil, volumen de negociación y nuevas emisiones muestran la existencia de una demanda contenida, habiendo en realidad un gran potencial de desarrollo para el país. El MILA, en este contexto, representa una excelente oportunidad para Argentina. Abre las puertas a un mercado integrado más amplio y a la solución al problema de la falta de inversores institucionales en el mercado bursátil argentino, así como impulsando la cultura financiera, facilitando la financiación, permitiendo un aumento de la base de capital permanente y el capital propio por la mejor liquidez, y atrayendo atención regional e internacional.

A medida que el mercado integrado se establezca y se desarrolle, continuará atrayendo mayor interés. De hecho, desde 2015 la Bolsa de Brasil está interesada en adherirse a MILA (Portafolio, 2015), lo cual integraría definitivamente a los mercados bursátiles más importantes de la región en una única gran plaza, aumentando su gravitación. La tercera mayor economía en Latinoamérica, Argentina, debe decidir si quiere ser parte de este proyecto o intentar desarrollar su propio mercado por fuera del MILA.

6

INNOVACIÓN

Estrategias de políticas emprendedoras para la Provincia de Córdoba

Capítulo 6: INNOVACIÓN
Estrategias de políticas emprendedoras para la Provincia de Córdoba*

La irrupción del emprendimiento en el siglo XXI, visto más que como una empresa laboral como un modo de vida, está poniendo en juego las clásicas estructuras de trabajo modernas. Esto, por lo tanto, no debería ser desatendido por ninguna estructura de gobierno que piense en la planificación del desarrollo en su región, teniendo en cuenta la potencialidad de los emprendimientos, capaces de generar desde patentes de invención hasta puestos de trabajo. Así, la planificación política se vuelve fundamental para acompañar al mundo emprendedor en constante crecimiento. Es por ello que, a partir de experiencias de gestión de políticas emprendedoras, considerando lo realizado desde el Gobierno de la Provincia de Córdoba y sin perder de vista el ecosistema emprendedor argentino y su contexto, se proponen estrategias de políticas emprendedoras para la Provincia de Córdoba con el fin de impulsar el crecimiento de este sector tan importante para la economía.

6.1 Introducción

La innovación ha adquirido, en los últimos años, fundamental importancia en la agenda del sector privado dado que la misma se revela como un componente esencial de la competitividad. El Manual de Oslo (2005) define a la innovación como la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores.

A nivel mundial, existe evidencia de que la innovación surge cada vez más a partir de la vinculación y cooperación entre empresas, universidades, emprendedores y organizaciones con diferentes *backgrounds* y habilidades. El BID (2015) plantea la innovación como un proceso complejo, multidireccional y sistémico, que tiene como eje el conocimiento disponible tanto en las empresas como en otras fuentes y a partir del cual se llevan a cabo investigaciones de diversa índole, tales como en diseño y producción analítica y fáctica y en lo que hace a las oportunidades de mercado.

Dentro de la literatura un enfoque que ha recibido especial atención es el denominado modelo de la "triple hélice" que conceptualiza a la innovación como el resultado de la interacción y relaciones entre tres agentes: universidades, la industria y el sector público, en particular las agencias de transferencia de tecnología (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000). En este modelo se benefician todos los actores involucrados.

A pesar de las acciones realizadas por diferentes instituciones a nivel local, aún se observa en Córdoba una débil vinculación entre empresas, el sector científico y tecnológico, emprendedores y otros actores del sistema de innovación. Esta situación se manifiesta en los resultados de una encuesta realizada por el IERAL (2012) a una selección de firmas de la ciudad de Córdoba, elegidas por su representatividad cualitativa en cuanto a innovación. En ella se observa que más del 80% de las empresas señaló que la innovación fue resultado de un esfuerzo individual por parte de la empresa. Complementariamente, las dificultades encontradas son la ausencia de intermediarios válidos y eficientes; ausencia de reciprocidad, manifiesta en la existencia de prejuicios hacia los potenciales socios, o el problema del *free-riding* (“problema del polizonte”), que emerge cuando uno o algunos de los agentes involucrados no cumplen con sus compromisos sacando ventaja del aporte de los otros socios.

* El presente capítulo se basa en el trabajo “Lineamientos para la implementación de políticas públicas para el impulso de la innovación y los emprendimientos de base tecnológica”, realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba en septiembre de 2015 a pedido de UVITEC.

Por otro lado, a las personas con una misión de crear empresas basadas en oportunidades innovadoras, se las conoce como emprendedores. Se debe aclarar primeramente que existen emprendedores por necesidad, que son personas desplazadas involuntariamente del mercado laboral formal, con pocas redes y sin contar con una preparación previa, que comienzan su proyecto. En cambio, un "emprendimiento por oportunidad" surge cuando aquellos quienes emprenden lo hacen porque han detectado un área de vacancia o vacío en el mercado que ellos pueden cubrir y capitalizar. Generalmente son llevados adelante por individuos con cierta formación educativa (secundario técnico, terciario o universitario), y con algún tipo de red de contactos inicial proveniente de sus estudios, trabajo o familia, que lo alientan y lo ayudan en las primeras etapas de su proyecto.

Otro tipo de emprendimientos por oportunidad, es cuando los emprendedores fundan proyectos con el objetivo de "vivir de lo que les gusta". Se los conoce como emprendimientos de estilo de vida, porque el objetivo del proyecto no está puesto necesariamente en un mero crecimiento económico sino en la búsqueda de un trabajo que permita al emprendedor volcar sus conocimientos en proyectos que contribuyan con el entorno que lo rodea (Ministerio de Industria, Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico de Córdoba, 2014).

El foco del trabajo está puesto sobre los emprendedores de oportunidad. Dentro de este grupo, los emprendedores dinámicos, son aquellos que generan las nuevas pymes y las grandes empresas del mañana. También estos emprendedores dinámicos que consiguen traducir sus ideas en productos o servicios y generar riquezas y empleo son conocidos como emprendedores de impacto. Además, estos tipos de emprendimientos favorecen el desarrollo tecnológico, el aumento de la productividad y una distribución más equitativa del conocimiento. Hoy existe acuerdo en torno a que el emprendimiento es un fenómeno multicausal evidenciado, además, en la generalización del concepto de ecosistema. Se define a un ecosistema emprendedor, como al conjunto de actores (y relaciones) que pueden llegar a contribuir de distinta manera al surgimiento y desarrollo de nuevos emprendedores y de emprendimientos (Isenberg, 2011; Cohen, 2005; Neck et al., 2004; Roberts y Eesley, 2009; Kantis, 2011 citados en Kantis et al. 2014).

El creciente interés sobre estos temas está dado por su impacto en la economía. Esta visión también se manifiesta en las teorías de crecimiento económico más recientes, las cuales han dirigido su atención al cambio tecnológico endógeno para explicar el comportamiento del crecimiento económico en las distintas economías. Uno de los primeros autores en desarrollar esta teoría de crecimiento endógeno fue Romer (1986) quien postula que la innovación tecnológica es creada en los sectores de Investigación y Desarrollo (I+D) usando tanto el capital humano como el stock de conocimientos existente.

Analizando la situación relativa de Argentina con respecto a estos temas, se observa que en la actualidad cuenta con 16 patentes cada millón de habitantes, lo que la ubica en la posición número 64 del ranking global. Dentro de América Latina se localiza en la tercera posición, detrás de Brasil y Chile. Por otro lado, en cuanto al gasto en I+D se encuentra en la posición 53° a nivel mundial, y en la segunda posición a nivel Latinoamérica.

Dentro del Global Innovation Index, índice que mide las capacidades innovadoras de los países y sus resultados a través de un análisis más abarcativo que las variables expuestas previamente, Argentina se encuentra en la ubicación 70° a nivel mundial, y en la séptima posición a nivel Latinoamericano. Los puntos en los cuales el país se posiciona por encima de su ranking global son: capital humano e investigación; productos creativos; infraestructura, y sofisticación de negocios (por ejemplo, nivel de royalties pagados). Pero por otro lado, las principales áreas dónde más atraso existen son: sofisticación de mercado (por ejemplo, falta de créditos); instituciones; y conocimiento y productos tecnológicos (por ejemplo: patentes, royalties recibidas).

Por otro lado, el Global Entrepreneurship Monitor (2014) utiliza dos elementos para definir la actividad emprendedora: i) no es un hecho heroico individual sino que depende del ambiente en el que la actividad es desarrollada; ii) es un producto de la interacción entre la percepción individual de una oportunidad y la capacidad (motivación y habilidades) para actuar sobre ella y las distintas condiciones del respectivo ecosistema en el cual el individuo está localizado. Este organismo mide el estado de los ecosistemas emprendedores de distintos países utilizando nueve variables: finanzas, política nacional en general y regulativa, programas de gobierno, educación, transferencia de I+D, infraestructura comercial, dinámica y apertura del mercado interno, infraestructura física y normas sociales y culturales.

En el caso de Argentina, el peor indicador corresponde a la política de regulación nacional, mientras que en el lado opuesto se encuentra la infraestructura, que es un elemento que se destaca en casi todos los países como el superior. Adicionalmente otros elementos que sugieren un pobre desarrollo son: educación secundaria, acceso al crédito, política pública en general y la transferencia tecnológica.

Para el caso particular de Córdoba, según IERAL (2012), en cuanto a los avances logrados recientemente en materia de innovación, el factor más importante es el principio de consenso logrado entre las universidades y las cámaras empresarias. En las universidades, si bien se están implementando acciones concretas en torno a la vinculación con el sector privado, los resultados aún son incipientes. De la consulta a las empresas innovadoras y a otros actores clave del Sistema de Innovación, se tiene que el principal tipo de vinculación que se considera deseable es el que puede darse entre empresas y el sector generador de conocimiento y, en segundo lugar, el vínculo entre firmas que se encuentras ligadas por ser unas proveedoras de otras. Las principales fallas para el logro de vinculaciones que se señalaron son la falta de confianza entre las empresas que se asocian, las dificultades para definir objetivos comunes y de coordinación para la elaboración de los proyectos.

En los últimos años, Córdoba ha desarrollado un ecosistema emprendedor e innovador basado en empresas de base tecnológica a las cuales se añadieron diferentes agentes como el gobierno, incubadoras, aceleradoras, unidades de vinculación tecnológica, entre otros. Según la América Latina Business Review, Córdoba es la octava ciudad más innovadora de Latinoamérica[1]. Sin lugar a dudas, el potencial es enorme al igual que el desafío.

Si bien se ha trabajado en el fortalecimiento del ecosistema, actualmente se presenta una traba relevante en cuanto a financiamiento, modelos inspiracionales y vinculación. Estas problemáticas se traducen en proyectos que mueren antes de prosperar o en caso de desarrollarse lo hacen a un ritmo inferior al que podrían alcanzar en caso de contar con mejores recursos. Sin dudas, estos problemas limitan la capacidad de desarrollo de emprendimientos e innovaciones de impacto, que generan riqueza y puestos laborales, y por lo tanto son un obstáculo para el desarrollo sostenido.

A nivel mundial y nacional existen variados modelos de política pública implementados, en países como Chile, Israel, Irlanda, Finlandia, y entidades subnacionales tales como la ciudad de Medellín en Colombia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe en Argentina, entre otros. A lo largo de este trabajo se analizarán estos modelos con el fin de detectar programas que hayan sido efectivos en esos territorios. Posteriormente, tomando como base este análisis y la información recopilada respecto del marco institucional de Córdoba, se hará una propuesta de política pública para la provincia de Córdoba en pos de dar soporte y fomentar la innovación y el emprendedorismo de base tecnológica.

[1] http://www.businessreviewamericalatina.com/top10/987/Las-20-ciudades-m%C3%A1s-innovadoras-en-Am%C3%A9rica-Latina-2014.

6.2 Modelos de política pública

6.2.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires se encuentra entre las tres mejores capitales de la región para invertir, según un estudio realizado por la consultora IdN Inteligencia de Negocios (Santiago de Chile) y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (Bogotá). El poder de compra, el dinamismo económico, el financiamiento, el capital humano y la calidad de vida son los atributos más destacados. Es la segunda jurisdicción con mayor número de empresas, teniendo en cuenta su reducida superficie y su importante población: posee la mayor densidad de empresas por habitante y por m2. El perfil de las empresas de la ciudad son las Micro, Pequeñas y Medianas, siendo servicios y comercio los dos sectores principales. En este escenario dinámico el ecosistema emprendedor encuentra grandes posibilidades de desarrollo, los actores se diversifican y crecen, surgiendo mejores proyectos con impacto positivo en el desarrollo económico y social de la Ciudad. Actualmente, existe un ecosistema en crecimiento en donde los emprendedores se relacionan con actores como aceleradoras, incubadoras, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, espacios de coworking, inversores privados, el Gobierno Nacional y la Innovación Abierta a Empresas obteniendo las diversas herramientas necesarias para su desarrollo como el financiamiento, mentoreo, espacios físicos, capacitación y cursos.

El observatorio de emprendedores de CABA nos detalla lo siguiente sobre el ecosistema de CABA:

Fortalezas:

- Heterogeneidad de actores, proyectos originales y dinamismo de la comunidad.
- Intensidad de las relaciones constituyendo un verdadero ecosistema.
- Entramado empresarial y productivo diversificado.
- 1.283 eventos en 2013.
- El ecosistema presenta oportunidades para la generación de valor agregado y creación de empleos sustentables.
- La Ciudad acompaña el desarrollo emprendedor desde una sólida infraestructura física y de comunicaciones y una importante disponibilidad de servicios.
- El financiamiento público disponible para los emprendedores en CABA crece año a año.

Debilidades:

- Obstáculos para iniciar o escalar proyectos: Complejidad de los trámites administrativos y legales para constituir una empresa, costos relacionados al régimen laboral, contexto macro económico e incertidumbre en relación a las instituciones y reglas de juego.
- Falta de funcionamiento: escasa profundidad del sistema financiero y del mercado de capitales local. La proyección depende en gran medida del autofinanciamiento y del crédito bancario de corto plazo.
- Falta de preparación de los equipos: falta de conocimiento técnico y estrategia comercial.

- Frenos culturales como el temor al fracaso, falta de confianza y estigmatización del éxito empresarial.

6.2.1.1 Estructura institucional

Por medio del Decreto Nº 660/GCBA/2011, se estableció la estructura orgánica funcional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, modificando el nombre de la de la Subsecretaría de Desarrollo Económico al de Subsecretaría de Economía Creativa (Ss.E.C.), dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico. Tiene a su cargo las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), la promoción de las industrias culturales y creativas, y la promoción de los Distritos Audiovisual y de Diseño de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dentro de esta Subsecretaría se localizan tres Direcciones Generales (D.G.): Ciencia y Tecnología, Industrias Creativas y Emprendedores.

6.2.1.2 Plan de emprendedores

El plan de emprendedores llevado a cabo por el Gobierno de CABA, posee 6 ejes de trabajo:

- Cultura emprendedora: Replantear la oferta de capacitación para lograr un sistema inclusivo y adecuado a las nuevas tecnologías y necesidades del mercado laboral del siglo XXI.
- Comunidad emprendedora: Trabajar para lograr una comunidad fuerte, mejorando la accesibilidad a la información e incrementando los espacios de creación y trabajo colaborativo.
- Impacto social: Impulsar iniciativas de innovación con impacto social.
- Financiamiento: Apoyar el financiamiento a través de programas de co-inversión público privado, dónde el Estado acompaña la selección de proyectos de inversión que realizan los privados.
- Innovación abierta: Generar puentes entre los emprendedores y las grandes corporaciones, difundir las oportunidades de este modelo de innovación y fortalecer las relaciones entre potenciales socios.
- Medición de impacto: El Observatorio de Emprendedores mide el impacto de las acciones de los últimos cinco años de Gobierno, y contribuye a la generación de políticas públicas eficientes.

Por otra parte, la Dirección General Emprendedores, dependiente de la Subsecretaría de Economía Creativa, tiene entre sus responsabilidades primarias, diseñar y conducir las políticas referidas al estímulo y la difusión de la práctica y de la cultura emprendedora en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; proponer, desarrollar e implementar programas que promuevan la difusión de la práctica y la cultura emprendedora en sectores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; facilitar y promover la interacción entre los sectores públicos, empresarios, académicos y de organizaciones no gubernamentales, con el fin de potenciar el apoyo a la actividad emprendedora; promover la expansión y el fortalecimiento de la red de entidades no gubernamentales orientadas al apoyo, la creación, y/o el desarrollo de nuevos proyectos productivos, comerciales y de servicios en general.

6.2.1.3 Programas existentes

Los distintos planes de apoyo a los emprendedores se encuentran dentro del Ministerio de Desarrollo Económico. En total, según el presupuesto del año 2015, se planeó otorgar un presupuesto de $43.973 millones de pesos; de este monto, el 72% es manejado por la Subsecretaría de Economía Creativa y el resto va a la Subsecretaría de Inversiones.

- **Programa Aceleradoras Buenos Aires Emprende**

Fue diseñado para que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires jugara un rol activo en la cadena de valor de financiamiento de emprendimientos, mediante una política de co-inversión con aceleradoras. A través de esta política el Gobierno se alinea con empresas aceleradoras para invertir en proyectos con impacto tecnológico y social en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

El objetivo del concurso es posicionar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como uno de los polos líderes en innovación y emprendimiento de América Latina, mediante el apoyo a Emprendedores con proyectos y/o empresas de economías creativas para que puedan posicionarse rápidamente en el mercado local e internacional.

Se estableció un Programa de Inversión Conjunta, en virtud del cual el Gobierno de CABA iguala mediante el otorgamiento de un aporte no reembolsable (ANR) a la Aceleradora o Incubadora, los fondos que ésta hubiere comprometido para el Programa de Inversión Conjunta. Se diferencian tres tipos de categorías: nuevas, existentes y sociales. Se estableció que la "aceleradora" o "incubadora" otorgará al emprendedor una "Asistencia financiera a mejor fortuna" (AFMF) a ser aplicada en su totalidad a la ejecución del proyecto, por cada peso que invierta la "aceleradora" en el emprendedor, deberá al mismo tiempo destinar un peso de los fondos provenientes del "Aporte no reembolsable" recibido por parte del Gobierno de CABA para participar del Programa de Inversión Conjunta, es decir, a razón de 1:1.

Dentro del mismo Programa las Aceleradoras e Incubadoras también pueden ser seleccionadas para el Concurso de ANR por Costos Operativos, donde perciben un beneficio que consiste en un ANR para cubrir hasta el 50% (cincuenta por ciento) de los costos operativos y administrativos anuales en que dicha entidad incurra con relación al apoyo a los Emprendedores seleccionados para la Inversión Conjunta.

- **Programa BAITEC e IncuBA**

El programa BAITEC es el programa de incubación física para proyectos de base tecnológica. Su objetivo es estimular la generación, el desarrollo y la consolidación de emprendimientos caracterizados por el uso intensivo de la tecnología y/o la innovación. Ofrece espacio físico de incubación, con modalidad exclusiva o compartida por 12 meses.

IncuBA es el programa de incubación para proyectos basados en diseño, creatividad e innovación. El Programa ofrece un espacio físico de trabajo por 12 meses en el Centro Metropolitano de Diseño, que incluye servicios de telefonía fija, wifi, seguridad y limpieza. Además, durante el período de incubación los equipos reciben tutorías con expertos, capacitación permanente y participan en diferentes actividades.

En el marco de estos programas, los proyectos que se presentan deben tener por objetivo la creación, puesta en marcha o despegue de un negocio basado en el diseño, creatividad y/o innovación en el ámbito de la CABA, debiendo cumplir con alguno de los siguientes perfiles: moda, diseño industrial, diseño gráfico, industrias culturales/creativas, diseño digital/interactivo, o biotecnología.

- **Red de Emprendedores**
    - *Programa Territorio Creativo*

Se brindan trece espacios físicos de creación y trabajo colaborativo, acceso a centros de innovación y la posibilidad de crear comunidad, permitiendo el acceso de la información a todos, realizando actividades de promoción de la cultura emprendedora, y facilitando el contacto entre los emprendedores y las empresas.

    - *Observatorio*

El observatorio es una plataforma virtual que agrupa a todos los actores que forman parte del ecosistema. Con esta herramienta se propone fomentar el intercambio y las relaciones entre la comunidad. Fue creado con el fin de tener una nueva herramienta de medición de impacto que permita evaluar el desempeño de las iniciativas orientadas al apoyo, desarrollo y crecimiento del ecosistema emprendedor.

- **Agenda Emprendedora**

Una forma libre, rápida y gratuita para informarse sobre capacitaciones, eventos, oportunidades de financiamiento y novedades del sector. Es construida de manera colaborativa entre la Ciudad y organizaciones que fomentan el emprendedorismo.

6.2.2 Santa Fe

A priori no se podría definir un ecosistema emprendedor santafesino, sin embargo, sí se puede comenzar por mencionar a las distintas instituciones que brindan servicios orientados al emprendedorismo, lo que ayudará a describir la situación actual de la provincia en el sector.

El Polo Tecnológico Rosario se creó por impulso de una visión compartida entre el sector privado y público de la provincia, con el objetivo de estimular el crecimiento y la capacidad exportadora de empresas de base tecnológica. Posee un Centro de Calidad e Innovación que brinda asesoramiento, facilita la internacionalización de las empresas, forma capital humano, entre otras tareas que propician el crecimiento de las diferentes empresas.

El Parque Tecnológico Litoral Centro (PTLC), creado con apoyo del CONICET, además de unir a diferentes universidades de la provincia y el gobierno, tiene por objetivo ser espacio de convergencia entre los sectores científico-académico, gubernamental y empresarial en pos de apoyar el surgimiento de nuevas empresas de base tecnológica y elevado perfil innovador. Ofrece infraestructura edilicia y los servicios acordes a la etapa de desarrollo de su idea-negocio, además de asesoramiento en temas de negocios por parte de expertos.

Finalmente, el Centro de Innovación Tecnológica, Empresarial y Social (Cites), que es la primera incubadora tecnológica de *management* privado de América Latina, se focaliza en la creación de nuevas *start-up* tecnológicas que se basan en el uso de ideas disruptivas con propiedad intelectual compleja. Acompaña a estos nuevos emprendimientos para convertirlos en empresas que contribuyan al desarrollo de soluciones para mercados regionales y globales, además de ofrecer a las s*tart-ups* un capital semilla.

6.2.2.1 Marco institucional

Los distintos programas se enmarcan dentro de la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTeI) y la Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación (ASaCTeI). Entre los objetivos de esta última se encuentran fomentar la investigación, la formación científica y tecnológica, la innovación productiva y la apropiación social de los beneficios de la

ciencia y la tecnología para el desarrollo socio-cultural de la Provincia de Santa Fe, promover programas de financiamiento, ser una red de soporte para las actividades de desarrollo e innovación. La "ASaCTeI" será asistida por un Consejo Ejecutivo y un Consejo Científico, Tecnológico y de Innovación; este último está formado por representantes de diversas organizaciones e instituciones públicas y privadas, a fin de conformar un ámbito de soporte y asesoramiento.

6.2.2.2 Programas de apoyo

Los distintos planes de apoyo a los emprendedores se encuentran dentro de la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación. Algunos de los más relevantes son los siguientes:

- **Santa Fe emprende en Red**

"Santa Fe emprende en Red" es un espacio de cooperación en el que confluyen más de 43 instituciones que desempeñan roles específicos en relación con el emprendedorismo. Actualmente la Red está conformada por organizaciones vinculadas con el desarrollo económico, con el sector financiero, gobiernos locales, universidades que aportan conocimiento en torno al desarrollo emprendedor o tecnológico y ONGs vinculadas con emprendimientos productivos y sociales sustentables.

- **Foros de capital para la innovación**

Los foros de capital para la innovación son espacios de encuentro de los emprendedores (que presentan sus planes de negocios y requerimientos de financiamiento) con la comunidad empresarial e inversores interesados en financiar oportunidades de negocios. Se trata, en definitiva, de una instancia de promoción para que los proyectos de inversión, luego de un estudio de viabilidad, encuentren el capital que posibilite su concreción.

- **Financiamiento I+D+i**

En el marco del financiamiento a la investigación, desarrollo e innovación, existen diversos programas que se detallan a continuación.

Programa I: fortalecimiento de las capacidades de innovación del sistema productivo: se orienta a fortalecer el perfil innovador del sistema productivo regional y provincial, favoreciendo la incorporación de conocimientos y desarrollos científico-tecnológicos que permitan mejorar la competitividad productiva-empresarial fortaleciendo la vinculación del tejido empresarial con las instituciones del conocimiento. Existen, a la vez, tres tipos de subprogramas; el primero de ellos promueve la vinculación tecnológica entre sectores productivos y el sector de ciencia y tecnología, en segundo lugar, se promueve la vinculación en sectores que tengan por objetivo el aprovechamiento de las energías alternativas y, finalmente, se apoya a las MiPyMEs a generar proyectos basados en la investigación y el desarrollo.

Programa II: Fortalecimiento de las capacidades del sistema de investigación y desarrollo: El programa se orienta a favorecer la producción de conocimientos en temas prioritarios de I+D por la problemática abordada, apoyar a posgrados que aporten a la formación de profesionales altamente calificados en áreas estratégicas de interés provincial.

Innovación productiva: apoyo al desarrollo de soluciones tecnológicas de empresas: tiene por objetivo fortalecer y ampliar las capacidades tecnológicas del sistema productivo de la provincia de Santa Fe a través del desarrollo de instituciones tecnológicas que incorporen innovaciones de productos y de procesos productivos. Pueden ser beneficiarias empresas con radicación en la provincia de Santa Fe que demuestren capacidad para innovar y visión estratégica de las soluciones tecnológicas a implementar.

Equipamiento de alta complejidad tecnológica: apoyo a la investigación científica y transferencia de tecnologías al sistema socio productivo: tiene por objetivo fortalecer y ampliar las capacidades del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación provincial y la transferencia de tecnologías y/o servicios tecnológicos al sistema productivo a través de la adquisición y gestión de equipos de alta complejidad tecnológica. Se financia compra e instalación de equipamiento nuevo de alta complejidad tecnológica para el desarrollo de nuevos conocimientos y la transferencia de tecnología y/o prestación de servicios al entramado productivo provincial.

6.2.3 Medellín

Medellín ha buscado en los últimos años respuestas tecnológicas a las necesidades de su población. Esto llevo a que pueda posicionarse dentro de las ciudades con mayor innovación gracias al impulso de soluciones tecnológicas, culturales y educativas, que reflejan una cultura emprendedora y pujante de su población.

Para impulsar la innovación y el emprendedorismo hay una institución clave, llamada Corporación Ruta N que ha venido acompañando y estructurando este proceso de innovación en Medellín, para que el ecosistema generado tenga una sincronía entre la oferta y la demanda, aprovechando dicha articulación fundamentada en la relación universidad, empresa, Estado.

Como parte de las actividades desarrolladas por la entidad, se interioriza esta cultura emprendedora en los barrios populares; se promueve que las empresas que prestan servicios se formen más; y en el plan de ciencia, tecnología e innovación, que aumenten los proyectos de investigación entre universidades y empresas. Sumado a esto, existe el distrito de innovación (un millón de metros cuadrados) en alianza con el sector privado para tener el espacio físico donde van a converger la ciencia, la tecnología y la innovación en el centro de la ciudad.

Hoy Antioquia, departamento en el que se sitúa Medellín, tiene una inversión en innovación sobre el PIB de 0,75% (US$ 245 millones), más alta que la nacional de 0,66%, y espera estar en una franja entre 2 y 3% para 2018. Así mismo, se busca que la mayor inversión, provenga del sector privado y no del público.

6.2.3.1 Dificultades y vacíos encontrados en el sistema de emprendimiento

- **Financiación**

La ciudad cuenta con dos fondos de capital de riesgo y una red de inversionistas ángeles, que requieren que los emprendimientos elegidos contengan un alto nivel de innovación y madurez empresarial. El fondo de capital de riesgo más importante es “Capital Medellín” creado por la Alcaldía de Medellín, Comfama y Crea-me, que consiste en la toma de participaciones temporales entre 2 y 7 años, minoritarias en nuevas empresas en proceso de crecimiento. Por otro lado La Red de Inversionistas inició su operación en mayo de 2010 con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la Corporación Ruta N. Sin embargo, a pesar de que se están haciendo grandes esfuerzos para crear fuentes de financiación para las nuevas empresas, estas siguen siendo insuficientes y las condiciones de las mismas no se adaptan a las necesidades reales a las que se ven enfrentados día a día los emprendedores.

- **Acceso a mercados**

Los emprendedores, además de tener el reto de desarrollar productos y servicios innovadores que respondan a las necesidades del mercado, deben también enfrentarse a la difícil tarea de generar ventas. Es muy común encontrar el llamado ciclo comercial de la primera venta, en el

que el hecho de no tener antecedentes de comercialización que generen confianza en sus posibles clientes, provoca un ciclo de efectivo muy lento, que de una manera u otra los lleva a requerir mayores recursos económicos para mantener su empresa.

Otro punto a notar es que los emprendedores, en su etapa inicial de gestación, tienen un enfoque técnico del proyecto sin una mirada integral del negocio y hacia el mercado; esto va unido a su inexperiencia en los procesos de comercialización por lo cual no poseen competencias comerciales y habilidades de negociación. Esto dio cuenta de que son escasos los diferentes instrumentos de apoyo al emprendedor como: misiones comerciales, ruedas de negocios, ferias, asesores comerciales, bróker tecnológicos.

- **Aceleración y visión estratégica de los emprendedores**

En todo el proceso de emprendimiento que se ha venido desarrollando en la ciudad de Medellín se han dado pasos agigantados en las fases de fomento y de creación de empresas, sin embargo, se debe empezar a atender a aquellas empresas que han sabido aprovechar todo este proceso y que ahora son empresas maduras que requieren procesos de acompañamiento especializados con miras a la internacionalización.

Los emprendedores tienen una visión limitada al mercado local, con decisiones y planeación a corto plazo; no tienen una visión integral de sus empresas y por lo tanto, como consecuencia, estas no nacen balanceadas en las diferentes áreas de su organización. Actualmente en el proceso de aceleración no hay actores suficientes, requiriéndose por la naturaleza de las acciones de esta etapa de actores especializados y con recursos intensivos para apoyar al emprendedor en actividades estratégicas.

6.2.3.2 Programas

- **Ruta N**

La Corporación Ruta N (mejor conocida como Ruta N) es una entidad pública, sin ánimo de lucro, que pertenece a la Alcaldía de Medellín, Unidad de Negocios Estratégicos[2] (UNE) y Empresas Públicas de Medellín[3] (EPM). Su oferta es un conjunto de programas y proyectos orientado a satisfacer con pertinencia, calidad y valor las necesidades e intereses en ciencia, tecnología e innovación de sus públicos.

- Red de capital inteligente: es un espacio de relacionamiento, ideación, discusión y actuación para el desarrollo de la industria de inversión en Colombia; Ruta N actúa como facilitador de esta Red, apoyando el desarrollo profesional de los miembros. La Red ofrece, entre otras cosas, programas de becas, capacitaciones y acceso a publicaciones.
- El Gran Pacto por la Innovación: es un acuerdo de las organizaciones de la región para aumentar la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación, incrementando el desarrollo de Antioquía. Al 31 de diciembre de 2014, más de 1.300 organizaciones firmantes del Gran Pacto accedieron a beneficios que les permitieron fortalecer una cultura innovadora al interior de su organización, incorporar la inno-

[2] Es una empresa de telecomunicaciones Colombiana creada en 2006, propiedad de Grupo EPM con 50% más una acción y desde el año 2014 también propiedad de Millicom International Cellular S.A. con el 50% menos una acción, presta sus servicios de Telecomunicaciones a nivel nacional y con su marca Orbitel en Canadá, Estados unidos y España (con servicios de larga distancia y telefonía móvil con Orbitel Móvil).

[3] Las **Empresas Públicas de Medellín** es una empresa industrial y comercial del Estado propiedad de la Alcaldía de Medellín y que provee de energía eléctrica, agua potable, saneamiento y gas por red a los municipios donde tiene presencia.

vación como un pilar estratégico y consolidarse como una verdadera empresa innovadora.

- Distrito Medellinnovation: es el espacio donde se concentra la innovación de Medellín. Está ubicado al norte de la Ciudad en un territorio organizado que reúne emprendedores, compañías e instituciones de la economía del conocimiento, fortaleciendo un hábitat sostenible e incluyente que mejora la calidad de vida de sus habitantes. El Distrito, un ecosistema creativo en las áreas de Salud, Energía y TICs, atrajo organizaciones locales, nacionales e internacionales de alto valor agregado, potenciando una nueva generación de empresas de base digital y construyendo un entorno urbano, diverso y abierto, donde las personas pueden vivir, trabajar y recrearse.

- **Ciudad E**

La Alcaldía de Medellín y Comfama se unieron desde el año 2009 para crear un programa que fortaleciera el sistema de emprendimiento de la ciudad, mediante el desarrollo y mejoramiento de plataformas de apoyo y articulación de actores y servicios para los emprendedores.Ofrece capacitaciones tanto a docentes como a emprendedores y consultoras, acompaña y cofinancia en misiones comerciales encuentros de negocios, apoya la creación de nuevas empresas mediante *workshops*, ciclos de formación, asesoría, se desarrolló un proceso de concientización y cambio de actitud de la ciudadanía frente al emprendimiento.

- **Parque E**

Es una plataforma especializada en emprendimiento, dedicada al fomento de la cultura emprendedora y al fortalecimiento de iniciativas empresariales. Sus estrategias se centran en la sensibilización, formación, pre-incubación, incubación y consolidación de empresas de dos clases: *Spin off*, las cuales tienen su origen a partir de resultados de investigación, y *start-ups* que surgen a partir de oportunidades de negocio identificadas por los emprendedores y que poseen un alto valor agregado.

6.2.4 Chile

Desde la última década, Chile se caracteriza por ser una economía que busca aumentar su eficiencia basándose en la innovación, aspecto que lo ha llevado a ser uno de los países más competitivos de la región. Como señala el Balance de la Economía Argentina 2013 de la Bolsa de Comercio de Córdoba, es a partir del año 2006 que se han manifestado en Chile mayores niveles de actividad emprendedora, donde los emprendedores del país inician su actividad principalmente motivados por oportunidades de negocios. A nivel gubernamental, la estrategia de emprendimiento comenzó por reconocer la necesidad de instituciones que establezcan orientaciones consistentes y de largo plazo para asegurar la pertinencia y la coordinación de las políticas de ciencia e innovación.

En 2006 se optó entonces por el **Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC),** un organismo autónomo que elabora una estrategia de largo plazo y evalúa el cumplimiento de los compromisos por cada gobierno de turno. Este organismo, en primer lugar, se encargó de fortalecer el diálogo permanente con los actores del sistema de innovación, logrando acuerdos con las autoridades universitarias y con el sector empresarial. En segundo lugar, se trabajó para la elaboración de la Agenda de la Innovación y Competitividad 2010-2020.

Todo lo anterior, se enfoca dentro de lo que es la lógica de la innovación abierta, donde es fundamental la vinculación y complementación con empresas e instituciones de investigación

nacionales con las fuentes de conocimiento. En ese mismo camino, se requiere de una estrecha alianza público-privada y de la creación de capital social, especialmente en exportadoras, donde la competitividad es sectorial o del clúster y la competencia es el mundo.

6.2.4.1 Ecosistema emprendedor chileno de acuerdo al modelo GEM

El proyecto GEM (Global Entrepreneurship Monitor) mide a través de diversos indicadores las principales características que definen el emprendimiento y los emprendedores[4]. Para ello analiza a nivel externo, el contexto para emprender, y a nivel interno, la actitud, actividad y aspiraciones de los propios emprendedores.

Contextualmente, teniendo en cuenta los indicadores del GEM, Chile se ha destacado en aspectos relacionados con políticas y programas públicos pro emprendimiento, lo que lo sitúa con una evaluación por arriba del promedio de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos); se destacan la buena percepción que existe en el apoyo a la creación de nuevas empresas desde el ámbito de las políticas de gobierno. El modelo GEM también diferencia las motivaciones por las cuales se comienza un emprendimiento, contrastando entre el aprovechamiento de oportunidades de negocio y la necesidad. Las cifras del año 2014 indican que el 81% de los emprendedores en etapas iniciales se encuentra motivado por oportunidad y el 17% está motivado por necesidad y mantener el ingreso.

Sin embargo, en Chile se sigue presentando un importante déficit en la transferencia de investigación y desarrollo, es decir, cómo el conocimiento científico-tecnológico se traspasa entre los principales actores del sistema de I+D y cómo esto puede favorecer a las nuevas empresas. El financiamiento al emprendimiento se presenta en 2014 como el factor más negativo evaluado, principalmente por la percepción de que no hay suficientes fuentes de financiamiento externo para las empresas nuevas y en crecimiento.

Por otra parte, el 70% de los emprendedores en etapas iniciales y 62% de los emprendedores establecidos considera que habrá buenas oportunidades de negocio para los próximos seis meses. Esto es un dato muy alentador que da cuenta que independientemente que una persona decida emprender, en Chile existe una buena percepción sobre el contexto.

6.2.4.2 Marco legal e institucional

Recientemente se han aprobado en Chile dos leyes que permiten facilitar e impulsar el emprendimiento, desde niveles operativos hasta regulatorios. Una es la Ley Nº 20.494, sobre agilización de trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas. La otra es la Ley Nº 20.659, que simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de sociedades comerciales.

En el ecosistema emprendedor chileno se distinguen tres tipos de instituciones gubernamentales según su rol y objetivo. Así, encontramos aquellos órganos encargados de definir la estrategia de innovación, aquellos a cargo del diseño de esta estrategia y aquellos organismos responsables de su ejecución.

[4] La metodología del GEM se enfoca en las personas y el fenómeno emprendedor y basa su metodología en el uso de encuestas que son aplicadas tanto a emprendedores (de cualquier tipo) como a expertos en el tema. Para poder medir esta actividad es que el GEM se concentra en las siguientes variables: contexto social, cultural y político; condiciones generales del contexto nacional y condiciones de la actividad emprendedora; oportunidades del emprendedor y capacidad emprendedora; actividad emprendedora en etapas iniciales; crecimiento económico nacional (Universidad del Desarrollo, 2015).

A nivel Estrategia se encuentra el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), cuya misión fundamental es asesorar al Presidente de la República. En el plano del Diseño de Políticas opera como articulador central el Comité de Ministros de Innovación, organismo encargado de aprobar e implementar la política gubernamental sobre la materia. Por último, las agencias ejecutoras son las encargadas de implementar los distintos programas a través de los cuales se materializa lo anterior. Entre éstas destacan, por el volumen de recursos administrados, Innova Chile de CORFO y Conicyt.

6.2.4.3 Programas existentes

La agencia chilena destacada por el gran volumen de recursos que dispone es Innova Chile de CORFO. Esta apoya fundamentalmente a dos tipos de entidades, por un lado emprendimientos dinámicos (nuevos negocios que buscan crecer al doble de su tamaño y apuntan a vender más de US$ 1MM/anual al tercer año) y, por el otro, entidades de apoyo a emprendedores como incubadoras, fondos de inversión, espacios de *coworking*, entre otros.

Actualmente CORFO opera diversos Programas de Financiamiento a Fondos de Inversión de Capital de Riesgo. Estos programas están destinados a incentivar el desarrollo de la industria de Capital de Riesgo en Chile, con el objeto que inviertan directa o indirectamente en pequeñas o medianas empresas, que se encuentren en etapa de creación o expansión, particularmente de aquellas con proyectos innovadores y que tengan un alto potencial de crecimiento.

- **Fondo etapas temprana tecnológicas**

Este programa está destinado a fomentar la creación de fondos de inversión que permitan el financiamiento de empresas chilenas que se encuentren en etapas tempranas de desarrollo, y presenten potencial de crecimiento e innovación en sectores vinculados con tecnologías.

Para ello, CORFO entrega financiamiento a los fondos de inversión, para que éstos inviertan en este tipo de empresas mediante créditos o aportes de capital. A cambio, el fondo adquiere un porcentaje de participación en la empresa y se involucra activamente en su gestión.

- **Fondo desarrollo y crecimiento**

Este programa tiene como objetivo fomentar la creación de fondos de inversión que permitan financiar y desarrollar las pequeñas y medianas empresas chilenas, con alto potencial de crecimiento y que se encuentren en etapas de expansión. Para ello, CORFO entrega financiamiento a los fondos de inversión, para que éstos inviertan en este tipo de empresas mediante créditos o aportes de capital. A cambio, el fondo adquiere un porcentaje de participación en la empresa y se involucra activamente en su gestión.

- **Capital de riesgo CORFO inversión directa en fondos de inversión**

Este programa tiene como objetivo fomentar el desarrollo de la industria de capital de riesgo en Chile y la participación de inversionistas privados en los fondos de inversión, a fin de incentivar la inversión privada en pequeñas y medianas empresas.

Se entrega apoyo en forma de un crédito de largo plazo a los fondos de inversión, para que éstos inviertan en empresas con alto potencial de expansión y desarrollo. Este aporte se realiza mediante un aumento de capital, en el cual el fondo de inversión adquiere acciones de la empresa y los administradores de los fondos se involucran activamente en su gestión.

- **Capital de riesgo CORFO para empresas innovadoras**

Este programa tiene como objetivo apoyar la creación o expansión de empresas con proyectos innovadores que tengan un alto potencial de crecimiento. El financiamiento se entrega en

forma de un crédito de largo plazo a fondos de inversión, para que estos agentes intermediarios inviertan en empresas mediante aportes de capital o créditos.

- **Capital semilla emprendimiento**

Este programa de SERCOTEC brinda subsidios para financiar nuevas ideas o empresas menores a un año. El beneficiario recibirá un servicio que consistirá en al menos tres sesiones de asistencia técnica en ámbitos relacionados al proyecto y tres sesiones de asistencia al proceso de rendición de recursos.

- **Contrato tecnológico para la innovación**

Este programa tiene como objetivo promover la vinculación y el trabajo colaborativo entre empresas y proveedores de conocimiento, aportando a resolver problemas y/o aprovechar oportunidades del sector productivo, mediante contratos tecnológicos para la innovación. La empresa deberá involucrarse efectivamente en las actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) durante la ejecución del proyecto y, de este modo, permitir el aumento de la vinculación y de la transferencia de capacidades y conocimiento.

- **Programa regional de apoyo al emprendimiento**

El objeto de este programa es fomentar y contribuir a la creación y consolidación de emprendimientos regionales de alto potencial de crecimiento, que impacten y contribuyan a mejorar la competitividad preferentemente en el ámbito económico de los sectores priorizados por la Estrategia de Desarrollo Regional según cada región (2009 – 2019).

Este programa de CORFO, entrega hasta US$37.000 a proyectos con alto potencial de crecimiento relacionados con los sectores productivos priorizados en la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) 2007-2017.

- **Programa innovación en productos y procesos basados en I+D**

Este programa de CORFO está focalizado en proyectos de innovación con aplicación empresarial que presenten un evidente grado de novedad respecto a lo actualmente existente en el mercado (nuevo para el mercado); además deberá representar un importante desafío tecnológico, el cual deberá ser abordado mediante la realización de actividades de investigación y desarrollo (I+D). Se cofinancian proyectos que signifiquen el desarrollo de nuevos o significativamente mejorados productos (bienes, servicios) y/o procesos, hasta la fase de prototipo.

- **Concurso de emprendedores globales (*Start-up* Chile)**

CORFO otorga subsidios de proyectos de nivel global que estén en su fase temprana. El financiamiento es de hasta un 90% del costo total del programa, con un tope 30.000 dólares por proyecto. Sumado a esto, las empresas que decidan llevar sus emprendimientos a regiones recibirán US$7.000 junto al subsidio inicial.

- **Cofinanciamiento para proyectos de innovación de interés público (IN.IIP)**

Este programa de CORFO, aborda iniciativas cuya finalidad es mejorar las condiciones de entorno de mercado y/o satisfacer demandas de soluciones innovadoras del sector público productivo, generando altas externalidades.

6.2.5 Israel

Israel, con una población de 8 millones de habitantes, es el país con mayor densidad de *start-ups* en el mundo, existen aproximadamente 4.000 *start-ups* o una por cada 2.000 habitantes. A su vez, después de EE.UU, Israel es el país que tiene más empresas que cotizan en NASDAQ.

El país atrae más inversiones de tipo capital de riesgo por persona que cualquier otro país en el mundo.

El increíble éxito en este ámbito responde a múltiples factores subyacentes propios de las características culturales y estructurales de Israel. Entre ellos podemos nombrar a los siguientes:

- El ejército: Funciona como el gran impulsor del emprendedorismo y la innovación. Todos los habitantes a la edad de 18 años ingresan al servicio militar y sirven allí por dos o tres años. Múltiples CEOS y fundadores de compañías han surgido en el cuerpo de defensa israelí. Uno de los rasgos más singulares del ejército israelí es que las personas son escuchadas y promovidas en base a sus habilidades.
- La falta de recursos naturales: Israel prácticamente carece de todos los recursos naturales fundamentales para el desarrollo de un país, esto ha hecho que invierta gran parte de sus recursos para superar esta traba. Hoy, es el líder mundial en desalación y gracias a la tecnología, es en gran medida independiente para cubrir sus necesidades hídricas. La seguridad del agua es una industria en auge en Israel y tendiente a convertirse en una las principales exportaciones del país.
- La situación política de la región: la conflictividad geográfica siempre latente, le exige a Israel ser autosuficiente ya que el país no puede basarse en el comercio transfronterizo ni puede depositar expectativas en la normalización de las relaciones con sus vecinos. Así, los israelíes han desarrollado un mecanismo de auto-preservación arraigada en la autosuficiencia.
- Inmigración: desde la creación del Estado, Israel no ha cesado de recibir inmigración proveniente de todas partes del mundo. Esta característica hizo que se nutriera de personas formadas en diferentes áreas de la ciencia, además de considerar que los inmigrantes son por naturaleza tomadores de riesgos desde el momento en que están dispuestos a desarraigarse y empezar de nuevo, otro factor que ha beneficiado enormemente al país.
- Aspectos culturales y religiosos: los israelíes han entendido el poder de la diversidad y cómo aprovechar su fuerza en la cultura empresarial. Las empresas que buscan lanzar operaciones internacionales pueden fácilmente encontrar mano de obra calificada en cuestión de días. Israel está saturado de todo tipo de lenguas, desde inglés nativo, francés y ruso hasta lenguas más exóticas.

Otra parte importante del éxito israelí, está vinculado a la actitud que ha adoptado el Estado, quien funciona como uno de los grandes impulsores de la innovación en Israel: es un inversionista, toma riesgos y apoya a emprendedores para la instalación de empresas.

6.2.5.1 Marco legal e institucional

Dentro del ecosistema emprendedor, la institución estrella de Israel es la Oficina del Científico Jefe (OCS); la misma reconoce la importancia, pero al mismo al mismo tiempo el riesgo, de invertir en I+D, y es por ello que asume la aversión del sector privado para invertir en esto. Esta oficina supervisa todo los programas gubernamentales de apoyo a I+D, además de apoyar cientos de proyectos al año, que van desde conceptos incipientes en un marco presemilla, las incubadoras de *start-ups* y puesta en marcha de las empresas y hasta industrias autónomas, vinculadas a I+D.

6.2.5.2 Programas existentes

6.2.5.2.1 Fondos de capital de riesgo

- **Yozma**

El programa surgió para dar respuesta y crear empleos para más de 800.000 inmigrantes. El primer paso para esto fue crear en 1991 unas 24 incubadoras que proveían capital, infraestructura y apoyo gerencial para el desarrollo de productos tecnológicos innovadores. A pesar de esto, el gobierno israelí notó que las *start-ups* tenían enormes dificultades traduciendo su producto innovador en una gran empresa. A partir de indagar en otros ecosistemas emprendedores, Israel se planteó la necesidad de que los fondos de capital emprendedor aportaran más que capital: aportarían valor con sus redes de contactos internacionales y su conocimiento de cómo escalar empresas globalmente. Es así que se concibió un programa basado en "*matchingfunds*" para atraer a los jugadores internacionales y locales que con el tiempo conformarían la columna vertebral del ecosistema inversor.

Otra de las cualidades del programa es que con el objetivo de aumentar los incentivos, el gobierno israelí le concedió a los accionistas privados la opción de comprar la participación del gobierno después de un par de años pagando el capital más una tasa de interés. De esta forma, si el fondo fracasara, todos perderían de forma proporcional y si el fondo tuviera éxito los accionas privados podrían aumentar sus ganancias mientras que el gobierno recuperaría su aporte, ganaría intereses y crearía una industria con un alto potencial de generación de empleos e impuestos.

Las empresas que fueron favorecidas con el programa son aquellas cuyos productos son intensivos en tecnología, entidades con múltiples productos y empresas cuyos principales mercados de destino están fuera de Israel.

6.2.5.2.2 Programas de capital semilla y pre-semilla

- **Tnufa**

Este programa tiene como objetivo achicar la brecha entre *strat-ups* israelíes y el mundo empresarial. Es el fondo nacional de capital pre-semilla de asistencia a los inventores individuales y las empresas nacientes, que apoya a las *start-ups* en las primeras etapas de su proyecto, en la amplia gama de actividades necesarias que están dando sus primeros pasos hacia el desarrollo de una nueva iniciativa tecnológica antes de que la producción industrial se convierta en factible.

- **Programa incubadoras tecnológicas**

El objetivo principal de este programa es transformar ideas tecnológicas innovadoras en sus etapas tempranas, de alto riesgo, en *start-ups* viables capaces de recaudar dinero y operar por su cuenta. Para ello, durante un período de dos y tres años, el programa ofrece a las empresas cuyos proyectos fueron aprobados por el Comité de Incubadoras apoyo financiero completo.

- **Programa incubadoras biotecnológicas designadas**

Las incubadoras biotecnológicas apoyan la formación de *start-ups* focalizadas en el área de la biotecnología con el fin permitirles llegar a los ensayos clínicos y a inversionistas de Ronda A. Para ello se realiza un financiamiento completo por un período de tres años a aquellas incubadoras que hayan sido seleccionadas.

- **Programa incubadoras de base tecnológica-industrial**

Durante un período de entre dos a tres años el programa ofrece a las *start-ups,* cuyos proyectos fueron aprobados por el Comité de Incubadoras, apoyo financiero completo. Hay que notar aquí que unidades extranjeras también pueden competir en el proceso de licitación de incubadoras, lo que hace el proceso mucho más competitivo.

- **Programa asistencia para nuevas *start-ups***

El programa surge básicamente para responder a la realidad que enfrentan las *start-ups*, emprendimientos que están lanzándose al mercado, especialmente después de la crisis financiera al haberse profundizado la escasez de financiación a emprendimientos, reconociendo las dificultades que enfrentan especialmente en las primeras etapas, conocidas como 'el valle de la muerte'. Entendiendo esta necesidad el Estado de Israel, a través de la Oficina del Jefe Científico (OCS), ha creado el programa de asistencia a nuevas *start-ups* con el objetivo de abordar esta problemática; para ello el programa selecciona un grupo de compañías de capital semilla y brinda apoyo financiero a las mismas.

- **Programa Academitech–Iniciativa de la competencia estudiantil**

Academitech propone competencia de estudiantes para el desarrollo de un producto innovador. Los competidores son grupos de estudiantes de instituciones reconocidas por el Consejo de Educación Superior que presentarán una prueba de concepto para un producto comercial. Los ganadores obtienen un premio en dinero que se utiliza para el desarrollo y la comercialización de la iniciativa.

- **Programa jóvenes emprendedores**

Con el fin de mantener a Israel a la vanguardia de la actividad de alta tecnología, la OCS se ha embarcado en un programa de estímulo y formación de jóvenes emprendedores mediante su participación en diversas fases de los proyectos de desarrollo. Aquí los estudiantes disfrutan de todos los servicios prestados por las incubadoras desde asesorías con líderes de proyectos de diversos campos.

- **Programa Israel Centro nacional de energías renovables**

El Gobierno de Israel, en un esfuerzo para mejorar las capacidades de Israel en el campo de las tecnologías de energía renovable, ha declarado la creación de un centro tecnológico de soluciones de energía renovable en el sur de Israel. A través de estos programas se apoya la iniciativa empresarial tecnológica desde las etapas iniciales de I+D a la producción y comercialización al tiempo que se fomenta la cooperación entre el mundo académico y la industria con el objetivo del desarrollo de de soluciones innovadoras de energía renovable.

6.2.5.2.3 Programas de fomento de las inversiones y de la adopción de innovación

- **Programa fondo de las ciencias de la vida**

Tiene el objetivo de promover y acelerar el crecimiento de la industria de la biotecnología de Israel, un área en la que Israel posee muchas ventajas competitivas, pero el sector privado mundial considera de alto riesgo.

- **Programa de inversiones en empresas respaldadas por capital de riesgo especializadas en el campo de los combustibles alternativos para el transporte**

El objetivo de este nuevo programa es fomentar las inversiones en empresas israelíes especializados en el desarrollo e implementación de tecnologías en el campo de los combustibles alternativos para el transporte. El gobierno ha designado un presupuesto global de USD 100

millones, para ser utilizado en 2020. Los inversionistas interesados y compañías tecnológicas deben presentar una solicitud conjunta al programa y los inversores podrían ser una entidad extranjera.

6.2.5.2.4 I+D en sector industrial

Los Fondos I+D son el principal instrumento de la Ley de de Fomento a la Investigación y el Desarrollo Industrial (1984). Le da entre el 20 y el 50% de financiamiento a programas aprobados en I+D. Son programas de uno o más años de duración que se traducirán en el desarrollo de un nuevo producto o en una mejora significativa de un producto existente. El desarrollo también puede conducir a un nuevo proceso industrial o a una mejora significativa en un proceso industrial existente.

Una empresa tiene la obligación de pagar derechos de autor cuando un proyecto asistido por el gobierno resulta comercialmente exitoso y las regalías se utilizan para financiar futuras subvenciones y apoyar nuevas actividades de I + D industrial.

- **Programa de apoyo a la industria tradicional**

Dos aspectos característicos de las industrias tradicionales son el bajo nivel de I+D y ser relativamente intensas en trabajo y no en tecnología (característica industrial de los países desarrollados). Es por esta razón que en 2005 la OCS creó un programa para alentar y apoyar a las industrias tradicionales para mejorar sus actividades de I+D con el fin de desarrollar nuevos productos y procesos que le ayudarán a sobrevivir en una cultura de alta tecnología.

- **Programa KIDMA – Avance de la industria de ciber seguridad israelí**

Israel posee ventajas únicas y posicionamiento líder a nivel global en los campos de la seguridad de la información, la informática y la seguridad de las comunicaciones, convirtiéndose así en un jugador importante en el campo de la Defensa Cibernética. El gobierno, con el deseo de mantener y mejorar las habilidades de Israel en este sector, tomó en 2011 la "Decisión 3611". A partir de esto se ha generado un programa conjunto entre la OCS y la JIFE (oficina nacional vinculada a la cibernética), por el cual se asignan 20 millones de dólares a distintos proyectos que promuevan el desarrollo de la cibernética avanzada, soluciones de defensa y que establezcan centros de conocimiento de ciber seguridad.

- **Grandes empresas con centros de I+D en la periferia de Israel**

Desde 2010, este proyecto tiene como objetivo reducir la brecha entre el centro y la periferia de Israel fomentando a las grandes empresas a abrir centros de I+D en áreas con menor crecimiento económico. Este programa crea un mecanismo de aumento de la calidad del empleo y la actividad económica dentro de áreas geográficas especificadas.

- **Fomento a la investigación y el desarrollo de tecnologías espaciales**

Con el fin de responder a condiciones únicas en el mercado, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Oficina del Jefe Científico (OCS) han iniciado conjuntamente un programa específico para fomentar la investigación y el desarrollo de diversas tecnologías espaciales.

Dentro de las empresas que pueden beneficiarse de este proyecto están incluidas aquellas con proyectos en vías de desarrollo: productos para ser instalados en satélites o estaciones terrenas, productos diseñados para la recepción o la transmisión de datos de los satélites, instrumentos diseñados para pruebas y calibración y equipos a ser instalados en satélites o en relación con su funcionamiento, incluido el ajuste de las versiones de satélite para la exportación.

- **Programa Meimad – Fomentar la I+D de tecnologías de doble uso**

Meimad es un programa de colaboración entre el Ministerio de Defensa, la Oficina del Jefe Científico y el Ministerio de Hacienda para promover conjuntamente las nuevas ideas y las nuevas tecnologías que pueden servir tanto para aplicaciones comerciales como para satisfacer necesidades militares.

- **Programa Etgar – Grandes desafíos Israel**

Este programa apoyará el desarrollo de soluciones tecnológicas de interés para la salud mundial, con énfasis en aquellas propuestas que se ocupen de los problemas de salud en países en desarrollo. El programa permite a la industria israelí interactuar con una amplia red de empresas mundiales, institutos de investigación y otras iniciativas en el ámbito de la salud internacional que resulta en el establecimiento de relaciones de desarrollo y de negocios que son de gran beneficio para la penetración israelí en esos mercados.

- **Programa nacional para el retorno de los académicos israelíes**

El programa es un esfuerzo de cooperación entre el Consejo de Educación Superior del Ministerio de Absorción y el Ministerio de Economía. El objetivo del programa es apoyar y fomentar el retorno de los desarrolladores e investigadores a Israel por un lado y ayudar a la industria israelí a absorber personal de calidad, por el otro. El programa opera principalmente como nexo establecimiento relaciones entre los científicos israelíes que regresan y la industria y/o institución académica apropiada para su destino.

6.2.6 Irlanda

En Irlanda, el gobierno entiende su rol como un facilitador y no como un líder de la actividad emprendedora. Su objetivo principal es el de remover obstáculos, implementar las soluciones requeridas y mantener un ambiente de negocios acorde a este propósito. Al mismo tiempo, una variedad de organizaciones y planes lanzados por sector público contribuyen a la generación de un ambiente propicio para el lanzamiento de nuevos emprendimientos.

De acuerdo al Monitor de Emprendedorismo Global (GEM), la proporción de la población adulta (18 a 64 años) que aspira a empezar un nuevo negocio en los próximos tres años es del 14,7%, significativamente más alta que el 8% del 2012. Por otro lado, el 81% de los emprendedores están motivados por las oportunidades percibidas, mientras que el restante 19% emprende por necesidad. Más allá de estos números, el GEM distingue las fortalezas y debilidades del ecosistema emprendedor. En las primeras encontramos el apoyo del Estado y las agencias de desarrollo como un punto positivo además del activo rol de los medios de comunicación en la difusión de emprendedorismo, mientras que por el lado de las debilidades aparecen la falta de financiamiento, la falta de una política de bienestar social para emprendedores y el clima económico del país.

6.2.6.1 Plan de impulso al emprendedorismo

El Estado, reconociendo que es el sector privado y no el gobierno el que crea empleos se ha propuesto como objetivo crear un ecosistema positivo para soportar el nacimiento y crecimiento de empresas, impulsar las exportaciones y facilitar la creación y retención de empleo en el sector privado. En este marco, Irlanda encaró una serie de medidas para contribuir a este objetivo; entre ellos se encuentra el hecho de tener una declaración de política nacional respecto al emprendedorismo, un sistema impositivo que favorezca la creación de nuevas empresas, monitoreo de la actividad emprendedora y sus avances.

Iniciativas

- Foro de emprendedores: fue establecido en el año 2013 para aconsejar al Ministro de Trabajo, Empresa e Innovación acerca de políticas en el área del emprendedorismo y para delinear conclusiones de política y recomendaciones en las cuales se pueden apoyar las *start-ups*, un crecimiento sostenido y la creación de empleo a largo plazo. Los principios fundamentales que guían las recomendaciones del foro comienzan con la convicción de que el emprendedorismo en Irlanda comienza con una cultura de ciudadanos comprometidos.
- *Enterprise Ireland*: es la organización gubernamental para el desarrollo y crecimiento de las empresas irlandesas en el mercado mundial. Trabaja en conjunto con las empresas para ayudarlas a arrancar, crecer, innovar y ganar ventas en los mercados globales.
- LEOs: es una red de 31 Oficinas de Empresas Locales (Local Enterprise Offices – LEO) como una primera red de ayuda financiera y otros soportes. A su vez, las LEOs tienen como función promover la actividad emprendedora a nivel local entre los alumnos de escuelas y otros grupos sociales.

6.2.6.2 Programas existentes

- ***Enterprise START workshop***

Provee información completa a los emprendedores para entender el proceso de desarrollo de negocios incluyendo los elementos clave para el éxito y posibles obstáculos. Así, desde 2011 se desarrolla este programa con 18 *workshops* por año.

- **Programa de desarrollo emprendedor nuevas fronteras (*New Frontiers Entrepreneur Development Programme*)**

Está diseñado para ayudar a emprendedores con ideas de negocio innovadoras que planean establecer y dirigir sus propias empresas. Para ello se ofrece mentoreo, espacios de incubación y becas para acelerar el desarrollo del negocio y proveer al emprendedor con herramientas y contactos que le permitan iniciar y crecer en su negocio.

- **Programa de mentoreo (*Mentor Programme*)**

Aquí mentores aconsejan, guían y apoyan a los emprendedores para crecer y aumentar su capacidad. Poseen una amplia experiencia comercial e internacional que ofrecen para asesorar a sus mentoreados. *Enterprise Ireland* sirve de conexión entre los emprendedores y los mentores, y paga los servicios del consultor.

- **Fondos de viabilidad competitiva (*Competitive Feasibility Founds*)**

El fondo está orientado a asistir a los emprendedores para investigar la viabilidad de una idea de negocio que apunte a los mercados globales. El programa consiste en un aporte no reembolsable de hasta el 50% de los gastos de los estudios de viabilidad.

- **Estudios de viabilidad de *start-ups* de alto potencial (*HPSU Feasibility Study*)**

Es un programa que tiene como objetivo estudiar la viabilidad y el potencial de *start-ups* innovadoras y el desarrollo de un plan de negocios para inversores y para realizar financiamientos conjuntos. Incluye estudios de mercado, estudios técnicos, desarrollo de prototipos y la construcción de un plan de negocio.

- **Fondo de inicio competitivo**

Es un programa enfocado a empresas con alto potencial en etapas tempranas. Consiste en un aporte de capital de hasta 50.000 euros destinado a acelerar el desarrollo del emprendimiento y ayudarlo a alcanzar objetivos comerciales y técnicos.

- **Programa para *start-ups* innovadoras de alto potencial (*Innovative HPSU Programme*)**

El programa consiste en un aporte de capital por parte de *Enterprise Ireland* para la implementación del plan de negocio. El monto máximo aportado es el 50% del capital de la empresa, y *Enterprise Ireland* comparte el riesgo del negocio con los emprendedores.

- **Fondo de comercialización (*Commercialization Fund*)**

El objetivo de este programa es la transferencia de innovaciones desarrolladas en institutos de investigación superior y otras organizaciones a la industria irlandesa. El programa ofrece aportes no reembolsables para todas las etapas de la innovación hasta el momento en que pueda ser comercializado como un nuevo producto, servicio o una nueva empresa.

- **Centros de Incubación (*Incubation Centres*)**

Se ofrecen 30 espacios físicos para la transición de la investigación al mundo de los negocios en universidades e institutos de incubación tecnológica.

- **Centros de empresas comunitarios (*Community Enterprise Centres*)**

Proveen a los emprendedores de espacios físicos para sus negocios en un entorno favorable con el propósito de incentivar el desarrollo emprendedor y generar empleos en espacios urbanos y también rurales.

- **Capital semilla y capital de riesgo (*Seed and Venture Capital*)**

El programa consiste en la selección de fondos de capital de riesgo por parte de un equipo evaluador de *Enterprise Ireland*, que incluye reuniones presenciales con cada fondo postulante, y la inversión conjunta entre el fondo y la empresa estatal.

6.2.7 Perú

Perú no es un país que resalte en América Latina como el más emprendedor, sin embargo, los avances en los últimos años presentan una gran promesa para el futuro de las *start-ups*. El hecho de que un 98% de empresas sean micro o pequeñas demuestra este ímpetu emprendedor de los peruanos. Según el informe del GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) de 2014, Perú es el quinto país con la tasa más alta de actividad emprendedora, es decir, el número de emprendimientos entre la Población Económicamente Activa, alcanzando el 40,2%.

Sin embargo, la asociatividad de los emprendedores no evoluciona al mismo ritmo que su cantidad. La atomización, tanto de los emprendedores como de las mismas instituciones públicas y privadas que trabajan en la promoción del emprendimiento, limita la posibilidad de identificar, comprender y solucionar problemáticas comunes.

Es con el objetivo de articular a estos actores en el Perú que nace la Asociación de Emprendedores de Perú (ASEP), una asociación de personas naturales que agrupa a emprendedores de todo el país con el objetivo de consolidar y potenciar el ecosistema.

6.2.7.1 Asociación de emprendedores de Perú (ASEP)

La Asociación de Emprendedores de Perú está orientada a crear condiciones adecuadas para emprender y defender los intereses de los emprendedores. Es en base a esto que se orienta en cuatro ejes:

- Red de contactos: para identificar a la mayor cantidad de emprendedores y, de esta manera, sirve de plataforma para que se conecten entre ellos, con posibles inversionistas y posibles socios.
- Academia: para formar y capacitar a nuevos emprendedores.
- Defensa: para velar por las buenas prácticas del mercado, protegiendo a los emprendedores de las malas prácticas que llevan adelante algunas grandes empresas.
- Políticas públicas: Este eje se encarga de desarrollar iniciativas de trabajo junto con entidades públicas y/o privadas, para facilitar el desarrollo y la continuidad de nuevos emprendimientos.

6.2.7.2 Programas existentes

- **Programa *Start-up* Perú**

Se trata de un fondo que premia las ideas innovadoras de nuevos emprendimientos de peruanos que se atreven a hacer empresas basadas en la innovación.

El programa surgió a finales de 2012 y consiste de un conjunto de concursos y líneas de financiamiento para emprendedores, empresas en edad temprana, e incubadoras. También constituye una plataforma de encuentro y colaboración para todos los actores de la comunidad *start-up* del país, y así también un punto de enlace con redes de colaboración internacional.

- **Programa nacional de innovación para la productividad y la competitividad (Innóvate Perú)**

Este programa busca incrementar la productividad empresarial a través del fortalecimiento de los actores del ecosistema de la innovación (empresas, emprendedores y entidades de soporte) y facilitar la interrelación entre ellos. Para ello, cofinancia proyectos de I+D+i en todos los sectores de la actividad productiva.

- **Programa de ciencia y tecnología**

El objetivo del programa es, a través de la administración de los fondos, la generación de proyectos innovadores, seleccionando, cofinanciando y acompañando técnicamente a los de mayor potencial, promoviendo el desarrollo productivo y fortaleciendo a los actores del sistema nacional de innovación empresarial, con la misión de que se refleje en el incremento de la competitividad y productividad empresarial del país.

Los tipos de proyectos que se financian son los siguientes: proyectos de innovación tecnológica en empresas, proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en universidades y centros de investigación, fortalecimiento de capacidades para la ciencia y la tecnología, con becas y pasantías y, finalmente, proyectos de fortalecimiento y articulación del sistema nacional de innovación.

- **Fondo de investigación y desarrollo para la competitividad (FIDECOM)**

El objetivo de este fondo es contribuir con el incremento de la competitividad del país peruano a través del financiamiento de proyectos y fortalecimiento de capacidades para la innovación productiva. Con este fin es que puede cofinanciar hasta el 75% del total de los pro-

yectos, siempre y cuando sean de innovación productiva o de transferencia de conocimientos para la innovación productiva y gestión empresarial.

- **Marco para la innovación, ciencia y tecnología**

Los instrumentos que financia este fondo son cinco:

- Emprendimientos dinámicos y de alto impacto: propone otorgar capital semilla a empresas jóvenes y emprendedoras para el lanzamiento y consolidación de productos y servicios basados en tecnología e innovación.
- Centros de excelencia: propone financiar la creación de cuatro Centros de Investigación Avanzados en áreas estratégicas para el desarrollo del país.
- Círculos de investigación: Propone financiar el desarrollo de líneas de investigación de doce grupos de investigadores, con impacto en los sectores productivos.
- Ideas audaces: Propone financiar la investigación y llegada al mercado de innovaciones en las áreas de salud, agro y medio ambiente.
- Formación de capital humano: Propone financiar becas de doctorado en Ciencia, tecnología e innovación (CTI) en universidades extranjeras y el fortalecimiento de programas de doctorados locales.

6.2.8 Brasil

Brasil cuenta con un importante ecosistema emprendedor. Según el *StartupEcosystemReport (2012),* en el cual se presentan los mejores ecosistemas para emprender del mundo, la capital financiera de Brasil, São Paulo, se ubica en el puesto número 13 del ranking. Junto a esta ciudad se encuentra Santiago (Chile) en el puesto número 20, siendo estas dos ciudades las únicas de Sudamérica que aparecen en el ranking de las 20 mejores ciudades para invertir.

Fuera de los mercados más tradicionales, el ecosistema para las *start-up* de São Paulo está creciendo rápidamente y genera más puestos de trabajo para la comunidad local que Silicon Valley para su propia comunidad. Por otro lado, estudios realizados en Brasil indican que la capital brasileña, Brasilia, es la ciudad donde los emprendedores tienen más probabilidad de éxito, ya que es en donde las pymes logran mantenerse durante más tiempo.

6.2.8.1 Marco legal e institucional

La principal institución encargada de fomentar el emprendedorismo en Brasil así como apoyar a las micro y pequeñas empresas es el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). Posteriormente pasó a formar parte del conocido como Sistema “S” en Brasil, conjunto de instituciones de servicios sociales autónomas, que tienen la capacidad de cobrar contribuciones de manera obligatoria a las empresas con el objetivo de brindar capacitación a los trabajadores de los distintos sectores económicos así como al fomento del emprendedorismo.

6.2.8.2 Características y objetivos del SEBRAE

El objetivo de esta institución es brindar apoyo a los emprendedores, micro empresas y empresas de pequeño porte ya constituidas, promover las exportaciones y el desarrollo industrial del país. Con este objetivo planea, coordina y orienta programas técnicos, proyectos y actividades de apoyo y de capacitación a emprendedores, en conformidad con las políticas

nacionales de desarrollo. Además de la capacitación del pequeño empresario mediante diversos cursos y programas, el SEBRAE, al consolidar los pilares para el desarrollo de una empresa sustentable y segura ayuda en la creación de empleo.

6.2.8.3 Programas existentes

- **Empretec**

Se trata de un seminario que tiene características de un curso de inmersión ya que exige dedicación por parte del participante. El objetivo de este programa es potenciar el perfil del emprendedor mediante prácticas, en lugar de ofrecer solo teoría. El principal producto de Empretec es el *Entrepreneurship Training Workshop* (ETW), el mismo genera una oportunidad para los participantes de familiarizarse con las competencias comportamentales de emprendedores exitosos, fortalecer y mejorar esos comportamientos en los participantes y finalmente lograr que sean capaces de aplicarlo en sus propios negocios.

- **Programa Sebrae Mais**

El Sebrae Mais es la segunda etapa que sigue a los programas de fomento al emprendedorismo. Ofrece diversas soluciones para empresas más avanzadas que buscan la evolución de sus negocios. Intenta brindar apoyo a las empresas que cuando crecen encuentran dificultades para planear el futuro de la misma y delegar tareas.

6.2.8.4 Financiamiento para micro y pequeñas empresas

- **Microcréditos**

El SEBRAE ofrece microcréditos para las micros y pequeñas empresas, que permiten viabilizar las oportunidades de negocios de aquellos emprendedores que cuentan con menos recursos. Se dirige básicamente al financiamiento de las actividades productivas de los pequeños emprendedores y el valor financiado debe ser compatible con las necesidades del negocio y su capacidad de pago. En general, el acceso al crédito exige garantías simples y en acuerdo con las condiciones de los pequeños emprendimientos.

- **Fondo de garantía para la micro y pequeña empresa (Fampe)**

El objetivo del Fondo de Garantía para la Micro y Pequeña Empresa (Fampe por sus siglas en portugués) es facilitar el acceso de las pequeñas empresas al financiamiento, por medio de garantías adicionales o complementarias en operaciones de crédito junto a instituciones financieras con las que el Sebrae posee convenio.

6.2.9 Córdoba

De acuerdo a la guía institucional del Ecosistema Emprendedor de Córdoba, existen en Córdoba aproximadamente 47 instituciones públicas y privadas que apuntan a diferentes segmentos, y tienen su propia manera de organizar su promoción. El Ecosistema provee servicios de vinculación, premios y distinciones, financiamiento, incubación, capacitación y mentorías.

De este total de instituciones, sólo cinco proveen financiamiento. Estas últimas se distribuyen de la siguiente manera: un fondo de capital de riesgo, una *companybuilder*, una Unidad de Vinculación Tecnológica (facilitación de financiamiento), una fundación (facilitación de financiamiento) y un consorcio de Cooperación (facilitación de financiamiento). Entonces se descubre que en Córdoba hay pocas instituciones que están financiando a emprendedores.

Sin embargo, es importante remarcar que en el año 2015 se sumó un actor más al Ecosistema emprendedor de Córdoba. La creación de la "Unidad de promoción activa y permanente de emprendimientos metalúrgicos: Vivero Metalúrgico", se gestó en el fuero íntimo de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y Componentes de Córdoba (CIMCC), al identificar la ausencia de planes que puedan acompañar emprendimientos del rubro en sus inicios. De esta manera se consigue combinar el espíritu emprendedor con la gran experiencia que aportan el grupo de empresas que ya forman parte de la Cámara.

6.2.9.1 Marco institucional

Dentro del Ministerio de Industria, Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico (MICMDCT) se encuentran tres secretarías que tienen injerencia sobre la innovación y el emprendedorismo. Por un lado la Secretaría Pyme y Desarrollo Emprendedor, por otro, la Secretaría de Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Industria.

A continuación se enumeran los programas de la Secretaría de Pyme y Desarrollo Emprendedor y sus respectivos objetivos:

- **Emprender desde mi localidad:** Promover la cultura emprendedora a partir del dictado de talleres motivacionales y de modelado de negocios.
- **Aleando**: Crear grupos interdisciplinarios de jóvenes profesionales para desarrollar nuevos modelos de negocios.
- **Emprende Más**: Contribuir con la creación y consolidación de emprendimientos productivos con potencial en términos de generación de empleos y valor agregado.
- **Diplomatura en Gestión de Emprendimiento**: Capacitar a emprendedores con contenidos teóricos-prácticos sobre gestión empresarial.
- **Consultorio para Emprendedores**: Brindar a emprendedores un espacio en donde puedan interactuar con pares y personal técnico especializado.
- **Lazos**: Formar en el ámbito universitario, consultores de emprendimientos y Pymes con docentes especializados en consultorías de empresas.
- **Ferias de emprendimientos productivos:** Proveer a los emprendedores productivos, un espacio en el cual puedan generar redes de contactos, mostrar y comercializar sus productos.
- **Premio Ideas Emprendedoras:** Premiar emprendimientos cordobeses que se destaquen por su potencialidad e impacto con relación al desarrollo socio-productivo de la provincia de Córdoba.
- **Beneficios para Pymes:** Difundir y asesorar a las pymes acerca de los diferentes programas de beneficios que disponen en materia de: capacitación, financiamiento, asistencia técnica y asociativismo.
- **Cátedra Abierta Pyme**: dotar de herramientas actualizadas a los empresarios con la finalidad de contribuir con la competitividad de las pyme.
- **Seminarios y conferencias**: Generar espacios de análisis sobre las temáticas estructurales y coyunturales que afectan la competitividad pyme.

Programas de la Secretaría de Ciencia y Tecnología:

- **FONTEC** (Fondo Tecnológico Córdoba), por medio del cual se subsidia, con fondos no reembolsables, a las empresas privadas.
- **PRODIS** (Programa Córdoba Diseña). Este programa ha sido lanzado recientemente con el fin de promover y financiar la innovación en todas aquellas disciplinas vinculadas al "diseño" tanto en el sector productivo como, en el comercial.
- **FONBIO** (Fondo Biotecnológico Córdoba). Con este Fondo se persigue "contribuir al desarrollo social y productivo con sustentabilidad ecológica y equidad social". Está orientado a las siguientes áreas: industria alimenticia; salud humana y producción farmacéutica.
- **I + A** (Innovación Tecnológica más Accesibilidad); programa que subsidia, mediante el mecanismo de fondos compartidos, proyectos de innovación tecnológica.
- **I + S** (Innovación Tecnológica más Seguridad Ciudadana). Está destinado a entidades públicas y privadas, con el objetivo de promover el desarrollo y utilización de tecnologías innovadoras que contribuyan a mejorar los niveles de seguridad ciudadana.

La falta de continuidad en estos programas, las demoras en la percepción de los fondos por parte de los beneficiarios, la falta de claridad y previsibilidad en los procesos administrativos y las sucesivas dificultades encontradas generaron incentivos negativos para la presentación de proyectos en dichas convocatorias.

Dentro de la Secretaría de Industria existen dos programas de apoyo financiero a emprendedores: el Emprende Industria y Córdoba Emprendedores.

- **Emprende Industria**: tiene como finalidad promover y fomentar la creación de emprendimientos industriales innovadores que requieran aportes de capital, asistencia técnica y asistencia organizacional. Se considera como empresas innovadoras aquellos emprendedores y empresas ya constituidas, con una antigüedad máxima de dos (2) años contados a partir de la inscripción en AFIP.

  Las empresas madrinas son aquellas empresas existentes consolidadas de cualquier sector, que se comprometen a brindar el apoyo para la creación y crecimiento de una nueva empresa innovadora. Es requisito fundamental para ser Madrina que la empresa tenga parentesco de primer grado con el emprendedor o socios de la nueva Empresa Industrial Innovadora. Las empresas madrinas aportantes podrán desgravar impuestos provinciales en un monto equivalente al 125% de los aportes realizados al emprendedor (Crédito Fiscal), sin embargo, no pueden elegir ellas que impuesto desgravar.

  El plan de desembolsos lo debe armar el emprendedor junto a la Madrina. Es el emprendedor quién debe solicitar los montos y la periodicidad de los desembolsos y ponerse de acuerdo con la Madrina para ello. La autoridad de aplicación (la Secretaría de Industria en este caso), solicitará informes periódicos ante cada desembolso, controlando los gastos y que se haya cumplido lo pactado en el acta de compromiso y en el detalle de las etapas y actividades en el proyecto. El vínculo entre emprendedor, empresa madrina y la autoridad de aplicación, tiene una duración de dos años por ley. Luego de los dos años, tanto el emprendedor como la empresa madrina podrán relacionarse según sus intereses.
- **Córdoba Emprendedora**: en el año 2015 nace este programa, lanzado por la Secretaría PyME y Desarrollo Emprendedor que estimula la consolidación y crecimiento de emprendimientos en marcha, con potencial de impacto socio-económico y que se

destaquen en características como innovación, calidad, valor agregado entre otras. Para que estos emprendimientos sean seleccionados deben contar con el aval de alguna institución que respalde el emprendimiento y se comprometa a brindar capacitación, asesoramiento y/o financiación y, de ser necesario, soporte para el armado de la Guía de Factibilidad del negocio (GFN). El programa consiste en un subsidio no reintegrable de hasta $45mil para emprendimientos productivos en marcha.

6.3 Problemáticas y desafíos para emprender en Argentina

De acuerdo a Uvitec (2012) existen dos factores que explican la mayor cantidad de fracasos que se verifican entre emprendimientos innovadores. Por un lado la incapacidad de sostener el flujo financiero necesario para el desarrollo de los proyectos y por otro, la carencia de competencias de gestión en quienes tienen la responsabilidad de llevarlos adelante.

Por otro lado, siguiendo a Kantis et al. (2014) se desarrolla una comparación de las problemáticas que se presentan en Argentina en relación a Brasil y Chile.

6.3.1 Mercado y entorno

En el área de mercado y entorno, los principales desafíos que enfrenta Argentina son: i) falta de capital para invertir; ii) dificultades para concretar ventas; iii) elevada carga impositiva. Como otras dos trabas significativas para emprender se citan la falta de capital de trabajo y las complejidades de los trámites para abrir/operar. Cabe resaltar que esta última falencia sólo se presenta en Argentina, mientras que en Chile y Brasil no es un problema, lo cual deja a la vista la escasa productividad del sector público argentino.

Por el lado del apoyo del entorno a los emprendedores de oportunidad sobresale el soporte que le brinda el círculo social (familia y amigos), donde más de uno de cada dos emprendedores recibe ese apoyo. En relación a Chile y Brasil, Argentina cuenta con poco apoyo provisto por inversores ángeles, colegas empresarios, incubadoras y la universidad. En el otro lado, Argentina cuenta relativamente con más auspicio de otras ONG's como Endeavor, Empretec, etc.

Dentro de los distintos aportes que reciben los emprendimientos la mayor colaboración que se encuentra es en enriquecer el modelo de negocios o propuesta de valor, en desarrollar contactos con clientes, en madurar como empresario y en elaborar un plan de negocios. En el otro extremo, las tareas en las cuales hay menor colaboración son en el trabajo con mentores empresarios, en el desarrollar el equipo emprendedor, en conseguir inversiones y en encontrar socios.

En resumen, los emprendedores encuentran menor apoyo institucional en Argentina que el que reciben en Chile o Brasil. Además, el mayor apoyo que prevalece a lo largo del tiempo es el que se dan los propios emprendedores. Una deficiencia notoria, es que los emprendedores suelen tener más apoyo en la parte del proyecto que cuando ya ingresaron al mercado.

6.3.2 Plano organizacional

En el plano organizacional, la agenda de desafíos para emprender en Argentina, según su orden de importancia, se refiere a atraer recursos humanos calificados, encontrar socios con las capacidades necesarias, certificar calidad, organizar la empresa y mantenerse actualizado

a nivel tecnológico. Es interesante remarcar que los tres países muestran cierta similitud en torno a esos aspectos.

Las incubadoras son la principal fuente de apoyo de los emprendedores brasileños y chilenos en la fase de proyecto, contrastando con la baja presencia de este tipo de institución en Argentina. Por otro lado, los mentores empresarios y los ejecutivos de grandes firmas ocupan un lugar destacado en los tres países, aportando su experiencia y contactos valiosos. Uno de cada dos emprendedores, aproximadamente, destacó su aporte. En Argentina y Chile, su gravitación es significativamente más importante para los emprendedores orientados al crecimiento, indicando que su aporte hace a la diferencia entre unos y otros. Por ende, el desafío es poder incluir dentro del ecosistema, un mayor número de estas personas.

Una vez que ingresan al mercado, salvo en Brasil, declina la cantidad de emprendedores que encuentran apoyo tanto de su círculo social cercano como de las instituciones. Chile es el país en donde esta caída del respaldo institucional es más significativa. En los tres países, los colegas (otros emprendedores) son la única fuente de soporte que se mantiene en el tiempo. Aquí se identifica una traba notoria que frena las posibilidades de crecimiento de las empresas nacientes.

6.3.3 Financiamiento

En los tres países la inmensa mayoría de los emprendedores ambiciosos, más de tres de cada cuatro, se financia con fondos propios y de familiares y amigos. Es por este motivo que se hace necesario ampliar el uso del mercado de capitales, con el foco puesto en los Fondos de Capital de Riesgo (FCR). El capital necesario para estimular el crecimiento de una compañía puede provenir de individuos particulares, los denominados inversores ángeles[5] o de intermediarios financieros como fondos de capital de riesgo.

Los fondos de capital de riesgo, por otro lado, "son entidades profesionalmente organizadas integradas por equipos de especialistas que invierten en compañías, administrando los recursos aportados por inversores institucionales. Existen típicamente dos tipos de fondos: los denominados *Venture Capital* (VC), focalizados en las fases tempranas de expansión de las compañías en las que invierten y los fondos de *Private Equity* (PE) que canalizan sus fondos en empresas ya consolidadas". (Bermejo y Scarafía, 2004)

La opinión de los emprendedores sobre los programas de capital semilla incluye algunas críticas. En Argentina, por ejemplo, casi uno de cada dos encuestados consideró que el importe del capital semilla era insuficiente frente a apenas uno de cada cinco que se mostró conforme.

Las opiniones también fueron predominantemente negativas al ser consultados por los programas de crédito de los gobiernos. Esta situación alude a aspectos tales como la facilidad para acceder y, en forma menos acentuada, a la razonabilidad de los costos y a los plazos de tales préstamos. En cuanto a la opinión sobre el aporte de los inversores tiende a ser más positiva que negativa.

[5] Los inversores ángel son individuos con una próspera situación económica que invierten sus propios fondos en compañías de alto potencial. Existen redes o clubes de ángeles que reúnen a varios inversores a fin de compartir los esfuerzos, unir sus capitales y generar un mayor impacto en la nueva compañía.

6.4 Plan de política para el desarrollo de la innovación y emprendedorismo

Sobre la base del análisis realizado, el objeto de esta sección es proponer un plan de política pública para el fomento de la innovación y el emprendedorismo, señalando un marco institucional y programas tentativos para alcanzar dicho fin. Se parte de la definición estratégica de ejes de política. Estos ejes son los grandes lineamientos que guiarán los programas. Se basan en los objetivos que se plantea este trabajo de fomentar la innovación y el emprendedorismo, y surgen del análisis de políticas aplicadas en otros países y/o regiones y de entrevistas con agentes calificados de Argentina.

Posteriormente, se analiza el marco institucional existente que es el andamiaje sobre el cual se asientan las políticas y puede ser tomado tal como está o necesitar ser modificado. De este análisis, se detectan dos alternativas: crear una nueva ley o trabajar sobre una existente (podría ser la Ley N°9727 de Promoción Industrial) que tenga en cuenta los lineamientos que presenta el trabajo.

En el caso de trabajar con una ley existente, se postulan dos alternativas: realizar un decreto conjunto para emprendedorismo e innovación o llevar a cabo dos decretos diferenciando entre los dos objetivos*. A partir de la selección de estas alternativas es que se seleccionan las autoridades de aplicación. En el caso de que se realicen uno o dos decretos, podría haber una o dos autoridades de aplicación que recaigan sobre dependencias ya existentes. Aunque también se podría crear una Agencia *ad-hoc* que aglutine esos dos objetivos.

Por último, independientemente del camino elegido, deben estar los programas de aplicación que son los instrumentos que posibilitarán cumplir con los ejes de política planteados.

Algunos factores críticos de éxito de las experiencias analizadas, que fueron tomados como criterio para proponer este plan de política fueron los siguientes:

- Cofinanciamiento público-privado.
- Profesionalización del equipo responsable de la ejecución.
- Previsibilidad y sencillez en la implementación.
- Generación de masa crítica: programas de escala.
- Permanencia en el tiempo.
- Foco en los resultados. Evaluación y medición de impacto.

Cuadro 6.1: Etapas para la definición del plan

ETAPA 1
1- Ejes de política
2- Marco institucional de fomento al Emprendedorismo e innovación
3- Autoridad/es de aplicación
4- Programas para fomentar emprendedorismo
5- Programas para fomentar innovación
6- Creación de un observatorio
ETAPA 2
1- Programas para financiar fondos de Venture Capital

Fuente: IIE.

* La alternativa de trabajar con una ley ya existente y nuevos decretos reglamentarios fue desestimada por los representantes del gobierno de la provincia en las primeras reuniones de revisión de la propuesta mantenidas entre el equipo del IIE, UVITEC y el gobierno. En este capítulo se incluye a fin de presentar el camino realizado.

6.4.1 Desarrollo de la Etapa 1

6.4.1.1 Definición de ejes de política

Es necesario establecer líneas de acción sobre las cuales se va a centralizar la política pública para el fomento del emprendedorismo y la innovación. Como ejes tentativos se plantean:

- **Financiamiento**

El financiamiento a emprendedores es una de las principales fallas del mercado, por lo que es preciso que el Estado intervenga en forma conjunta al sector privado para crear mayor cantidad de empresas y empleo.

- **Innovación abierta**

Potenciar el trabajo de las organizaciones de vinculación y transferencia tecnológica para fomentar la vinculación de los organismos de ciencia y tecnología con el sector privado. Asimismo, es preciso vincular a los emprendedores con empresas consolidadas para generar sinergias positivas.

- **Fortalecimiento del Ecosistema Emprendedor**

Se debe fomentar la vinculación y cooperación entre sus actores a través de programas de apoyo y generación de información.

- **Incubación**

Potenciar el trabajo de las incubadoras y aceleradoras para acompañar a los emprendedores desde la etapa inicial.

- **Medición de Impacto**

Generar información para evaluar los programas implementados y mejorar la asignación de recursos público-privados.

- **Capacitación**[6]

Brindar conocimientos sobre innovación y emprendedorismo a distintas personas de la sociedad, con especial foco en las escuelas primarias y secundarias.

6.4.1.2 Marco institucional

La Ley N° 9727 de Programa de Promoción y Desarrollo Industrial de Córdoba contiene los siguientes artículos en relación al emprendedorismo y la innovación:

Artículo 1º.- Creación. CRÉASE el "Programa de Promoción y Desarrollo Industrial de Córdoba" que tendrá por objeto promover el desarrollo, la competitividad y la innovación de las empresas dedicadas a la actividad industrial o actividades conexas -a criterio de la Autoridad de Aplicación-, que se encuentren radicadas o se radiquen en la Provincia de Córdoba.

Artículo 5º.- Finalidades. A los fines de su incorporación al régimen que se establece por la presente Ley, los postulantes deben presentar un proyecto industrial que persiga alguna de las siguientes finalidades:

a) Modernización o innovación en productos y/o procesos;

b) Protección del medio ambiente;

[6] En relación a este eje no se avanza de manera acabada en el trabajo por considerarse que ya existen herramientas en esa dirección. Si se recomienda una revisión y una perfección de las mismas en dónde sea necesario.

c) Implementación de sistemas de gestión de calidad;

d) Inversión en activos fijos;

e) Conformación de grupos asociativos, y

f) Creación de empresas industriales innovadoras.

Artículo 21.- Definición. MEDIANTE este Programa se pretende promover la creación de empresas industriales innovadoras a partir de un aporte de hasta Pesos Doscientos Cuarenta Mil ($ 240.000) en el primer año y Pesos Ciento Veinte Mil ($ 120.000) en el segundo año, a ser efectuados por empresas existentes consolidadas de cualquier sector, las que podrán desgravar impuestos provinciales en un monto del veinticinco por ciento (25%) superior a los aportes realizados, asumiendo éstas también el compromiso de apoyar a la empresa naciente en aspectos técnicos, comerciales, jurídicos y contables, entre otros, durante los dos (2) primeros años.

Artículo 23.- Aportes de Capital. La Autoridad de Aplicación (Secretaría de Industria del Ministerio de Industria, Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico) queda facultada a aportar capital semilla y/o a la adquisición de debentures en la empresa naciente en condiciones promocionales de manera de favorecer la creación de la misma. Los montos de las participaciones mencionadas no podrán superar el aporte de las empresas privadas que apoyan la iniciativa y el plazo máximo para retirarse será de cuatro (4) años.

Artículo 24.- Empresas Promovidas. Preferencias. Al igual que otros sectores, se promoverá la creación de empresas agroindustriales y agroalimentarias y de todas aquellas actividades industriales complementarias a las mismas que impliquen la transformación de la producción primaria de la Provincia.

Tomando como base esta ley se podrían seguir dos caminos*:

1. Se podría usar esta ley como soporte para emitir un decreto que genere un marco para la promoción de actividades de innovación y emprendedorismo y defina un organismo o dependencia que tenga las facultades para llevarlo adelante.

2. Impulsar la creación de una ley de ciencia y tecnología.

Nuestra sugerencia es focalizarse en los objetivos planteados, y mediante un decreto, que se base en la ley existente, dar institucionalidad a los objetivos del trabajo.

Ventajas: ya está aprobada; incorpora a nivel general los lineamientos que promueve este trabajo; celeridad para implementar programas.

Desventajas: podría quedar como que solo se vincula a industria, aunque dice “actividades conexas” lo cual sería una salvedad; menor fuerza legal.

Pero también se recomienda ir trabajando en el desarrollo de una ley de promoción del emprendedorismo y la innovación para darle una mayor robustez legal.

6.4.1.3 Marco institucional de innovación

- **Promoción y fomento a la Innovación Tecnológica: Unidades de Vinculación Tecnológicas**

La ley nacional Nº 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica tiene como objetivo mejorar la actividad productiva y comercial, jerarquizando socialmente la tarea del científico, del tecnólogo y del empresario innovador.

* Se recuerda que esta propuesta fue desestimada por representantes del gobierno de la provincia.

También crea el concepto de Unidad de Vinculación Tecnológica y lo define como un ente no estatal constituido para la identificación, selección y formulación de proyectos de investigación y desarrollo, transmisión de tecnología y asistencia técnica.

En este sentido, todas las instituciones oficiales de investigación y desarrollo que adhieran a la dicha ley, quedan facultadas para establecer y/o contratar unidades de vinculación, con la finalidad de que dispongan de una estructura jurídica que les permita una relación más ágil y contractual con el sector productivo de bienes y/o servicios. Con el objetivo de financiar los dos últimos instrumentos (no financieros y especiales), se creó el Fondo para la Promoción y Fomento de la Innovación el cual está constituido por aportes del Estado Nacional, contribuciones y subsidios de otras reparticiones o dependencias oficiales y privadas.

- **Reglamento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas sobre empresas de Base Tecnológica (CONICET)**

El objetivo de este reglamento es regular la intervención de los Agentes y Becarios de este organismo en las Empresas de Base Tecnológica (EBTs), y al mismo tiempo incentivar la creación de emprendimientos que tomen como punto de partida resultados de investigación generados en el seno de este Consejo y que involucren a quienes han generado esos resultados.

Si bien la iniciativa de conformar la EBTs puede ser de parte de los Agentes como por parte de terceros no dependientes del Consejo, existe un límite de participación para los primeros equivalente al 50% del capital social de la Empresas. Tampoco podrán los Agentes mantener relación de dependencia con la EBT ni desempeñar cargos directivos.

- **Normativa sobre propiedad intelectual en la Universidad Nacional de Córdoba**

La Universidad Nacional de Córdoba cuenta también con una reglamentación específica para la Propiedad Intelectual (EXP-UNC: 54698/2011), con el objetivo de incentivar a los autores de los trabajos científicos a divulgar los conocimientos generados y estos puedan ser utilizados por el sistema productivo nacional y adquirir valor económico.

Por su parte, los sujetos comprendidos dentro de este marco son todos aquellos investigadores, docentes, no docentes, becarios, estudiantes y personal técnico de la Universidad Nacional de Córdoba que cuenten con la propiedad de los bienes intelectuales.

- **FonCyT**

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) apoya, a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FonCyT), proyectos de investigación cuya finalidad sea la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos.

- **Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT)**

El Proyecto de Investigación Científica Tecnológica (PICT) es uno de los instrumento del FonCyT que brinda subsidios para financiar proyectos de investigación científica y tecnológica.

6.4.1.4 Selección de autoridad de aplicación

En base a lo establecido en el apartado previo de redactar un único decreto, se analizan como posibles dos alternativas*:

1- Generar los programas dentro de una dependencia pública ya existente o su reemplazo.

2- Generar una Agencia que se enfoque en los ejes planteados, pero aglutine todo lo concerniente a emprendedorismo e innovación.

* Se recuerda que esta propuesta fue desestimada por representantes del gobierno de la provincia.

- Aspectos negativos de las dependencias existentes: malas experiencias previas del sector privado a la hora de desarrollar trámites dentro de dependencias públicas en las temáticas abordadas. Inmersa dentro de una estructura armada, que podría no entender los ejes de trabajo.
- Aspectos positivos de las dependencias existentes: implica la no creación de nuevas dependencias.
- Aspectos negativos de creación de una Agencia: debilidad que implica crear un nuevo órgano público (más burocracia) sin conocer a priori la eficacia en el funcionamiento que tener.
- Aspectos positivos de una Agencia: permitiría una focalización sobre los ejes del trabajo y todo el personal estaría disponible para esos temas. Tendría rango ministerial pudiendo estar cerca al gobernador y sería de conformación pública privada.

A partir de los pros y contras de las dos alternativas planteadas, y sujeto a los criterios decisorios que guían el análisis, sería conveniente avanzar en los objetivos propuestos a través de la creación de una agencia de innovación y emprendedorismo.

Es importante que este organismo sea creado por ley[7] y para luego asumir como autoridad de aplicación una vez que se emita una ley sobre la temática.

Así, la creación de la misma tendrá como principales ventajas y desafíos:

- Mayor especialización.
- Posibilidad de dotarla de personal idóneo.
- Posibilidad de generar una estructura no burocrática.
- Mantener una estructura chica y no burocrática.
- Lograr que no sea muy politizada y pueda actuar para el logro de sus objetivos.
- Deberían moverse las funciones y presupuesto de la Secretaría PyME y Desarrollo Emprendedor y de la Subsecretaría de Vinculación y Promoción Tecnológica a la nueva agencia.

6.4.1.4.1 Estructura para la agencia

El establecimiento de la Agencia debería ser mediante una ley, siguiendo el caso de otras agencias de la provincia de Córdoba. Tendrá como competencia general la promoción y facilitación de la innovación y emprendedorismo de la Provincia de Córdoba.

La Agencia nunca tendrá la tarea de ejecutar programas, sino que será el organismo que los administre y controle. Se deberá disponer en la ley que la Agencia creada dependerá del Poder Ejecutivo con rango ministerial. La participación accionaria será fundamentalmente estatal. La misma debe ser coordinadora y controladora de los programas a implementar para cumplimentar sus objetivos, no disponiendo de manera directa de la ejecución de los mismos.

También deberá contar con una página web dinámica que organice y facilite la información y vinculación con el objetivo de:

- Publicitar el nuevo plan para promover el emprendedorismo y la innovación.
- Agrupar toda la información existente de forma clara y práctica.

[7] Debe notarse que esta Ley debe ser emitida previamente al decreto. La creación de esta ley podría incluir los propósitos del decreto, por lo que se podría obviar.

- Guiar a los emprendedores y empresas según su necesidad a las dependencias que le van a ayudar.
- Otras funciones a definir (base de datos y mapa emprendedor).

El objetivo es entregar más y mejor información, algo que permite mejorar el ecosistema emprendedor y la competitividad. Se debe ayudar al emprendedor sin conocimiento del ecosistema, evitando el costo de traslado de un lugar a otro en busca de información o el gasto de tiempo y recursos en descubrir los requisitos y papeles que se deben presentar.

6.4.1.5 Programas de promoción del emprendedorismo*

1- Programa de "Co-inversión pública-privada", enmarcado dentro del eje "financiamiento": es la coinversión pública-privada en proyectos emprendedores.

2- Programa de "Costos Operativos", enmarcado dentro del eje de financiamiento, fortalecimiento del ecosistema emprendedor e incubación.

La modalidad para su ejecución que creemos más conveniente es a través de concursos, al estilo que se utiliza en CABA y en Israel.

Estos concursos deberían enfocarse en las aceleradoras e incubadoras y otras figuras institucionales que inviertan dinero privado en emprendedores. La Ley de creación de la Agencia debería facultarla para poder llevar adelante los concursos para promover el emprendedorismo.

Las ventajas de llevar adelante este tipo de programas son:

- Aumenta la eficiencia de la estructura del Estado.
- Hace que lo realmente importante sea la asignación del dinero y la facilidad y pertinencia para poder girarlo, disminuyendo la burocracia.
- El jurado que elegiría a los ganadores sería una formación ad-hoc con especialistas relevantes autónomos, por lo que disminuye el riesgo de desvío de intereses.
- Apunta a cumplir con varios de los ejes de política planteados.
- La selección de los proyectos es a riesgo y responsabilidad de los privados, por lo que no van a tener interés en malgastar su propio dinero. El Estado tiene la capacidad de refutar un proyecto en caso de que no se adecue a las formalidades que establezcan necesarias en las bases y condiciones.

Creemos conveniente en el primer año, llevar a cabo una prueba piloto para ir perfeccionando los mecanismos de interacción.

Programa de coinversión pública-privada 'Córdoba Acelera'

Procedimiento

Se seleccionan un cupo de incubadoras o aceleradoras que constituyan domicilio en la Provincia de Córdoba y que tengan emprendimientos con el asiento principal de sus operaciones en Córdoba. Los interesados deberán presentar su propuesta de valor a la autoridad de aplicación junto con toda la documentación pertinente, como la cantidad de proyectos estimados

a incubar, los miembros del equipo, el presupuesto necesario para financiación de proyectos y para los gastos operativos, etc.

Se establecen dos categorías: nuevas y existentes. Las entidades concursantes, serán objeto de evaluación por parte de la Autoridad de Aplicación. A tales fines, se creará un comité de selección integrado con reconocidas personalidades del ecosistema emprendedor ajeno a Córdoba.

En el primer año se podrían seleccionar hasta 3 ganadoras, siendo dos pertenecientes a la categoría existentes y una de la nueva. En las bases se debe dejar sentadas los criterios de elegibilidad.

A partir del presupuesto de la aceleradora/incubadora para financiar un determinado número de proyectos, el gobierno otorgará un ANR a través de un AFMF (Asistencia Financiera a Mejor Fortuna) a las aceleradoras o incubadoras ganadoras, y estas invertirán un monto igual en los emprendimientos seleccionados. Este ANR se convertirá en un préstamo en caso de tener un evento de salida (se define más adelante).

Será necesario que los emprendedores y aceleradoras/incubadoras tengan una cuenta en un determinado banco (se sugiere Banco de Córdoba). Este ANR será transferido a la cuenta de la incubadora en un solo pago y cuando esta deba ser transferida a los emprendedores deberá solicitar la aprobación de la autoridad de aplicación. El desembolso de la AFMF deberá efectuarse en una única cuota, mediante transferencia bancaria a la cuenta del Banco de Córdoba abierta por los Emprendedores.

El gobierno en la selección de proyectos y/o emprendedores realizará un examen formal de los Proyectos y/o Empresas, el cual permitirá el giro de los fondos. En tanto el examen de fondo corresponderá a la Aceleradora o Incubadora en oportunidad de seleccionar a los proyectos y/o empresas que participarán de los programas por ellas ofrecidos.

Detalles financieros:

La inversión sería 2:1 entre público y privado con un monto máximo de $4 millones por incubadora/aceleradora para todo el período.

El monto total del programa sería de $12 millones para los 3 años que dure el contrato.

Es necesario establecer contratos por 3 años, para dar certidumbre. Para la coinversión, el desembolso debería ser el monto total del contrato en el momento inicial y que lo administren los ganadores.

La inversión privada mínima creemos que debería ser de $100.000 (totalizando una inversión conjunta mínima de $300.000 por emprendimiento; alrededor de US$22.000) y un mínimo de 3 emprendimientos por año.

En caso de un evento de liquidación que sea superavitario para el fondo, dentro de un lapso de 10 años, (definido como la venta, transferencias de acciones, cambio del control societario), el ANR se convertiría en un préstamo, por lo que la aceleradora debería devolver el ANR al gobierno siguiendo una fórmula a definir y fijando un tope máximo de devolución (aplicando algún índice de ajuste debido a la inflación). El dinero devuelto debería ser utilizado por el Gobierno para la realización de algún programa que tenga objetivos similares al presentado. Se recomienda que se devuelva el capital, ajustado bajo algún mecanismo que permita cubrir los fondos frente a la inflación, con un máximo de dos veces lo recibido.

Programa de cobertura de costos operativos 'Córdoba incuba'

Se seleccionaría un cupo de incubadoras o aceleradoras que constituyan domicilio en la Provincia de Córdoba y que tengan emprendimientos con el asiento principal de sus operaciones en Córdoba. Los interesados deberían presentar su propuesta de valor a la autoridad de aplicación junto con toda la documentación pertinente, como la cantidad de proyectos estimados a incubar, los miembros del equipo, el presupuesto necesario para financiación de proyectos y para los gastos operativos, etc. Podría ser presentado ante la autoridad de aplicación en papel o se abriría una convocatoria online desde una página web, facilitando el acceso, acelerando los procesos de difusión y respuesta y disminuyendo la burocracia.

Las entidades concursantes, serían objeto de evaluación por parte de la Autoridad de Aplicación. A tales fines, se crearía un comité de selección integrado con reconocidas personalidades del ecosistema emprendedor ajeno a Córdoba (salvo la participación de una persona idónea en representación de la Agencia). Este jurado sería el mismo que para el programa anterior.

En el primer año se podrían seleccionar hasta 3 ganadoras. En las bases se debe dejar sentadas las especificaciones necesarias para poder ser elegida. Además los ganadores de un año, no podrían volver a postular mientras estén bajo los beneficios del contrato, salvo que presenten un proyecto de expansión el cual sería analizado por la autoridad de aplicación.

A partir del presupuesto de la aceleradora/incubadora, el gobierno otorgará un ANR para que puedan cubrir sus costos operativos. La definición de los costos a ser aceptados es una tarea de la autoridad de aplicación. Esta definición debe estar definida de la manera más clara posible previamente al concurso. Este ANR será transferido a la cuenta de la incubadora en un solo pago, de manera anual.

Detalles financieros:

Las aceleradoras e incubadoras que sean seleccionadas en el marco del Concurso percibirían un beneficio que consistirá en un ANR para cubrir hasta el 50% (cincuenta por ciento) de los costos operativos y administrativos anuales en que dicha entidad incurra con relación al apoyo a los Emprendedores seleccionados.

El monto máximo de financiamiento es de $500.000. Se podría aumentar el máximo hasta $600.000 para aquellas incubadoras que demuestren que van a ampliar su capacidad de trabajo o que se instalen fuera del departamento Capital, siempre que el porcentaje no supere el 60% del presupuesto presentado. Este monto contingente saldría de la Agencia.

Se realizaría un contrato por 3 años pero con desembolsos anuales (en total $1.500.000

6.4.1.6 Programas de promoción de la innovación

Actualmente las Organizaciones de Vinculación y Transferencia de Tecnología (OVTT) no llegan a cumplir del todo la función para la que fueron creadas, es decir, la de vincular al sector privado o sector productivo con las universidades y el sector estatal.

El Estado debe brindar apoyo a estas OVTT para facilitar el cumplimiento de su finalidad última. Una forma de lograrlo es fomentando la incorporación de personal en estas organizaciones, de modo que les permita tener un campo de acción más amplio, llegando a todo el sector productivo provincial.

Por otro lado, se debe también reglamentar un mecanismo de monitoreo de las actividades de las OVTT con el objetivo de evaluar el desempeño, analizarlo y corregir posibles falencias.

Un sistema amplio de información recabada por un minucioso monitoreo permitiría incrementar las capacidades de vinculación de las mismas.

Otra forma de fomentar el fortalecimiento de las Organizaciones de Vinculación Tecnológica es incentivar a estas a la organización de eventos de vinculación y la participación en los mismos de todos los agentes que participan en el sector, empresarios, *start-ups*, el sector estatal y el sector universitario. El programa que se plantea a continuación está enfocado en esta última modalidad de fomento.

Programa de fortalecimiento a la vinculación tecnológica 'Córdoba Vincula'

Objetivo:

El objetivo del Programa de Fomento a la Vinculación Tecnológica es fomentar la transferencia de conocimientos y tecnología desde el sector científico-universitario hacia el sector productivo de la provincia de Córdoba.

Con este fin, el programa propone realizar un concurso para seleccionar hasta cinco entidades con capacidades de llevar a cabo diversas actividades y/o eventos de vinculación en donde se convoquen tanto a empresarios como al sector universitario, estatal y a las s*tart-ups* generando un fortalecimiento en los vínculos de estos agentes promoviendo así el desarrollo competitivo de la provincia.

Beneficiarios:

Cualquier entidad radicada en la provincia de Córdoba que realice actividades vinculadas al emprendedorismo y/o innovación podrá presentarse al concurso. Se valorizarán las entidades que cuenten con trayectoria en el área de actuación y con exitosas actividades de vinculación. Se seleccionarán 5 ganadores.

Detalles financieros:

Cada entidad beneficiaria recibiría un aporte monetario de hasta $600.000 para ejecutar al menos tres eventos en un año, de los cuales uno debe ser realizado fuera de la ciudad Capital. Dentro de los 5 ganadores, se recomienda la posibilidad de que uno de ellos tenga un perfil más social y esté focalizado en realizar acciones en el arco noroeste de Córdoba.

Se permitiría financiar hasta un máximo del 70% del evento.

El aporte máximo por evento sería de $200.000, por lo que el presupuesto máximo del programa será de $3.000.000.

El giro del dinero sería similar al empleado en los programas de emprendedorismo. Cada vez que la empresa presente un plan de acción con su respectivo presupuesto, el monto se desembolsará antes del evento con el único objetivo de financiar los costos del mismo y la entidad beneficiaria deberá rendir cuentas en el mes inmediatamente posterior a la realización del evento con el objetivo de llevar a cabo un monitoreo acabado que permita una asignación eficiente de los recursos. La falta de transparencia de los ganadores del concurso en la rendición de cuentas será penalizada.

Concurso de costos operativos para Organizaciones de Vinculación y Transferencia Tecnológica (OVTT)

Otra de las razones por la cual las Unidades de Transferencia Tecnológica no logran cumplir de manera eficiente con los objetivos para los cuales fueron creadas es la insuficiente cantidad de fondos con los que cuentan para llevar a cabo sus actividades. Por este motivo se propone otorgar un Aporte No Reembolsable a las OVTT en un equivalente al 50% de los costos operativos que efectivamente tenga cada entidad beneficiaria.

Objetivo:

El objetivo de este aporte es que las Organizaciones de Vinculación y Transferencia Tecnológica (OVTT) puedan incrementar su campo de acción logrando llegar a más agentes, tanto *start-ups*, Universidades, Empresarios y el estado.

Beneficiarios:

Serín beneficiarios del correspondiente aporte las Organizaciones de Vinculación y Transferencia Tecnológica que realicen eficientemente sus tareas de vinculación. Habrá un máximo de tres ganadores. Estos ganadores no podrán volver a presentarse mientras estén bajo los beneficios del contrato, salvo que presenten un proyecto que amerite ser evaluado por la autoridad de aplicación quien decidirá el trato pertinente.

Detalles financieros:

Similar al programa **'**Córdoba Incuba', Las OVTT que sean seleccionadas en el marco del Concurso percibirían un beneficio que consistirá en un ANR para cubrir hasta el 50% (cincuenta por ciento) de los costos operativos y administrativos anuales en que dicha entidad incurra con relación al apoyo a los Emprendedores seleccionados.

El monto máximo de financiamiento es de $500.000. Se podría aumentar el máximo hasta $600.000 para aquellas OVTT que demuestren que van a ampliar su capacidad de trabajo o que se instalen fuera del departamento Capital, siempre que el porcentaje no supere el 60% del presupuesto presentado. Este monto contingente saldrá de la Agencia.

Se realizaría un contrato por 3 años pero con desembolsos anuales (en total $1.500.000).

Observatorio del ecosistema emprendedor

El observatorio jugará un rol informativo tanto para los agentes públicos como privados que centran sus actividades en las áreas de innovación y emprendedorismo, ayudando al desarrollo e implementación de las políticas públicas necesarias para promover estos sectores.

Es necesario seguir el impacto de los programas y conocer cómo van evolucionando las capacidades dentro del ecosistema para contribuir a la generación de políticas públicas eficientes y a la correcta asignación de recursos públicos-privados.

La intención es crear un observatorio para la medición de impacto que permita evaluar el desempeño de las iniciativas orientadas al apoyo, desarrollo y crecimiento del ecosistema emprendedor. Se Intentará medir resultados y monitorear los programas que se están llevando adelante.

Para esto es necesario en primer lugar contar con una base de datos amplia con la mayor cantidad de agentes que están involucrados en el ecosistema. La información será recabada por una institución competente, a partir de las distintas organizaciones participantes. Luego a partir de esta base de datos, y mediante una difusión virtual (Facebook, Twitter) principal-

mente, se realizará una encuesta para la recolección de la información. Este estudio deberá llevarse a cabo de manera anual.

Además es de interés lograr la vinculación de la Agencia con otros organismos internacionales que tengan mediciones, de forma tal de posicionar a Córdoba como una plaza relevante en la materia.

La recopilación y análisis de los primeros datos obtenidos brindará la información sobre el estadio actual del ecosistema emprendedor, y las posteriores mediciones servirán para comparar y concluir sobre la evolución de las variables y el efecto de los programas de impulso.

El presupuesto destinado para el observatorio por parte de la agencia en su primer año de existencia es de 418 mil pesos. Desde la Agencia se deberá realizar un llamado a licitación para contratar a una institución o consocio para llevar adelante la investigación. Además el Gerente de Emprendedorismo será el responsable de que el trabajo se ejecute en los tiempos y la forma pautada.

6.4.2 Desarrollo de la etapa 2

La diferencia entre la Etapa 2 y la Etapa 1, es que se recomienda que el programa diseñado en esta etapa arranque con posterioridad al de la etapa previa. Sería recomendable que una vez que se logre operativizar el programa previo, se ponga en marcha este programa.

- **Consurso de *Venture Capital* (VC) 'Córdoba Acelera +'**

La necesidad de contar con una fuente de financiamiento de mayor volumen, surge porque si bien con el programa "Córdoba acelera" (mencionado en el apartado 7.1.4.1) se apoya en la etapa inicial a los emprendedores, puede ocurrir que en el caso de éxito de las *start-ups* tenga que emigrar con sus oficinas operativas hacia otros lugares dónde financiarse. De ocurrir este problema, se estaría fondeando inicialmente a empresas, pero no se podría retenerlas.

En vista de ello, es importante en esta Etapa 2, pensar en proveer de un monto de inversión superior a las *start-ups*. Para ello se plantea un concurso, al estilo del de Co-inversión. La ubicación de este concurso dentro de la Etapa 2 es porque se debería implementar en forma posterior a la implementación del concurso Córdoba Acelera, de manera de tomar los aprendizajes del mismo[8].

Procedimiento:

Se selecciona un cupo de fondos de riesgo que constituyan domicilio en la Provincia de Córdoba y que tengan emprendimientos con el asiento principal de sus operaciones en Córdoba. Los interesados deberán presentar su propuesta de valor a la autoridad de aplicación junto con toda la documentación pertinente.

Las entidades concursantes, serán objeto de evaluación por parte de la Autoridad de Aplicación. A tales fines, se creará un comité de selección integrado con reconocidas personalidades del ecosistema emprendedor ajeno a Córdoba. De este concurso se obtendrá un solo ganador. En las bases se debe dejar sentadas las especificaciones necesarias para poder ser elegida. A partir del presupuesto del fondo para financiar un determinado número de proyectos, el gobierno otorgará un ANR a través de un AFMF (Asistencia Financiera a Mejor Fortuna) a las aceleradoras o incubadoras ganadoras, y estas invertirán un monto igual en los emprendimientos seleccionados.

[8] Se busca aprovechar el aprendizaje a través del concurso de co-inversión.

Será necesario que el fondo y los emprendedores tengan una cuenta en un determinado banco (se sugiere Banco de Córdoba). Este ANR será transferido a la cuenta de la incubadora en un solo pago y cuando esta deba ser transferida a los emprendedores deberá solicitar la aprobación de la autoridad de aplicación. El desembolso de la AFMF deberá efectuarse en una única cuota.

Detalles financieros:

La inversión será 3:1 entre público y privado con un monto máximo de $25 millones por fondo para todo el período (se toma este nivel porque en Chile existe este mismo formato y es competencia directa con la política planteada para Córdoba).

El monto total del programa será de $25 millones para los 3 años que dure el contrato (aporte privado de $12.500.000).

Es necesario establecer contratos por 3 años, para dar certidumbre. Para la coinversión, el desembolso debería ser el monto total del contrato en el momento inicial y que lo administren los ganadores.

La inversión privada mínima creemos que debería ser de $600.000 (totalizando una inversión conjunta mínima de $2.400.000 por emprendimiento; alrededor de US$170.000) y un mínimo de 3 emprendimientos por año.

En caso de un evento de liquidación que sea superavitario para el fondo, dentro de un lapso de 10 años, (venta, transferencias de acciones, cambio del control societario), el ANR se convertirá en un préstamo, por lo que la aceleradora deberá devolver el ANR al gobierno fijando un tope máximo de devolución y aplicando algún índice de ajuste.

6.4.3 Síntesis del plan

1. Definición de los ejes de política.

2. Decreto de fomento a la innovación y emprendedorismo. Si bien se desarrolló en el trabajo, al establecerse por Ley de creación de la Agencia, se puede obviar este paso e incluir los lineamientos directamente en la ley*.

3. Creación por Ley de la Agencia de Innovación y Emprendedorismo que será la Autoridad de aplicación de los programas. Definición de su estructura.

4. Definición e implementación de los programas, según lo expuesto previamente:

- Redacción de las resoluciones para el lanzamiento de los programas.
- Redacción de las bases de los concursos.
- Determinación de los mecanismos, tanto físicos como digitales, para captar las postulaciones.
- Fijación de fechas para el desarrollo de los concursos.
- Definición de los jurados.

5. Medición de impacto a través del Observatorio.

* Se recuerda que esta propuesta fue desestimada por representantes del gobierno de la provincia.

6.4.4 Impacto del plan

El aumento en la facturación para la provincia de Córdoba, tanto directa como indirecta es de casi $570 millones, lo que permite un aumento del PBG de $372 millones y una expansión total del empleo de 720 empleados.

Todos estos efectos generan mayor recaudación para el propio Gobierno, por lo que se deben calcular esos efectos para restarlo de la inversión general. De esos cálculos se estima un aumento en la recaudación, tanto provincial como por coparticipación, de $8 millones. Esto reduce la inversión inicial del Gobierno a casi $49 millones.

Pero adicionalmente a estos efectos, existen otros producidos por estas medidas pero de más difícil cuantificación, que merecen ser nombrados:

Aprovechamiento de las investigaciones para su aplicación al mercado: tratar de seguir profundizando la transferencia de conocimiento aplicado desde los centros de investigación hacia el mercado. Si bien esta no es una idea novedosa, lo positivo de estos programas es que permitirá brindar recursos para lograr mejorar esas actividades, a la vez que también impulsa el compromiso por parte del privado de aportar fondos. Esto podría generar el nacimiento de nuevas empresas, que oportunamente podrían tomar parte de los otros programas planteados, o incluso mejorar la competitividad de las empresas existentes.

Mejoramiento de redes de contacto: Muchas empresas retardan su crecimiento o incluso mueren, por falta de relaciones. En muchos casos no existen formas sencillas de que vincularlos. Por lo que con esas políticas, se brindan recursos para extender puentes entre emprendedores, innovaciones y empresas con el objetivo de generar una red de contactos más amplia y eficiente.

Posicionamiento de Córdoba dentro de las ciudades más innovadoras y emprendedoras del mundo: La generación de este tipo de programas sin dudas coloca a la provincia de Córdoba dentro de un escenario internacional de renombre. El plan aquí planteado no es equiparable al que ninguna otra provincia Argentina esté aplicando en la actualidad y posibilitará la atracción de aceleradoras, incubadoras y emprendedores a la provincia.

Desarrollo del capital de riesgo: la gran diferenciación de esta política es que brinda incentivos a la generación de capital de riesgo, ya sea en etapas tempranas como de desarrollo. Este punto también es destacable, porque la gran diferencia con las otras provincias argentinas que están en esos temas, es que en Córdoba se implementaría un concurso para etapas más avanzadas de financiamiento, permitiendo que los emprendimientos no estén solo en su etapa inicial, sino que también puedan conseguir financiamiento para las posteriores. Esto creemos genera mayores incentivos para la radicación de las operaciones de las firmas en Córdoba.

Se debe dejar en claro que es importante seguir en línea directa los distintos programas que vaya poniendo en práctica Nación, de manera que la Agencia sea un agente facilitador de los mismos a través de la provisión de información.

Anexo A6: Emprendedorismo sectorial

En el año 2015 se crea la "Unidad de promoción activa y permanente de emprendimientos metalúrgicos: Vivero Metalúrgico", en lo que resulta una combinación provechosa entre el espíritu emprendedor y la experiencia que aportan las empresas pertenecientes a la Cámara de Industriales Metalúrgicos y Componentes de Córdoba (CIMCC).

A6.1 Nota distintiva de la Industria Metalúrgica

En la actualidad, en la Ciudad de Córdoba existen organismos e instituciones que se encuentran brindando servicios de apoyo, asistencia a rubros generales, siendo su función de gran ayuda para los emprendedores. Pero quienes se ven motivados a desarrollar un emprendimiento dentro del sector metalúrgico, deben ser personas cuyo oficio o formación tenga cierto grado de evolución específica sobre el rubro o materia metalúrgica. Esta condición, de "amor por los metales" hace que el perfil de dicho emprendedor tenga un enfoque netamente técnico, por lo cual la asistencia debe contener componentes de mayor práctica que la habitual.

A su vez, las características de la industria metalúrgica hacen que la necesidad de inversión en maquinarias y herramientas sea un impedimento para comenzar la actividad, o bien hacen que el proceso de inicialización sea más lento que el de otras industrias. Sin embargo, no podemos desconocer que la gran mayoría de las empresas nacen pequeñas, teniendo estas que lidiar con diferentes situaciones que le pertenecen a cada sector. Con relación a dicho rasgo, el Centro Tecnológico Mayor De Arteaga (FIDEIAR), con el que cuenta la CIMCC, juega un rol fundamental aportando recursos y asistencia en capacidades técnicas, diseño, prototipado en 3D y digitalización. Esto permite generar procesos de innovación, incrementando la competitividad de los proyectos para lograr los resultados buscados.

Durante su edición 2015, el Vivero Metalúrgico constató a través de los pedidos de información para participar, que había una gran demanda, y seleccionó para trabajar con:

Cinco emprendimientos en etapa inicial:

1. AFENSIS: es un sistema de detección de fallas en autopartes y otras piezas que utiliza el método de medición por resonancia acústica.
2. Mecanizados Córdoba: diseños especiales para colaborar con los trabajos de líneas de producción.
3. ALUMAC: servicio de fundición por gravedad de metales no ferrosos (aluminio, cobre) de calidad a la industria cordobesa y argentina.
4. Industrias MAGNO: producción en serie de jaulas para terneros y otros productos para el rubro agropecuario.
5. Escuela de Matricería: enseñanza personalizada y práctica del oficio.

Seis proyectos en estado avanzado (inicio prototipado):

1. Pantógrafo.
2. Sillón Odontológico.
3. Bicicleta Plegable y multifunción.
4. Accesorios de Movilidad – Bastones canadienses en aluminio.
5. Asador Portátil a gas.
6. Jaulas en serie para crianza de cerdos a campo abierto.

Cinco ideas emprendedoras para potenciar:

1. Service y reparación Integral – rubro camiones y acoplados.
2. Fabricación de módulos o depósitos móviles.
3. Reparación máquinas viales y agrícolas – seguimiento y mantenimiento preventivo.
4. Automatización de una máquina extrusora para procesar adobe.
5. Equipamiento para gimnasios.

A través de momentos fundamentales, el Vivero Metalúrgico acompaña y orienta al emprendedor a través de:

1 - Asesoría personalizada para cada proyecto, colaborando para gestionar la agenda de trabajo del emprendedor con una visión global, logrando un equilibrio en el desarrollo entre las distintas áreas de la futura empresa: producción, comercialización, finanzas, legal, etc. A su vez, coordina la disposición de otras áreas de la CIMCC para beneficio del proyecto:

- El Área de Proyecto y su UVT (Unidad de Vinculación Tecnológica) para colaborar en la formulación de proyectos y estudios de factibilidad que se requieren en la búsqueda de fuentes de financiamiento, participación de concursos, programas de emprendedorismo a nivel nacional, provincial y municipal y otros organismos.
- El Centro Tecnológico de Arteaga, para promover la innovación con asesoría en diseño y facilitando el acceso a los servicios de scanner, digitalización/impresión 3D, prototipado.
- El Área de Oportunidades Comerciales para presentar el proyecto ante la potencialidad de la Internacionalización o Intranacionalización del producto / servicio.

2 - Capacitación continua, facilitando el acceso a las capacitaciones continuas que brinda la CIMCC a todos sus asociados y brindando capacitación gratuita específica para el emprendedor del rubro metal –mecánico – industrial.

3 - Espacio físico - Primera oficina (coworking). Contar con un espacio físico se vuelve esencial en las primeras instancias para un emprendedor. La posibilidad de hacer un uso con modalidad de costo variable en vez de fija implica una gran ayuda al inicio y potencia las posibilidades al interactuar con otras personas en condiciones similares. Se ofrece al emprendedor:

- Sede Derqui 340: Box con electricidad e internet y Sala de Reuniones.

- Centro Tecnológico de Arteaga: I + D + I Estación de Diseño.

4 - Redes de contacto y vinculación. Esto es un gran aporte dentro del marco de una Cámara Sectorial.

- Networking en la red de empresas metalúrgicas y proveedores de insumos metalúrgicos.
- Un Centro Tecnológico: con servicios que se ajustan a todo tipo de emprendimiento.
- Presencia de la CMICC en el mercado local y nacional – ferias, encuentros, teleconferencias, charlas y debates sectoriales.

5 - Asistencia en I + D + I

La CIMCC entiende que la Investigación, Desarrollo e Innovación es un instrumento esencial para lograr calidad y competitividad en los productos / servicios a desarrollar. Por tal motivo se ofrece al emprendedor:

- Promover el diseño innovador mediante una estación de diseño de libre acceso al Centro Tecnológico de Arteaga.
- Realizar consultas en asesoramiento en diseño y desarrollo de nuevos productos.
- Facilitar el uso de la tecnología que posee el centro: digitalización 3D, prototipado rápido e impresión en 3D

7

EMPLEO

Experiencias internacionales de promoción de la inserción laboral juvenil a través del contrato de aprendizaje

Capítulo 7: EMPLEO
Experiencias internacionales de promoción de la inserción laboral juvenil a través del contrato de aprendizaje[1]

La inserción laboral y educativa de los jóvenes es un problema global, que de no ser abordado adecuadamente resulta en potenciamiento de su vulnerabilidad, especialmente de las mujeres, una mayor precariedad laboral futura, así como efecto desaliento. Además, en Argentina el inconveniente de los jóvenes Ni-Ni tiene una magnitud aún más importante que en países centrales. Es por ello que es preciso investigar las demás experiencias que países latinoamericanos han llevado a cabo para la inclusión laboral de los mismos.

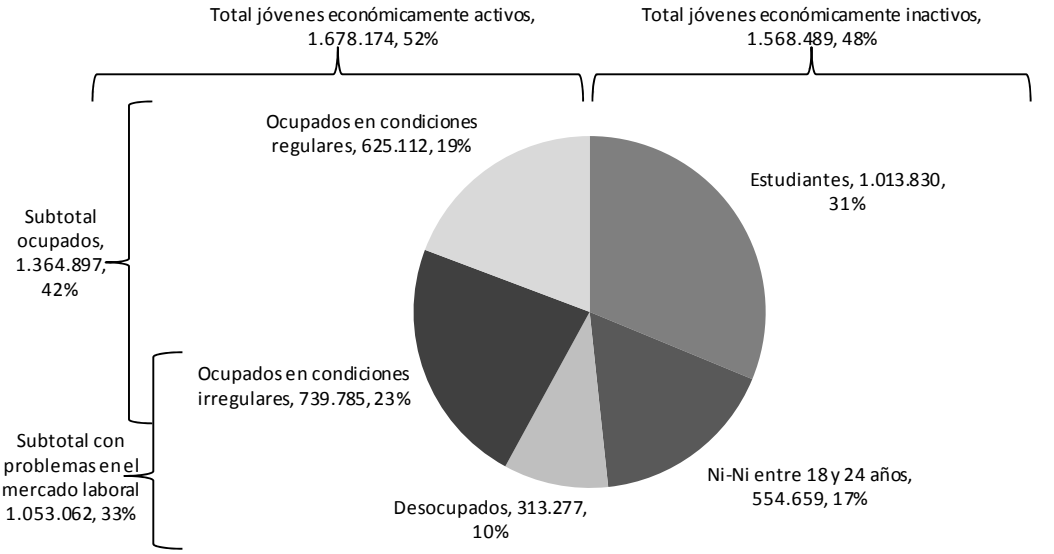
7.1 Introducción

En todos los países el mercado laboral y el sistema educativo constituyen los principales mecanismos de inclusión y progreso social. Su buen funcionamiento conduce a un mayor nivel de productividad y con ello a un fomento en el crecimiento económico. Los problemas del mercado laboral no afectan a todas las personas por igual, existiendo fuertes diferencias de género y de edad. Merece especial atención, por su singularidad, la situación de los jóvenes.

La desocupación juvenil es el triple de la desocupación de adultos: los individuos económicamente activos mayores de 24 años tienen una tasa de desocupación del 5,5%, por contraposición al 18,7% de los jóvenes (entre 18 y 24 años) económicamente activos que no consigue trabajo. Se trata de 313 mil jóvenes mayores de edad que están desocupados, según datos del segundo semestre de 2014. Su situación ha adquirido un papel preponderante en las políticas públicas a nivel mundial. En Argentina, el 54% de los jóvenes que sí están contratados (23% del total de ellos) lo está en condiciones irregulares, totalizando algo más de un millón jóvenes que presentan inconvenientes en el mercado laboral, entre la precariedad y la falta de trabajo.

[1] El presente capítulo es una síntesis de un documento desarrollado por el IIE, para el Banco de Córdoba y la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional del Gobierno de la Provincia de Córdoba, denominado “Estudio para el análisis de políticas de desarrollo del empleo y la capacitación en Argentina y el resto del mundo”.

Gráfico 7.1: Situación ocupacional de los jóvenes argentinos de 18 a 24 años de edad



Fuente: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

A nivel nacional, es posible observar un universo de cuatro millones y medio de jóvenes entre 15 y 24 años, cifra que se reduce a 3.250.000 si no se tiene en cuenta a aquellos entre 15 y 17 años, como representa el Gráfico 7.1. De esta cantidad, 1.013.830 no están activos en el mercado laboral, es decir, no trabajan y no buscan trabajar, pero estudian. Sin embargo, otros 554 mil jóvenes no estudian no trabajan y tampoco buscan trabajar. Por otra parte, 313 mil jóvenes sí buscan empleo pero no lo consiguen. Si a estos se adiciona la cantidad de jóvenes que trabaja en condiciones irregulares, es decir, sin estar registrados en el sistema de seguridad social – casi 740 mil sobre un total de 1.364.897 jóvenes ocupados – se totalizan algo más de 1.050.000 jóvenes con problemas de algún tipo en el mercado laboral[2].

En función de que esta misma temática es parte de las agendas estatales a lo largo de la región, varios países latinoamericanos cuentan con programas estables para la inserción laboral. Muchas de ellas se centran en torno a la institución del aprendizaje, que es una figura especial del derecho laboral por la cual un joven sin empleo desarrolla actividades de carácter formativo teórico y práctico en una empresa. El joven desempeña tareas y está subordinado al empleador, es decir, trabaja y percibe una compensación; sin embargo, la misma no se considera salario remunerativo en algunos países de la región. Las tareas deben tener un propósito de formación profesional. Usualmente, el Estado beneficia a aquellas empresas que toman aprendices, y establece un piso obligatorio de contratación de aprendices, así como un cupo máximo.

En particular, Brasil, Colombia y Costa Rica cuentan con iniciativas que sería posible emular en el contexto argentino y podrían ser adaptadas a las particularidades nacionales por los buenos resultados que están mostrando hasta el momento. No todos estipulan las mismas condiciones para ser aprendiz; las exigencias de formación profesional difieren entre los distintos países, por lo que se requiere un análisis particularizado.

En el caso de Brasil, los principales planes son PROJOVEM 2 y el programa Aprendiz impulsado por la Ley de Aprendizaje. El primero brinda cursos de capacitación y servicios de empleo para todos los jóvenes con bajos niveles educativos y/o bajos niveles de ingresos. El segundo,

[2] Casi todos estos jóvenes son mayores de 18 años. La cantidad de individuos menores de 18 años que experimenta problemas en el mercado laboral no supera los 60 mil.

por su parte, brinda cursos de capacitación, servicios de empleo y un impulso a la demanda laboral principalmente para los jóvenes con niveles educativos bajos. Esta política no está dirigida específicamente a los jóvenes con bajos niveles de ingresos.

Existen en Brasil ciertas superposiciones de programas nacionales con programas estaduales, tal como es el caso de los programas de primer empleo que existen a nivel nacional y en el estado de Bahía. También se dan baches en la cobertura de los programas existentes, como es el caso principalmente de la promoción de iniciativa privada a través del fomento al emprendedorismo para los jóvenes con bajos niveles de ingreso y jóvenes en riesgo, es decir, bajos ingresos y bajo nivel educativo.

En cuanto a Colombia, su programa tiene inspiración brasileña, lo cual se evidencia en su Servicio Nacional de Aprendizaje, destinado a la capacitación. Este incluye a su vez un fondo especial para la promoción de iniciativas empresariales que sean realizadas por aprendices. Al igual que el programa brasilero, el aprendizaje involucra, de acuerdo a la ley colombiana, actividades de capacitación. Otra particularidad consiste en la rareza de que no existe una cota máxima a la contratación de aprendices[3]. Lo más destacado del programa de aprendizaje de este país es que la remuneración a las tareas del joven trabajador no se considera "salario" y puede llegar a ser, según la situación, de hasta la mitad del equivalente al salario mínimo.

Costa Rica, entretanto, posee un programa que sí considera al contrato de aprendizaje como instrumento declarativo de una relación laboral, y que sí entiende a la remuneración (que en el primer año equivale igualmente al 50% del mínimo) como salario. Se distingue además ya que el contrato puede durar más de dos años y porque a la finalización de la relación laboral se produce una examinación como requisito necesario para la expedición de un Certificado de Aptitud Ocupacional. La principal razón por la que el sistema costarricense más resalta es, sin embargo, que se remonta a 1971, siendo el sistema aproximadamente tres décadas más antiguo que sus otras contrapartes latinoamericanas. Costa Rica también cuenta con un Instituto Nacional de Aprendizaje orientado al desarrollo de la capacitación de los aprendices.

7.2 Brasil

Brasil es uno de los países que ha promovido políticas de inclusión laboral de la juventud, en numerosas ocasiones discriminando por sector productivo y destinando una importante suma presupuestaria. Ello se da en el contexto de un sistema de capacitación brindado por las organizaciones que conforman el denominado "Sistema S".

El "Sistema S", creado en 1942, es un conjunto de instituciones de Servicios Sociales Autónomas[4], para-estatales[5], de cooperación con el Sector Público. Están instituidas por ley, con personalidad jurídica de derecho privado, sin fines de lucro y de interés social para suministrar asistencia o educación, financiándose principalmente con contribuciones para-fiscales obligatorias[6] que el gobierno les faculta a percibir.

[3] Con la excepción de la contratación de estudiantes universitarios bajo la modalidad de aprendizaje. De todos modos, se trata de una cota muy alta (25%) y que se puede extender mediante el pago de multas.
[4] Bautizado "Sistema S" porque entre las organizaciones que abarca se encuentran SENAC, SENAI, SENAR, SENAT, SESCOOP, SEC, SESI, y SEST, aunque también INCRA, entre otras.
[5] Instituciones autónomas de servicio social, organismos o empresas, que cooperan con el Estado pero no forman parte directamente de la Administración Pública. Se destacan las instituciones creadas por las Confederaciones Nacionales de Comercio, Industria, Transporte y Agricultura.
[6] Con contribuciones parafiscales se hace referencia a tributos brasileros incluidos en la forma tributaria llamada "contribución especial". Su recaudación es destinada al costeo de la actividad para estatal, es decir, la actividad ejercida por las entidades paraestatales.

Para llevar a cabo sus objetivos, las instituciones que forman parte del sistema cuentan con una red de escuelas, laboratorios y centros tecnológicos esparcidos por todo el territorio nacional. Brindan capacitación mediante cursos gratuitos a jóvenes participantes del programa de aprendizaje así como para sectores más vulnerables. Asimismo, hay ofertas de cursos pagos, generalmente con precios más accesibles que los ofrecidos por instituciones particulares de enseñanza. Se organizan siguiendo divisiones similares a las categorías profesionales del sistema brasilero de sindicatos.

Recuadro 7. 1: La organización sindical en Brasil

Constitucionalmente, la organización sindical de Brasil es un sistema de representación por categoría y profesión, de autonomía relativa ante el Estado[7], y confederativo: se organiza en sindicatos (asociaciones de base encargadas de las negociaciones colectivas), federaciones (compuestas por al menos cinco sindicatos, actúan a nivel estadual) y confederaciones (compuestas por al menos tres federaciones, actúan en todo el territorio nacional).

Los sindicatos de los trabajadores siguen el principio constitucional de libre asociación sindical (nadie será obligado a afiliarse o mantenerse afiliado a un sindicato) y entre para profesiones liberales, autónomos y empleados se encuentran contribuciones sindicales (obligatoria[8] independientemente de la afiliación al sindicato y equivalente a un día de trabajo al mes[9]), confederativas (solo para los trabajadores sindicalizados, con el objetivo de sanear los gastos del sistema confederativo), asistenciales (se establece por medio de la convención colectiva de trabajo para sanear los gastos del sindicato y se descuenta de la nómina salarial independientemente de que el trabajador esté afiliado, aunque tiene derecho a no pagar la contribución mediante la manifestación de su opción por una carta al empleador), y mensualidades sindicales (descuento mensual a la nómina salarial, únicamente para trabajadores sindicalizados)

Dado que la organización sindical en Brasil es bilateral (los empleadores también defienden sus reivindicaciones en sus propios sindicatos), los sindicatos de los empleadores se financian con la Contribución Sindical Patronal, prevista en el artículo 149 de la Constitución de 1988, la cual se cobra en el mes de enero de cada año de acuerdo al capital social del empleador. Están exceptuadas del pago de la contribución las micro-empresas (ME) y las empresas de pequeño porte (EPP), al igual que las entidades sin fines de lucro.

El costo laboral brasilero está compuesto por: la Contribución Sindical Patronal, que equivale al 3,3% de la nómina salarial (SENAI - 1%, SESI - 1,5%, SEBRAE - 0,6%, INCRA - 0,2%); el costo propio de la contratación de aprendices, las contribuciones patronales a la previsión social (al Instituto Nacional do Seguro Social), que corresponde a un 20% de la nómina salarial; la contribución por riesgo de accidente de trabajo (GILRAT), de hasta 3%; y el "fondo de garantía de precio de servicio" (de 8%, 2% para los aprendices). Ello suma una carga laboral de 36,8% como máximo, más el 13° salario (sueldo anual complementario), las vacaciones pagas, las licencias, etc.

Los servicios nacionales de aprendizaje rural (SENAR[10]), de transporte (SENAT), comercial e industrial (SENAC y SENAI), así como el Servicio Nacional de Aprendizaje de Cooperativismo (SESCOOP) se destinan a organizar, administrar y ejecutar en todo el territorio nacional la

[7] Con la Constitución Federal de 1988, "queda prohibida al Poder Público la interferencia y la intervención en la organización sindical", contrario a lo que sucedía hasta entonces, cuando las entidades sindicales estaban sujetas a reconocimiento y hasta intervención por parte del Ministerio de Trabajo.

[8] De acuerdo al Tribunal Superior del Trabajo (TST), ninguna contribución es obligatoria a excepción de la contribución sindical.

[9] Para el caso de los trabajadores autónomos, la contribución es del 30% del Mayor Valor de Referencia.

[10] Dado que no existe un Servicio Social Rural, de la promoción social del trabajador rural también se ocupa el SENAR.

educación de formación profesional que corresponde a cada institución. Para ello recaudan fondos de las contribuciones de las empresas sindicalizadas en los sindicatos que obran bajo la órbita de la Confederación Nacional de Comercio, Industria, Transporte y de Agricultura, de la prestación de servicios (entre ellos, de capacitación o formación profesional) y alquiler de bienes de cualquier naturaleza así como de ingresos eventuales como donaciones y legados, ayudas y subvenciones, y multas impuestas por la violación de las disposiciones legales y reglamentarias.

Los servicios sociales de los comerciantes (SESC), industriales (SESI) y de transporte (SEST) se ocupan de planear y ejecutar medidas que contribuyan al bienestar social de los trabajadores de cada rama y sus familiares, buscando lograr el perfeccionamiento moral y cívico de la sociedad, incluyendo la defensa del salario real, el incentivo a la realización de actividades productivas y la atención a problemas domésticos (nutrición, vivienda, vestimenta, salud, transporte, etc.). Se financian casi completamente por las contribuciones obligatorias (adicionales a las del SENAC, SENAI y SENAT). A los trabajadores del sector rural y de cooperativas, este tipo de servicios los brinda el SENAR y SESCOOP respectivamente, aunque cobrando una contribución adicional.

El Servicio Brasilero de Apoyo a las Micros y Pequeñas Empresas (SEBRAE) pretende brindar apoyo a los emprendedores, micro empresas y empresas de pequeño porte ya constituidas y promover las exportaciones y el desarrollo industrial del país. Con este objetivo se ocupa de planear, coordinar y orientar programas técnicos, proyectos y actividades de apoyo y de capacitación a emprendedores (en particular a las ME y EPP), en conformidad con las políticas nacionales de desarrollo.

Entre esos programas, se destacan:

EMPRETEC (Emprendedores y Tecnología): ofrecido también en Argentina por la Fundación Empretec, es un seminario de inmersión orientado a la colocación de teoría en práctica para la familiarización de los participantes con competencias comportamentales de emprendedores exitosos y la formación de vínculos comerciales.

SEBRAE mais: intenta brindar apoyos a las empresas que encuentran dificultades de planeamiento y delegación de tareas al crecer, mediante consultorías, capacitaciones, encuentros y conferencias para la implementación avanzada de gestión empresarial, la ampliación de la red de contactos de la empresa y la implementación de estrategias para estimular la innovación.

Otros: Negocio a Negocio; Educación Emprendedora en todos los niveles educativos; Agentes Locales de Innovación: reciba al SEBRAE en su empresa; SEBRATEC: Innovar en su empresa puede ser fácil; y programas on-line.

El SEBRAE igualmente se financia a partir de contribuciones adicionales pagadas por empresas que, como todas las anteriores, son recaudadas por el Departamento de Ingresos Federales de Brasil a cargo del Ministerio de Hacienda.

Con el objetivo de crear una mejor inserción laboral, a través de la "Lei de Aprendizagem" - Ley N° 10.097- del año 2000[11], se obliga a las empresas a contratar a jóvenes de 14 a 24 años de edad[12] (fijando límites según su planta profesional entre el 5% y el 15%) y matricularlos en cursos de formación profesional específicos para determinadas cualificaciones o cursos de nivel medio de educación. Se requiere que los jóvenes en cuestión frecuenten la escuela a la

[11] Modificada en 2005 por la Ley N° 11.180.

[12] O discapacitados, para quienes no rige el límite de edad. Los jóvenes de entre 14 y 18 años, cuyas vacaciones deben coincidir con sus vacaciones escolares, deben ser priorizados en la contratación y, en el caso de jóvenes entre 14 y 16 años, deben contratar por medio de su responsable legal, por ser considerados incapaces de ejercer personalmente los actos de su vida civil.

que estén matriculados, a menos que no existan escuelas de educación media en el área, casos en los cuales basta la finalización de la educación fundamental.

La excepción la constituyen las ME, EPP, empresas de menos de 7 empleados, empresas que no son parte del Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones, y organizaciones sin fines de lucro que tengan la asistencia de adolescentes y educación profesional como objetivo. Ellas no están obligadas a contratar. Sí lo están, en cambio, las empresas públicas y sociedades mixtas, que tienen la posibilidad de optar por la contratación directa mediante avisos públicos de selección.

La única posibilidad de contratación de menores en el derecho laboral brasilero es a través de la modalidad de aprendiz. Una vez celebrado el contrato de aprendizaje y hasta su finalización, para que el programa no genere mano de obra barata, el empleador no puede transformarlo en un contrato de trabajo por tiempo indeterminado. Una vez finalizado, no puede ser prorrogado ni volverse a realizar, mas sí se puede llevar a cabo la contratación regular por tiempo indeterminado.

El cumplimiento de la Ley de Aprendizaje es facilitado por el programa educacional Aprendiz Legal diseñado por Petrobras y la Fundación Roberto Marinho (FRM), contando con un Módulo Básico de 200 horas (que trata sobre temas de derechos humanos, ciudadanía, inserción digital, emprendedorismo, etc.) y un Módulo Específico sobre las habilidades específicas para el desempeño de su ocupación. Los cursos de aprendizaje son suministrados por el Servicio Nacional de Aprendizaje de la rama de actividad correspondiente, y entidades sin fines de lucro (que lo ofrecen de manera onerosa a las empresas, que son las sostenedoras financieras de todo el Programa y pagan también el sueldo del Aprendiz y en algunos casos, por la gestión laboral del Programa de Aprendizaje) o escuelas técnicas de educación media (inclusive agro-técnicas) cuando los Servicios Nacionales de Aprendizaje no puedan satisfacer la demanda local.

Un dato a destacar es que de acuerdo a la FRM, 40% de las empresas que se adhirieron al Programa no están obligadas a contratar, sino que lo hicieron por propia iniciativa. La meta de inserción para los jóvenes en el mercado laboral a partir del programa de aprendizaje es del 70%, y de acuerdo a otras fundaciones, se ha alcanzado entre el 60% y el 65% de momento. La empresa cumplidora de la ley, al invertir en el joven aprendiz, tiene la oportunidad de formar profesionales afinados con la cultura y los principios de la organización, y tiende a incorporarlo en su cuadro de trabajadores.

La jornada laboral legalmente permitida es de un máximo de 6 horas diarias, computando tanto las horas prácticas y teóricas. Esta cifra asciende a 8 horas diarias para los jóvenes que ya han finalizado la educación fundamental, también computando las horas de clase. Está permitido que los aprendices trabajen los días domingos, siempre que se garantice el descanso y la empresa esté autorizada a trabajar esos días. El trabajo nocturno, por su parte, no está permitido a los menores de 18 años pero sí a los mayores de 18 años - siempre que, naturalmente, se les remunere el adicional respectivo.

Tanto las horas prácticas como aquellas de capacitación en cursos se computan para el salario mínimo por hora, sobre el cual está prohibido realizar descuentos a excepción de las contribuciones patronales sobre el salario. El aprendiz, además del salario, tiene derecho a recibir suficientes vales de transporte para el traslado desde su residencia hacia el trabajo y viceversa, para el traslado desde la institución de aprendizaje a su residencia y viceversa, y para el transporte de la institución al trabajo o viceversa en caso de que las prácticas y clases teóricas sean el mismo día.

De acuerdo a la decisión del empleador, este podrá permitir al aprendiz acceder a los beneficios concedidos a los demás empleados que constan en los acuerdos o convenciones colecti-

vas. También tienen asegurados los derechos laborales y de seguridad social, por lo tanto, en caso de que el contrato sea rescindido anticipadamente en caso de cesación de la actividad empresarial, fallecimiento del empleador, o quiebra de la empresa, el aprendiz tendrá derecho a acceder al seguro de desempleo. Por último, el aprendiz, al finalizar y haber aprobado el programa, tendrá derecho a recibir un comprobante de fin de curso, el cual será equivalente a un certificado cualificación profesional.

El aprendizaje es fiscalizado por la "inspección de trabajo", la cual es auxiliada en la validación de los programas y tareas de coordinación por la "Secretaría de Políticas Públicas de Empleo". La información sobre las entidades de formación técnico-profesional y de los cursos de aprendizaje - previo sometimiento a normas de evaluación de competencias para verificar su aptitud - puede encontrarse en un banco de datos nacional denominado Catastro Nacional de Aprendizaje.

Existen dos modalidades de contratación: aprendizaje profesional en nivel técnico medio (la parte teórica del aprendizaje es proporcionada por una institución oferente de cursos en nivel técnico medio de educación) y aprendizaje profesional en nivel de formación inicial por Clasificación Brasilera de Ocupaciones (formación teórica destinada a una determinada y específica función) o arco ocupacional (cualificación teórica del aprendiz en un determinado grupo de ocupaciones que poseen una base técnica similar y características complementarias).

La contratación final de aprendices para el año 2013 en Brasil fue de 342.590, un 27,68% de la capacidad total potencial del país para contratar aprendices, que se estima en 1.237.760 potenciales puestos de trabajo de aprendizaje. La recaudación de todo el "Sistema S" representaba en 2013 15.332 millones de reales, es decir, 0,32% del PBI brasilero - un ascenso con respecto al 0,27% del año 2001. Del 3,3% que, como máximo, una empresa puede llegar a aportar al "Sistema S", 1 p.p. está destinado a los Sistemas Nacionales de Aprendizaje, representando estas, aproximadamente 0,0096% del PBI.

7.2.1 Otros programas en Brasil

Existen además otros programas de promoción de la inserción laboral y/o educativa en Brasil además de la Ley de Aprendizaje y las instituciones que forman parte del Sistema "S".

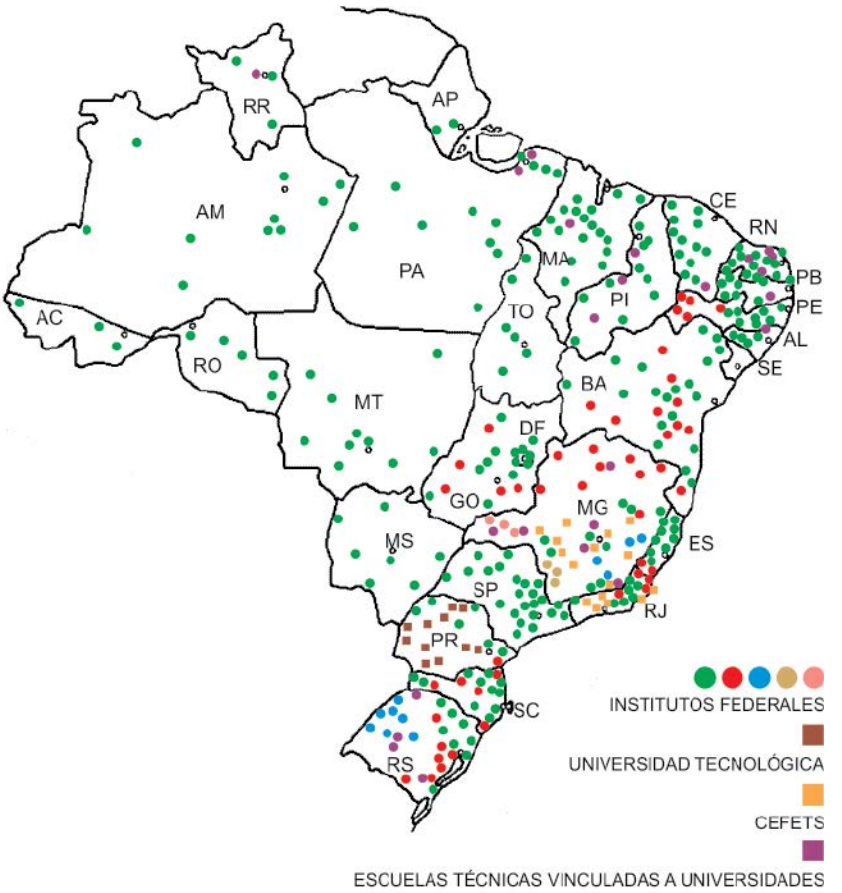
En primer lugar, EMPRETEC (Emprendedores y Tecnología) y los demás programas instituidos por el SEBRAE. En primer lugar, el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC), creado por el Gobierno Federal mediante la Ley N° 12.513 de 2011. Su objetivo es expandir, interiorizar y democratizar la oferta de cursos de educación profesional y tecnológica del país, contribuir para la mejora de la calidad de la educación media pública, y ampliar las oportunidades educacionales y de formación profesional cualificada a los jóvenes, trabajadores y beneficiarios de programas de transferencia de ingresos.

El PRONATEC está dirigido a jóvenes y adultos de 18 años o más, estudiantes de educación media de instituciones públicas (incluso los estudiantes de educación para jóvenes y adultos), trabajadores (incluyendo a agricultores familiares, silvicultores, agricultores, pescadores), y beneficiarios de los programas federales de transferencia de ingresos y los estudiantes que hayan cursado la totalidad de la educación media en escuelas públicas o en escuelas privadas en condición de becarios integrales.

Mediante cursos ofrecidos de forma gratuita (por instituciones públicas y privadas, del Sistema S y adhesión voluntaria, de educación superior, profesional y tecnológica) y financiados por el gobierno federal, distribuidos geográficamente como indica el Mapa 7.1, se estimula la participación de las personas con deficiencias en las acciones de educación profesional y tecnológicas desarrolladas en el ámbito de PRONATEC. También la participación de mujeres

responsables de la unidad familiar beneficiarias de programas federales de transferencias de ingresos, brindándoles acceso a las becas de cursos de formación.

Mapa 7.1: Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica de Brasil (Institutos Federales)



Fuente: Ministerio de Educación de Brasil.

El PRONATEC se financia mediante transferencias de la Unión Federal, de las cuales un 30% debe ser destinado a las regiones del Norte y Nordeste con la finalidad de ampliar la oferta de educación profesional y tecnológica en los lugares menos desarrollados. El Ministerio de Educación, directamente o por medio de sus entidades vinculadas, es el encargado de proporcionar los recursos a las instituciones de educación profesional y tecnológica de la red pública federal para permitir la atención a los alumnos matriculados en cada institución.

El Programa Integrado de la Juventud (ProJovem) de 2005 y de 2008 (ProJovem 2), creados por acción de las leyes N° 11.129 y 11.692 respectivamente, están dirigidos a jóvenes de entre 15 y 29 años (originalmente de 18 a 24) con el objetivo de su reinserción educativa, cualificación profesional y desarrollo humano, y alcanza, en promedio anual hasta 2013, a 803.800 de ellos. Se financia por transferencias estatales ejecutadas por el Fondo Nacional de Desarrollo de Educación (FNDE) vinculado al Ministerio de Educación.

Cuadro 7.1: Modalidades del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (Projovem)

	ProJovem Adolescente	ProJoven Urbano	ProJovem Campo	ProJovemTrabalhador
Órgano responsable	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación	Ministerio de Trabajo y Empleo
Alcance	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Financiamiento y responsabilidad en la ejecución	Cofinanciado por la Unión Federal, Estados y Municipios adheridos con los Fondos de Asistencia Social.	Transferencias del Ministerio de Educación, a través del Fondo Nacional de Desarrollo de Educación a los Estados y Municipios adheridos.	El Ministerio de Educación, por medio del FNDE, podrá firmar convenios o asociaciones con entidades de educación superior públicas para llevar a cabo el programa mediante asistencia financiera.	Transferencias de recursos asignados por el Ministerio de Trabajo y Empleo a los Estados y Municipios adheridos y acuerdos con entidades públicas o privadas sin fines de lucro.
Edad mínima	15 años	18 años	18 años	18 años
Edad máxima	17 años	29 años	29 años	29 años
Objetivo	Complementar la protección básica a la familia. Crear condiciones para una inserción, reinserción y permanencia en la escuela.	Elevar la escolaridad con objetivo a que lo jóvenes finalicen la educación fundamental, la cualificación profesional y el desarrollo de acciones comunitarias mediante diversos cursos de 3 meses de duración cada uno.	Elevar el nivel de escolaridad de los jóvenes de la agricultura familiar buscando la cualificación social y formación profesional, estimulando la finalización de estudio fundamental.	Preparar al joven para el mercado de trabajo y ocupaciones alternativas generadoras de renta por medio de cualificación profesional y social y estímulo a la inserción.
Duración del ciclo	1 año	1 año y 6 meses (2.000 horas)	2.400 horas	350 horas
Ayuda Financiera	-	R$ 100 (hasta 20 importes por beneficiario)*	R$ 100 (hasta 12 importes por beneficiario)*	R$ 100 (hasta 6 importes por beneficiario)*
Condiciones	Joven perteneciente a familia que reciba Bolsa de Trabajo (2/3) o en situación similar (1/3)	Que sepa leer y escribir y no haya concluido la educación fundamental	Residentes en el campo, que sepan leer y escribir y no hayan terminado la educación fundamental	Desempleado, miembro de familias con ingresos de hasta 1 salario mínimo, cursando o habiendo finalizado la educación fundamental o media y que no esté cursando ni haya finalizado la educación superior

Nota: *Los jóvenes no deben percibir ingresos de otros programas federales
Fuente: IIE sobre la base de la Ley Nº 11.692/08 y su Decreto reglamentario Nº 6.629/08.

Por su parte, el Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional con la Educación Básica en la Modalidad de Educación para Jóvenes y Adultos (PROEJA) fue instituido mediante el Decreto N° 5.478 de 2005 (sustituido por el Decreto N° 5.847 de 2006) y tiene por objeto aumentar la escolaridad de jóvenes de 18 años o más y adultos que no hayan concluido la educación fundamental o de nivel medio, con el propósito de superar la dicotomía entre el trabajo manual y el trabajo intelectual. Desde la creación del programa, hasta el año 2013, un promedio de 13.300 personas por año han sido beneficiadas por el mismo.

Los cursos del PROEJA destinados a la formación inicial y continuada de los trabajadores, cuentan con una carga horaria mínima de 1.400 horas, asegurando como mínimo 1.200 horas para formación general y 200 para formación profesional. Mientras que los cursos destinados a la educación profesional técnica de nivel medio cuentan con una carga horario mínima de 2.400 horas, asegurando como mínimo 1.200 horas para formación general, más la carga horaria establecida para la respectiva habilitación profesional técnica.

Cuadro 7.2: Modalidades en las que se ofrecen los cursos del PROEJA

		Educación profesional técnica de nivel medio	Formación inicial y continuada o cualificación profesional
Educación Fundamental	Integrada		1.400 hs
	Concomitante		1.400 hs
Educación Media	Integrada	2.400 hs	1.400 hs
	Concomitante	2.400 hs	1.400 hs

Fuente: IIE sobre la base del Decreto Nº 5.847/06.

Las instituciones de educación oferentes de cursos y programas del PROEJA son responsables de la estructuración de los cursos ofrecidos y de la expedición de certificados y diplomas. A su vez, los Institutos Federales pertenecientes a la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica brinda asistencia financiera de como mínimo R$100 con el objetivo de viabilizar la permanencia del estudiante en los cursos del PROEJA, al igual que una garantía de transporte y alimentación para los asistentes.

Las instituciones privadas vinculadas al "Sistema S" y las redes federales, estaduales, y municipales de educación deben implantar cursos y programas del PROEJA, poniendo a disposición como mínimo 10% de las vacantes de ingreso, eligiendo a los beneficiarios del programa de acuerdo a las directrices de cada institución educativa.

Para llevar a cabo el programa PROEJA los Estados y Municipios pueden recibir una transferencia legal automática del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB). Además, los Estados también pueden participar del programa Brasil Profesionalizado creado por la SETEC[13] para fomentar la oferta de educación profesional en los Estados.

[13] Secretaría de Educación Profesional y Técnica, a cargo del Ministerio de Educación de Brasil.

7.3 Colombia

En Colombia, la modalidad de contrato de trabajo de aprendizaje está regulada por Ley Nº 789 de 2002, mediante la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social. En la misma se define como "una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación".

El contrato puede ser por cualquier tiempo determinado no superior a dos años, y por esto el aprendiz recibe un apoyo de sostenimiento mensual por parte de la empresa, el cual no constituye salario. El mismo debe equivaler, en la fase lectiva, al 50% de un salario mínimo mensual vigente, y al 75% en la fase práctica. No obstante, en este último caso podrá alcanzar el 100% del salario mínimo cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento. También debe ser como mínimo el 100% del salario mínimo si el aprendiz fuera un estudiante universitario.

Además del apoyo mensual, la empresa se hace cargo de afiliar al aprendiz en riesgos profesionales por la ARP durante la fase práctica. En materia de salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz debe estar cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, pagado también por la empresa. Sin embargo, para los departamentos menos favorecidos de Colombia, el Gobierno incluye una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transfiere con destino al reconocimiento del pago de algunos contratos de aprendizaje.

El grupo de personas que puede celebrar un contrato de aprendizaje en Colombia es bastante amplio ya que existen varias modalidades de contrato de aprendizaje. Entre ellas se encuentran:

Estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos que establezcan prácticas directamente con empresas o con instituciones de educación aprobadas por el Estado que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos. En estos casos no habrá lugar a brindar formación académica, circunscribiéndose la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial.

Jóvenes que se encuentren cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado.

Aprendices alumnos matriculado en los cursos dictados por Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Aprendices de capacitación de nivel semi-calificado (capacitación teórica y práctica orientada a la formación para desempeños en los cuales predominan procedimientos claramente definidos a partir de instrucciones específicas, por ejemplo: auxiliares de mecánica, auxiliares de cocina, auxiliares de electricista, plomería, etc.). Para acceder a este nivel de capacitación, las exigencias de educación formal y experiencia son mínimas. Este nivel de capacitación es específicamente relevante para jóvenes de los estratos más pobres de la población que carecen de, o tienen bajos niveles de educación formal y experiencia.

Las empresas privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, y que ocupen un número de trabajadores no inferior a 15, están obligadas a vincular aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica. También están obligadas a la contratación de aprendices, las empresas industriales y comerciales del Estado y las de Economía mixta de orden Nacional, departamental, distrital y municipal. El resto de las enti-

dades públicas no están sometidas a la cuota de aprendizaje, salvo en los casos que determina el Gobierno Nacional.

La determinación del número mínimo obligatorio de aprendices para cada empresa la realiza la regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) del domicilio principal de la empresa, en razón de un aprendiz por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de diez o superior que no exceda de veinte. Las Empresas que tengan entre quince y veinte trabajadores, deben tener un aprendiz, y las empresas de menos de diez trabajadores pueden voluntariamente tener un aprendiz de formación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

También existe posibilidad de que las empresas tengan practicantes universitarios bajo la modalidad de relación de aprendizaje, en el desarrollo de actividades propias de la empresa, siempre y cuando estos no superen el 25% del total de aprendices. En el caso que las empresas obligadas a contratar aprendices no cumplan con dicha obligación, deberán en su defecto transferir al SENA una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente.

Entre las instituciones o entidades que pueden impartir la formación profesional y metódica de los aprendices se encuentran:

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Las instituciones educativas debidamente reconocidas por el Estado. Se le da prelación al SENA en los programas acreditados que brinde la entidad.

Las empresas que cumplan con las condiciones de capacitación señaladas en la ley de aprendizaje para brindarla de manera directa.

Las demás que sean objeto de reglamentación por parte del Consejo Directivo del SENA.

Adicionalmente a la creación del contrato de aprendizaje, se creó mediante la misma ley y en relación al SENA, el Fondo Emprender, que es una cuenta independiente y especial adscrita al SENA, administrada por esta entidad y cuyo objeto exclusivo es financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices o practicantes universitarios. Dicho fondo se rige por el Derecho Privado y su presupuesto está conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje, por los aportes del presupuesto general de la nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, de la banca multilateral, de organismos internacionales y de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

También mediante la misma ley, se crearon los Apoyos de Sostenimiento “del presupuesto general de la entidad”. A ellos va destinado el restante 20% de la monetización de las cuotas de aprendizaje, y tiene las siguientes asignaciones específicas:

Apoyo de sostenimiento durante las fases lectiva y práctica de los estudiantes del SENA que cumplan los criterios de rendimiento académico y pertenezcan a estratos menos favorecidos.

Pago de la prima de la póliza de seguros que se establezca por el Gobierno Nacional para estos alumnos durante la fases lectiva y práctica.

Elementos de seguridad industrial y dotación de vestuario, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

7.3.1 Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA

El SENA es el sistema institucional más importante de la formación para el trabajo en Colombia, tanto desde la perspectiva de su cobertura poblacional como de la masa de recursos financieros que involucra. (Guerrero, 2005). Fue creado en el año 1957 mediante el Decreto-Ley Nº 118 inspirado en el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil. Actualmente está regulado por la Ley Nº 119 de 1994 mediante la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje.

Se trata de una institución pública de orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia. Su misión es cumplir con la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

La principal fuente de ingresos del SENA es la contribución que se imponen de manera obligatoria a las empresas, cuyo valor es del 0,5% de los salarios y jornales mensuales para las empresas públicas y del 2% para las empresas privadas. El monto total de ingresos del SENA proveniente de esta fuente oscila anualmente entre el equivalente a US$350 millones y US$400 millones, dependiendo del ciclo económico y de la tasa de cambio, llegando a representar el 80% de los ingresos totales de este organismo. Otros ingresos provienen de:

Ingresos corrientes, provenientes de fuentes relativamente convencionales como son la venta de bienes y servicios producto de actividades de formación y servicios tecnológicos.

Ingresos por donaciones de terceros.

Los aportes patronales al Fondo de la Industria y de la Construcción (FIC): estos ingresos corresponden a los aportes que, además de los parafiscales, realizan los empleadores de la industria de la construcción al SENA para reemplazar los ingresos por aprendices que no son contratados dada la inestabilidad de la nómina de esta industria. Con estos ingresos el SENA cubre los costos de formación de nueva mano de obra para el sector de la construcción.

La monetización de la cuota de aprendices, que se genera cuando los empleadores no cumplen (parcial o totalmente) con la cuota de aprendices que por ley deben contratar, y pagan al SENA un salario mínimo legal vigente por cada aprendiz que no fue contratado. Cabe resaltar que de estos ingresos, el 80% se destina al Fondo Emprender, y el 20% restante es para apoyos de sostenimiento a los alumnos de bajos recursos.

Los recursos de capital, que se refieren a los rendimientos financieros, producto de la administración financiera de los fondos y las disponibilidades de tesorería, así como a los provenientes de la venta de activos de la entidad.

7.4 Costa Rica

Desde el año 1971, los contratos de tipo “aprendizaje” también existen en Costa Rica. En dicho año fue promulgada la Ley de Aprendizaje (Ley N° 4.903). En la misma se establece el contenido del contrato: ocupación materia de aprendizaje, duración, jornada y horario de trabajo, salario, lugar y condiciones en que el aprendiz realizará su formación práctica, entre otros.

El contrato debe ser realizado por escrito en donde el empresario emplea uno o más aprendices, por medio del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), en las etapas productivas de su

formación y se compromete al pago de un salario mensual. Mediante el contrato, el aprendiz se obliga a prestar servicios al empleador y este a proporcionarle a aquel los medios que faciliten su formación profesional metódica. A este tipo de contratación, al ser laboral, se le aplica toda la normativa del Código de Trabajo y sus leyes conexas.

La edad para el ingreso al aprendizaje es entre los quince y los veinte años. Adicionalmente, para ingresar a los cursos del INA deben reunirse los requisitos de salud, escolaridad mínima[14] o preparación equivalente y pruebas de selección que establece el Instituto.

El aprendizaje se puede organizar de una de las siguientes formas:

Formación alterna: cuando se combinan periodos de formación en centros o etapas lectivas con periodos de aplicación práctica o de etapas productivas en las empresas.

Formación práctica en las empresas: cuando el INA lo decida, el aprendizaje se realizará directamente en las empresas. El INA determinará cuándo los aprendices, previamente a su incorporación a las empresas, deban recibir en centros una formación básica en las ocupaciones de que se trate.

La empresa debe pagar al aprendiz un salario equivalente, en el primer año, al 50% del salario mínimo, en el segundo, al 75%, y en el tercero el 100% del salario mínimo. Además, debe girar al INA una suma igual al monto pagado a los aprendices en el primer año y una tercera parte del monto pagado a los aprendices en el segundo año, para destinar al fondo de becas de los aprendices. Dicho fondo se utiliza para brindar subsidios a los aprendices, cuando el caso lo amerite, en el primer y segundo año de aprendizaje.

Al finalizar un ciclo completo de aprendizaje, el aprendiz debe someterse a una evaluación reglamentada por el INA, procurando dicha Institución que participen representantes de los empleadores y de los trabajadores o sus sindicatos si los hubiere. Luego de aprobadas tales evaluaciones, el INA expide un Certificado de Aptitud Profesional (CAP) para la respectiva ocupación.

Respecto a la obligatoriedad de contratar aprendices por parte de las empresas, la Ley establece que los empleadores de todas las actividades económicas que ocupen a veinte o más trabajadores deben, a solicitud del INA, contratar en las ocupaciones que requieran aprendizaje, según la lista publicada por el INA, un número de aprendices equivalente al 5% del total de trabajadores ocupados en sus empresas. Las empresas que utilicen menos de veinte y más de diez trabajadores deben contratar, a solicitud del INA, por lo menos a un aprendiz.

En el caso en que la empresa no cumpliese con la obligación de contratar aprendices debe pagar una compensación al INA, por cada periodo fiscal o fracción en que se mantenga la omisión, por una suma no menor al costo total del aprendizaje del alumno o de los alumnos asignados a la empresa durante un año. Este pago no sustituye el aporte del 1,5% para la financiación del INA que se menciona a continuación.

7.4.1 Instituto Nacional de Aprendizaje - INA

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es un ente de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Creado en el año 1965 mediante la Ley Nº 3.506, su finalidad es promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo.

[14] El nivel mínimo de escolaridad está fijado por el INA de acuerdo a las características de cada ocupación aunque tomando como base el sexto grado de escuela primaria o preparación equivalente

La fuente principal de financiamiento del Instituto Nacional de Aprendizaje son contribuciones que se imponen de manera obligatoria a las empresas. Se establece que los patrones particulares de todos los sectores económicos deben pagar un 1,5% sobre el monto total de los salarios brutos pagados, siempre que ocupen en forma permanente por lo menos a cinco trabajadores. También deben aportar la misma proporción las empresas autónomas, semiautónomas, y las empresas del Estado.

De este tipo de contribuciones están exentas las municipalidades, instituciones públicas de educación superior, juntas de protección social y las instituciones educativas o de beneficencia de carácter privado, que carezcan de propósito de lucro.

Entre otros ingresos del INA se encuentran:

Los aportes de otros programas o instituciones gubernamentales.

Los ingresos por concepto de venta de productos, explotación de bienes y prestación de servicios a nacionales o extranjeros, generados por el Instituto como actividad ordinaria de sus programas de capacitación y formación profesional, conforme con el reglamento interno que al efecto se promulgará.

Los préstamos internos o externos.

Los legados, donaciones y herencias que se acepten.

El monto total de las contribuciones pagadas por las empresas es recaudado por la Caja Costarricense de Seguro Social mediante su propio sistema de recepción de cuotas y los entrega mensualmente al Instituto Nacional de Aprendizaje, el cual le reconoce luego los costos que generó ese servicio.

7.5 Análisis, recomendaciones finales y lineamientos de políticas propuestos

Los tres programas analizados comparten elementos y difieren en algunas otras cuestiones. Los planes de Colombia y Costa Rica cuentan con entidades públicas dedicadas a la formación de los aprendices. En cambio, en Brasil se trata de instituciones privadas. Brasil exige además que se pague el salario mínimo por hora (por lo que existiendo la posibilidad - en los jóvenes que ya han completado su educación - de trabajar 8 horas diarias, la remuneración mínima es igual a la de un trabajador por otra modalidad), en Colombia y Costa Rica permiten, en ciertos casos, un pago equivalente al 50% del salario mínimo que además, en Colombia no tiene carácter de “salario”.

Es importante destacar que el programa costarricense de aprendizaje es el más antiguo, por ser sancionado por la Ley N° 4.903 del año 1971. No obstante, aunque su ley de aprendizaje corresponde al año 2000, los Servicios Nacionales de Aprendizaje brasileros datan de la década del cuarenta.

Lo que es común a todos los casos es la obligatoriedad de realizar cursos de formación, dondequiera que se lleven a cabo y que tienen cierta condición educativa como prerrequisito (ofreciendo en algunos casos la posibilidad de acreditar la matriculación y cursado en entidades que provean esa educación). A los fines de financiarlo, existe un sistema fiscal o parafiscal, que permite recaudar los fondos necesarios para el sistema de aprendizaje.

Sobre todo, es obligatoria en todos los países estudiados la contratación de aprendices, exceptuándose asimismo en todos ellos a las empresas más pequeñas de esta obligación. Existe una cota mínima y una máxima, con la excepción de Colombia en esto último. Los contrastes y puntos en común entre todos los países están detallados en el Cuadro 7.3.

Cuadro 7.3: Leyes de Aprendizaje en Brasil, Colombia y Costa Rica

	Brasil	Colombia	Costa Rica
Leyes involucradas	Lei da aprendizagem Nº 10.097 de 2000 Decreto Federal Nº 5.598 de 2005	Ley Nº 789 de 2002	Ley de aprendizaje Nº 4.903 de 1971 Ley orgánica del INA
Duración del contrato	Máximo 2 años	Máximo 2 años	De 1 a 4 años
Edad objetivo	De 14 a 24 años	Más de 14 años	De 15 a 20 años
Condición Educativa	Estar cursando la educación de nivel medio o haberla terminado	Primaria completa o nivel educativo semejante: saber leer y escribir	Educación primaria o la requerida por el INA según la formación profesional requerida
Formación teórico-práctica	Sí	Sí	Sí
¿Deben realizar curso de Formación Profesional?	Sí	Sí, si la formación es fuera de la empresa	Sí, si la formación es fuera de la empresa
Formación Teórica	Fuera de la empresa	Dentro o fuera de la empresa	Dentro o fuera de la empresa
¿Qué instituciones brindan la formación fuera de la empresa?	Servicios Nacionales de Aprendizaje Entidades Sin Fines de Lucro Escuelas Técnicas	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) Instituciones educativas reconocidas por el Estado Entidades de formación reguladas por el SENA	INA

	Brasil	Colombia	Costa Rica
¿Estas entidades son de orden público o privado?	Los Servicios Nacionales de Aprendizaje son personas jurídicas de derecho privado	El Servicio Nacional de Aprendizaje es un organismo público	El INA es un ente público
¿Quién Financia la Formación?	Servicios Nacionales de Aprendizaje: las empresas mediante las contribuciones al Sistema S. ESFL: acuerdos con las empresas	SENA: contribuciones de las empresas (2%) Instituciones educativas del Estado: presupuesto público Instituciones privadas: pago de cuotas Capacitación en la firma: recursos de las empresas	INA: 1,5% sobre salarios pagados por las empresas de más de 5 empleados 1,5% de las instituciones autónomas, semi-autónomas y del Estado Aportes del Estado
¿Están obligadas las empresas a contratar aprendices?	Sí	Sí	Sí
¿Qué empresas están obligadas a contratar aprendices?	Todas las empresas, salvo las micro empresas y empresas de pequeños porte	Todas las empresas de más de 15 empleados, salvo las empresas del rubro construcción	Empresas de más de 20 empleados
¿Cuánto debe pagar la empresa como salario al aprendiz?	Como mínimo, el salario mínimo por hora, tanto las teóricas como las prácticas	50% del salario mínimo para las horas lectivas y 75% del salario mínimo para las horas prácticas (NO es un salario sino un estímulo)	50% en el primer año 75% en el segundo año 100% en el tercer año
Cota mínima de contratación	5% del personal que requiere formación profesional	1 aprendiz por cada 20 empleados o fracción mayor a 10.	5% de los empleados
Cota máxima de contratación	15% del personal que requiere formación profesional	No tiene	5% de los empleados

Fuente: IIE.

Entre las principales cuestiones que Argentina podría considerar extraer de las experiencias de los países vecinos, se encuentra la seriedad con la que se aborda la política de inserción laboral-educativa para jóvenes, lo cual se refleja en las importantes asignaciones presupuestarias que, en comparación, destina Brasil, por ejemplo. Brasil además cuenta con un sistema diferenciado de regulación de la educación técnico profesional, una para cada tipo de actividad, en lugar de únicamente una institución para todas las categorías económicas (INET). Ello no implica que no se deban unificar los estándares de calidad de la educación sino al contrario.

A pesar de que este capítulo trata sobre propuestas para la sanción de un nuevo programa, es importante resaltar que la República Argentina ya tiene una ley de aprendizaje, la ley Nº 25.013 sancionada en 1998. Su población objetivo está constituida por los jóvenes de 16 a 28 años que no han trabajado nunca, o que sí han trabajado pero no poseen empleo en la actualidad ni han mantenido una relación laboral con su potencial empleador a través de un contrato de aprendizaje. Las relaciones de aprendizaje pueden contratarse por 2 a 12 meses, extensibles por otros 6 meses más. Pueden trabajar hasta 40 horas semanales (con excepción de los jóvenes de 16 y 17 años que pueden laborar un máximo de 36). Esta ley es detallada con más profundidad en el Capítulo 8.

De acuerdo a la mencionada ley, las empresas argentinas no están obligadas a contratar. Sin embargo, por ser una característica común a todos los países vecinos, parece apropiado incluir la "obligatoriedad" como una cualidad fundamental de la contratación de aprendices en un programa nacional de aprendizaje. Esto, sin embargo, no debe limitarse a la mera prescripción de una exigencia sino que debe ser respaldada por un diseño estructural y una planificación que aumenten la conveniencia de contratar aprendices, de modo que la obligación se limite a actuar como un respaldo a una contratación que debe ser motivada por otros incentivos. El ejemplo de ello es cómo en otros países las empresas contratan aprendices por encima de la cota mínima o incluso estando exceptuadas de la obligación de contratarlos. En definitiva, se trata de generar el compromiso del sector privado en la ayuda para lograr una solución conjunta.

Otra cuestión importante es que entre los incentivos para la contratación de los aprendices se encuentra la competencia y solvencia técnica de los mismos, porque ello tiene impacto en la productividad. Como muestra la experiencia latinoamericana, un sistema de aprendizaje precisa una adecuada estructura de formación a la altura de las circunstancias.

Una propuesta de aprendizaje para la República Argentina como la del Capítulo 8 debería incluir, a su vez, un trato equitativo para quienes sean discapacitados, así como para aquellos aprendices que residan en zonas donde la formación técnico-profesional a la que nos referimos sea completamente inaccesible. A su vez, es imprescindible avanzar en la articulación del sector público y el sector privado. Ello, por su naturaleza, no puede ser inmediato sino procesual y paulatino, pero es necesario dar inicio a una política de largo plazo con estos propósitos.

Entre las modificaciones que podría realizar Argentina para implementar un sistema similar a los reseñados, se encuentran: la flexibilización de las tareas a realizar dentro de la empresa, el rango etario de los posibles participantes (edad máxima de 24 en lugar de 28 como en la actualidad), la ya mencionada incorporación de una cota mínima de contratación de jóvenes, la modificación de la jornada laboral según la condición de asistencia laboral del trabajador, la incorporación de una cláusula que impida la deserción escolar, la incorporación de un artículo que indique un pago mínimo equivalente al Salario Mínimo Vital y Móvil (pero con la posibilidad de que sea equivalente al 75% del mismo cuando la tasa de desempleo supere cierto umbral - por ejemplo, del 10%), la incorporación de la exigencia de cursos de formación pro-

fesional, brindados gratuitamente o exigiendo vacancias a las instituciones que los proveen (financiados con contribuciones adicionales a las empresas).

Asimismo se propone un programa de becas para la inserción laboral, impulsado por el gobierno nacional. Sin embargo, sería de adhesión voluntaria de las provincias a través de la modalidad de ley-convenio. Posee la ventaja de poder implementarse mediante decreto, sin necesidad de modificar la ley que regula el contrato de trabajo de aprendizaje. De esta manera se lograría retirar de la población desempleada, al menos momentáneamente, a varios jóvenes argentinos.

8

JUVENTUD

Promoción del empleo juvenil en Argentina

Capítulo 8: JUVENTUD
Promoción del empleo juvenil en Argentina[1]

Un alto nivel de empleo es una variable fundamental para el desarrollo inclusivo y el mantenimiento de la cohesión social. En el marco de oportunidades internacionales favorables para generar entornos productivos competitivos; aumentar la inserción laboral, revitalizar la lucha contra la informalidad del trabajo y articular estas iniciativas con el sector privado son políticas que pueden redundar en beneficios para el conjunto de la sociedad.

8.1 Introducción

Así como un sistema educativo desarrollado, un mercado laboral dinámico también conduce a un incremento de la productividad y, en consecuencia, al crecimiento económico. El trabajo provee al asalariado no únicamente de remuneración, sino que le permite adquirir capital intangible: la capacitación. La misma se acumula de manera incremental, permitiendo al individuo seguir participando del mercado del empleo, de modo que a mayor grado de experiencia laboral se corresponde una mayor probabilidad de obtener un nuevo empleo. Por lo tanto, impulsar la inserción laboral acarrea externalidades positivas a largo plazo, colaborando en la reducción de desigualdades no solamente económicas, sino también, por ejemplo, de género.

A la generación de empleo va asociada la tarea de convertir el empleo en trabajo "de calidad", lo cual se vincula con la productividad de las empresas. En este contexto, y el de un panorama nacional e internacional que amenaza con el problema de la falta de dinamismo, la informalidad y la precariedad del empleo juvenil son dos de los problemas estructurales de la Argentina. En el combate contra los mismos, se puede identificar la conformación de una matriz de políticas nacionales y provinciales tendientes a brindar mejores condiciones laborales y educativas -sobre todo destinadas al segmento de los jóvenes en situación vulnerable- en busca de una mejor inserción en el sistema laboral y en el sistema educativo, paralelamente con un aumento en el registro de los empleados del sistema de seguridad social.

En los últimos años, la cantidad de población ocupada ha disminuido a nivel nacional, aunque ha aumentado a nivel provincial. Sin embargo, tanto en Córdoba como a nivel país se ha producido un empeoramiento de la calidad del trabajo: aumentó la informalidad y la participación de los cuentapropistas dentro de la población ocupada. Esta precarización laboral viene acompañada del aumento del "efecto desaliento"[2] y del estancamiento de la tendencia decreciente de la informalidad que había comenzado en 2003 (en torno al 33% de asalariados informales y 49% si se considera también a los trabajadores informales no asalariados, es decir, cuentapropistas sin calificación profesional y trabajadores familiares sin remuneración), lo cual podría indicar la ineficacia de las últimas iniciativas de esta índole o su insuficiencia en un contexto internacional dificultoso, una economía estancada, elevada judicialización de las relaciones laborales y alta carga tributaria en el empleo.

[1] El presente capítulo es una síntesis de un documento desarrollado por el IIE, para el Banco de Córdoba y la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional del Gobierno de la Provincia de Córdoba, denominado "Estudio para el análisis de políticas de desarrollo del empleo y la capacitación en Argentina y el resto del mundo".

[2] El efecto desaliento se produce cuando las personas desempleadas, luego de intentar insertarse en el mercado laboral sin éxito por mucho tiempo, deciden dejar de buscar trabajo, pasando a formar parte (para las estadísticas nacionales) de la población no económicamente activa. Es decir, dejan de ser desempleadas al dejar de buscar activamente trabajo. La similitud entre la caída en la tasa de ocupación (Población ocupada/Población total) y la caída en la tasa de actividad (Población económicamente activa/Población total) revela un posible aumento del efecto desaliento.

Esto impacta notablemente sobre la juventud, cuyo nivel de desocupación (el 18,8% de los individuos de entre 15 y 24 años) triplica a la desocupación de adultos (5,5%) y cuyas condiciones de contratación son irregulares o precarias en un tercio de los casos -entre sujetos económicamente activos. Esta situación adquiere especial trascendencia a partir de sus consecuencias, en tanto que las circunstancias laborales afectan su posibilidad de llevar a cabo estudios primarios, secundarios o superiores.

Este capítulo abordará las posibilidades de inserción y capacitación para jóvenes en el mercado laboral y las políticas para su promoción, articulándolo en razón de las particularidades de la provincia y la coyuntura nacional.

8.2 Los jóvenes Ni-Ni

Existe un conjunto de jóvenes que por alguna razón no estudian ni trabajan, denominados "jóvenes Ni-Ni", los cuales a causa de su alto número constituyen un problema a nivel continental. Siguiendo a Ballester et al. (2013), esto conlleva un problema en dos direcciones. Por un lado, se limita el desarrollo y el crecimiento económico potencial del país y la sociedad en su conjunto al no poderse aprovechar el potencial capital humano que se puede generar en cada uno de ellos. Por otro, se refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza, generando más presiones sobre la inequidad distributiva, por razón de que los excluidos del sistema educativo y laboral condicionan involuntariamente a sus descendientes al deber estos pasar por las mismas circunstancias.

Cuadro 8.1: Cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan en Argentina por categoría de edades. Segundo semestre de 2014

	Cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan*	Porcentaje**
Entre 15 y 24 años	890.051	19,50%
Entre 15 y 17 años	125.513	9,40%
Entre 18 y 24 años	764.538	23,60%

Nota: *La cantidad de jóvenes que no estudia ni trabaja incluye tanto a los que no trabajan y no buscan trabajar (inactivos) como a los que no trabajan pero buscan trabajar (desempleados). El resto del capítulo, al hacer referencia a jóvenes Ni-Ni, no tomará en cuenta a los jóvenes que buscan activamente empleo.
** Los porcentajes están calculados sobre el total de jóvenes dentro del grupo etario respectivo.
Fuente: IIE sobre la base del EPH-INDEC.

La mayor cantidad de jóvenes Ni-Ni, tal como indica el Cuadro 8.1, se ubica entre los jóvenes de 18 y 24 años, es decir los que ya deberían haber terminados sus estudios secundarios. Más de la mitad de los jóvenes de esa franja etaria, ciertamente no estudia debido a que ha finalizado sus estudios secundarios o habiéndolo hecho, no ha continuado con estudios superiores. Entre ellos se cuentan más de 764 mil jóvenes que además de no estudiar, no trabajan.

Cuadro 8.2: Condición de actividad de jóvenes entre 18 y 24 años en Argentina según si estudia o no. Segundo semestre de 2014

	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
Estudia	12,60%	3,10%	31,20%	46,96%
No estudia	29,40%	6,50%	17,10%	53,05%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Los jóvenes Ni-Ni inactivos, que hemos definido como aquellos que no asisten a establecimiento educativo alguno, no trabajan ni pretenden trabajar, constituyen el grupo de mayor vulnerabilidad. Además, se trata de un segmento poblacional aún más importante en Argentina que en países centrales. En este conjunto, la participación de mujeres duplica a la de varones, parcialmente por la existencia de madres jóvenes que deben dedicarse al cuidado de sus niños. De todos modos, esta participación sobre el total se ha reducido levemente en los últimos años.

La proporción de Ni-Ni es muy dispar entre regiones. Mientras que en Gran Buenos Aires es de 17,7% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de solo 8,9%. La región Pampeana presenta las tasas más bajas excluyendo a Ciudad de Buenos Aires (14,1% para toda la región), siendo La Plata la ciudad dentro de la región pampeana con la tasa más baja, con 10,5% de jóvenes en esta situación. La región del país que presenta la mayor tasa es la del Noreste Argentino, llegando en 2014 al 24% con Gran Resistencia como el grupo de localidades que presenta la tasa máxima de todos los aglomerados encuestados (34,4%). El Gran Córdoba, por su parte, se ubica por debajo del promedio nacional con 14,5% de jóvenes que pertenecen a la categoría Ni-Ni, por encima del promedio provincial de 13,4%.

8.3 Mercado laboral en la provincia de Córdoba y Gran Córdoba

La provincia de Córdoba cuenta con 3.308.876 habitantes, esparcidos en 165.312 km^2, aunque gran parte se localizan principalmente en su ciudad capital homónima, la cual contiene a 1,3 millones de personas. La provincia está constituida por veintiséis departamentos y presenta una gran heterogeneidad en cuanto a la estructura de los mercados laborales de cada uno de ellos. El departamento de Capital presenta la tasa de actividad más alta de la provincia (68,1%) seguido por los departamentos adyacentes (Colón, 65,5% y Punilla 64,2%). La performance también es buena en General Roca, General San Martín, Juárez Celman y Río Cuarto en el sur y sureste y en San Justo (66,1%) en el este. Los departamentos de Pocho (47,5%) y Minas[3] (41,7%) en el noroeste resaltan por sus bajos rendimientos en materia de actividad, debiendo destacarse que son a su vez las circunscripciones con mayores porcentajes de jóvenes Ni-Ni (superiores al 30%).

La informalidad es uno de los principales problemas de la provincia, dado que el 40,6% de los asalariados no cuenta con aportes jubilatorios, nivel que se encuentra por encima de la media nacional (33,7%). La tendencia también se agrava hacia el noroeste, siendo los departamentos de aquella región los que tienen menores tasas de empleo y mayores niveles de informalidad.

A pesar de ello, la informalidad se ha reducido desde 2008, cuando alcanzaba el 50%. De manera similar, la tasa de ocupación y la tasa de actividad también vienen aumentando (en mayor medida la tasa de actividad, lo cual provoca que las estadísticas indiquen un aumento del desempleo). Es decir, se ha producido un aumento en la cantidad de personas que desean trabajar -a contramano de la tendencia nacional a su disminución- que ha sido absorbido solo en parte por el aumento de la demanda de trabajadores.

[3] Minas posee además la menor tasa de empleo de la provincia: 39,1%. La mayoría de los departamentos posee una tasa superior al 50%.

8.4 Planes de inserción laboral juvenil en Argentina

En un principio, tanto el diseño como la implementación de programas, inicialmente de orientación asistencial y más adelante dirigidos a la inserción laboral y educativa, estuvieron en manos del gobierno nacional. Con posterioridad, las provincias complementaron dicha tarea creando programas propios buscando paliar las disparidades regionales de la composición de la población desempleada. De esta manera, en la actualidad ha quedado conformada una matriz de políticas nacionales y provinciales tendientes a brindar mejores condiciones laborales y educativas -sobre todo destinadas al segmento de los jóvenes en situación vulnerable- en busca de una mejor inserción en el sistema laboral y en el sistema educativo, y al mismo tiempo un aumento en el registro de los empleados en el sistema de seguridad social.

A nivel nacional, la gestión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social está constituida por cuatro líneas: la Red de Servicios de Empleo, que a través de acciones de orientación e intermediación laboral a lo largo de 580 oficinas de empleo brinda asistencia personalizada e impulsa el trabajo registrado desde 2005; la Red de Formación Continua, que promueve la incorporación y mejora de las instituciones de formación profesional, perfeccionando infraestructura de capacitación y contenidos curriculares a través del fortalecimiento de la gestión institucional, la formación docente, el diseño de currículas y materiales didácticos y el registro de las instituciones en la Red; los Servicios de Capacitación y Formación, que brindan cursos de oficios que articulan las necesidades de formación de los trabajadores ocupados y desocupados en articulación con la demanda de los sectores productivos para mejorar la empleabilidad; y los Servicios de Promoción de Empleo, que establecen y desarrollan mecanismos de inserción laboral asistida, para que los trabajadores más vulnerables preserven su empleo u obtengan uno.

Bajo esta línea conceptual, los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se integran en el Plan Integral de Más y Mejor Trabajo, que pretende generar las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, desarrollar las capacidades y competencias de los trabajadores y promover el diálogo social y entre niveles de gobierno como fundamento de la acción pública, de modo de insertar en el mercado laboral a trabajadores desocupados en empleos de calidad.

Entre esos programas se destacan las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, que consisten en prácticas en ambientes de trabajo con cursos de formación y tutorías y una ayuda económica de entre $500 y $2.000 al trabajador. No se establece una relación laboral entre la persona beneficiada y la empresa, pero esta tiene la posibilidad de incorporarla después de finalizada la práctica (de un mes como mínimo y seis como máximo -doce para organismos públicos-) a través del Programa de Inserción Laboral, que ofrece incentivos económicos a empresas u organismos públicos que decidan aumentar su dotación de personal.

Entre los planes de inserción laboral para población vulnerable, se encuentra el Programa de Inserción Laboral (PIL) a nivel nacional, que cofinancia el gasto salarial de la empresa con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Programa Primer Empleo (PPE) en la Provincia de La Pampa, y el Programa de Formación e Inserción para el Trabajo (FIT) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para la inserción laboral con independencia o no de la existencia de una situación de vulnerabilidad, están vigentes a nivel nacional: el programa Aprendiendo a Emprender (AE) de capacitación y asesoramiento de jóvenes para que emprendan sus propios proyectos; Empleo Independiente (EI) de tutorías y asesoramiento financiero para iniciar un emprendimiento; y el Seguro por Desempleo, que busca contrarrestar la caída abrupta de ingresos generada por la pérdida involuntaria del empleo, reducir el desaliento y la desocupación de larga duración y ayudar a buscar y seleccionar un nuevo trabajo. A nivel provincial, el Programa Primer Paso

(PPP) de la Provincia de Córdoba ofrece a los beneficiarios capacitación y entrenamiento en un ambiente laboral, en tanto que el plan Iniciar, que subsidia a las empresas que contraten jóvenes que pasen por su primera experiencia laboral (independientemente del nivel de ingresos del mismo o de su familia) está en vigencia desde 2012 en la provincia de Mendoza.

En cuanto a la inserción educativa para población vulnerable, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) están destinados a la parte de la población en situación vulnerable, ingresantes o estudiantes avanzados de carreras universitarias o tecnicaturas. Con independencia de la vulnerabilidad social, se pueden encontrar el plan de tutorías Becas Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FINES) a nivel nacional, y los planes Becas Académicas y 20/30 en las Provincias de Córdoba y San Luis respectivamente, que aportan contribuciones dinerarias no remunerativas.

Para la inserción tanto educativa como laboral, se ha implementado una serie de planes para la población vulnerable: PROG.R.ES.AR, que apoya a jóvenes Ni-Ni en la continuidad y finalización de los estudios obligatorios y en vivir experiencias laborales en un ambiente de trabajo, a nivel nacional; el Seguro de Capacitación y Empleo, que brinda apoyo a desocupados en la búsqueda activa de empleo, para la actualización de sus competencias laborales, inserción en empleos de calidad y la finalización de la enseñanza obligatoria, a nivel nacional; y el programa Estrategia Joven en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que ofrece tutorías a lo largo del proceso de educación, formación e inserción laboral.

Asimismo existen planes orientados a la inserción educativa y laboral con independencia de los niveles de ingresos, los planes Jóvenes con Más y Mejor Trabajo[4] a nivel nacional y por medio de convenios con municipios (con cursos, talleres y sumas de dinero no contributivas tendientes a incentivar al finalización de estudios de los jóvenes y a formarlos para el ingreso al mundo laboral) y Confiamos en Vos en la provincia de Córdoba, con similares prestaciones, objetivos y segmento objetivo.

Los programas, que se encuentran analizados en detalle en el "Estudio para el análisis de políticas de desarrollo del empleo y la capacitación en Argentina y el resto del mundo" del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, están reseñados en el Cuadro 8.3.

[4] Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y PROGRESAR son programas no incompatibles de características similares: están orientados a la inserción laboral de jóvenes de 18 a 24 años de edad. Guardan algunas diferencias, no obstante: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es prorrogable por dos años desde el momento de su incorporación, no requiere naturalización para los extranjeros sino únicamente residencia permanente en el país, finaliza al acceder a ayudas económicas previstas en otros programas sociales (salvo pensiones contributivas y pensiones no contributivas otorgadas en razón de la discapacidad de su titular) y depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (no ANSES). Sin embargo, la principal diferencia es que PROGRESAR tiene en cuenta las condiciones económicas del beneficiario y su grupo familiar, para dirigirse específicamente a los sectores vulnerables. Además, si bien ambos programas se caracterizan por un encarrilamiento hacia la inserción tanto educativa como laboral, PROGRESAR pone el foco en lo primero y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en lo segundo.

Cuadro 8.3: Comparación de planes de inserción laboral juvenil en Argentina

Programa	Vigencia	Destinatarios objetivos	Rango etario	Objetivo	Prestación	Organismo responsable
Nacional						
Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR)	2014-actualidad	Jóvenes desempleados (o con empleo informal) en situación vulnerable y con los estudios obligatorios incompletos	18-24 años	• Finalización la escolaridad obligatoria • Inicio o facilitación de la continuidad de una educación superior • Experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo	Suma de dinero no contributiva y mensual	Administración Nacional de la Seguridad Social
Programa Nacional Becas Bicentenario para Carreras Científicas y Técnicas (PNBB)	2008-actualidad	Jóvenes en situación vulnerable con el nivel secundario completo y aspirantes a carreras universitarias, tecnicaturas y profesorados científico técnicos de carreras estratégicas	• Ingresante: hasta 27 años • Alumno nuevo avanzado: hasta 35 años • Alumno renovante: sin límite de edad	• Inclusión educativa en el nivel superior • Aumento de egresados en carrearas prioritarias • Aumento en rendimiento y permanencia en los estudios superiores	Suma de dinero no contributiva y mensual	Ministerio de Educación de la Nación
Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU)	1996-actualidad	Jóvenes en situación vulnerable con el nivel secundario completo y aspirantes a carreras universitarias no incluidas en el PNBB	hasta 35 años	• Inclusión educativa en el nivel superior • Aumento de egresados en carreras • Aumento en rendimiento y permanencia en los estudios superiores	Suma de dinero no contributiva y mensual	Ministerio de Educación de la Nación
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	2008-actualidad	Jóvenes desocupados y con el estudio obligatorio incompleto	18-24 años	• Inclusión social y laboral para jóvenes • Finalización de los estudios formales obligatorios • Experiencias de formación y entrenamiento para el trabajo • Inicio de una actividad productiva de manera independiente	• Cursos de formación profesional • Cursos de apoyo a la empleabilidad e integración social • Talleres de apoyo a la búsqueda de empleo • Certificación de estudios formales obligatorios y de competencia laboral • Generación de emprendimientos independientes	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

					• Suma de dinero no contributiva	
Seguro de Capacitación y Empleo	2006-actualidad	Personas desocupadas (o con empleo informal) en situación vulnerable o mayores a 25 años con el estudio obligatorio incompleto	Mayor a 18 y menor a 25 en caso de haber finalizado los estudios formales	• Finalización de estudios primarios y/o secundarios • Profesionalización del Trabajo Doméstico • Entrenamiento para el trabajo en el sector público, privado y ONGs • Apoyo para la inserción laboral en el sector público, privado y ONGs • Apoyo a Programa Empleo Independiente	• Actividades de formación profesional y capacitación laboral • Orientación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo, orientación al trabajo independiente • Entrenamiento para el trabajo en el sector público, privado y ONGs • Programa Empleo Independiente • Suma de dinero no contributiva	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Acciones de Entrenamiento para el Trabajo en Empresas	2006-actualidad	Trabajadores desocupados participantes de programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*	Mayores a 18 años	• Mejorar las condiciones de empleabilidad • Contribuir al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas	• Suma de dinero no contributiva y mensual • Experiencia práctica en una empresa • Co-financiamiento del costo de entrenamiento por el MTEySS.	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Programa de Inserción Laboral, Línea Promoción del Empleo Asalariado en el Sector Privado	2006-actualidad	Trabajadores desocupados y participantes de programas del Ministerio*	Sin especificar	• Inserción Laboral • Fomento del desempeño en oficios o emprendimientos individuales	• Parte del salario correspondiente a la contratación es pagado por MTEySS durante un plazo máximo de 6 meses.	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (Plan FINES)	2008-actualidad	A jóvenes y adultos mayores 18 años con la educación obligatoria incompleta	Mayores a 18 años	• Finalización de los estudios primarios y secundarios destinado a jóvenes y adultos	• Régimen de cursada que atiende las necesidades de cada uno de los estudiantes • Entrega de un título oficial con validez nacional	Ministerio de Educación de la Nación
Aprender a Emprender	2012-actualidad	Jóvenes que buscan elaborar sus proyectos de negocios	18 y 35 años	• Capacitar y asesorar a jóvenes en forma gratuita, para aprender los conceptos y prácticas que implican ser un emprendedor en términos de	•Cursos y seminarios gratuitos. •Capacitación docente •Charlas informativas con empresas	Ministerio de Industria

				actitudes y aptitudes • Inclusión social • Igualdad de oportunidades	•Formación Básica para Emprendedores (FBE) •Taller de Elaboración de Plan de Negocios (TEPN)	
Empleo Independiente	2010-actualidad	Trabajadores desocupados que buscan elaborar sus proyectos de negocios	Sin especificar	• Preparar a los trabajadores para conducir su propio negocio	•Financiamiento el capital inicial y la asistencia técnica para poner en marcha el emprendimiento •Curso de gestión empresarial •Tutoría personalizada para la formulación y presentación del proyecto. •Tutorías de seguimiento periódicas durante el primer año de funcionamiento del emprendimiento. •Suma de dinero no contributiva y mensual los primeros meses	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Mendoza						
Programa Iniciar	2012-actualidad	Jóvenes desempleados (o empleados informalmente) y con educación obligatoria completa	18-25 años	• Inclusión laboral de jóvenes que terminaron el secundario • Experiencia laboral • Promoción del empleo formal juvenil	•Subsidio en el salario del joven a las empresas	Dirección General de Educación de Gestión Estatal
Ciudad Autónoma de Buenos Aires						
Becas Media	2008-actualidad	Jóvenes estudiantes de las escuelas de nivel medio de gestión estatal y de los Bachilleratos Populares dependientes del Ministerio de Educación del Gobierno de la CABA y en situación vulnerable	Sin especificar	• Garantizar el acceso, permanencia, reingreso y promoción de alumnos de escuelas de nivel medio de vulnerabilidad socioeconómica	• Beneficio anual que corresponde al salario mínimo, vital y móvil que se paga en dos cuotas a lo largo del año	Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Becas para Estudio de Educación Superior	2006-actualidad	Jóvenes estudiantes ingresantes de las carreras de Formación Docente, Técnica Superior y Artística que cursen en institutos de nivel superior de CABA en situación vulnerable (sin	Sin especificar	• Facilitar el acceso y garantizar la permanencia de estudios de nivel superior a estudiantes en situación vulnerable	• Suma de dinero no contributiva y mensual	Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

		empleo)		• Promover la excelencia en los estudios de educación superior • Promover la equidad educativa •La inclusión laboral de las personas en situación vulnerable y con problemáticas de empleo •La orientación laboral y el apoyo en la búsqueda del mismo •La formación y la capacitación laboral •Incentivo económico, financiero y técnico para el desarrollo de unidades productivas		
Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT Joven)	2004-actualidad	Personas desocupadas (u ocupadas informalmente) en situación vulnerable	Mayor a 18 años		• Capacitación en Oficios •Espacio de tutorías • Formación y capacitación laboral • Suma de dinero no contributiva	Ministerio de Desarrollo Social
Estrategia Jóven	2008-actualidad	Jóvenes desempleados con estudio secundario incompleto o completo pero sin el nivel superior	16-29 años	• Inserción laboral de jóvenes • Inclusión educativa de jóvenes • Finalización de enseñanza obligatoria de jóvenes • Facilitar transición desde la escuela al mercado laboral de jóvenes	• Tutoría a lo largo del proceso de educación, formación e inserción laboral	Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno
Córdoba						
Programa Primer Paso (P.P.P.)	1999-actualidad	Jóvenes desempleados y sin experiencia laboral relevante	16-25 años	• Facilitación de la transición desde la escuela al mercado laboral • Inserción laboral de jóvenes	• Capacitación y entrenamiento en ambientes de trabajo de empresas o empleadores privados	Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional
Programas de Becas Académicas - Universitarias y de Educación Superior	2012-actualidad	Jóvenes egresados del nivel secundario, desempleados (o empleados informalmente) que se inscriban en carrera del nivel superior de sectores productivos priorizados	Sin especificar	• Inclusión y promoción al nivel superior de estudiantes de mejores promedios • Ingreso, permanencia y egreso a carreras estratégicas • Formación de recursos calificados	• Suma de dinero no contributiva y mensual	Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional

Confiamos en Vos	2014-actualidad	Jóvenes desocupados y con el estudio obligatorio incompleto en situación de vulnerabilidad	14-24 años	• Inclusión social de jóvenes desempleados • Inclusión educativa de jóvenes con la educación obligatoria incompleta • Promoción de emprendimientos juveniles	• Cursos de formación profesional • Actividades culturales y deportivas • Suma de dinero no contributiva y mensual y un kit educativo	Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional
San Luis						
Plan Educativo 20/30	2013-actualidad	Jóvenes de San Luis con la educación primaria completa y la educación secundaria incompleta	20 a 30 años	• Finalización de estudios secundarios	• Suma de dinero no contributiva y mensual • Los estudiantes matriculados recibirán el título de Bachiller con Orientación en Economía y Gestión de las Organizaciones	Ministerio de Educación - San Luis
La Pampa						
Primer Empleo	2004-actualidad	Jóvenes desocupados (en los seis meses anteriores) sin experiencia laboral relevente	18-26 años	• Inserción laboral de los jóvenes • La formación de recursos humanos para las industrias y los comercios	• Becas de capacitación, herramientas y conocimientos • Un primer empleo formal en empresas privadas • Las empresas recibirán aportes del Gobierno para la contratación y formación de jóvenes • Incorporar recursos humanos calificados	Ministerio de Producción
Buenos Aires, Córdoba y Mendoza						
Jóvenes con Futuro	2007-2012	Jóvenes desempleados con el estudio secundario incompleto, sin formación profesional acreditada y sin experiencia laboral significativa.	18 a 24 años	• Orientación e inducción al mundo del trabajo y a la formación específica para cada puesto	• Formación, prácticas laborales, orientación profesional y apoyo a la búsqueda de empleo. Suma de dinero no contributiva y mensual	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Fuente: IIE.

8.5 La figura del aprendizaje en Argentina

La figura legal del contrato de aprendizaje, creada por la Ley N° 24.465, existe en Argentina desde 1995, época en la que se eximía a los contratantes de pagar las contribuciones patronales para este tipo de contratos. En 1998 adquirió carácter laboral mediante la Ley N° 25.013, que además dispuso que la finalidad del contrato de aprendizaje sea la formación teórico-práctica de los jóvenes aprendices. En 2008 se aumentó la edad mínima para ser parte de la relación laboral, a través de la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Asimismo, desde la resolución N° 170 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad se regula el régimen de crédito fiscal (establecido en 1980 por la Ley Nº 22.317) para los establecimientos industriales que tengan organizados cursos de educación técnica propios o en colaboración.

Recuadro 8.1: El contrato de aprendizaje según la ley de 1998

De acuerdo a la Ley N° 25.013, el contrato de aprendizaje debe celebrarse con jóvenes de 16 a 28 años, requiriéndose autorización de los padres, responsables o tutores para celebrarlo con los individuos de 16 o 17 años de edad. Asimismo se establece que el aprendiz debe recibir una formación teórico-práctica, que el contrato debe realizarse por escrito, que la duración debe ser de tres meses a un año, que el aprendiz tiene derecho a recibir un certificado de finalización del aprendizaje una vez finalizada la relación laboral, y que la jornada laboral (contando tanto tareas teóricas como prácticas) no puede superar las 40 horas semanales. Los jóvenes de 16 y 17 años no pueden exceder las 36 horas semanales y las 6 horas diarias (o 7 en caso de distribución desigual de las horas diarias en la semana).

Existe un límite a la cantidad de contratos de aprendizaje que puede celebrar una empresa y es del 10% sobre la cantidad de contratados por tiempo indeterminado, en tanto que las cooperativas y empresas de servicios eventuales no pueden contratar aprendices. A su vez se imponen algunas otras restricciones adicionales sobre el empleador: debe avisar al aprendiz la fecha de finalización de contrato 30 días antes de la misma y, si no cumple con las disposiciones de la ley que regula el contrato de aprendizaje (edades, capacitación, duración del contrato, extinción sin justa causa), el mismo pasa a ser un contrato de trabajo por tiempo indeterminado.

A diferencia de lo que sucede en Brasil, las empresas no están obligadas a contratar aprendices ni a matricularlos en un curso profesional por fuera de la empresa, de acuerdo a la legislación vigente. Las Instituciones de Formación Profesional (IFP), así como las escuelas técnicas de nivel medio y las instituciones de educación superior no universitaria están reguladas por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). En el caso de las instituciones públicas, es este organismo el encargado de proveer el financiamiento a través de los fondos asignados al Ministerio de Educación[5].

Sin embargo, las IFP (que componen la Red de Formación Continua mencionada previamente) brindan formación continua y profesional de manera gratuita a personas desempleadas y trabajadores. En este caso, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creador de las

[5] El Ministerio de Educación se encuentra además asesorado por el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CoNETyP), encargado de aconsejar al Ministerio y conciliar intereses de los actores sociales y sectores productivos: para ello tiene una representación tripartita compuesta por representantes del sector estatal, el sector empleador y el sector trabajador. Bajo este marco se llevan a cabo los Foros Sectoriales, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios e instituciones de ciencia y tecnología, y por personas de reconocida trayectoria en las materias pertinentes, con el propósito de identificar las carencias formativas en el mundo productivo, ordenar las ofertas formativas correspondientes, tender puentes eficaces para el desarrollo de políticas de empleo y asegurar la pertinencia productiva de la lógica del mundo educativo.

IFP, ofrece formación a los docentes de estos cursos, material didáctico, diseño de los planes de estudios y fortalecimiento de la gestión institucional de dichas entidades. Adicionalmente al financiamiento otorgado por este Ministerio al INET, existe un Fondo Nacional para la Formación Técnico Profesional, creado mediante la Ley de Formación Técnico Profesional, al que se destina como mínimo un 0,2% del presupuesto anual consolidado del Sector Público Nacional.

El financiamiento de la Educación Técnico Profesional se enmarca en el monto del presupuesto que se destina a educación, $45.669,70 millones, 5,5% del PIB (de acuerdo a la Ley de Educación debe destinarse 6%). De esos fondos, $2.605,5 millones (5,7%) se destinan al INET, el cual los asigna a gastos en personal, bienes de consumo, bienes de uso y transferencias, y servicios no personales.

Por otra parte, las empresas deben realizar una contribución de 1,5% sobre el salario bruto de sus empleados (que varía entre 0,9% y 1,1% en el caso de las contribuciones patronales reducidas) al Fondo Nacional de Empleo creado mediante la Ley N° 24.013 en 1991, creado con los objetivos de fomentar el empleo productivo, la inserción laboral, la formación profesional y la transferencia de personas ocupadas en actividades de baja productividad e ingresos a otras de mayor productividad. El Fondo además se financia una contribución del 3% del total de las remuneraciones pagadas por empresas de servicios eventuales, a cargo de dichas empresas, y con los recursos provenientes de las partidas que asigne anualmente la Ley de Presupuesto, los recursos que aporten las provincias y municipios en virtud de los convenios celebrados para la instrumentación de esta ley y otros ingresos[6].

Las políticas de promoción de la Educación Técnico Profesional también involucran la creación de los Consejos Provinciales de Educación Técnica y Trabajo, impulsados por el CoNETyP en 16 de 23 provincias argentinas. En Córdoba, el Consejo Provincial es un ámbito de participación para la formulación y coordinación de las políticas y estrategias jurisdiccionales en materia de educación técnica profesional de nivel medio y superior y de la formación profesional, a los efectos de fortalecer, en términos de calidad y pertinencia, la formación técnico profesional de los jóvenes y adultos y su enlace con el mundo productivo. Cumple funciones similares al CoNETyP, aunque con jurisdicción solo dentro de la provincia de Córdoba y sin representantes de los empleadores ni los trabajadores, sino puramente estatales. Un Consejo Asesor de carácter *ad hoc*, no obstante, colabora en la conciliación de intereses, la vinculación de las necesidades de capacitación, la educación técnico-profesional y las tecnologías con el mundo laboral, está compuesto por tres representantes provenientes de los sectores empresariales, de los trabajadores, de las asociaciones intermedias, centros comerciales, sociedades rurales, federaciones, y de las asociaciones gremiales de educación, conforme las necesidades.

[6] Donaciones, legados, subsidios, subvenciones, rentas provenientes de inversiones, actualizaciones, intereses, cargos o multas originados en infracciones a las normas la Ley N° 24.013, saldos no utilizados de ejercicios anteriores, y recursos provenientes de la cooperación internacional en la medida que fueren destinados a programas, acciones y actividades generadoras de empleo y de formación profesional.

Mapa 8.1: Provincias que cuentan con Consejos Provinciales de Educación Técnico-Profesional

Fuente: IIE sobre la base de Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

Asimismo, la Comisión Federal de Educación Técnico Profesional, integrada por representantes *ad honorem* de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designados por las máximas autoridades jurisdiccionales respectivas, tiene el propósito de garantizar los circuitos de consulta técnica para la formulación y el seguimiento de los programas federales orientados a la aplicación de dicha ley, en el marco de los acuerdos del Consejo Federal Educación.

8.5.1 Formación profesional

La ampliación del sector informal del mercado laboral de las últimas décadas, la mayor frecuencia de las subcontrataciones, las nuevas tecnologías que exigen el manejo de maquinarias y la constante adaptación de las habilidades para su conducción, son factores que contribuyeron ampliamente a flexibilizar las habilidades y capacidades requeridas para las ocupaciones.

Para obtener un trabajo decente no solo se requiere de una buena calificación del trabajador sino también de un buen nivel de instrucción y capacitación, es decir que no cuente solo con un certificado de calificación sino también con las capacidades necesarias para llevar a la práctica su conocimiento. Dominar un oficio no garantiza un trabajo: la obsolescencia de las calificaciones se ha acelerado a raíz de los rápidos cambios tecnológicos. Esta relativamente nueva matriz de trabajo implica un cambio de foco de atención desde las calificaciones hacia las competencias.

El concepto de competencia hace referencia a un conjunto de saberes y atributos (únicos por su indisociabilidad del contexto individual y social) que los trabajadores deben poner en práctica para resolver problemas laborales. Debido a que su acepción incluye tanto la acción como el conocimiento, podría ser vista como un conjunto de capacidades y habilidades que se ubican en una posición intermedia entre los extremos de los saberes teóricos y las habilidades prácticas.

Las competencias presentan la característica de que sus propiedades deben adaptarse constantemente para resolver los problemas concretos que surgen de manera cotidiana en el mundo laboral. A diferencia de la calificación, la competencia no se manifiesta en un simple título de educación formal, sino que va más allá de ello y abarca el ejercicio de aplicación de conocimientos en circunstancias críticas, para resolver problemas en la práctica. Se aplican tanto conocimientos previos como experiencias prácticas en un ambiente de trabajo. Esto implica, que para que un individuo esté capacitado, requiere de la conjunción de la educación formal y del aprendizaje del trabajo y eventualmente de la educación no formal.

Particularmente, en mercados de trabajo en donde existen altos niveles de desempleo, las competencias pueden dividirse en dos: competencias de empleabilidad (capacitan al individuo en la búsqueda de empleo de calidad) y competencias tecnológicas, interpersonales, de comunicación, entre otras.

Especialistas aconsejan programas de estudio dinámicos, una medición de las competencias por medio de organismos independientes de la institución de enseñanza con la participación de los actores del mercado de trabajo. Para las competencias generales básicas, sostienen que se requiere la educación formal mínimamente de diez años para estar capacitado en la captación de los problemas del mundo real y poder resolverlos en la dirección correcta.

Las competencias más específicas, las técnico-profesionales, se deben adaptar al contexto cambiante en el que se desempeñan. Eso implica que el currículo del curso de formación profesional no puede ser desarrollado exclusivamente por una entidad educativa. Se debe incluir en su formulación la participación de los actores de los lugares de trabajo y las organizaciones empleadoras.

Es por este motivo que la incorporación del joven aprendiz al ámbito laboral mediante un convenio con las empresas, resulta de mucha ayuda a la hora de llevar a la práctica la formación técnico-profesional brindada en una institución. En el mismo sentido, la primera inserción laboral de los jóvenes sería más productiva tanto para ellos como para las empresas si contaran con este tipo de competencias y el hecho de brindar cursos de formación profesional de calidad y competencia con el sector productivo nacional es una buena ayuda para lograr dicho objetivo.

8.5.2 Entidades de formación profesional en Argentina

Entre las entidades capaces de brindar cursos de formación profesional, acordes a los requerimientos del sistema productivo nacional para la capacitación de los aprendices, se encuentran todas las instituciones de educación técnico profesional reguladas por la Ley de Educación Técnico Profesional y que reciben ayuda económica del Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Por otro lado se encuentran las instituciones fortalecidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Los cursos de capacitación brindados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de las instituciones a las que apoya son totalmente gratuitos para todas las personas que deseen realizarlo. Por otro lado, el INET regula la educación técnica de nivel medio, las cuales pueden ser públicas o privadas, y en este último caso requieren una contraprestación

adicional. Lo mismo sucede con las instituciones de educación superior no universitaria y las instituciones de formación profesional.

Recuadro 8.2: Instrumentos creados para la mejora de la educación técnico profesional

El Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional es la instancia de inscripción de las instituciones que pueden emitir títulos y certificaciones de Educación Técnico Profesional. Está integrado por las instituciones que incorporan las provincias, conforme a la regulación reglamentaria correspondiente. La información que brinda el registro permite diagnosticar la situación de cada provincia y llevar a cabo planes de mejora que se apliquen con prioridad a escuelas que demanden un mayor esfuerzo de reconstrucción y desarrollo y fortalecer las instituciones existentes buscando alcanzar los criterios y parámetros de calidad.

El Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones es la nómina exclusiva y excluyente de los títulos y/o certificaciones profesionales y sus propuestas curriculares que cumplen con las especificaciones reguladas por esta ley para la educación técnico profesional. Su propósito es evitar la duplicación de titulaciones y certificaciones referidas a un mismo perfil profesional, y evitar que una misma titulación o certificación posea desarrollos curriculares diversos que no cumplan con los criterios mínimos de homologación.

Por su parte, el Proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones establece los estándares que define el Consejo Federal de Educación para la homologación en el orden nacional de certificaciones de formación profesional, de títulos técnicos medios y de técnicos superiores.

A su vez, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica cuenta con el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y el Proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones. Los tres son instrumentos importantes que permiten garantizar una mejor formación y el reconocimiento de estudios, de certificaciones y de títulos de calidad equivalente.

Es necesario que la formación profesional que se brinde a los aprendices, con el objetivo de aumentar su productividad en las actividades laborales, esté dirigida a satisfacer las necesidades del sector productivo argentino y cuente con la respectiva acreditación de los Ministerios de Educación y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

8.6 Análisis: aspectos a mejorar

En la última década el Estado ha jugado un papel importante en las políticas de mercado de trabajo, en una búsqueda constante de articular el empleo con la actividad productiva. Los principales problemas y limitaciones de la política de empleo se refieren a cuestiones propias de la dimensión institucional y social: a la falta de normas y leyes adecuadas, la trasparencia estadística, la ausencia de cuadros técnicos en el nivel local, la gran dispersión de las intervenciones públicas en los territorios, la falta de articulación entre áreas de gestión nacionales, provinciales y municipales, la falta de compromiso y comprensión social de las políticas, la insuficiente capacidad burocrática, entre otras cosas.

La política de empleo tiene tres pilares fundamentales: los servicios públicos de empleo, la formación profesional y el desarrollo económico local. Es de suma importancia contar con una adecuada coordinación entre estos, en los que participan diferentes niveles de administración pública, en consonancia con otros actores privados, sociales, académicos. Para lograr una estrategia consistente y permanente, se necesita la armonía y conexión adecuada entre estos actores.

Asimismo, es trascendental avanzar en materia legislativa, para respaldar las políticas implementadas con normativas y leyes y no solo resoluciones como viene sucediendo en Argentina. También se necesita de un equipo básico consistente, con capacidad operativa para acortar al mínimo el tiempo entre el diseño y la implementación de políticas públicas. Un ejemplo de esto, se plasma en la creación del Programa de Seguro y Capacitación de Empleo (marzo de 2008) que requirió más de un año para lograr su implementación efectiva (mayo-junio de 2009).

Por otra parte, habría que pensar en mecanismos alternativos de financiamiento y lograr que la fuente de algunas políticas sean recursos genuinos, como podrían ser asignaciones específicas por ley, así como lograr actualizar los montos asignados de manera automática.

La articulación público-privada requiere de determinadas condiciones que resultan imprescindibles para lograr una armonía entre las partes e impactar de manera positiva en la sociedad: reglas formales e informales, incentivos para cooperar, voluntad política de quienes detentan poder e influencia sobre el sistema institucional y confianza entre los diversos actores involucrados.

Este sistema integrado de programas nacionales, cuenta con el apoyo de las Oficinas de Empleo para lograr una mejor implementación de las políticas, adecuado al contexto sociocultural de cada región. No obstante, no todas las Oficinas de Empleo han alcanzado el mismo nivel de desarrollo ni homogeneidad en las prestaciones. No existe aún suficiente experiencia local para abordar temas de empleo y la implantación de una estrategia territorial requiere tiempo, recursos y competencias específicas que sean capaces de desplegar los actores locales con ayuda del gobierno central. Es necesario profundizar los diagnósticos territoriales mediante estudios y relevamientos. Las oficinas de empleo podrían contar con un potencial no desarrollado aún para la toma de decisiones laborales, empresariales y administrativas locales.

No solo es menester una mejor articulación entre los distintos niveles, sino también intranivel, mediante, por ejemplo un interlocutor específico en el Ministerio de Trabajo entre las áreas del gobierno. Por lo tanto, coordinar mejor con otras áreas de la administración central constituye un elemento importante: el Ministerio de Educación, del que dependen los Institutos de Formación Profesional; con Desarrollo Social, para la mejor gestión de programas complementarios; con Producción, para el fortalecimiento de los entramados productivos; con Relaciones Exteriores, para monitorear el impacto laboral del comercio exterior, entre otras posibilidades. Al mismo tiempo, los ámbitos provinciales y municipales están subordinados a las decisiones emanadas del nivel central de gobierno, un gran desafío es el de mejorar y profundizar la articulación de políticas en este nivel, para que las iniciativas no lleguen separadas y dispersas a los territorios.

El problema de la articulación de políticas entre niveles se hace patente con el programa nacional Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el programa Confiamos en Vos de la Provincia de Córdoba. Si bien comparten los mismos objetivos y actividades[7], el programa cordobés - lanzado seis años más tarde, en 2014 -, está apuntado a beneficiar a aquellos jóvenes que no fueron alcanzados por la iniciativa nacional; especialmente, los jóvenes de 14 a 18 años, que se encontraban excluidos de aquella. La doble acción, empero, es evidencia de duplicación de costos fijos, lo cual implica una mala asignación de recursos.

Otra cuestión importante que se concluye a partir del análisis de políticas públicas, es que entre las políticas de inserción social, se denota que los incentivos para nuevas contratacio-

[7] La principal diferencia radica en que Confiamos en Vos incluye actividades culturales y deportivas. Sin embargo, ambos buscan la terminalidad educativa y ofrecen cursos de formación profesional, soporte para gestionar un microemprendimiento y la posibilidad de trabajar en una empresa.

nes contiene un espacio vacío: el segmento de jóvenes con el estudio obligatorio incompleto. Por lo tanto, en esta dirección deberían ir las nuevas políticas públicas a desarrollar en los próximos años. No obstante, la capacitación y formación profesional es un ítem que no debe dejar de tenerse en cuenta a la hora de idear un programa de inserción laboral.

En cuanto al contrato de trabajo de aprendizaje, su uso en la práctica es bastante limitado, debido a los requisitos formales que se deben cumplir para poder celebrarlo. La principal restricción es que debe existir una real capacitación por parte de la empresa y que el empleador debe probar. Esto implica que el aprendiz debe llevar a cabo tareas bien específicas y no de carácter general.

Es decir, que para que se configure el contrato de aprendizaje es necesario que el dependiente desarrolle actividades específicamente encaminadas al aprendizaje, a incorporar conocimientos técnicos específicos necesarios para la realización de determinada tarea. Esto no se da cuando la figura encubre la realización de tareas generales que requieren solamente una práctica elemental, y la imposibilidad de que el contratado pueda realizar tareas un poco más generales desincentiva al sector privado a utilizar esta modalidad de contratación.

8.6.1 Financiamiento de los programas de inserción laboral juvenil

Un análisis del financiamiento de las instituciones encargadas de regular y de llevar a cabo los cursos de formación profesional revela que el movimiento de dinero que se produce en los Servicios Nacionales de Aprendizaje en Brasil es bastante mayor que el movimiento que existe en Argentina. Mientras que en Brasil existen cinco instituciones que brindan servicios de formación profesional conformadas como servicios sociales autónomos, el ingreso de una de ellas, el SENAC, es de 2.025,7 millones de dólares. Por su parte, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica argentino recibe como transferencia del Ministerio de Educación aproximadamente 320,9 millones de dólares.

Es decir, mientras solo una de las instituciones de servicios nacionales de aprendizaje de Brasil destina 10 dólares por persona a la formación profesional, el INET de Argentina destina solo 7,4 dólares por persona. Además, en Brasil existen otras instituciones que brindan formación, como escuelas técnicas, entidades sin fines de lucro con objetivos de asistencia a adolescentes, y otras, que no están incluidas dentro del "Sistema S"[8].

8.7 Lineamientos de políticas recomendados a partir de una evaluación de la experiencia brasilera

En Brasil, los Servicios Nacionales de Aprendizaje de cada categoría económica datan de la década del cuarenta. El SENAC, por ejemplo, creado en el año 1946, tuvo un ingreso anual de 4.767,9 millones de reales en 2014. Esto era 2.025,7 millones de dólares. Esta institución, así como el resto de los servicios nacionales de aprendizaje, brindan cursos gratuitos dirigidos a los sectores sociales más vulnerables, aunque también brindan cursos pagos para el perfeccionamiento profesional de los trabajadores. Entonces los ingresos totales de las entidades provienen principalmente de las contribuciones del 1% sobre el salario bruto de todos los trabajadores, y como fuente secundaria, los ingresos generados por la prestación de servicios. En 2014, los ingresos provenientes de las contribuciones obligatorias fueron de 2.433 millo-

[8] El "Sistema S" es el sistema de servicios sociales para-estatales que colabora en estas iniciativas con el sector público brasilero. Involucra a entidades tales como SENAC, SENAI, SENAR, SENAT, SESCOOP, SEC, SESI, SEST, INCRA, etc. Es analizado al detalle en el Capítulo 7 de este libro.

nes de reales, equivalente a 1.033,7 millones de dólares. Mientras que los ingresos por prestaciones de servicios fueron de 1.619 millones de reales, 687,9 millones de dólares.

A diferencia de Brasil, Argentina solo cuenta con una institución que regula la educación técnico profesional de todas las categorías económicas (INET), en tanto el país vecino cuenta con una para cada tipo de actividad, contando cada una de ellas con un presupuesto independiente (comercio, industrial, transporte, rural y de cooperativismo). En el año 2014 el presupuesto asignado a esta entidad fue de 2.605,5 millones de pesos, lo que equivale a 320,9 millones de dólares. En otras palabras, el presupuesto que Brasil destina a la formación profesional es la suma de los presupuestos de cada institución y aun así, el monto de solamente una de ellas es superior a la completitud de lo que el Ministerio de Educación transfiere al INET[9].

8.7.1 Estimación de posible contribución de empresas argentinas para formación profesional

Según el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el año 2013, existían 4.440.283 empleados en empresas grandes y medianas. Se puede calcular, en base al salario medio mensual manifestado por dicho organismo, cuánto podría llegar a ser el aporte total en caso de aplicarse en Argentina un aporte patronal similar al utilizado en Brasil, solo para el financiamiento de la formación profesional. Para las empresas grandes el salario medio de 2013 fue de $11.306, mientras que para las medianas, de $7.279. En base a esta información, el Cuadro 8.4 muestra los ingresos por contribuciones que se podrían obtener, a precios de 2013, para distintas alícuotas de contribuciones con el objetivo de financiar la o las instituciones de formación profesional.

Cuadro 8.4: Recaudación potencial de la aplicación de una contribución patronal adicional

Porcentaje de aporte adicional	Recaudación anual en pesos por contribución adicional	Recaudación anual en dólares por contribución adicional
0,70%	$ 3.778.708.983,87	US$689.684.815,39
1,00%	$ 5.398.155.691,24	US$985.264.021,99
1,50%	$ 8.097.233.536,87	US$1.477.896.032,98

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial – MTEySS.

Es decir, con una contribución adicional de 1,5% sobre el salario bruto pagado a todos los empleados de la economía formal que trabajan en las Grandes y Medianas empresas se podrían llegar a recolectar 1.478 millones de dólares, sumado a los 320,9 millones de dólares que se destinan al INET, lo cual suma aproximadamente 1.799 millones de dólares para destinara la Educación Técnico Profesional, cifra equivalente a lo que en Brasil recauda solo el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial.

La suma de las contribuciones que se podrían obtener y lo que el Ministerio de Educación destina al INET equivale en Argentina a 281 dólares por trabajador registrado. Si se suma lo que destina el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social a programas de empleo, capacitación laboral y el Sistema Federal de Empleo (en el año 2014 se destinaron $4.118 millones, equivalente a 507 millones de dólares), la suma por trabajador asciende a 360 dólares anuales.

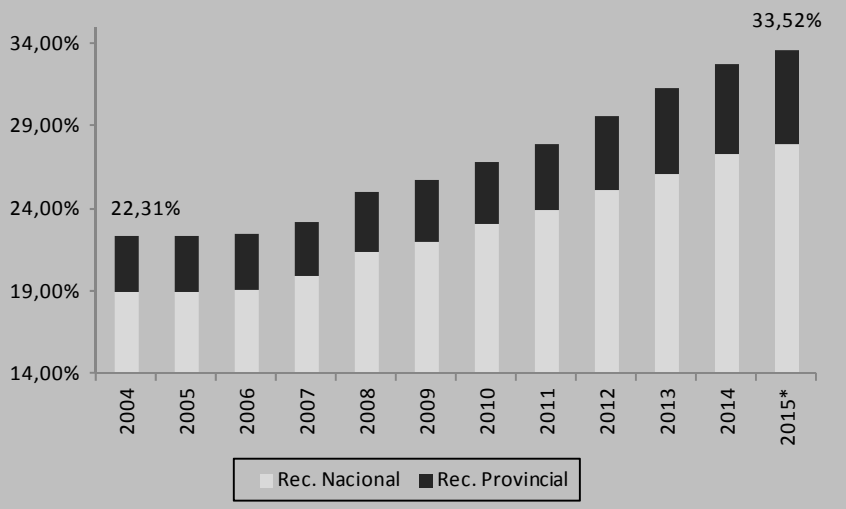
[9] De todos modos, debe tenerse en cuenta que varias de las instituciones de formación profesional que actúan reguladas por el INET son de derecho privado. En esos casos, cada una tiene una fuente de financiamiento adicional no computada dentro de las cuentas nacionales.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que imponer una contribución adicional a las empresas no es una tarea fácil en el contexto de una presión tributaria en constante crecimiento, que en 2014 llegó a ser de 32,4% (ver Recuadro 8.3). El sector privado mostrará fuerte resistencia al hecho de una nueva imposición.

Recuadro 8.3: Presión tributaria en Córdoba y en Argentina

La presión tributaria efectiva se mide como el ratio entre el nivel de recaudación agregado y el producto bruto interno de un país. Dicho coeficiente nos permite medir la carga tributaria sobre la actividad económica y es muy utilizado en la comparación de sistemas tributarios entre países. En el Gráfico 8.1 se puede observar la evolución de la presión tributaria del sector público nacional desde el año 2004.

Gráfico 8.1: Presión tributaria efectiva



Nota: *Estimación Propia
Fuente: IIE sobre la base del MECON y DNCFP.

Se puede apreciar el importante aumento en la presión tributaria en la última década, tanto de origen nacional como de origen provincial. Para el año 2004 la presión tributaria nacional representaba el 18,94% mientras que la recaudación tributaria provincial el 3,37% del PBI. En valores agregados, la presión llegó a ser del 22,31%. Sin embargo, para el año 2014 se estima que la presión tributaria ha alcanzado el 32,4%, redondeando un aumento de 10,4 puntos porcentuales en la última década.

Mientras que la presión tributaria correspondiente al Estado nacional aumentó un 47% en 11 años alcanzando el 27,90% en 2015, la presión tributaria efectiva provincial también evidenció un fuerte aumento, y pese a no tener el peso de la recaudación nacional, cada año muestra mayor participación en la recaudación total. Para el año 2015 la presión efectiva provincial se estima en un 5,261%, lo cual representó un aumento del 55% con respecto a 2004.

Dese 2001 hasta 2008, Córdoba presentaba Ratios de Recaudación sobre PBG cercanos al 4%, levemente superiores a la media del resto de las provincias del país. De manera similar al Estado nacional, a partir de 2009, la presión fiscal cordobesa comenzó a crecer significativamente, mostrando valores de 4,5% en el año 2009 y finalizando con un valor de 7,2% del PBI en 2014. Superó así por más de 1,4 puntos porcentuales el ratio del promedio de las demás provincias del país.

8.7.2 Sobre la obligatoriedad de la contratación de aprendices

Como se mencionaba previamente, la situación laboral de los jóvenes en Argentina es bastante precaria, sobre todo entre aquellos de 18 a 24 años, quienes presentan una tasa de desocupación tres veces más grande que la de los adultos y entre quienes se encuentra la mayor cantidad de Ni-Ni. En el año 2014, la tasa de desocupación entre los jóvenes de esas edades ascendió a 19%, equivalente a más de 316 mil jóvenes que buscaron trabajo y no lo encontraron. Si a estas cifras se agrega la situación de los jóvenes desde los 15 años, la cantidad de desocupados asciende a más de 334 mil.

Teniendo en cuenta que en el año 2013 las empresas grandes contrataron 3.144.760 empleados y las medianas 1.295.523, la obligatoriedad de contratar un 10% de "aprendices" adicional a la planta permanente generaría 444 mil puestos de trabajo, cifra que supera la cantidad de jóvenes desempleados actualmente en los sectores urbanos de Argentina. Un porcentaje del 5%, por su parte, generaría 222 mil, lo que implica brindar una posibilidad de empleo al 66% de los jóvenes desocupados.

Más allá de la obligatoriedad, es necesario generar en las empresas el incentivo suficiente para la contratación de aprendices, tanto mediante un incremento de la productividad entre los jóvenes como generando beneficios económicos a las empresas por cada contrato realizado, de manera de generar una igualación entre la productividad y el salario pagado. Esto, teniendo especialmente en cuenta que la literatura sobre desempleo juvenil indica que los jóvenes tienden a ser los "menos preferidos" a la hora de contratar un nuevo trabajador por su baja productividad en contraste con los adultos. De esta manera, se podría brindar a los jóvenes desempleados una experiencia laboral relevante que genere una buena base de inserción laboral futura.

Estos incentivos pueden generarse, en primer lugar mediante una buena formación de base. Que el aprendiz cuente con formación inicial en la materia en la que se desarrollará permitirá un mayor aprendizaje práctico durante su desarrollo dentro de la empresa debido a sus conocimientos sobre la actividad. En segundo lugar, se pueden conseguir estos incentivos mediante la posibilidad de pagar un salario algo menor al mínimo en las primeras etapas del proceso de aprendizaje o con algunos incentivos fiscales como contribuciones patronales reducidas. Es decir, una menor carga laboral para los patrones de las empresas genera un incentivo adicional a la contratación de jóvenes sin empleo.

No obstante, este tipo de incentivos, no suele ser suficiente para equiparar el costo laboral con la productividad de los menos experimentados. Por ello, en estos casos es necesario establecer la obligatoriedad de contratar un cierto número de aprendices de acuerdo al tamaño y el tipo de actividad que realice cada entidad, tal como sucede en Brasil, Colombia y Costa Rica[10]. Por otro lado, también es preciso establecer una cantidad máxima de contratos de aprendizaje, de manera de evitar el desplazamiento de trabajadores de planta permanente por aprendices en calidad de "mano de obra barata".

En conclusión, mediante el establecimiento de una cota obligatoria para las empresas grandes y medianas de un aprendiz por cada veinte empleados registrados (el 5% del personal en planta permanente), se generarían 222 mil nuevos puestos de trabajo. Con el debido apoyo estatal (en términos de contribuciones patronales reducidas y una mejora en la regulación y calidad de la formación profesional argentina) lograría reducir el desempleo juvenil, y permitir a una generación contar con mejores condiciones laborales en el futuro.

[10] Un análisis al detalle de las experiencias de los tres países puede encontrarse en el Capítulo 7 de este libro.

8.7.3 Costos laborales en contratación de aprendices

En Argentina, los aportes que deben realizar los trabajadores a seguridad social equivalen al 17% del salario bruto, en tanto en Brasil rondan el 8% y el 11%. A pesar de ello, la suma total de contribuciones patronales y aportes del trabajador es mayor que en Brasil, ya que en el país vecino la empresa debe realizar contribuciones laborales equivalentes al 36,8% del salario bruto pagado a sus empleados, mientras que el equivalente en Argentina varía entre 23 y 27%. Los porcentajes de las contribuciones a cada categoría de Brasil se pueden observar en el Cuadro 8.5.

Cuadro 8.5: Contribuciones patronales en Brasil

Contribución Patronal (BRA):	Porcentaje sobre el salario bruto
Patronal a previsión social (INSS)	20,00%
Por riesgo de trabajo (GILART)	3,00%
FNDE - Educación	2,50%
Sistema S	3,30%
FGTS	8,00%
Total	36,80%

Fuente: IIE sobre la base de Souza (2012).

Las contribuciones al Sistema "S" incluyen tanto las destinadas a costear los Servicios Nacionales de Aprendizaje como los Servicios Sociales y el INCRA. Por otro lado, la contribución por riesgos de trabajo varía entre un uno por ciento (1%) y un dos por ciento (2%), de acuerdo a la actividad desarrollada[11].

Por otro lado, los aportes que debe realizar el trabajador en Brasil son solo para jubilaciones y se realizan al Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). El porcentaje de aporte sobre el salario bruto varía entre un 8% y un 11% dependiendo del salario del contribuyente (ver Cuadro 8.6). Adicionalmente el trabajador deberá realizar la contribución sindical en caso que no esté sindicalizado y el resto de las contribuciones (confederativa, asistencial y mensualidad sindical) en caso de que sí esté afiliado al sindicato de su actividad económica. La primera equivale a un día de trabajo por año, mientras que las siguientes se establecen en las convenciones colectivas.

Cuadro 8.6: Contribuciones al INSS según salario en Brasil

Salario de Contribución	Alícuotas
Hasta R$1.399,12	8%
De R$1.399,13 hasta R$2.331,88	9%
De R$2.331,89 hasta R$4.663,75	11%

El valor máximo de aporte al INSS por parte del trabajador es de R$513,01
Fuente: IIE sobre la base de Instituto Nacional do Seguro Social.

[11] Algunas de las empresas que tributan bajo el régimen tributario Simples Nacional, es decir Micro Empresas (ME) y Empresas de Pequeño Porte (EPP), solo realizan el aporte al Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) a cuenta del trabajador, mientras que el resto de las contribuciones no se realizan según la nómina salarial sino que se agregan junto a los otros tributos pagados dentro del "Simples". Otro grupo de estas empresas aportan, adicionalmente, a Riesgos de Accidente de Trabajo entre 1% y 3% dependiendo de la actividad, y al Instituto Nacional de Seguro Social (20%), mientras que no realizan los aportes destinados al Sistema S ni las contribuciones Salario-Educación.

En Argentina, los patrones deben realizar un grupo de contribuciones en base al salario bruto de los trabajadores con el objetivo de financiar las obras sociales, jubilaciones, asignaciones familiares, riesgo de trabajo, y el Fondo Nacional de Empleo. Las contribuciones patronales varían entre un 23% y un 27% del salario bruto de acuerdo a la actividad que realizan las empresas, y el porcentaje que se aporta para cada ítem se presenta en el Cuadro 8.7.

Cuadro 8.7: Contribuciones patronales en Argentina

Contribución Patronal (ARG):	Porcentaje para servicios y comercio	Porcentaje para los demás empleadores
Jubilación	12,71%	10,17%
Obra Social	6,00%	6,00%
INSSJP	1,62%	1,50%
Asignaciones familiares	5,56%	4,44%
Fondo Nacional de Empleo	1,11%	0,89%
Total	27,00%	23,00%

Fuente: IIE sobre la base del Decreto N° 814/01.

Según el Decreto N° 814 de 2001, las contribuciones patronales que realiza el empleador difieren según la actividad que estos realizan: 21% total para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios, con excepción de las Asociaciones Sindicales de Trabajadores, Obras Sociales, Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud y las pymes (ventas anuales inferiores a $48.000.000). Para el resto de los empleadores (incluyendo entidades con participación estatal, bancos y entidades financieras nacionales y todo otro organismo nacional, provincial o municipal que venda bienes o preste servicios), las contribuciones patronales son del 17%. Sumando a esos 21% y 17% el aporte a la obra social (6%), el aporte total de los empleadores de cada categoría es de 27% y 23%, respectivamente. Se estima que aproximadamente el 70% de los empleadores contribuyen a la seguridad social con la alícuota reducida del 23%.

A los trabajadores también se les descuenta un porcentaje de su sueldo con el mismo fin. Sus aportes ascienden a 17%. El porcentaje sobre el sueldo bruto que se aporta a la jubilación y obra social por cada ítem está presentado en el Cuadro 8.8. Adicionalmente, los empleados realizan aportes a los gremios. En el caso del comercio, el aporte a la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios es del 0,5% sobre el salario bruto, mientras que la contribución a la Asociación Gremial de Empleados de Comercio es del 2% sobre el salario bruto.

Cuadro 8.8: Aportes de los empleados en Argentina

Aportes (ARG)	Porcentaje sobre el salario bruto
Jubilación	11,00%
INSSJP	3,00%
Obra Social	2,55%
ANSSAL	0,45%
Total	17,00%

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía.

Las contribuciones patronales sobre el sueldo bruto son mayores para las empresas radicadas en Brasil que para las empresas radicadas en Argentina. Sucede lo opuesto para los aportes

que debe realizar el trabajador, en este caso, a los trabajadores argentinos se le descuenta un 17% del sueldo bruto, mientras que a los trabajadores brasileros solo un 11% e incluso en algunos casos un 8%.

Sumando los aportes a las contribuciones, como muestra el Cuadro 8.9, las cargas sociales representan en Argentina entre un 40% y un 44% sobre el sueldo bruto dependiendo del tipo de actividad que realiza la empresa, mientras que para Brasil representa desde un 44,8% a un 47,8%. En términos generales, los costos laborales son mayores en Brasil que en Argentina, incluso considerando los aportes de los trabajadores.

Cuadro 8.9: Contribuciones patronales y aportes del empleado. Comparación Argentina Brasil

	Contribuciones Patronales	Aportes del empleado	Total
Total Brasil	36,80%	8/11%	44,8/47,8%
Total Argentina	23/27%	17%	40/44%

Fuente: IIE sobre la base de MECON y Souza (2012).

Las empresas de Brasil de más de R$3.600.000 de facturación bruta anual están obligadas a contratar aprendices en una cantidad mínima de un 5% y máxima de un 15% sobre el personal que requiere formación profesional y a pagarles como mínimo el salario mínimo por hora. Si el aprendiz ha finalizado la educación formal, puede celebrar el contrato por horas diarias (contando tanto horas teóricas como prácticas). La contratación de aprendices tiene algunos beneficios contables y administrativos para el empleador: la disminución de las contribuciones sobre el FGTS que en lugar de ser de un 8%, para los aprendices es de 2%; no se produce incremento en la contribución a previsión social para las empresas registradas en el Simples Nacional (ME y EPP no obligadas a la contratación de aprendices); dispensa a las empresas de Aviso Previo remunerado y están exentas de la multa rescisoria. En ese caso, el costo del aprendiz por mes será de R$1.273,41, como detalla el Cuadro 8.10.

Cuadro 8.10: Costo laboral mínimo de la contratación de un aprendiz que ha finalizado la educación formal en Brasil

Ítems a pagar	Total en reales	Total en dólares
Salario Mínimo	R$788,00	US$299,16
Contribuciones patronales		
Patronal a previsión social (INSS)	R$157,60	US$59,83
Por riesgo de trabajo (GILART)	R$23,64	US$8,97
FNDE - Educación	R$19,70	US$7,48
Sistema S	R$26,00	US$9,87
FGTS (2%)	R$15,76	US$5,98
Total contribuciones patronales	R$242,70	US$92,14
Total	R$1.030,7	US$391,3

Fuente: IIE.

La empresa no realizará desembolsos adicionales para pagar los cursos teóricos de cada aprendiz, ya que aportan un 1% sobre el salario bruto de todos los trabajadores para el financiamiento de los Servicios Nacionales de Aprendizaje que serán una de las instituciones capaces de brindar cursos de formación profesional. Por otra parte, el salario neto del aprendiz será igual a R$725, ya que se le descuentan R$63 (8% del sueldo bruto) en concepto de apor-

tes al INSS. Se tiene entonces, entre contribuciones patronales y aportes de los trabajadores, un costo total adicional al salario bruto de R$305,7 por aprendiz contratado.

Actualmente, existe la forma de contrato de trabajo de aprendizaje en Argentina, pero no requiere el pago del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Suponiendo dicho salario como mínimo, el establecimiento obligatorio de un cierto número de aprendices, y que se tuviesen que pagar todas las contribuciones patronales (en realidad, de acuerdo al caso específico, podrían existir exenciones), los costos de contratación totales para la empresa, de un aprendiz en Argentina por ocho horas diarias, presentados en el Cuadro 8.11, serían de $5.800 por mes.

Cuadro 8.11: Costo laboral de la contratación de un aprendiz en Argentina - 2014

Ítems a pagar	Total en pesos servicios	Total en pesos otros	Total Dólares servicios	Total Dólares otros
Salario Mínimo	$ 4.716,00	$ 4.716,00	USD 580,87	USD 580,87
Contribuciones patronales				
Jubilación	$ 599,40	$ 479,62	USD 73,83	USD 59,07
Obra Social	$ 282,96	$ 282,96	USD 34,85	USD 34,85
INSSJP	$ 76,40	$ 70,74	USD 9,41	USD 8,71
Asignaciones familiares	$ 262,21	$ 209,39	USD 32,30	USD 25,79
Fondo Nacional de Empleo	$ 52,35	$ 41,97	USD 6,45	USD 5,17
Total contribuciones patronales	$ 1.273,32	$ 1.084,68	USD 156,84	USD 133,60
Total	$ 5.989,32	$ 5.800,68	USD 737,71	USD 714,47

Fuente: IIE.

El salario neto del aprendiz sería igual a $3.914, ya que se le descuentan $702 (17% del sueldo bruto) en concepto de aportes del trabajador a Obras Social, Jubilación y aportes al INSSJP. En este caso las contribuciones patronales y los aportes de los trabajadores sumarían un costo total, adicional al salario bruto, de $1.786 por aprendiz contratado.

8.7.4 Propuesta de políticas públicas a nivel nacional[12]

Es evidente que en los últimos tiempos no se está generando suficiente demanda de empleo para toda la población oferente, y esta situación es aún peor en el caso de los jóvenes. Es por este motivo que se recomienda implementar un programa nacional que permita brindar a los jóvenes una primera experiencia laboral que les genere una mayor capacidad de empleabilidad.

El análisis de los programas en Argentina revela que no existe a nivel nacional un programa que tenga el incentivo de inserción laboral para los jóvenes desempleados del estilo del PPP de la provincia de Córdoba y que además genere el compromiso del sector privado en la ayuda para lograr una solución conjunta.

[12] El detalle de la propuesta, incluyendo un instructivo pormenorizado, se encuentran disponibles en el informe final del "Estudio para el análisis de políticas de desarrollo del empleo y la capacitación en Argentina y el resto del Mundo", elaborado por el IIE en 2015.

El análisis del funcionamiento de las leyes de aprendizaje en otros países latinoamericanos (Brasil, Colombia y Costa Rica[13], abordados en el Capítulo 7 de este libro) permite observar que Argentina se encuentra retrasada tanto en la concentración de las instituciones de formación profesional y el financiamiento de las mismas, como en la ley de contrato de trabajo de aprendizaje.

En este sentido se sugiere un cambio en las leyes de trabajo y en el sistema de formación profesional de Argentina. Si bien el proceso para unificar la formación profesional e incrementar su nivel de calidad puede llevar muchos años, es necesario realizarlo, ya que generará un aumento en la calidad de vida de los jóvenes y posteriormente en su vida adulta. Como todo cambio, no es fácil de implementar, pero la evidencia de la decadencia del empleo juvenil obliga a tomar medidas para generar oportunidades a esos jóvenes.

Los puntos que se propone modificar de la ley son:

- Edad mínima de los beneficiarios: 16 años, ya que la legislación argentina considera menores e incapaces de celebrar un contrato de trabajo a los jóvenes de 15 años o menos.
- Edad máxima de los beneficiarios: 24 años. Una vez cumplidos 25 el joven no podrá ser beneficiario.
- Duración del contrato: en lugar del mínimo de 3 meses y máximo de 12 meses que rige en la actualidad, se propone una duración de entre 6 y 24 meses, con el objetivo de que el aprendiz pueda adquirir experiencia laboral y capacidades relevantes.
- Salario: obligatoriedad de pagar el SMVM por hora como mínimo.
- Obligatoriedad de contratación: para las empresas de más de 50 empleados, una cota mínima de contratación variable de acuerdo a la cantidad de empleados. Para empresas más pequeñas, la contratación sería no obligatoria. En todos los casos se establecería un límite máximo. Se proponen los límites presentados en el Cuadro 8.12. Adicionalmente, es requisito que la contratación de aprendices no se vea acompañada de la reducción de la planta de personal permanente.

Cuadro 8.12: Límite mínimo y máximo para la contratación de aprendices según tramos de empleo

	Cota Mínima	Cota Máxima
1 a 5 empleados	-	1 aprendiz
1 a 10 empleados	-	2 aprendices
11 a 25 empleados	-	3 aprendices
26 a 50 empleados	-	10% del plantel
50 a 200 empleados	5% del plantel	10% del plantel
Más de 200 empleados	5% del plantel	5% del plantel

Nota: Los tramos de empleo se refieren a la cantidad de personal registrado que tienen cada empresa del sector privado.
Fuente: IIE.

- Modalidades: dos tipos de contrato dependiendo de la condición de asistencia a establecimientos educativos de los jóvenes interesados.

[13] A diferencia de Brasil, en donde el ente que controla y regula las instituciones de formación profesional es un ente autónomo de derecho privado, en Colombia y Costa Rica es un ente público.

- Para los jóvenes que al momento de celebrar el contrato estén asistiendo a instituciones de educación secundaria o superior: generación de incentivos para la finalización de estos estudios, impedir que se generen impedimentos para ello, a través de contratos de 4 horas diarias o 20 semanales.
- Para los jóvenes que no asisten a establecimientos educativos: jornada laboral de 8 horas diarias por 5 días a la semana.
- Obligaciones del Estado y de las empresas: la empresa queda a cargo del pago del salario a los aprendices, obteniendo una reducción de las contribuciones patronales igual al 100% (el Estado debe compensar la reducción, es decir, hacerse cargo de las contribuciones). Esta reducción no podrá afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los aprendices por los regímenes de la seguridad social.
- Personas con discapacidades: aumentar el límite máximo de edad para contratar aprendices bajo esta modalidad. Sin embargo, no estará permitido para ningún trabajador contratado bajo esta modalidad celebrar por segunda vez un contrato de este tipo.

El organismo encargado de llevar a cabo el proceso de control y cumplimiento de las cotas por parte de las empresas será el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En cuanto a la formación profesional, la misma no será exigible hasta tanto no se cuente con una red unificada y de calidad, en la que las empresas confíen la formación de sus aprendices. Sin embargo, si esta así lo desea, podrá matricular al joven en un curso de formación profesional y podrá requerir al Estado la financiación del mismo en caso de no ser gratuito.

En base a la propuesta, desarrollada en detalle en el el informe final del "Estudio para el análisis de políticas de desarrollo del empleo y la capacitación en Argentina y el resto del Mundo", elaborado por el IIE en 2015, a continuación se presenta la cantidad potencial de puestos o vacantes para aprendices (Cuadro 8.13).

Cuadro 8.13: Cantidad potencial de aprendices en Argentina según tramos de empleo de las empresas. 2013

Tramos de empleo	Cantidad de empleados 2013	Cota Mínima	Cota Máxima	Cota Mínima	Cota Máxima
Más de 200	2.273.165	5%	5%	113.658	113.658
de 50 a 200	1.354.703	5%	10%	67.735	135.470
de 10 a 49	1.430.993		10%		143.099
hasta 9	1.338.279		20%		267.656
				181.393	659.884

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

En base a la información sobre la cantidad de empleo registrado según la cantidad de empleados que tienen las empresas en Argentina, se puede obtener la cantidad potencial de puestos vacantes. Si solamente ofrecen puestos las empresas obligadas a hacerlo, y lo hacen en su cota mínima, la cantidad de aprendices contratados sería de 181.393, mientras que si todas las empresas, tanto las que deben como las que no, deciden contratar aprendices a su cota máxima, los puestos generados serían 659.884.

Por otro lado, existe también la posibilidad de exigir a las empresas a contratar aprendices de acuerdo al tamaño según nivel de facturación, el Cuadro 8.14 presenta la cantidad mínima y máxima de vacantes que se podrían generar mediante esta clasificación.

Cuadro 8.14: Cantidad potencial de aprendices en Argentina según el tamaño de las empresas. 2013

Tamaño según nivel de facturación	Cantidad de empleados 2013	Cota Mínima	Cota Máxima	Cota Mínima	Cota Máxima
Grandes	3.144.760	5%	5%	157.238	157.238
Medianas	1.295.523	5%	10%	64.776	129.552
Pequeñas	1.223.060		10%		122.306
Micro	733.797		20%		146.759
				222.014	555.856

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Como se puede observar, según esta última clasificación, la amplitud entre el mínimo y el máximo es menor. Es decir, con el límite mínimo de contratación se pueden generar más vacantes que antes, mientras que con el límite máximo se pueden generar menos. Adicionalmente, el Cuadro 8.15 indica que el 72% de los potenciales jóvenes beneficiarios no asiste a establecimiento educativo alguno. Esto nos permitiría pensar que el 72% de los contratos aproximadamente serán por 8 horas semanales y se les pagará como mínimo un Salario Mínimo Vital y Móvil.

Cuadro 8.15: Condición de asistencia escolar de los jóvenes desempleados en Argentina. Cuarto cuatrimestre de 2014

	Cantidad	Porcentaje
Desempleados de 16 a 24	323.208	7,7%*
Asiste a establecimiento educativo	88.871	27,5%**
No asiste a establecimiento educativo	234.337	72,5%**

Nota: *Porcentaje sobre la cantidad total de jóvenes entre 16 y 24 años.
**Porcentaje sobre total de jóvenes entre 16 y 24 años que se encuentran desempleados.
De los jóvenes que asiste a un establecimiento educativo, el 37% asiste a escuela secundaria mientras que el resto asiste a establecimientos de educación superior. Por otro lado, de los que no asisten a establecimientos educativos, el 56% tiene como mínimo el nivel secundario aprobado, mientras que el 9% no tiene el primario completo.
Fuente: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

El restante 28% asiste a un establecimiento educativo, sea en una institución de educación secundaria o superior, por lo que estas personas celebrarían el contrato según la modalidad que corresponde a esa categoría (4 horas diarias o 20 semanales), recibiendo medio Salario Mínimo Vital y Móvil.

En base a la cantidad potencial de puestos de aprendices presentada en el Cuadro 8.13, y en la información presentada en el cuadro anterior, se puede obtener una estimación de los gastos en contribuciones que tendría el Estado.

Cuadro 8.16: Costos de contribuciones patronales a cargo del Estado Nacional. Año 2015. En pesos

Costos laborales	
Salario mínimo	4.716
Medio SMVM	2.358
Promedio SMVM*	4.056
Contribución Patronal Mensual Min**	169.208.227
Contribución Patronal Mensual Max	615.555.857
Contribución Patronal Anual Min	2.199.706.952
Contribución Patronal Anual Max	8.002.226.143

Nota: *El "Promedio SMVM" se calcula como un promedio entre los salarios pagados según la Modalidad 1 y los salarios pagados según la Modalidad 2 teniendo en cuenta la cantidad de aprendices que podrían celebrar cada tipo de contrato.
**Las contribuciones patronales mínimas y máximas mensuales se calculan sobre el "Promedio SMVM" multiplicado por la cantidad potencial mínima de aprendices y la máxima. Mientras que la contribución anual es igual a la mensual por trece.
Fuente: IIE.

Según la información presentada en el Cuadro 8.16, si se establece en la ley de contrato de aprendizaje que el Estado debe aportar las contribuciones patronales a cargo de la empresa, le generaría un costo anual aproximado de cómo mínimo 2.200 millones de pesos y como máximo de 8.000 millones. Esto equivale a como mínimo un 0,6% y como máximo un 2,3% adicional al presupuesto asignado, en el año 2014, al Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Adicionalmente, las empresas tendrían un costo adicional de entre 1,6% y 4% sobre la masa salarial actual. Mediante la clasificación de las empresas según tamaño, la obligatoriedad de contratación de las grandes y medianas y la posibilidad de que las micro y pequeñas contraten voluntariamente aprendices se generarían como mínimo 222.014 puestos de aprendices (solo las grandes y medianas empresas) y como máximo 555.856 (incluyendo todas las empresas contratando hasta la cota máxima). El costo de contratar la cota mínima es de $11,7 millones. Teniendo en cuenta que las grandes y medianas empresas pagaron $685,566 millones en total el año 2013 en concepto de sueldos más contribuciones, el costo de contratar la cota mínima de aprendices (solo aplicable a grandes y medianas empresas) equivale a un 1,7% adicional al costo salarial total de las empresas.

Si se contrata la cota máxima de aprendices, es decir, también contratan las pymes, la cantidad potencial de vacantes asciende a 555.856. Esto genera un costo total de $29,3 millones a todas las empresas argentinas. Sabiendo que en el año 2013 las empresas, tanto grandes y medianas como las micro y pequeñas, realizaron gastos en concepto de sueldos más contribuciones que ascendieron a $853,5 millones, el costo de la contratación de aprendices asciende a un 3,4% de la masa salarial total pagada por todas las empresas argentinas.

Si la clasificación de las empresas se realiza por tramos de empleo en lugar de clasificarlas según el tamaño de las mismas, la cota mínima y máxima de aprendices así como los salarios totales pagados por el grupo de empresas obligadas y el grupo de empresas que pueden contratar voluntariamente varía. En este caso, el costo de contratar la cota mínima de aprendices es de 1,6% (calculado sobre el costo salarial de las empresas de 50 empleados o más, es decir, las empresas que están obligadas a contratar una cota mínima) mientras que el costo de la cota máxima asciende a 4,1% de la masa salarial pagada por todas las empresas en Argentina.

Recuadro 8.4: Proyectos de ley de contrato de aprendizaje en Argentina

En abril de 2014, los diputados Juan Schiaretti, Carlos Alberto Caserio y Blanca Araceli Rossi presentaron un proyecto de ley para modificar la actual legislación sobre el contrato de aprendizaje. Se caracteriza por estar dirigido a jóvenes de entre 16 y 30 años, de una duración de 3 a 18 meses, y ser interrumpible por cualquiera de las partes. Establece una serie de cotas mínimas y máximas, e incentivos.

Asimismo, existe otro proyecto de ley presentado en noviembre de 2013 por el diputado Alberto Asseff, similar al modelo colombiano, caracterizado por estar dirigido a jóvenes desempleados de 16 a 24 años y una duración de 3 a 24 meses.

Ninguno de los dos proyectos intenta regular el aprendizaje teórico correspondiente al programa de aprendizaje que debe desarrollar el aprendiz para su formación integral. A su vez, ambos proyectos de ley proponen un apoyo mensual de carácter no remunerativo, es decir, eliminarían la actual disposición de la ley de contrato de trabajo de aprendizaje que establece la obligatoriedad del registro de los aprendices en el régimen de seguridad social.

8.7.5 Propuesta de política pública a nivel provincial. Provincia de Córdoba

En la provincia de Córdoba actualmente existen más de 72 mil jóvenes entre 16 y 25 años que se encuentran desocupados, independientemente de su nivel educativo. Esto representa una tasa de desempleo juvenil asciende 26,5% solo en los hogares urbanos de la provincia, es decir que 1 de cada 4 jóvenes que quieren trabajar no encuentra la posibilidad de hacerlo. A esto debe agregarse la cantidad de jóvenes que buscan empleo en los sectores rurales de la provincia.

Para enfrentar este tipo de problemas (desocupación juvenil), así como otros relacionados a la exclusión social de los jóvenes, considerando tanto el área laboral como la situación educativa y la condición de asistencia escolar de los jóvenes cordobeses, el gobierno de la provincia de Córdoba ha llevado a cabo una serie de políticas para aliviar esta carga.

A través de la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional de la provincia de Córdoba, el gobierno cuenta actualmente con programas como Confiamos en Vos, el Programa Primer Paso (PPP), Programa Becas Académicas y Formación Profesional (ver Cuadro 8.3). Teniendo en cuenta que en la provincia no se puede establecer o modificar una ley laboral ya que es competencia del gobierno nacional, la aplicación de una ley de aprendizaje únicamente en la provincia se vuelve más remota. Sin embargo, se pueden lograr objetivos similares aprovechando los instrumentos existentes en la provincia.

El PPP es el único que ofrece solo inserción laboral en Córdoba, generando 15.000 beneficiarios por año tanto en modalidad de Acciones de Entrenamiento como en Contrato por Tiempo Indeterminado, brindando un beneficio monetario de $2.500 (2015). Con el objetivo de incrementar por un lado la cantidad de beneficiarios de este programa y por otro la calidad de la inserción laboral, determinada por el tipo de empresas a las que ingresan, se propone una serie de modificaciones al programa original.

En primer lugar, que las empresas grandes y medianas de toda la provincia de Córdoba estén obligadas a incorporar jóvenes a través del programa, recibiendo los jóvenes un beneficio de $2.500 mensuales a cargo del estado provincial. Con una cota obligatoria de solo el 2% sobre el total del personal contratado por tiempo indeterminado de las empresas grandes y medianas se generaría una oportunidad de mejor inserción laboral más de 6 mil jóvenes (ver Cuadro 8.17) cifra similar a la mitad de la cantidad de becas que actualmente se otorga.

Por otro lado, la incorporación de beneficiarios por parte de las microempresas y las empresas pequeñas es voluntaria aunque no podrán contratar más del 10% de su planta contratada por tiempo indeterminado en caso de tener más de 11 empleados, mientras que las que cuentan con hasta 10 trabajadores podrán incorporar voluntariamente un joven. En este caso será necesario establecer un cupo total de beneficiarios asignados a estas empresas, por ejemplo la misma cantidad de becas que se otorgan actualmente: 15.000, las cuales se distribuirán de acuerdo a indicadores específicos de desempeño de mercado laboral y carencia de empresas grandes y medianas.

Cuadro 8.17: Cantidad potencial de beneficiarios del PPP en modalidad Acciones de Entrenamiento en Córdoba según tamaño de las empresas. 2013

Tramos de empleo	Cantidad de empleados 2013	Cota Obligatoria	Cota Máxima	Cota Obligatoria	Cota Máxima
Grandes	223.884	2%	-	4.478	-
Medianas	84.138	2%	-	1.683	-
Pequeñas	85.421	-	10%	-	8.542
Micro	59.179	-	10%	-	5.918
				6.160	14.460

Fuente: IIE sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la mayoría de las empresas que aceptan jóvenes pertenecientes al PPP actualmente son pymes, las cuales se ven beneficiadas al contar con una mayor cantidad de personas trabajando gracias a la ayuda del gobierno. Adicionalmente, las empresas grandes y medianas no se encuentran dispersas en toda la provincia, sino que se concentran principalmente en capital y algunas otras localidades.

Es decir, la obligatoriedad de incorporación de jóvenes a las grandes y medianas empresas, adicional a la contratación voluntaria por parte de las micro y pequeñas empresas, generaría aproximadamente un 50% de beneficiarios adicionales, según el Cuadro 8.17. A su vez, suscitaría una mayor concentración de becarios en las localidades que cuentan con grandes y medianas empresas.

Por este motivo, se deben llevar a cabo políticas de asignación de las empresas pequeñas y microempresas beneficiarias de la asignación de becarios para evitar sobre todo la concentración en la capital y permitir una mayor generación de empleo en los departamentos menos favorecidos tanto en términos de desempleo como en la carencia de grandes y medianas empresas.

Se plantea también la posibilidad, inexistente en el programa anterior, que aquel joven beneficiario del programa en la modalidad Acciones de Entrenamiento pueda ser contratado nuevamente dentro del programa, por la misma empresa y en el año consecutivo, por la modalidad Contrato te trabajo por Tiempo Indeterminado (CTI). En este último caso, a diferencia del PPP original, el beneficio asignado a los contratos por tiempo indeterminado celebrados dentro del marco del programa no será igual al beneficio de la modalidad Acciones de Entrenamiento ($2.500), sino que será equivalente a la contribución patronal que le correspondería pagar a las empresas de acuerdo al salario estipulado por el contratante, el cual no podrá ser menor al salario mínimo.

8.8 Consideraciones finales

A lo largo del capítulo se ha mostrado que existe un serio problema en relación a la inserción social (educativa y laboral), de los jóvenes. Por un lado la tasa de desempleo de los jóvenes es tres veces la de los adultos de 25 años o más y lo mismo sucede con la tasa de informalidad. Incorporando la situación educativa de los jóvenes surge un segundo problema, los jóvenes que no estudian y no trabajan, comúnmente denominados Ni-Ni. Si bien este grupo de personas es muy heterogéneo, no deja de ser un problema contar con 17% de jóvenes que por alguna razón no pueden o no quieren insertarse en la sociedad.

Con una alta tasa de desempleo juvenil en Argentina, sumado a una creciente proporción de jóvenes que no estudian y tampoco trabajan, surge la necesidad de llevar a cabo políticas sociales que fomenten la inserción de ellos en la sociedad. Si bien el gobierno Nacional y los gobiernos provinciales y municipales han llevado a cabo diversos planes de inserción social para los jóvenes abarcando distintas edades y con objetivos específicos, el problema sigue teniendo grandes dimensiones y con tendencias desalentadoras.

En este sentido, y habiendo realizado un estudio sobre diversos programas y planes de capacitación, formación profesional e inserción laboral en otros países latinoamericanos, se ha recomendado realizar ciertas modificaciones en la ley que regula el contrato de trabajo de aprendizaje con el objetivo de generar una mayor inserción laboral de los jóvenes. Al mismo tiempo se propone el apoyo del gobierno mediante el pago de las contribuciones patronales a cargo de las empresas, de manera de generar un incentivo a la contratación de jóvenes por sobre los adultos, generando una nivelación de estos dos grupos en el mercado laboral tanto a la hora de reducir el desempleo como para aumentar la formalidad en la contratación de los jóvenes.

Anexo 8: La Asignación Universal por Hijo: de decreto a ley

Según datos publicados por la Pontificia Universidad Católica Argentina (Barómetro de la Deuda Social de la Infancia), hacia 2010, alrededor del 60,6% de niños de entre 0 y 17 años de edad padecía de pobreza multidimensional. Este indicador abarca múltiples dimensiones tales como el derecho a la alimentación, al saneamiento, a la vivienda digna, a la atención de la salud, a la estimulación temprana, a la educación y a la información. Mientras tanto, la tasa de pobreza económica -indicador que considera solo los ingresos totales para su medición- ascendía a 43,6%, y la tasa de indigencia económica era de alrededor de 11,8%. A estas cifras alarmantes se le sumaba un contexto en el que varios países latinoamericanos comenzaban a implementar políticas activas y pasivas - asistencialistas y/o de inclusión social - cuyo denominador común ha sido la fuerte expansión de los recursos estatales destinados a programas de transferencia condicionadas[1] focalizadas en sectores más vulnerables.

En Argentina, el 30 de octubre de 2009, mediante el Decreto N° 1.602 e impulsado por la situación imperante en aquel momento, entra en vigencia la Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social, ampliación del régimen de Asignaciones Familiares[2]. Es una política de prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de trabajadores formales destinada a prestar ayuda a los hogares con hijos menores de 18 años (y hasta 5 hijos) o discapacitados de las personas que: no están empleadas; trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil; trabajadores inscriptos en los planes "Argentina Trabaja / Manos a la Obra" o "Programa de Trabajo Autogestionado", "Jóvenes con Más y mejor Trabajo", "Programa Promover la Igualdad de Oportunidades", "Programa de Inserción Laboral"; trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales; trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico; trabajadores de temporada en relación de dependencia que se encuentren con reserva de puesto de trabajo a mes completo y que no perciben ninguna suma de dinero durante ese periodo, y a aquellas personas que se encuentren privados de su libertad.

A8.1 Impacto de la AUH en los sectores más vulnerables

Observando los datos de UCA, en el año 2014 se deja entrever el grado de éxito del programa en el bienestar social. Durante dicho año, la tasa de pobreza multidimensional juvenil ascendía a 57,4% con una caída de 3,2 puntos porcentuales desde la implementación de la AUH. Las tasas de pobreza e indigencia económica adolescente se han reducido en 3,2 y 2,3 puntos porcentuales respectivamente. A pesar de este avance, los esfuerzos presupuestarios destinados a erradicar este mal social no han dado los frutos esperados.

La AUH, junto con la Asignación Universal por Embarazo, tienen un peso relativamente importante en el Producto Bruto Interno del país, representando el 0,51% del mismo (en 2010 era de 0,35% del PIB). Por otro lado, la totalidad de las prestaciones sociales representan un 1,2% del PIB y cubren a 3.642.000 beneficiarios cuando en 2010 era de 3.303.914 según datos oficiales, lo que podría ser el reflejo de un mayor esfuerzo en universalizar y ampliar la pobla-

[1] Consiste en programas de asistencia social cuyo objetivo es la reducción de los niveles de pobreza y caracterizada por estar condicionada a las acciones de los receptores.
[2] Suma fija que ANSES paga al trabajador en relación de dependencia de empresas privadas y del Sector Público Nacional.

ción beneficiaria. Por tal motivo, resulta imprescindible indagar acerca de la efectividad de dicho plan.

La AUH no solo ha tenido como objetivo la reducción en los niveles de pobreza y de indigencia, sino también el aumento de la escolarización de los niños y su cuidado sanitario al tratarse de un Programa de Transferencia Monetaria Condicionada. La transferencia, en este caso, está condicionada a la presentación de los documentos que acrediten la escolarización y cuidados de salud de los niños. En base a datos extraídos de la EPH, el primer decil de ingreso (principal beneficiario de la AUH) muestra un óptimo avance en la asistencia escolar en el tramo etario de 3 a 5 años de edad luego de la implementación del programa. Si se fijan dos periodos, pre-implementación (2006-2010) y pos-implementación (2010-2014), se observa que la asistencia escolar de los más pequeños pasó de 56% a 62% en el primer caso - con un aumento de solo seis puntos porcentuales en cinco años -, mientras que en el periodo pos implementación hubo un exitoso incremento de 16 puntos porcentuales de los niños en edad de asistir al nivel inicial (de 62% a 78%). Cabe aclarar que estos logros en asistencia escolar no necesariamente son consecuencia y logros directos de la AUH, existiendo múltiples factores y políticas tanto educativas como sociales que pudieron haber llegado a incidir en dicha variable. El porcentaje de chicos que asisten a establecimientos educativos entre 6 y 18 años permaneció estable en los últimos cuatro años.

A8.2 La AUH como política asistencial y no de promoción social

El beneficio que otorga la Asignación Universal por Hijo consiste en un monto fijo por hijo a aquellos padres desocupados o que se desempeñen en la economía informal con un salario menor al Salario Mínimo Vital y Móvil, de modo tal que es considerado una política que asiste a familias con hijos en situación vulnerable. Es decir, no busca promover la movilidad social ya que no genera incentivos para que los trabajadores informales salgan de dicha situación precaria para insertarse en el mercado formal. Al ser requisito formar parte del mercado informal en caso de estar ocupado, existen cuestionamientos acerca de los errados incentivos que podría generar dicha política en la perpetuación en el mercado informal. No obstante, la evidencia empírica muestra que el programa no ha tenido impacto significativo sobre la participación laboral, la tasa de ocupación o las horas trabajadas por parte de los adultos en edad de trabajar beneficiarios del programa(Maurizio, 2011). Sin embargo, si se toma en cuenta a la subpoblación de mujeres beneficiarias de la AUH, se observa que la participación laboral o la cantidad de horas de trabajo remunerado de las mujeres podrían estar disminuyendo. Asimismo, se comprobó que casi el 40% de las mujeres que se retiraban del mercado laboral al tener acceso a la AUH estaban ocupadas en el servicio doméstico(Bustos, 2011).

A8.3 Actualización de los montos de la AUH

El programa se inició con una prestación de $180 por cada hijo menor a 18 años de edad (y hasta cinco hijos) en 2009. Dicha asignación se ha actualizado con una periodicidad anual cuyos montos fijos se determinaban de manera discrecional por el Poder Ejecutivo. Cabe preguntarse si estos aumentos han sido suficientes para cubrir las necesidades básicas alimentarias.

Cuadro A8.1: Montos de la AUH y fechas de actualización

Año	Monto fijo por hijo	Fecha de actualización
2009	$ 180	29/10/09
2010	$ 220	20/08/10
2011	$ 270	07/09/11
2012	$ 340	12/09/12
2013	$ 460	13/06/13
2014	$ 644	15/06/14
2015	$ 837	30/06/15

Fuente: IIE sobre la base de ANSES.

Suponiendo una familia tipo constituida por un matrimonio con una hija de 8 años y un hijo de 5 años, en donde la madre es ama de casa y el padre trabaja en el mercado informal con un salario inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil, le correspondería a la madre recibir $1.400 por ambos hijos (con la actualización de junio de 2015 y teniendo en cuenta el pago directo del 80% mensual), cubriendo solo un 80,3% de la canasta básica alimentaria (CBA) de sus hijos publicada por FIEL . Si se lo compara con el porcentaje de cobertura al momento de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (2009), se observa un aumento en el poder de compra que pasó del 71,2% al 80,3%. Entre 2010 y 2012, como se observa en el Cuadro A8.2, los aumentos por decreto de la AUH no han sido suficientes para cubrir la inflación observada. Recién en 2013 se revierte esta situación con un aumento que significó una cobertura del 78,1% de la Canasta Básica Alimentaria, superando la cobertura de 2010. Esta tendencia continuó en los últimos años con una fuerte influencia por parte de la política de Precios Cuidados instaurada a partir de 2014, la cual preveía la congelación de precios de varios artículos incluidos en la CBA. Cabe aclarar la limitación de no contar con un índice de ajuste de la canasta básica alimentaria que contemple las disparidades y heterogeneidades regionales en los precios de los bienes. Los resultados podrían diferir en regiones en donde existe un fuerte predominio de la economía informal y, por ende, el costo de vida es menor como es el caso del noroeste argentino y de regiones como el sur en donde los precios superan con creces a los de las demás regiones.

Cuadro A8.2: Porcentaje de la CBA que cubre la AUH

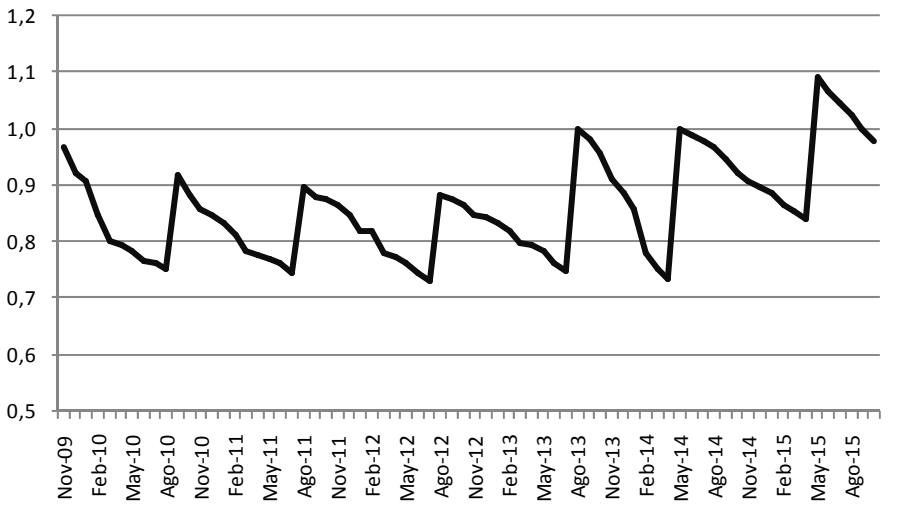
Año	AUH/CBA
2009	71,2%
2010	65,0%
2011	64,4%
2012	64,4%
2013	78,1%
2014	73,8%
2015	80,3%

Fuente: IIE sobre la base de FIEL y ANSES.

Se observa en el Gráfico A8.1 que solo con tres de los seis aumentos se ha logrado recuperar el poder adquisitivo observado en 2009. No obstante, en un lapso de dos a cinco meses estos niveles caen por debajo del valor de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Si bien el aumento correspondiente al año 2015 permitió tener el mayor poder de compra de los seis años de vigencia del plan, se espera que con la inflación estimada al momento de esta

publicación, el poder adquisitivo caiga hasta marzo. Desde el gobierno nacional, se ha anunciado un pago excepcional de $400 adicionales en el mes de diciembre para mitigar las pérdidas ocasionadas por los aumentos de los precios que se observaron en los últimos días del año 2015.

Gráfico A8.1: Monto de la Asignación Universal por Hijo en términos reales



Fuente: IIE sobre la base de FIEL y ANSES.

A8.4 De decreto a ley

Desde 2009 hasta el corriente año, las actualizaciones de los montos fijos se efectuaban de manera anual y por decreto. En junio del 2015 el proyecto que proponía transformarlo en ley fue aprobado por el Congreso Nacional. Asimismo, la nueva ley contempla una modificación en la manera en la que se actualiza el monto fijo de la prestación. A partir de 2016, la Asignación Universal por Hijo, por Embarazo y Asignaciones Familiares aumentan de manera automática siguiendo la fórmula que se utiliza desde 2009 para aumentar los haberes jubilatorios. Estos aumentan dos veces por año, en marzo y septiembre, basándose en una fórmula que tiene en cuenta las variaciones en el Índice General de Salario del Indec y las variaciones en la recaudación tributaria. Al agrupar estos componentes se aseguran que seguirán la evolución de los salarios a la vez que acompañarán el aumento de los ingresos al sistema previsional.

A8.4.1 Ventajas del aumento automático en la AUH

El principal punto a favor de esta medida es que bajo carácter de ley se elimina la fijación arbitraria de los aumentos por parte del ejecutivo. Asimismo, la fecha de las actualizaciones deja de ser una variable incierta y especulativa, lo que mejorará la previsibilidad de sus beneficiarios. A partir del mismo día que las asignaciones se han transformado en ley se le otorga independencia respecto al gobierno de turno. Finalmente, de aplicarse de manera trasparente y correcta, la fórmula del aumento jubilatorio permitirá una protección de la inflación de los sectores más vulnerables.

A8.4.2 Desventajas del aumento automático en la AUH

Un mal manejo de las políticas podría ocasionar severos problemas con esta nueva ley: una de las principales críticas que se le podría hacer a este proyecto es sujetar los aumentos automáticos de las asignaciones al índice de salario y no a la canasta básica total, ya que su finalidad última es cubrir las necesidades básicas de los niños de las familias de menores ingresos o que presentan dificultades de inserción laboral. Datos históricos muestran que la canasta básica alimentaria tiende a aumentar más que el índice de salarios. Por ejemplo, la canasta básica alimentaria aumentó un 23,7% en seis meses, tomando el aumento enero-julio 2014 (según FIEL) y el índice de salarios en 17,2%, que sumado a la recaudación impositiva elevaron el aumento de la jubilación a 17,21%, muy inferior al aumento de la CBA.

Al mismo tiempo, esta ley presentaría un inconveniente al momento de responder ante shocks, quitándole rapidez en su respuesta. Tal es el caso de la devaluación de enero de 2014 en donde, para el cálculo de los aumentos de marzo de las jubilaciones se tomaron en cuenta aumentos de julio-diciembre de 2013, sin contemplar la inflación de enero-marzo. De esta manera se acumuló una pérdida en el poder adquisitivo de los jubilados que ascendió a 7,1% entre septiembre de 2013 y septiembre de 2014. En tal caso, la ley debería contemplar aumentos de emergencia.

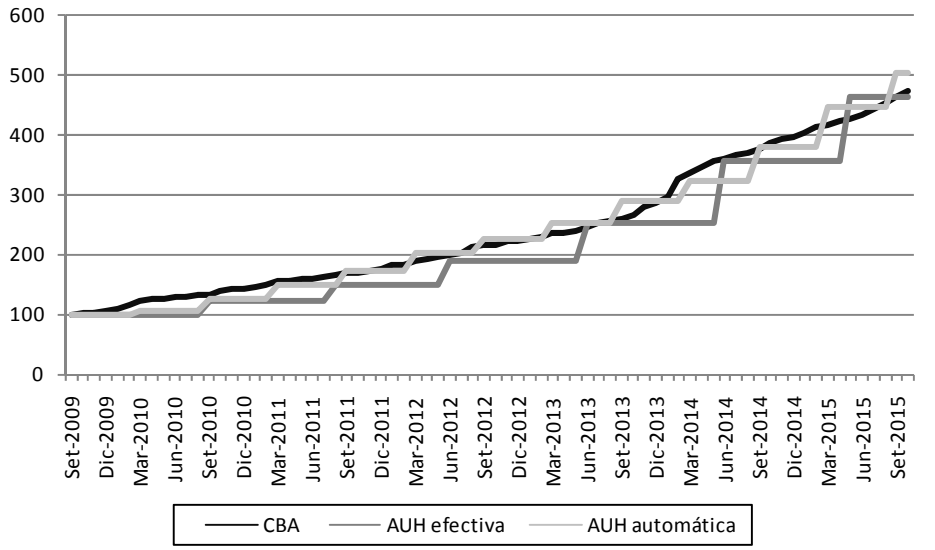
Asimismo, existen críticas en relación a la falta de transparencia en la aplicación de la fórmula de movilidad, quitándole la ventaja de la eliminación de la arbitrariedad. La escasa transparencia por parte del gobierno en el modo de aplicar esta fórmula - ya que en ninguna ocasión ha detallado los datos utilizados para su cálculo - genera sospechas en torno al grado de discrecionalidad que hay detrás de los aumentos.

Por ello, de aplicarse estos aumentos automáticos en las asignaciones, se debería considerar una adaptación a la finalidad de dichas políticas y mejorar la transparencia en la aplicación de esta herramienta.

A8.4.3 Un ejercicio contrafactual

Un acontecimiento contrafactual hace referencia a toda situación que no ha sucedido, pero que podría haber ocurrido. Se supone en este caso que las actualizaciones de manera automáticas bianuales en marzo y setiembre - siguiendo la fórmula para las actualizaciones de los haberes jubilatorios -, rigen desde 2010 para la AUH. En el Gráfico A8.2 queda en evidencia los resultados de tal ejercicio. Solo en dos momentos de los seis años que rigió la AUH, el aumento automático es superado por el efectivo: en el tercer trimestre de 2014 y el segundo trimestre de 2015. La diferencia entre uno y otro comienza a marcarse a partir del segundo trimestre de 2011 a raíz de la acumulación de dos actualizaciones –marzo 2010 y marzo 2011- que no se dieron en la AUH efectiva. La pérdida del poder adquisitivo en ambos casos puede medirse como el área comprendida entre la línea de la Canasta Básica Alimentaria y la AUH efectiva y automática, respectivamente. Fácilmente se observa en el Gráfico A8.2 que la pérdida del poder adquisitivo es superior en el caso de la efectiva a la automática. Finalmente, si se hubiera seguido la fórmula utilizada para las actualizaciones de los haberes jubilatorios, hasta marzo de 2016 la AUH sería de $915 por hijo en lugar de $837.

Gráfico A8.2: Evolución de la CBA, AUH efectiva, AUH automática. Septiembre 2009-Octubre 2015



Fuente: IIE sobre la base de FIEL y ANSES.

A8.5 Desafíos pendientes: la universalización de la AUH

Un desafío pendiente del sistema de asignaciones familiares es la no cobertura aun de un segmente de niños y adolescentes, por no ser elegibles. Entre ellos se encuentran los siguientes grupos:

- Hijos de asalariados con ingresos que superan el salario mínimo vital y móvil. No obstante, en la práctica difícilmente se encuentre operativa esta restricción por la dificultad de probar estos montos en el sector informal.
- Hijos de trabajadores registrados del servicio doméstico que ganan más que el Salario Mínimo Vital y Móvil, en la que la restricción del ingreso es verificable.
- Hijos de trabajadores monotributistas.
- A partir del sexto hijo, ya que la normativa establece un máximo de cinco hijos por beneficiarios.
- Aquellos que sean beneficiarios de determinados programas sociales nacionales, provinciales o municipales no compatible con la AUH.

Enmarcándolo en el plan de "Pobreza Cero", una de las promesas hechas por el gobierno que asumió el 11 de diciembre de 2015 consiste en la universalización de la Asignación Universal por Hijo. Para tal efecto, se ha anunciado el envío de un Proyecto de Ley al Congreso que contemple dentro de los beneficiarios del plan a los hijos de la totalidad de los monotributistas, hijos de asalariados informales que cobran por encima del Salario Mínimo Vital y Móvil y aquellos excluidos por tener planes sociales provinciales, que se estima que incluirá a 250 mil beneficiarios más. Sumado a esto, se propondrá la devolución del IVA para la canasta básica para los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y los jubilados.

9

SALUD

El Sistema de Salud de la Provincia de Córdoba

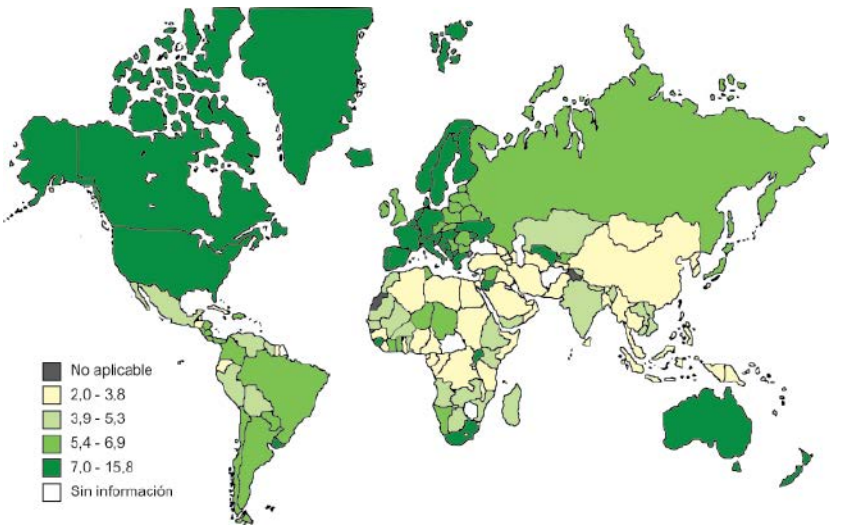
Capítulo 9: SALUD
El Sistema de Salud de la Provincia de Córdoba*

La salud es un área de suma importancia para todos los gobiernos, dada la estrecha vinculación que mantiene con el bienestar de los ciudadanos. Las decisiones que se tomen en la materia deberán considerar, por un lado, la disponibilidad de recursos para implementar las políticas y, por el otro, que tendrán un impacto directo en la población. Esto señala la importancia de la planificación en salud, considerando la multiplicidad de variables que inciden en la misma. En particular en la provincia de Córdoba, no puede dejar de considerarse la situación económico-financiera de la misma y la concentración de habitantes, dos factores fundamentales para encarar cualquier modificación del sistema. Por otra parte, resulta imprescindible tener en cuenta la estructura sanitaria de la provincia así como el personal capacitado en el área de la salud. Dicho esto, se procede a desarrollar una descripción del sector de la salud en la provincia de Córdoba, teniendo en cuenta indicadores económicos y demográficos relevantes para poder alcanzar un análisis más integral.

9.1 Estructura económica del sector salud

En el año 2013, el gasto total en salud en Argentina, incluyendo el gasto privado y todas las jurisdicciones, alcanzó el equivalente al 7,25% del PBI. Dicho porcentaje se ubica en el puesto 70 entre 191, en un valor inferior al de países occidentales desarrollados. En la región, Argentina se ubica en el undécimo lugar, por detrás de Costa Rica, Brasil, Haití, Paraguay, Cuba, Uruguay, Honduras, Nicaragua, Chile y Ecuador. No necesariamente un mayor nivel de gasto implica mejores resultados en materia sanitaria, una prueba de ello es que los tres países con mayor expectativa de vida de la región son Puerto Rico, Chile y Panamá, ninguno de los cuales se ubica entre los que más gastan en salud como porcentaje de su PBI, o el caso de Singapur, que destina solo el equivalente al 4,6% de su PBI en salud, a pesar de ser uno de los países con mejores indicadores sanitarios del mundo (ver Recuadro 9.1).

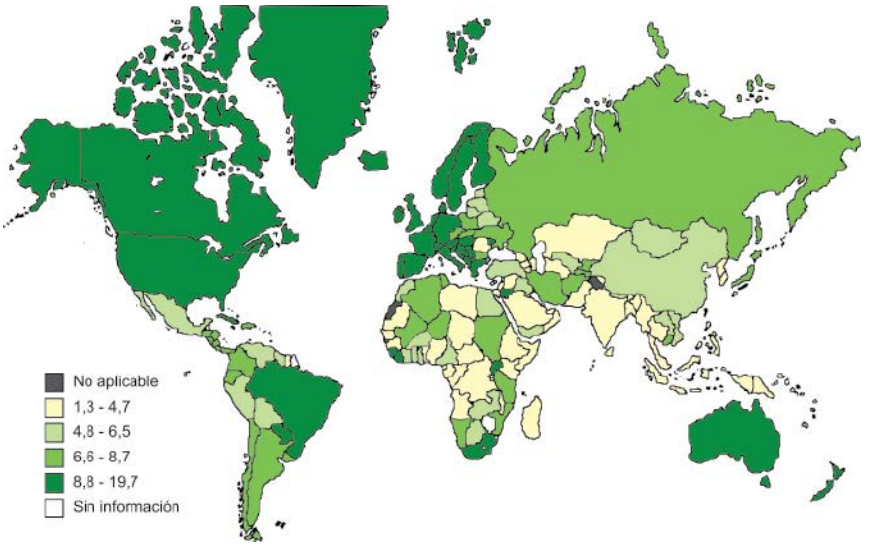
Mapa 9.1: Gasto en salud como porcentaje del PBI. Año 1995



Fuente: IIE sobre la base de Organización Mundial de la Salud.

El presente capítulo se basa en el trabajo "Estudio descriptivo del estado de situación del sistema de salud de la provincia de Córdoba", realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba en conjunto con ACLISA en abril de 2015.

Mapa 9.2: Gasto en salud como porcentaje del PBI. Año 2013



Fuente: IIE sobre la base de Organización Mundial de la Salud.

A nivel mundial, se registró en los últimos años un importante incremento del gasto en materia de salud, lo que compromete su sustentabilidad. Esto se debe a la necesidad de hacer frente a desafíos como el creciente envejecimiento poblacional, la mayor preponderancia de enfermedades crónicas y el aumento del nivel de vida, teniendo en cuenta el constante avance tecnológico que existe en el área.

El caso argentino, no obstante, es particular ya que el porcentaje del presupuesto nacional asignado al sector salud no ha mostrado una tendencia creciente, sino que se percibe sumamente volátil. Esta situación es tanto consecuencia de la irregularidad propia de la economía argentina, como de las modificaciones en las estrategias públicas en el ámbito de la salud.

Recuadro 9.1: El sistema de salud de Singapur

Singapur es un pequeño estado insular del sudeste asiático con 5,5 millones de habitantes que se destaca por su elevado nivel de desarrollo social y económico, pese a haberse independizado hace poco más de cincuenta años. Más allá de las características propias de la nación, su sistema de salud goza de un reconocimiento mundial tan significativo que es útil analizar la experiencia. Tandon et al. (2000) ubicaron el sistema de atención de la salud de Singapur en el sexto puesto según su eficiencia. Bloomberg, por su parte, en su ranking 2014 de eficiencia en la atención de la salud colocó a la nación asiática en el primer lugar.

Una de las razones de dicho éxito radica en la responsabilidad personal como premisa del financiamiento (Bai et al., 2013). Este aspecto del sistema singapurense es el más interesante desde el punto de vista económico, ya que enfrenta directamente la sub y sobre prestación desde la forma de financiamiento de la atención médica. Existen tres mecanismos fundamentales que rigen el modelo de la nación insular:

- **MediSave**

Constituye un sistema de ahorro compulsivo destinado a la cobertura de servicios de salud. Entre el 7% y el 9,5% (dependiendo de la edad) del salario de cada trabajador -cubierto parcialmente por el empleador- es destinado a una cuenta específica, parte del Fondo Central de Previsión o CPF por sus siglas en inglés (Central Providence Fund). El mismo es un fondo previsional al que aportan tanto empleados como empleadores y que además de focalizarse en aspectos jubilatorios, se centra en otros aspectos de la calidad de vida como la vivienda y la

salud.

Los montos aportados a la cuenta de Medisave pueden ser utilizados para el pago de determinados servicios de salud, tanto del individuo contribuyente como de familiares directos. Los montos no utilizados continúan en la cuenta al finalizar el año (a diferencia de otros sistemas de ahorro en salud). En el año 2013, el programa Medisave acumuló US$47,8 mil millones en 3,2 millones de cuentas activas, lo que implica un promedio de US$15.000 ahorrados por trabajador para el cuidado de su salud. Cada cuenta brinda un interés cuya tasa es fijada por el Estado. Además existe un límite superior a la cantidad de dinero que puede acumularse, el cual está fijado en US$32.025, ajustable anualmente por inflación[1].

Entre los servicios que pueden ser cubiertos mediante Medisave, se encuentran consultas ambulatorias, internaciones, tratamientos de enfermedades crónicas, tratamientos de fertilidad y vacunaciones, entre otras. Algunas prácticas exigen el pago de un monto deducible y el copago de bolsillo de un porcentaje del costo total[2].

Haseltine (2013) destaca a este programa como el responsable de evitar una escalada en el costo de la medicina, tal como sucedió en otros países desarrollados en los últimos años. Su argumento se sostiene en el hecho de que al tener el paciente consciencia del valor de la atención que recibe, el mismo es responsable en el cuidado de su propia salud y acude al hospital ante la real necesidad. Puede agregarse el cumplimiento del tratamiento, puesto que es esperable que el nivel de cumplimiento ante tratamientos y medicación gratuita no es el mismo que en el caso de que los mismos sean solventados por el paciente.

Tal como lo señala Haseltine (2013), el sistema de ahorros compulsivos en salud tiene como objetivo impulsar la autosuficiencia y la responsabilidad individual y familiar en el cuidado de la salud. Dados los resultados, no es equivocado señalar que el camino elegido, con sus defectos incluidos, presenta enormes beneficios frente a las políticas tradicionales en materia sanitaria.

- **MediShield**

Ante la dificultad financiera para cubrir determinadas patologías con los fondos de MediSave, el gobierno estableció un sistema complementario denominado MediShield. El mismo consiste en un seguro de salud de muy bajo costo ante eventos catastróficos que puede ser pagado con fondos de MediSave. El mismo brinda cobertura parcial para tratamientos prolongados como diálisis, quimioterapia y radioterapia, así como internaciones de larga duración.

Existe un límite al total de beneficios que se puede recibir anualmente del programa. Adicionalmente, aquellos individuos que deseen un mayor nivel de cobertura pueden realizar pagos extra para contratar un seguro de salud privado. En el año 2013, el 67% de los asegurados por MediShield, lo estaba a través de un seguro privado integrado al mismo.

Asociado a este programa, se encuentra ElderShield. El mismo consiste en un seguro para casos de discapacidad grave. El beneficiario puede recibir hasta US$300 mensuales por 6 años para el pago de servicios de salud. Este programa es también de afiliación voluntaria y exige un aporte mínimo para poder comenzar a percibir los beneficios, en caso de ser necesario. Constituye un complemento a MediShield.

- **MediFund**

Al analizar los programas descriptos previamente, puede observarse un sesgo en los benefi-

[1] Debe resaltarse que en los últimos años, Singapur nunca experimentó una tasa de inflación superior al 5,3% anual. Aun así, los montos fijos son indexados.
[2] La exigencia de copagos se concentra en los tratamientos a enfermos crónicos, con el objetivo de desalentar el sobreuso de los recursos hospitalarios.

cios asistenciales hacia los individuos de mayores ingresos. Para compensar dicha situación, el gobierno de Singapur creó una cuenta con una inyección inicial de alrededor de US$150 millones, cuyos intereses serían destinados a cubrir parte de la atención médica de ciudadanos con recursos escasos, previa aprobación de un comité dentro de cada hospital habilitado por el programa. Dicha cuenta recibiría aportes todos los años que el Estado presentara superávit presupuestario. En el año 2012, dicha cuenta acumulaba más de US$2.000 millones.

El objetivo del programa es, según el Ministerio de Salud de Singapur, ayudar a cubrir las facturas médicas de aquellos individuos que no poseen la capacidad financiera de hacerlo, aún con el uso de MediSave y MediShield. Existe una versión de este sistema, llamada MediFund Silver, que apunta específicamente a adultos mayores.

Al sistema de financiamiento, se suma una estructura con fuerte control estatal y el claro objetivo de evitar un incremento en los costos. El sector privado concentra la mayor parte de la atención ambulatoria, mientras que la mayoría de los establecimientos complejos con internación forman parte del sector público.

Los hospitales públicos gozan de amplia autonomía, tal como señala Ramesh (2008). Cada hospital posee plena libertad para contratar personal, fijar remuneraciones y determinar el uso de los recursos de la institución. Los ingresos de los hospitales se determinan mediante un sistema Casemix, es decir, utilizando un sistema de clasificaciones para agrupar prestaciones. Todos los sistemas de facturación, administración y seguimiento del paciente de los hospitales públicos se encuentran integrados. Además, el Ministerio de Salud de Singapur publica precios estimados por prestación y por hospital (tanto público como privado), de modo que es sencillo realizar una comparación entre los costos de cada institución fomentando así la competencia. Es de libre acceso para cualquier individuo una base periódica de 81 condiciones o procedimientos que incluyen su descripción, la cantidad de casos en el último año, el tiempo promedio de estada, la factura promedio hasta el quinto decil[3] y la factura promedio hasta el noveno decil[4].

El Ministerio de Salud impone también restricciones a la incorporación de tecnología y la cantidad de camas de menor categoría que debe tener cada hospital, con la marcada intención de evitar que la competencia entre hospitales se centre en aspectos que puedan llegar a incrementar los costos. La mayoría de los hospitales públicos cuentan con acreditación de la Joint Commision International, la institución acreditadora de calidad más reconocida en el ámbito de la salud.

Es en el financiamiento y el control estatal donde radican las grandes innovaciones del sistema de salud singapurense. La ingeniería financiera es simple -dramáticamente más simple que en el caso argentino, donde cada intermediario parece presentar características distintivas- y eficaz. Esto se refleja en algunos indicadores generales del país asiático. El mismo presenta una tasa de mortalidad infantil de solo 2 por cada 1.000 nacidos vivos. A modo de comparación, en Estados Unidos supera los 6 y en Reino Unido los 4. La mortalidad materna promedia 0,067 por cada 1.000 nacimientos en los últimos 25 años. En cuanto a esperanza de vida, los más de 84 años que presentó Singapur en 2014 lo ubican en cuarto lugar a nivel mundial, solo por detrás de Mónaco, Japón y Macao, y por delante de países como Suiza, Australia, Suecia y Noruega. Todo esto destinando solo el 4,55% de su PBI en salud en 2013, según la OMS. Si a los resultados le sumamos el bajo costo, no caben dudas de que el modelo singapurense ha logrado superar las grandes dificultades que enfrentan el resto de los siste-

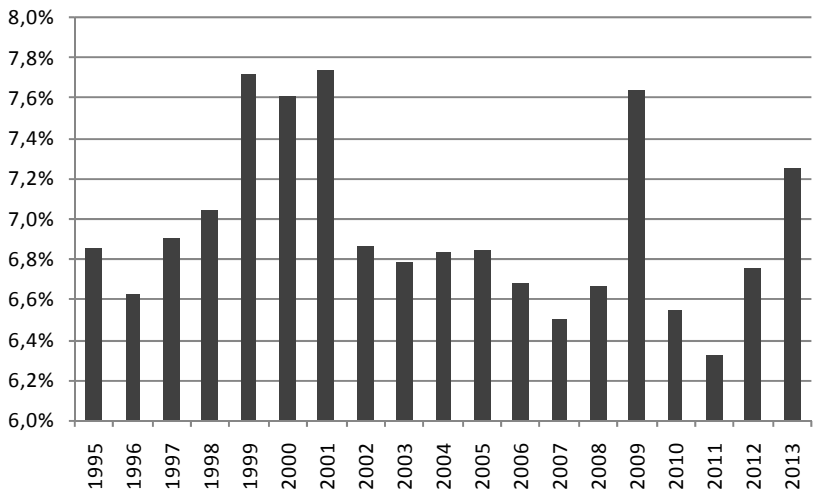
[3] El 50% de los pacientes paga menos de tal monto.
[4] El 90% de los pacientes paga menos de tal monto.

mas de salud en el mundo.

Pese a ello, debe considerarse que las experiencias exitosas no son perfectamente trasladables de un país a otro. Un sistema similar al de Singapur fue instaurado a modo de prueba en Shanghái y los resultados no han sido satisfactorios, según Dong (2006). El mismo señala que las diferencias socioeconómicas entre ambos países impiden la traslación del éxito. El sistema chino combina una cuenta de ahorro en salud, al estilo MediSave, con un seguro llamado Plan Unificado, similar a MediShield. La gran población de ciudadanos retirados con alto consumo de servicios de salud y con el menor esquema de aportes al seguro de salud compromete la viabilidad del sistema. A ello se suma la alta proporción de trabajadores del mercado informal que no participan del sistema de salud y los desempleados, al igual que la numerosa proporción de inmigrantes que habita en la ciudad. De esta manera, los fondos que se originan de los aportes a la cuenta de ahorro y al seguro de salud, no son suficientes para cubrir los requerimientos de la población, en consecuencia el número de procedimientos y prácticas cubiertas es limitado, todo esto sin considerar la resistencia de los prestadores a atender pacientes dentro de tal sistema, por las demoras en los pagos por parte del fondo de ahorro en salud.

De esta manera, el sistema implementado para contener la demanda de servicios de salud, significó una restricción en el acceso para una importante proporción de la población. Tal como señala Dong (2006), *"cuando los medios financieros se vuelven cruciales para el acceso al cuidado de la salud, los grupos menos privilegiados tienden a estar sujetos a mayores riesgos en lo que a su salud concierne"*.

Gráfico 9.1: Gasto en salud como porcentaje del PBI en Argentina



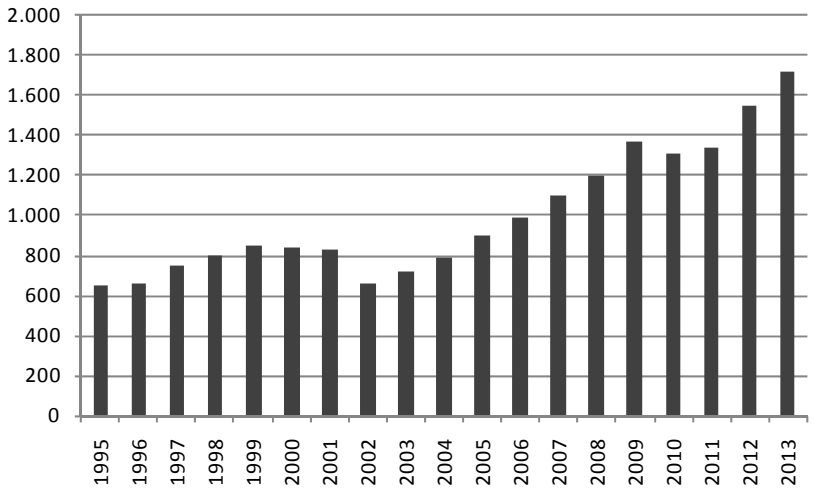
Fuente: IIE sobre la base de Organización Mundial de la Salud.

Por otro lado, se puede abordar la cuestión del gasto en salud con mayor profundidad al analizar el gasto en dólares per cápita a paridad de poder adquisitivo (PPA)[5]. Este indicador señala que la Argentina se ubica en el puesto 41 entre 189 países, lo cual la marca como la nación latinoamericana que más gasta en salud (US$ 1.725 PPA). Como bien se observa en el Gráfico

[5] En forma simplificada, la paridad de poder adquisitivo implica una metodología de cálculo tal que incorpore las diferencias en los costos de vida entre países. De esta manera, un dólar PPA busca igualar el poder de compra de cualquier país al de los Estados Unidos.

9.2, se dio un incremento del 165% entre 1995 y 2013, reflejando un aumento constante del gasto en el sector salud; a pesar de que el porcentaje del presupuesto nacional asignado a la salud no haya ido en aumento constante, el gasto en dólares per cápita asociado a dicho sector si lo ha hecho. Pese a la magnitud del incremento, países como Chile, Brasil y México han tenido aumentos más elevados.

Gráfico 9.2: Gasto en salud en dólares a paridad de poder adquisitivo en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de Organización Mundial de la Salud.

La Argentina posee un sistema descentralizado de atención de la salud. El Estado Nacional, a través del Ministerio de Salud, es responsable, entre otras cosas, de fijar políticas y objetivos sanitarios a nivel nacional, fiscalizar el funcionamiento de los servicios, procurar la defensa sanitaria en fronteras, promover la capacitación y formación de recursos humanos; sin embargo, la responsabilidad de la prestación radica principalmente en las jurisdicciones subnacionales. Esto implica que gran parte del gasto en salud corresponde a las provincias y municipios, quienes no poseen la misma posibilidad de financiamiento que el Estado Nacional, lo cual contribuye a alimentar las brechas en los indicadores sanitarios entre provincias. Esta situación queda en evidencia al observar los presupuestos para el año 2014.

Cuadro 9.1: Presupuesto 2014 del Ministerio de Salud por Jurisdicción

Jurisdicción	Presupuesto
Nación	$14.423.091.829
Córdoba	$4.099.657.000
Buenos Aires	$12.226.654.900

Fuente: IIE sobre la base de MECON y Ministerios Provinciales.

A partir del Cuadro 9.1 se desprende que el Ministerio de Salud de Córdoba tiene un presupuesto igual al 28% del de su equivalente nacional, aun cuando Córdoba posee solo el 8,2% de la población, mientras que la provincia de Buenos Aires destina al Ministerio de Salud un presupuesto similar al de la Nación. La asimetría en el gasto nacional y provincial es una característica del sistema de salud argentino.

El Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba es el tercer ministerio con mayor presupuesto en la provincia, por detrás del Ministerio de Educación y el Ministerio de Gobierno y Seguridad; tiene a su cargo 78 establecimientos asistenciales y la coordinación de numerosos programas.

Esto da cuenta de que los Estados Provinciales poseen un compromiso mucho mayor que el Nacional en lo referente al cuidado de la salud, ya que son responsables directos de la prestación de servicios asistenciales. Por su parte, los Estados Municipales se encuentran en una situación similar al Provincial, aun cuando su presupuesto es mucho más limitado. En el caso de la ciudad de Córdoba, la Municipalidad cuenta con 3 hospitales, 60 centros de salud y 36 unidades primarias de atención de la salud.

Desde el punto de vista de la cobertura, el sistema de salud argentino puede dividirse, siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2012), en tres subsistemas:

- Subsistema público: encargado de proveer atención gratuita a toda la población que lo requiera. La población sin cobertura por parte de los otros dos sectores es la demandante por excelencia del subsistema público.
- Subsistema de obras sociales: consiste en un esquema de protección para trabajadores asalariados de aporte obligatorio tanto para el empleado como para el empleador. Las obras sociales de los Estados Provinciales y PAMI concentran la gran mayoría de los afiliados. A enero de 2015, existían en Argentina 297 obras sociales inscriptas en la Superintendencia de Servicios de Seguridad Social.
- Subsistema privado: constituido por seguros de salud a afiliados voluntarios y entidades de medicina prepaga. Es el sector más reducido y sus precios están sujetos a la regulación del Estado Nacional.

El Estado Nacional tiene una fuerte influencia sobre el desempeño de obras sociales y entidades de medicina prepaga a través de la regulación. En el caso de los primeros, el 10% de las contribuciones a las obras sociales es dirigido al Fondo de Redistribución Solidaria, con el objetivo de compensar a las obras sociales con menores ingresos por afiliado. La falta de distribución de dichos fondos (solo el 6,7% de los mismos fue otorgado a obras sociales en el año 2011) es un perjuicio para el subsector de las obras sociales. Las empresas de medicina prepaga, por su parte, encuentran limitada su capacidad de actualizar cuotas de acuerdo a la inflación sectorial, por lo que enfrentan un retraso en las mismas.

La consecuencia inmediata de este escenario es la reducción de la oferta de prestadores del sector privado, lo cual presiona tanto sobre los que continúan en el mercado como sobre el sector público, comprometiendo así uno de los pilares fundamentales de cualquier sistema de salud: la accesibilidad.

Recuadro 9.2: Accesibilidad

Un aspecto central en todo sistema de salud es el concepto de accesibilidad, el cual puede ser comprendido desde diversas perspectivas. En forma general, Penchansky y Thomas (1981) plantean el acceso a la salud como el ajuste entre el paciente y el sistema de salud, el cual depende de cinco dimensiones:

Disponibilidad: refiere a un adecuado nivel de oferta de profesionales de la salud, infraestructura asistencial y programas sanitarios.

Accesibilidad: relaciona la locación de la oferta con la de la demanda, considerando la necesidad de trasporte y el tiempo de viaje como función de costo y distancia.

Organización: incluye el sistema de organización de los recursos por el lado de la oferta y cómo los pacientes se acomodan a los mismos.

Asequibilidad: analiza la relación entre los precios de los servicios con la capacidad de pago de los pacientes.

Aceptabilidad: concierne a la actitud del paciente frente a las características del prestador de

servicios de salud, así como la del prestador frente al paciente.

Sobre la base de estas ideas, Gulliford et al. (2013) marcan tres concepciones de la accesibilidad a la atención de la salud. Una primera aproximación consiste en la posibilidad de obtener atención médica cuando se la desea o necesite, de modo tal que el acceso es una función de la oferta.

Una segunda visión más amplia excede la posibilidad de ser atendido e incorpora la capacidad del paciente de superar las barreras al uso efectivo de los servicios de salud, entendidas las mismas como distancia y obstáculos financieros.

Finalmente, desde una tercera postura aún más abarcativa, se incorpora al concepto de accesibilidad el cuidado de la salud, los resultados en materia de atención, el tiempo de espera para recibir la prestación y la satisfacción general del paciente.

Asociada a la accesibilidad está la equidad en el acceso, la cual requiere que "pacientes similares en aspectos relevantes sean tratados de manera similar y pacientes diferentes en aspectos relevantes sean tratados de una manera apropiadamente diferente" (Culyer, 2001). Esto implica, tal como lo marcan Oliver y Mossialos (2004) igual acceso para pacientes en iguales condiciones. Puede agregarse a este concepto la igualdad en el uso y resultados, sin embargo los autores lo consideran inapropiado por incorporar otras dimensiones ajenas a la prestación de servicios de salud, como pueden ser las decisiones individuales del paciente.

Finalmente, dentro del concepto de accesibilidad, Comer y Stolkiner (2004) señalan, por su parte, cuatro dimensiones de accesibilidad a los servicios de salud:

- Geográfica: factibilidad física de recibir atención médica.
- Económica: capacidad financiera para acceder.
- Administrativa: estructura burocrática de la prestación de servicios de salud.
- Cultural: usos y costumbres de la población.

9.2 Estructura demográfica y sanitaria de la provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba tiene, de acuerdo al censo 2010, una población de 3.308.876 habitantes, lo cual implica un incremento del 7,9% respecto al censo 2001. La provincia constituye el 8,2% de la población nacional, siendo la segunda provincia más poblada, después de Buenos Aires. El 90% de la población es urbana, mientras que solo el 10% es rural, porcentajes que no difieren del total nacional.

El 40,2% de la población está radicada en el departamento Capital, evidenciando una gran concentración demográfica en la ciudad de Córdoba. El Cuadro 9.2 presenta la población por departamento.

Cuadro 9.2: Población por departamento

Departamento	2001	2010	Variación Intercensal
TOTAL	3.066.801	3.308.876	7,9%
Capital	1.284.582	1.329.604	3,5%
Río Cuarto	229.728	246.393	7,3%
Colón	171.067	225.151	31,6%
San Justo	190.182	206.307	8,5%
Punilla	155.124	178.401	15,0%
General San Martín	116.107	127.454	9,8%
Tercero Arriba	107.460	109.554	1,9%

Unión	100.247	105.727	5,5%
Marcos Juárez	99.761	104.205	4,5%
Río Segundo	95.803	103.718	8,3%
Santa María	86.083	98.188	14,1%
Juárez Celman	55.348	61.078	10,4%
Cruz del Eje	52.172	58.759	12,6%
Calamuchita	45.418	54.730	20,5%
San Javier	48.951	53.520	9,3%
Río Primero	42.429	46.675	10,0%
San Alberto	32.395	37.004	14,2%
Presidente Roque Sáenz Peña	34.647	36.282	4,7%
General Roca	33.323	35.645	7,0%
Ischilín	30.105	31.312	4,0%
Totoral	16.479	18.556	12,6%
Río Seco	12.635	13.242	4,8%
Tulumba	12.211	12.673	3,8%
Pocho	5.132	5.380	4,8%
Minas	4.881	4.727	-3,2%
Sobremonte	4.531	4.591	1,3%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Para analizar las características demográficas y las condiciones sanitarias de la población de la provincia de Córdoba, se procede a analizar un conjunto de variables en el Cuadro 9.3.

Cuadro 9.3: Indicadores demográficos y sanitarios 2013 y 2014

Indicador	Valor (Porcentaje)
Población Total	3.308.876
Hombres	1.605.088 (48,5%)
Mujeres	1.703.788 (51,5%)
Menores de 15 años	805.512 (24,3%)
Mayores de 65 años	513.563 (15,5%)
Tasa global de fecundidad	2,25 por mil
Población urbana	89,7%
Esperanza de vida al nacer	77,37
Hombres	74,07
Mujeres	80,67
Tasa bruta de mortalidad	8,1 por mil
Tasa de mortalidad en menores de 4 años	12,0 por mil
Tasa de mortalidad materna	1,7 por 10.000 nacidos vivos
Población con NBI	8,72%
Analfabetismo en mayores de 10 años	1,47%
Acceso a agua corriente	86,48%
Acceso a desagües cloacales	35,59%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC y DGEyC.

Todos los indicadores considerados presentan mejoras sustanciales respecto a los valores observados en el año 2001. Desagregando por departamento, puede obtenerse un panorama general de las condiciones sanitarias a lo largo de la provincia.

Cuadro 9.4: Indicadores sanitarios por departamento 2013

Departamento	Natalidad	Mortalidad	Mortalidad Infantil	Primera Causa de Muerte
TOTAL	16,9	8,1	10,7	Taquicardia paroxística
Capital	18,4	7,7	11,1	Taquicardia paroxística
Río Cuarto	15,8	8,9	8,7	Insuficiencia cardíaca
Colón	18,5	6,3	8,4	Insuficiencia cardíaca
San Justo	15,5	9,5	11,7	Insuficiencia cardíaca

Punilla	16,9	9,5	6,2	Insuficiencia cardíaca
General San Martín	16,9	9,4	13,5	Insuficiencia cardíaca
Tercero Arriba	14,8	10,0	12,5	Otras arritmias cardíacas
Unión	15,3	9,5	12,0	Insuficiencia cardíaca
Marcos Juárez	12,0	8,9	9,8	Insuficiencia cardíaca
Río Segundo	16,3	8,4	10,6	Taquicardia paroxística
Santa María	16,7	6,7	5,9	Taquicardia paroxística
Juárez Celman	16,7	8,6	9,6	Insuficiencia cardíaca
Cruz del Eje	17,0	7,3	12,9	Insuficiencia cardíaca
Calamuchita	14,3	6,6	13,1	Infarto agudo de miocardio
San Javier	15,0	7,7	16,0	Insuficiencia cardíaca
Río Primero	17,2	6,4	10,6	Insuficiencia cardíaca
San Alberto	16,2	6,5	13,7	Insuficiencia cardíaca
Presidente Roque Sáenz Peña	14,9	8,4	7,0	Insuficiencia cardíaca
General Roca	13,4	5,9	11,7	Infarto agudo de miocardio
Ischilín	17,7	8,2	15,3	Enfermedad cardíaca hipertensiva
Totoral	11,6	7,3	22,3	Taquicardia paroxística
Río Seco	13,0	7,5	16,8	Enfermedad de Chagas
Tulumba	13,0	6,0	10,5	Insuficiencia cardíaca
Pocho	4,3	7,2	43,5	Infarto agudo de miocardio
Minas	11,0	7,4	31,7	Neumonía
Sobremonte	10,2	11,9	0,0	Taquicardia paroxística

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de salud de la provincia de Córdoba.

Es importante aquí reparar en la disparidad de algunos indicadores dentro de la provincia; el más gráfico es el de la mortalidad infantil, que en el departamento Santa María es del 5,9, siendo este el nivel más bajo, mientras que en Pocho alcanza el 43,5, mostrando así una amplia diferencia en los indicadores interdepartamentales. Las zonas en las que la mortalidad infantil es más elevada coinciden geográficamente con los departamentos del noroeste de la provincia, la región de menor desarrollo económico.

Si se compara el desempeño de la provincia de Córdoba en estos indicadores con el promedio del país, se observa una situación auspiciosa. Pese a ello, Córdoba se encuentra en octavo lugar en mortalidad infantil, detrás de Neuquén, Tierra del Fuego, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Catamarca, La Pampa, Santa Cruz y Río Negro. Por otro lado, en relación a mortalidad materna, los resultados son satisfactorios en la comparación interprovincial.

Cuadro 9.5: Indicadores sanitarios por provincia 2013

Distrito	Tasa de Natalidad	Tasa de Mortalidad		
		General	Infantil	Materna
Argentina	17,9	7,7	11,1	3,5
CABA	14,2	10,3	8,3	1,6
Buenos Aires	18,1	8,5	11,4	3,0
Catamarca	15,0	5,4	8,9	3,2
Córdoba	16,5	8,0	9,7	1,6
Corrientes	18,6	6,4	14,4	6,1
Chaco	20,2	6,5	13,3	6,8
Chubut	20,2	6,3	9,8	5,2
Entre Ríos	16,7	7,4	10,8	3,2
Formosa	21,0	5,9	17,3	15,0
Jujuy	18,0	5,8	12,0	7,7
La Pampa	15,4	7,1	8,9	3,7
La Rioja	17,0	5,6	13,7	1,6
Mendoza	18,4	7,2	9,5	3,6
Misiones	22,3	5,7	11,3	3,5
Neuquén	19,1	5,0	6,9	1,8

Río Negro	19,4	6,4	9,4	4,2
Salta	20,2	5,5	12,9	4,5
San Juan	19,6	6,2	9,9	2,1
San Luis	16,0	5,9	10,9	2,6
Santa Cruz	24,0	5,7	8,9	3,4
Santa Fe	16,3	8,5	10,3	3,0
Santiago del Estero	17,9	5,8	11,6	3,1
Tucumán	18,7	6,5	14,1	4,5
Tierra del Fuego	19,2	3,6	7,4	0,0

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Salud de la Nación.

9.3 Oferta de profesionales de la salud

En nuestra provincia, la oferta de profesionales de la medicina puede considerarse elevada como consecuencia del paso de 3,98 médicos por cada mil habitantes en 1999 a 5,60 en 2014. Gran influencia tiene en este elevado ratio, la significativa oferta educativa en el área que posee la provincia de Córdoba.

A nivel nacional, hay 3,88 médicos por cada mil habitantes, hecho que resalta la particularidad de la situación de Córdoba. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud registra tres países con cifras más altas que las de nuestra provincia: Cuba (6,72), Mónaco (7,17) y Qatar (7,74).

Pese a la gran cantidad de profesionales, es importante comprender las cifras en cuanto a su distribución geográfica. El Cuadro 9.6 nos muestra que la variación de un departamento a otro es elevada, haciéndose más notoria a medida que se reduce la cantidad de población. La escasez de profesionales en las poblaciones más alejadas de los centros urbanos hace que muchas individuos se vean obligados a trasladarse para poder recibir una atención médica adecuada. Esta situación no es negativa *per se*, sino que el problema emerge cuando la mala distribución compromete la accesibilidad en diversos sectores de nuestra provincia.

Cuadro 9.6: Médicos por departamento. 2014

Departamento	Cantidad de médicos matriculados
Capital	13.373
Río Cuarto	1.000
Colón	907
Punilla	739
San Justo	684
General San Martín	545
Tercero Arriba	370
Unión	300
Marcos Juárez	317
Santa María	280
Río Segundo	261
Calamuchita	169
San Javier	153
Cruz del Eje	106
Juárez Celman	102
Presidente Roque Sáenz Peña	90
San Alberto	61
Río Primero	58
General Roca	57
Ischilín	50
Totoral	28

Tulumba	14
Río Seco	10
Sobremonte	6
Pocho	6
Minas	2
TOTAL	19.688

Fuente: IIE sobre la base de Consejo Médico de la Provincia de Córdoba.

Otro punto a destacar, es que a pesar de que se ha dado un crecimiento en la cantidad de profesionales de la salud con el paso del tiempo, esto no ha sido acompañado en la misma medida por el número de especialistas. En la actualidad el 40% de los médicos posee alguna especialización frente al 48% que lo hacía hace quince años atrás.

Esto está asociado a la existencia de especialidades que presentan elevados niveles de déficits de personal en las clínicas privadas de la ciudad de Córdoba, según el Relevamiento 2015 de Clínicas Privadas, elaborado por el Instituto de Investigaciones Económicas. Cardiología pediátrica presenta faltantes en el 57% de las clínicas relevadas. Gran parte de las mismas manifestó, además, déficit de profesionales en medicina de emergencias y terapia intensiva pediátrica, anestesiología, neurología, endocrinología y neonatología.

Cuadro 9.7: Déficit de profesionales por especialidad en clínicas privadas de la ciudad de Córdoba y total de especialistas

Especialidad	Déficit[6]	Especialistas
Cardiología Pediátrica	57%	24
Medicina de Emergencias y Terapia Intensiva Pediátrica	50%	77
Anestesiología	43%	232
Neurología	43%	83
Endocrinología	43%	78
Neonatología	43%	181

Fuente: IIE sobre la base de CMPC y Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud de la provincia es el tercero en importancia en lo que hace a presupuesto, el sector público emerge como un gran generador de empleos en el área de la salud. Considerando todos los puestos de trabajo que se generan, incluyendo a la administración y a todo personal idóneo además del cuerpo médico, hacen un total de 10.338 en el área salud, solo en el sector público provincial.

Cuadro 9.8: Distribución de la planta de personal en los principales centros asistenciales provinciales 2014[7]

	GI	GII	GIII	GIV	GV	Adm	SG	TOT
Hospitales de Capital	2.108	1.724	321	563	15	619	400	5.817
Hospitales del Interior	1.715	1.185	173	504	6	431	432	4.521
TOTAL	3.823	2.909	494	1.067	21	1.050	832	10.338

Fuente: IIE sobre la base del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

[6] Entiéndase déficit como el porcentaje de clínicas privadas de la ciudad de Córdoba que brindan la especialidad y consideran que poseen faltante de profesionales en la misma.

[7] GI incluye profesionales universitarios en medicina, microbiología, bioquímica, odontología, psicología y farmacia, entre otros. GII incluye profesionales universitarios y terciarios en enfermería, fisioterapia-kinesiología, fonoaudiología e instrumentación quirúrgica, entre otros. GIII incluye técnicos universitarios y terciarios en ciencias químicas, laboratorio, radiología, anestesia, bromatología, hemoterapia, prótesis dentales y bioestadística, entre otros. GIV incluye personal auxiliar de la salud con capacitación certificada por organismo oficial o privado reconocido. GV incluye a personal idóneo. Adm. refiere a empleados administrativos; y SG, a vigilancia, custodia, limpieza y protección.

9.4 Evolución de la oferta de servicios de salud

De acuerdo información del Sistema Integrado de Información Sanitaria de la República Argentina (SISA) y el Registro de Unidades de Gestión de Prestaciones de Salud (RUGEPRESA), la provincia de Córdoba cuenta con 11.202 camas hospitalarias. Esto significa un total de 3,17 camas por cada 1.000 habitantes. El indicador a nivel nacional posee un valor superior, de 3,79; sin embargo, si lo comparamos con países de la región, Argentina se encuentra por delante de países como Uruguay (2,5) y Brasil (2,3).

Si se comparan los datos para Córdoba de 2014 con los correspondientes al año 2000, se observa una significativa reducción en la oferta de camas, con un retroceso del 34,1%, es decir, 5.803 camas menos. Este hecho se explica por una marcada caída en la cantidad de establecimientos asistenciales con internación del sector privado, que pasaron de 425 a 170 en 15 años, mientras que el sector público se redujo en 9 instituciones.

Esta reducción en la cantidad de camas a lo largo de los últimos quince años es un punto a considerar, ya que gran parte de la retracción de la oferta corresponde al interior provincial.

Cuadro 9.9: Evolución de la oferta sanitaria en Córdoba

Indicador	2000	2014
Cantidad de camas	17.005	11.202
Camas cada 1.000 habitantes	5,54	3,17
Establecimientos privados con internación	425	170
Establecimientos públicos con internación	144	135

Fuente: IIE sobre la base de SISA e INDEC.

Dentro del sector público, existen 135 establecimientos asistenciales con internación y 668 sin internación.

- Bajo la órbita municipal, existen 96 establecimientos con internación y 654 sin internación.
- Bajo la órbita provincial, existen 36 establecimientos con internación y 42 sin internación.
- Bajo la órbita de las FFAA y de seguridad, se registran 3 establecimientos con internación y 4 sin internación.

Finalmente, bajo la órbita nacional, como establecimiento con internación se encuentra únicamente el Hospital Nacional de Clínicas, mientras que existen otras tres instituciones asistenciales sin internación.

El sector privado se encuentra representado por 170 establecimientos con internación y 739 sin internación.

Cuadro 9.10: Camas por dependencia

Sector	Número de Camas		Promedio de camas por establecimiento	
	1999	2014	1999	2014
Público	8.311	4.606	58	34
Privado	8.694	6.596	20	39
TOTAL	17.005	11.202	30	37

Fuente: IIE sobre la base de SISA.

A partir del Cuadro 9.10 queda en evidencia el proceso de concentración que viene enfrentando el sector privado de la salud en la provincia: el número de instituciones privadas disminuye en forma significativa, mientras que el promedio de camas por establecimiento aumenta. Por el lado del sector público, se registra una leve contracción en el promedio de camas por establecimiento.

9.5 Turismo médico

Con este término se hace referencia a una actividad por la cual las personas emigran de su lugar de residencia, en calidad de turistas, en busca de mejores calidades y capacidades médicas (Regazzoni, 2007). Si miramos a nuestra provincia, y especialmente a la ciudad de Córdoba, vemos que se cuenta con ciertos beneficios naturales para erigirse como un polo sanitario a nivel nacional. En primer lugar, se ubica en el centro del país, siendo de fácil acceso para las provincias de las regiones Centro, Noroeste y Cuyo. Además, su densidad de población permite el desarrollo de centros asistenciales de mayor envergadura y complejidad, que aprovechan la presencia de economías de escala. Finalmente, la oferta educativa genera un adecuado flujo de profesionales en salud.

A partir de tales ventajas, la ciudad de Córdoba recibe anualmente un flujo significativo de pacientes de otras provincias, particularmente del Noroeste. Dicha región concentra una población de 5 millones de habitantes, siendo un mercado sumamente atractivo no solo por su importancia como demandante potencial, sino por el limitado nivel de oferta que presenta para pacientes de mayor complejidad. Además de ello, es importante destacar el turismo médico que se produce a nivel interno, con el flujo de pacientes desde distintos puntos de la provincia hacia la capital, en busca de mayores y mejores servicios.

9.6 Cobertura de salud

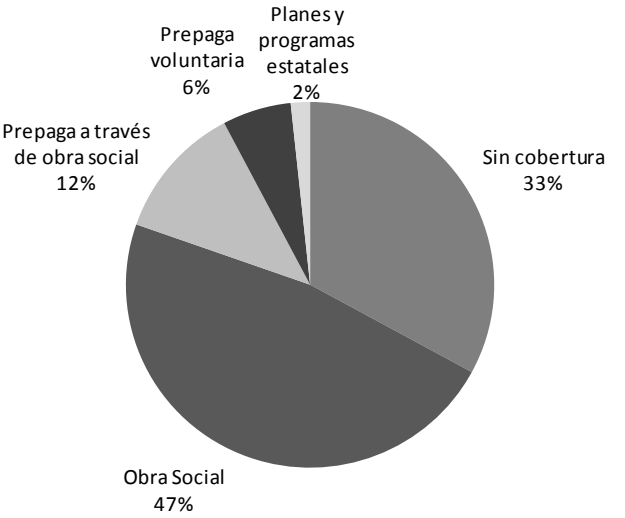
El financiamiento a los prestadores privados de servicios de salud proviene de tres fuentes:

- Obras sociales
- Entidades de medicina prepaga
- Desembolsos directos

A partir del Censo 2010, se desprende que el 33% de la población de la provincia de Córdoba no cuenta con ningún tipo de cobertura social. Dicho porcentaje depende casi exclusivamente del sistema de salud pública provincial. El 47% de los habitantes poseen obra social, el 12% tiene cobertura de una prepaga a través de su obra social y el 6% es afiliado voluntario a una prepaga. Finalmente, el 2% de la población depende de planes y programas estatales de salud.

Existe, a su vez, la doble cobertura, es decir, individuos que cuentan con una obra social y voluntariamente se afilian a otra o a una prepaga con el objetivo de mejorar las prestaciones recibidas, hecho que constituye una importante fuente de ineficiencia. A nivel nacional, el 2% de la población se encuentra en esta situación.

Gráfico 9.3: Porcentaje de la población por tipo de cobertura de salud. Provincia de Córdoba 2010



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Existen tres obras sociales en Córdoba con algún grado de dependencia del sector público:

- APROSS
- DASPU
- PAMI

La principal obra social de la provincia de Córdoba es APROSS, entidad autárquica del Estado Provincial. La misma cuenta, a enero de 2015, con 606.738 afiliados de los cuales el 11,6% son voluntarios. De este modo, cubre a más del 17% de la población de la provincia.

DASPU, Dirección de Asistencia Social del Personal Universitario, es una entidad pública no estatal que cuenta con 58.000 afiliados en la provincia.

Finalmente se encuentra PAMI, que brinda cobertura a jubilados y pensionados nacionales. Dicha obra social, concentra alrededor de 500.000 afiliados.

De esta manera, el 32% de la población provincial está cubierta por PAMI o APROSS, que a su vez poseen el 48% del total de personas con cobertura de salud en provincia de Córdoba. Estas obras sociales son, entonces, determinantes de la facturación de gran parte de los establecimientos de salud privados y concentran un gran poder de negociación frente a los mismos.

9.7 Indicadores de desempeño asistencial

En el sector de la salud, es difícil establecer medidas que permitan establecer el nivel de eficiencia en la prestación de los servicios. Pese a ello, dicho concepto es de suma importancia, ya que es uno de los mayores determinantes de la accesibilidad: mientras más eficientemente se administren los recursos escasos, mayor cantidad y calidad de servicios podrán brindarse.

Existen, no obstante, algunos indicadores básicos del desempeño que contribuyen a cuantificar el nivel de prestaciones hospitalarias. Bajo esta base se procede a analizar el promedio de días de estada, el giro de camas y el porcentaje de cesáreas. No son perfectamente compara-

bles entre instituciones por las diferencias prestacionales y las características socio-económicas de los pacientes, no obstante mantienen su validez como medidas globales.

El promedio de días de estada (PDE) es un indicador de rendimiento y eficiencia asistencial, ya que refleja el comportamiento en el proceso diagnóstico-terapéutico y la disponibilidad y calidad del personal.

El giro de camas es un indicador de la utilización de los recursos. Muestra el número de egresos asociado a cada cama, es decir, cuántos pacientes pasan en promedio por cama durante un período de tiempo. Guarda una relación inversa con el promedio de días de estada.

El porcentaje de cesáreas muestra las características de la atención del parto por establecimiento. La Organización Mundial de la Salud recomienda que tal indicador no supere el 15%, no obstante, el registro de valores por encima de esta barrera es un fenómeno global.

Cuadro 9.11: Indicadores de desempeño asistencial 2014

Hospital	Giro de Camas	Días de Estada	Porcentaje de cesáreas
Promedio Clínicas Privadas	86,2	3,3	62,8%
Hospital Rawson	37,5	8,3	-
Hospital San Roque	32,6	6,7	-
Hospital Misericordia	36,8	6,1	35,9%
Hospital Materno Provincial	41,4	3,8	36,7%
Hospital Pediátrico	38,1	4,4	-
Hospital Materno Neonatal	56,6	4,3	29,1%

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015 y Ministerio de Salud de la provincia de Córdoba.

El giro de camas es notablemente mayor en las clínicas privadas, lo que indica un mayor flujo de pacientes por cama. En el mismo sentido, el promedio de días de estada es menor, incluso por debajo de instituciones pediátricas y neonatales públicas, especialidades que presentan menores valores de días de internación. En el caso del porcentaje de cesáreas, el escenario se invierte, siendo el sector público el que presenta un mejor desempeño, con valores 50% menores.

En cuanto al volumen de servicios prestados, ocho hospitales provinciales de la ciudad de Córdoba que realizan cirugías totalizaron 25.709 intervenciones quirúrgicas durante el 2012. Por su parte, once clínicas privadas realizaron 71.891 en el trascurso de 2012. En cuanto a consultas, 13 hospitales públicos analizados recibieron 904.271, mientras que 14 polivalentes del sector privado registraron 2.962.655 consultas en 2012. Puede inferirse, por ende, una subutilización de los recursos del sector público en el área de salud.

10

SECTORES ECONÓMICOS

Relevamiento Anual de Clínicas Privadas

Capítulo 10: SECTORES ECONÓMICOS
Relevamiento Anual de Clínicas Privadas*

Los prestadores privados de salud constituyen, por su magnitud, historia y complejidad, un sustento fundamental para el desempeño del sistema de salud en su conjunto. Su ausencia implicaría la imposibilidad de acceso a la atención a gran parte de la población. Es en este marco que el estudio de las condiciones económicas de las clínicas privadas excede el propio interés empresario y debe ser consideración del conjunto de la sociedad.

10.1 Introducción

El sector de la salud privada goza en el sistema sanitario argentino de una importancia superlativa y este hecho se replica en la provincia de Córdoba, ya que más del 60% de la población cuenta con obra social o cobertura de una empresa de medicina prepaga, siendo este segmento poblacional el más propenso a demandar atención en instituciones privadas. Es así que tales establecimientos no actúan solo como un suplemento a los hospitales públicos, sino que constituyen un sustento del mismo. Sin instituciones privadas, el sector público no sería capaz de abastecer toda la demanda de servicios de salud.

Es aquí donde radica la trascendencia de analizar el desempeño del sector privado, identificando sus puntos fuertes y debilidades. En particular, el estudio de las variables económicas de tales establecimientos en forma agregada permite apreciar las condiciones de mercado que enfrentan y su evolución a lo largo de los años.

Este capítulo actualiza y complementa los estudios sobre las clínicas privadas de Córdoba llevados a cabo por el Instituto de Investigaciones Económicas en los últimos 5 años. Los objetivos del trabajo son:

- Generar información sobre el sector y relevar estadísticas propias con el fin de analizar el funcionamiento del sistema.
- Cuantificar y visibilizar la importancia social y económica de los prestadores de salud privados, para generar consciencia sobre su aporte a la vida provincial, en particular en lo referido a actividad económica, empleo y aportes tributarios.
- Llevar un seguimiento de los avances y retrocesos del sector, así como medir el impacto de políticas públicas o prácticas privadas de cada una de las instituciones analizadas.
- Idear estrategias de desarrollo sobre la base de la colaboración entre las instituciones y cámaras del sector.

El estudio consta de dos encuestas. La primera indaga sobre cuestiones cuantitativas que incluyen demanda, recursos humanos, análisis financiero, infraestructura, gestión ambiental, situación judicial y distintos aspectos generales. En la misma participaron 11 clínicas polivalentes privadas de la Ciudad de Córdoba, y en determinadas variables se estimaron los resultados para otras 5 instituciones. Ninguna institución está identificada individualmente, sino que cada dimensión analizada posee una codificación alfabética particular, de modo que una misma letra no necesariamente corresponde al mismo establecimiento para distintas variables.

El presente capítulo se basa en el trabajo "Relevamiento anual de clínicas privadas de Córdoba", realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba junto con ACLISA y CAESCOR en octubre de 2015.

La segunda encuesta es de carácter cualitativo y busca identificar otras problemáticas no observables en el estudio cuantitativo. La misma se realizó tanto a las clínicas privadas que participaron de la parte cuantitativa, como a 7 establecimientos del interior provincial.

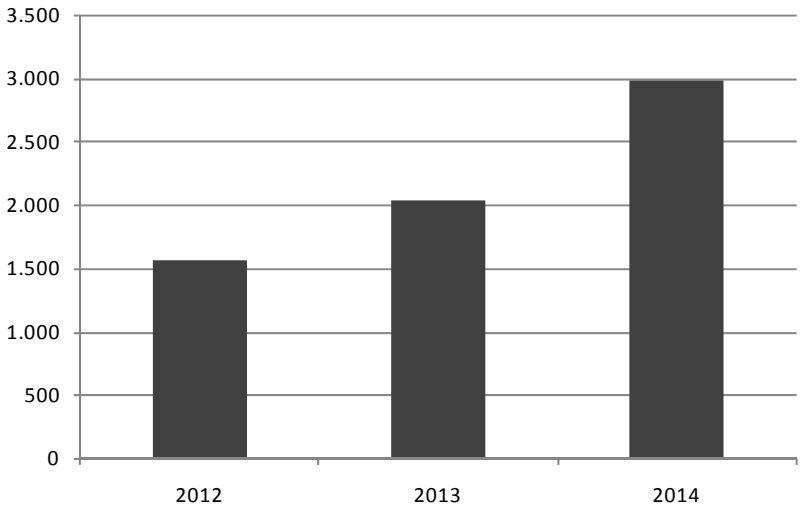
10.2 Resultados del Relevamiento de Clínicas Privadas 2015

10.2.1 Facturación

Una primera aproximación a la importancia del sector de la salud privada en la ciudad de Córdoba, es a través de la facturación de 16 clínicas polivalentes. Las mismas generaron ingresos en 2014 por un monto superior a los $2.900 millones. El impacto económico de estas clínicas se ve reflejado también en otras actividades que guardan relación, como turismo, transporte y gastronomía, además del conjunto de proveedores de estas instituciones.

En términos nominales, el incremento de la facturación en 2014 fue del 43% respecto al año previo. Sin embargo, descontando el componente inflacionario, dicho aumento se reduce al 2,6%, valor que se ubica por debajo del 3% que se verificó en 2013. Si se observa la evolución de la facturación real en los últimos 5 años, puede apreciarse que mientras en 2011 y 2012 las tasas de crecimiento real interanual eran de 11,4% y 13,4% respectivamente, en 2013 y 2014 las mismas muestran un panorama mucho más moderado. Es importante señalar, a su vez, que dicho crecimiento no fue homogéneo, ya que la tasa de crecimiento promedio fue de -3,8%, es decir que se verifica una caída en la facturación de la clínica media con respecto a 2013. Esto implica que los establecimientos más pequeños son los que presentan mayores dificultades en materia de facturación, facilitando un proceso de concentración en favor de las clínicas de mayor magnitud.

Gráfico 10.1: Facturación nominal del sector en millones de pesos



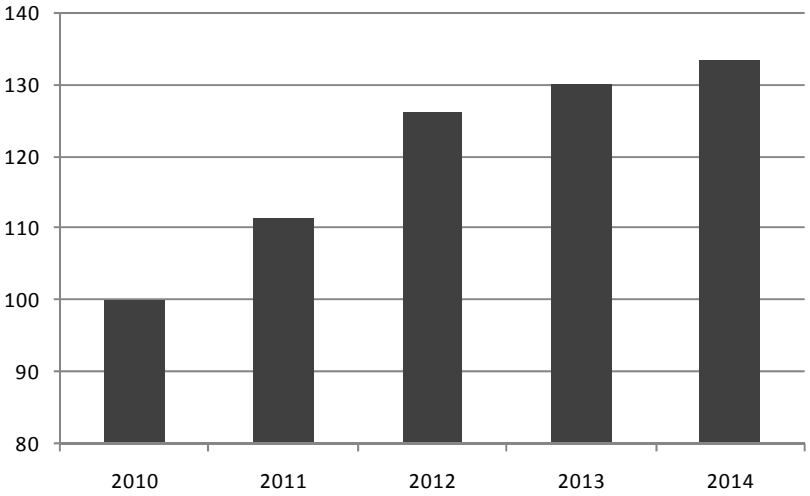
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Cuadro 10.1: Facturación de clínicas privadas

	2013	2014
Facturación	$2.040.533.022	$2.925.909.387
Variación Nominal	30,26%	43,39%
Variación Real	3%	2,6%
Variación Real Promedio	0,62%	-3,76%

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Gráfico 10.2: Evolución de la facturación real del sector (base 2010=100)



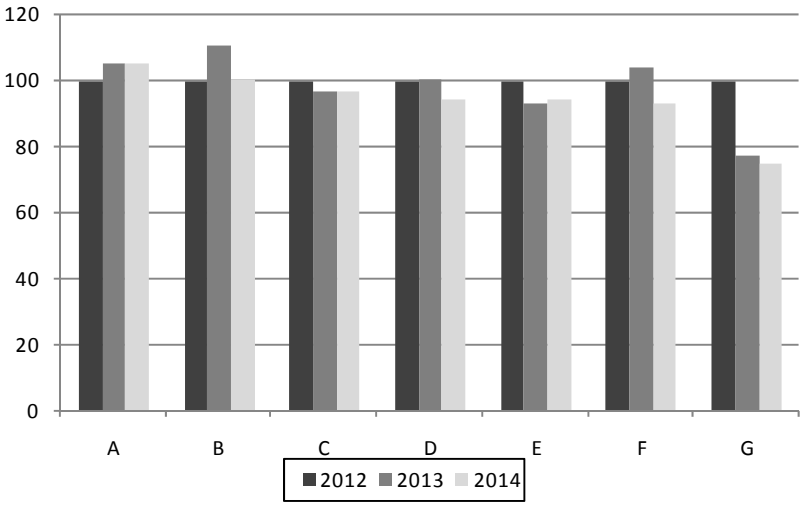
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Diversos motivos explican el menor dinamismo del sector, siendo el retraso arancelario en medio de un proceso inflacionario el mayor determinante de la situación, ya que no se observan problemáticas similares por el lado de la demanda.

Dadas las diferencias de escala entre las clínicas relevadas, se procede a comparar la facturación real de las mismas en función de los recursos más valiosos de las mismas: camas, quirófanos y personal. De esta manera, los valores facturados admiten un mayor grado de comparabilidad.

Por el lado de la facturación por cama, la misma presenta un incremento marginal del 0,1%, mientras que en 2013 creció un 1,3%. Pese a ello, se observa una situación heterogénea entre las clínicas.

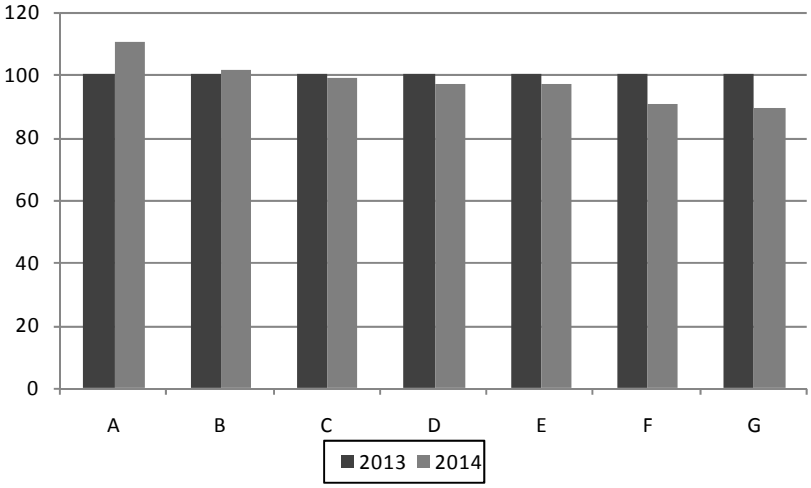
Gráfico 10.3: Facturación real por cama (base 2012=100)



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

La facturación real por quirófano se incrementó en un 1,2%, pese a que la mayoría de las clínicas experimentó una retracción durante 2014.

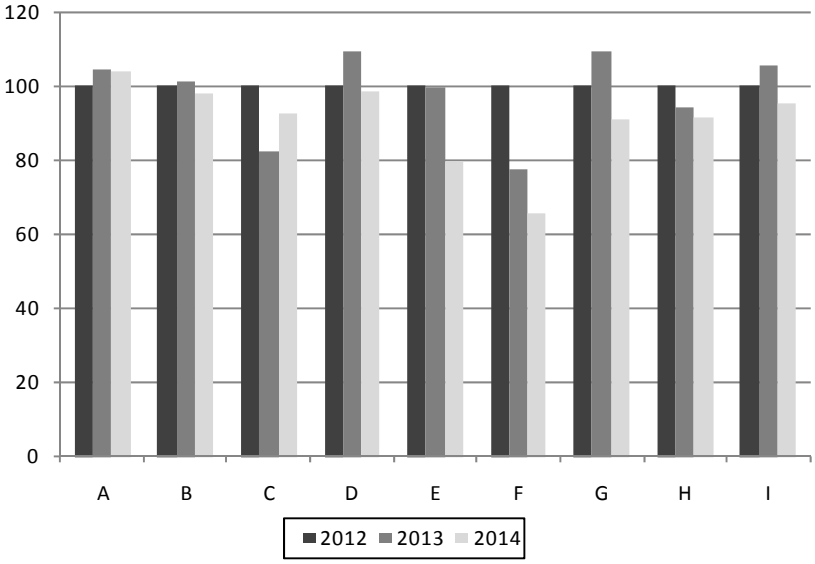
Gráfico 10.4: Facturación real por quirófano (base 2013=100)



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Finalmente, la facturación por empleado mostró un marcado retroceso del 3%, como consecuencia de un incremento generalizado en el personal de las clínicas analizadas.

Gráfico 10.5: Facturación real por empleado (base 2012=100)



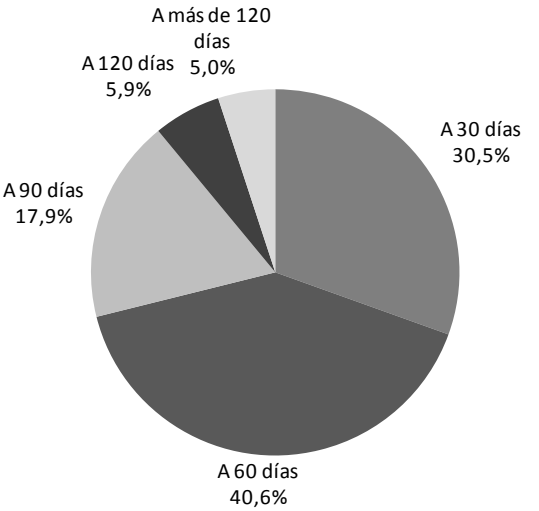
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

10.2.2 Créditos por cobrar

Para completar el análisis de la facturación es necesario estudiar el plazo de cobro de la misma. Los créditos por cobrar son en un 70% a 30 o 60 días, y el porcentaje restante se distribuye entre 90, 120 y 180 días o más. El plazo promedio de cobro de los hospitales fue en 2014 de 65 días, ligeramente superior al de 2013. A ello debemos adicionar los 15 días de diferencia promedio entre la prestación y la presentación de la factura, de modo que cada clínica

cobró los servicios prestados 80 días después, tiempo en el que sus ingresos estuvieron expuestos a la erosión inflacionaria.

Gráfico 10.6: Composición de los créditos por cobrar



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

10.2.3 Impuestos

En materia tributaria, sobre el total de las clínicas, se analizaron los principales impuestos nacionales, provinciales y municipales y su incidencia sobre la facturación propia de tales establecimientos. Los mismos fueron:

En la órbita nacional:

-Impuesto a las Ganancias

-Impuesto al Valor Agregado (IVA)

-Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (Impuesto al Cheque)

En la órbita provincial:

-Impuesto a los Ingresos Brutos

-Impuesto Inmobiliario

En la órbita municipal:

-Tasa Comercio e Industria

-Otras tasas municipales

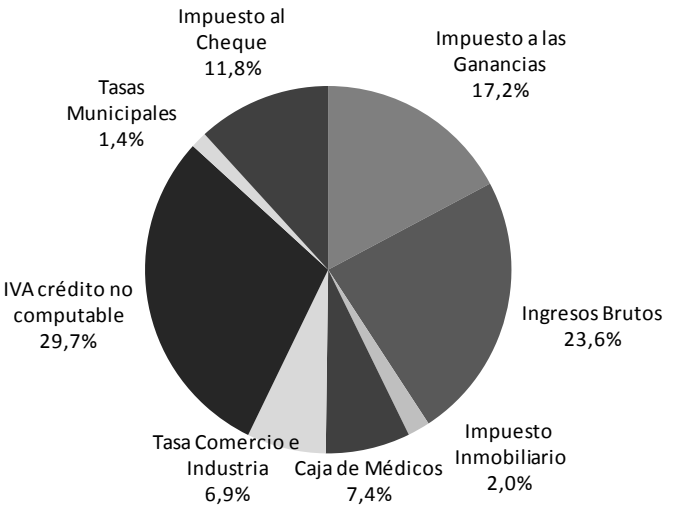
A ellos se suman los aportes obligatorios a la Caja de Médicos.

En el año 2014, el pago de estos impuestos equivalió al 10,08% de la facturación propia, valor similar al 9,91% de 2013 y 10,11% de 2012. No se observa, de esta manera, un incremento en la presión impositiva del sector, más allá de la gran heterogeneidad del conjunto de instituciones, donde conviven exenciones disímiles.

Entre los de mayor carga se ubica el IVA crédito no computable con 30% del total, seguido por Ingresos Brutos 24%, luego impuesto a las ganancias con 17% e impuesto al cheque con 12%,

entre otros. No se observan mayores cambios respecto al año pasado, aunque sí es necesario señalar la continuidad de la situación perniciosa del IVA y la acumulación de créditos fiscales por parte de los prestadores, que se ven imposibilitados de descargarlos en financiadores parcial o totalmente exentos.

Gráfico 10.7: Componente impositivo



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

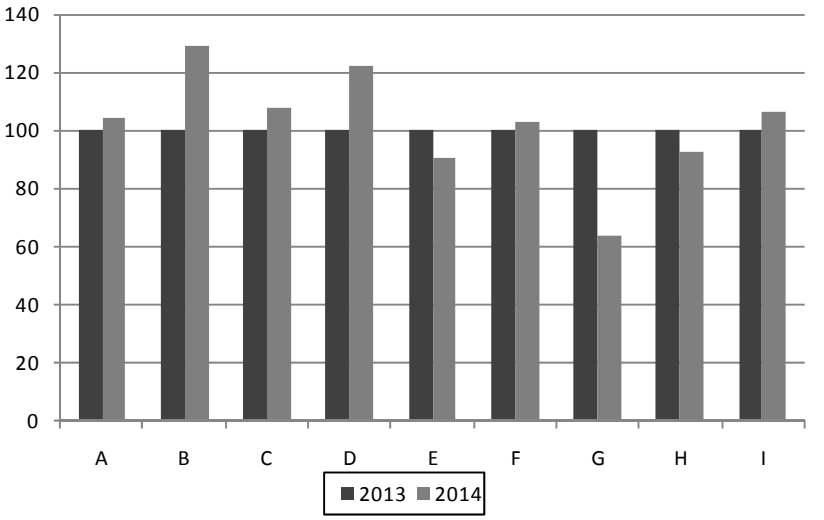
10.2.4 Demanda

Los problemas de facturación no están asociados a una retracción de la demanda. Por el contrario, en 2014, el Índice de Demanda de Servicios Hospitalarios, conformado por consultas, prácticas e intervenciones, creció 5,7%. El mismo indicador para 2013 marcó 5,5% de incremento.

De esta manera, mientras la facturación real se incrementó en 2,6p.p., la demanda lo hizo en más del doble. Esta situación evidencia un retraso arancelario en términos reales, lo que exige a las clínicas incrementar sus prestaciones; caso contrario se exponen a un descenso en su facturación real.

En forma particular, la cantidad de consultas aumentó un 4%; prácticas, 5,4%; y cirugías, 6,3%.

Gráfico 10.8: Consultas (base 2013=100)



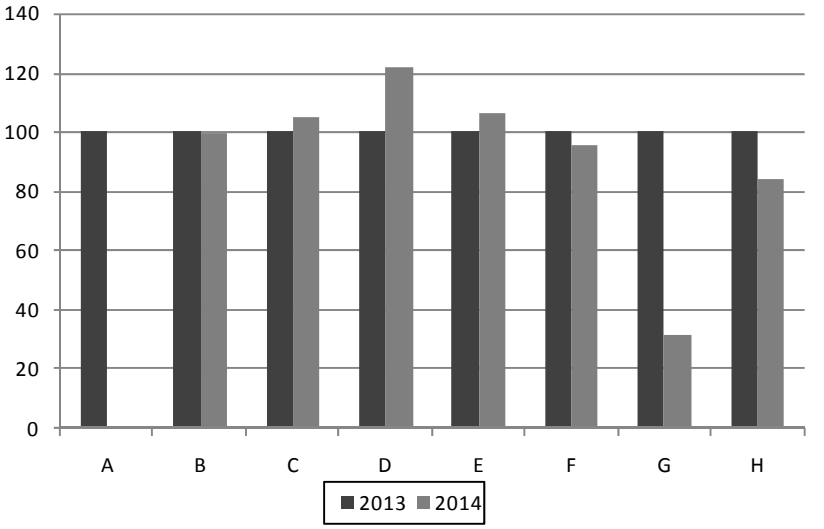
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Cuadro 10.2: Consultas

	2013	2014
Variación interanual	6,5%	4,0%
Variación interanual promedio	5,0%	2,3%

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Gráfico 10.9: Prácticas (base 2013=100)



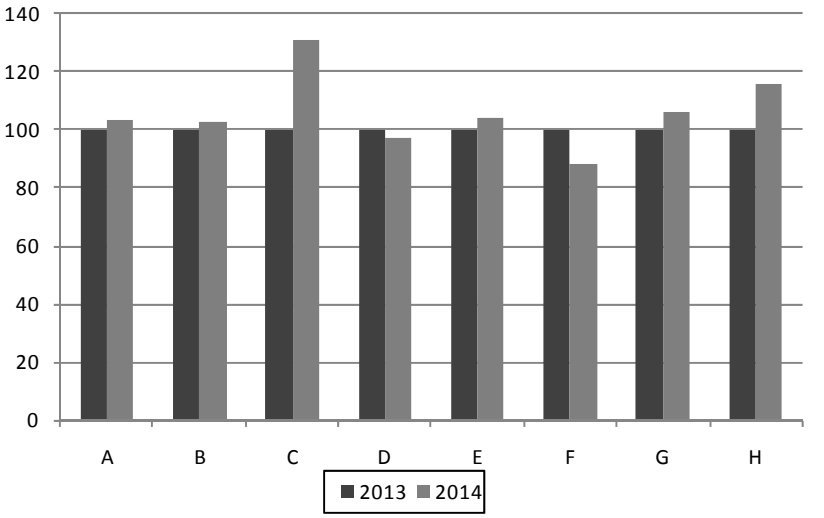
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Cuadro 10.3: Prácticas

	2013	2014
Variación interanual	9,7%	5,4%
Variación interanual promedio	6,7%	-4,5%

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Gráfico 10.10: Intervenciones quirúrgicas (base 2013=100)



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Cuadro 10.4: Intervenciones quirúrgicas

	2013	2014
Variación interanual	4%	6%
Variación interanual promedio	4,8%	9,3%

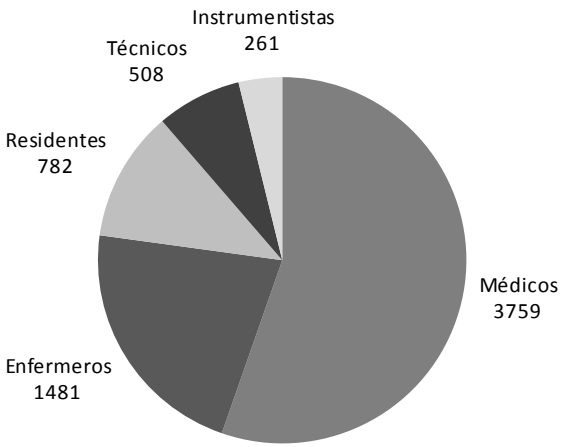
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

10.2.5 Recursos humanos

Además de movilizar un gran volumen de recursos y afectar positivamente el desempeño de otras actividades económicas, el sector de la salud privada de la ciudad de Córdoba también se destaca por ser un gran generador de empleo. Durante 2014, fue responsable de 12.290 puestos de trabajo[1], es decir, un 3,6% más que en 2013, lo cual es un resultado inmediato de la mayor demanda. Los mismos se distribuyen de la siguiente manera: 3.759 médicos, 1.481 enfermeros, 782 residentes, 508 técnicos, 261 instrumentistas y 5.499 no profesionales de la salud.

[1] Al no poder discriminar aquellos profesionales que se desempeñan en varias instituciones, se habla de puestos de trabajo y no de trabajadores.

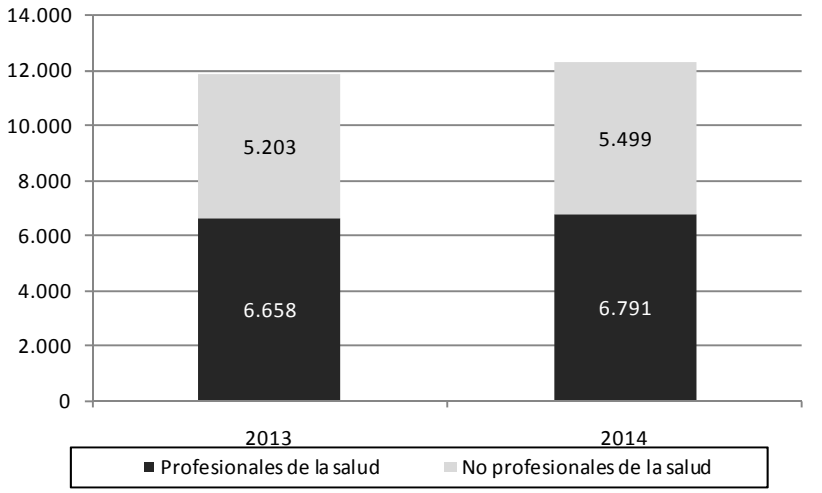
Gráfico 10.11: Personal profesional de la salud



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Por otro lado, el sector también emplea a 5.499 no profesionales de la salud, entre los que se incluye personal administrativo, de mantenimiento y seguridad, entre otros.

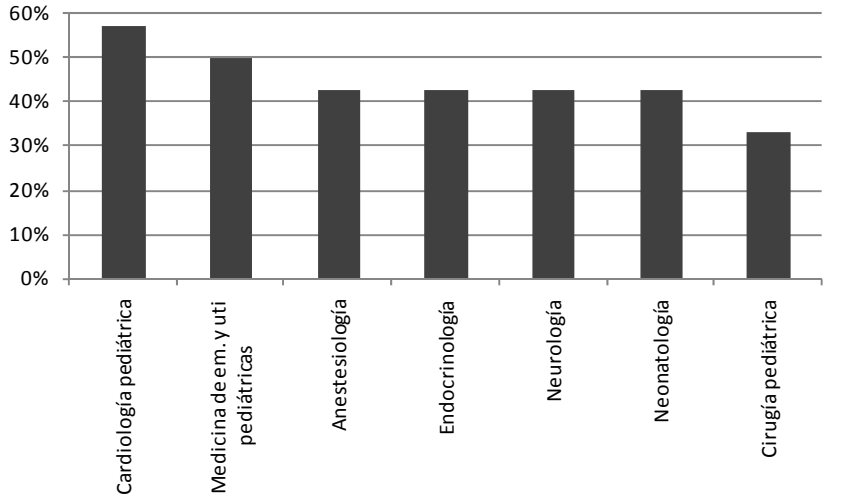
Gráfico 10.12: Puestos de trabajo por categoría



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

A pesar de este crecimiento en la nómina de trabajadores, las clínicas privadas continúan enfrentando déficit de personal en algunas especialidades, ya sea por falta de oferta o por exceso de demanda. Este año, el ranking es liderado por cardiología pediátrica, ya que el 57% de las clínicas que brindan la especialidad señalan un déficit de profesionales. A ella le siguen medicina de emergencias y terapia intensiva pediátricas con un 50%, anestesiología, neurología, endocrinología y neonatología con un 43% cada una y cirugía pediátrica, con un 33%.

Gráfico 10.13: Porcentaje de clínicas que manifiestan déficit de personal por especialidad



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Las condiciones laborales, las diferencias de retribución y situaciones específicas (como es el caso de anestesiología), son los determinantes fundamentales de estos déficits. Las consecuencias directas que tiene el mantenimiento de esta situación sobre la calidad de la atención exigen su consideración entre los decisores de políticas públicas.

En enfermería se registran faltantes de personal aún más elevados. El 75% de las clínicas encuestadas señalaron faltantes de enfermeros de terapia, el 57% de pediatría, el 56% de piso, mientras que el 50% exhibe déficit en enfermeros de neonatología y otros.

Cuadro 10.5: Déficit de enfermeros

Enfermeros	Déficit
De terapia	75%
De piso	57%
De neonatología	56%
De pediatría	50%
Otros	50%

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

10.2.6 Indicadores generales

Otro aspecto examinado en el marco del Relevamiento Anual de Clínicas Privadas son los indicadores generales de actividad. Los mismos, no obstante, deben considerarse teniendo en cuenta ciertas particularidades. Esto se debe a que corresponde a valores generales, sin desagregación según patología o características demográficas, a lo que se suma la no inclusión de medidas de calidad asistencial. De esta manera, tales indicadores no son absolutamente comparables entre instituciones.

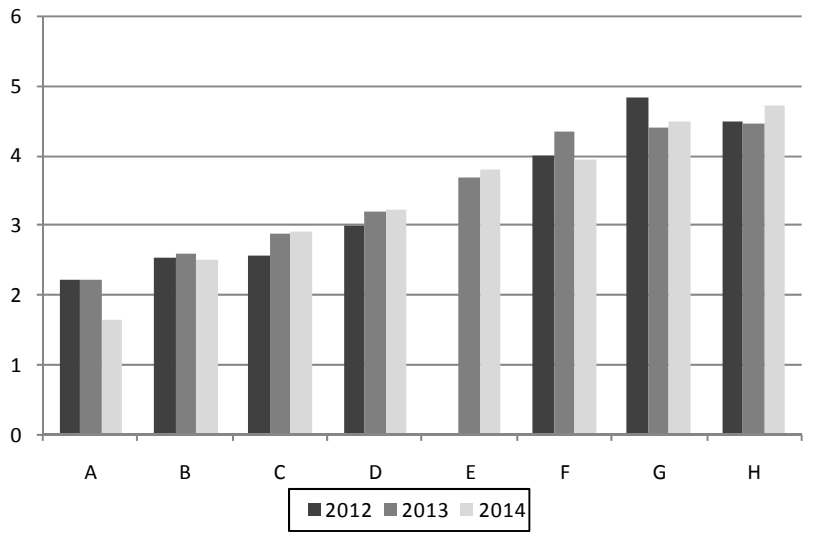
10.2.6.1 Promedio de días de estada

$$PDE = \frac{Total\ de\ días\ de\ estada\ de\ los\ ingresos\ en\ un\ período}{Total\ de\ egresos(altas)en\ el\ mismo\ período}$$

El promedio de días de estada es un indicador de rendimiento y eficiencia asistencial, ya que refleja el comportamiento en el proceso diagnóstico-terapéutico y la disponibilidad y calidad del personal. Está influenciado por los mecanismos de retribución prestacional y las diferencias en las especialidades brindadas, no obstante, mantiene validez como medida descriptiva general.

Pese a la diferencia entre los establecimientos, el desempeño dentro de cada uno se muestra estable. A nivel agregado, el promedio de días de estada registró un leve descenso en 2014 respecto al año anterior, ubicándose en 3,01 días.

Gráfico 10.14: Promedio de días de estada



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Cuadro 10.6: Promedio de días de estada

Días de Estada		
2012	2013	2014
3,10	3,18	3,01

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

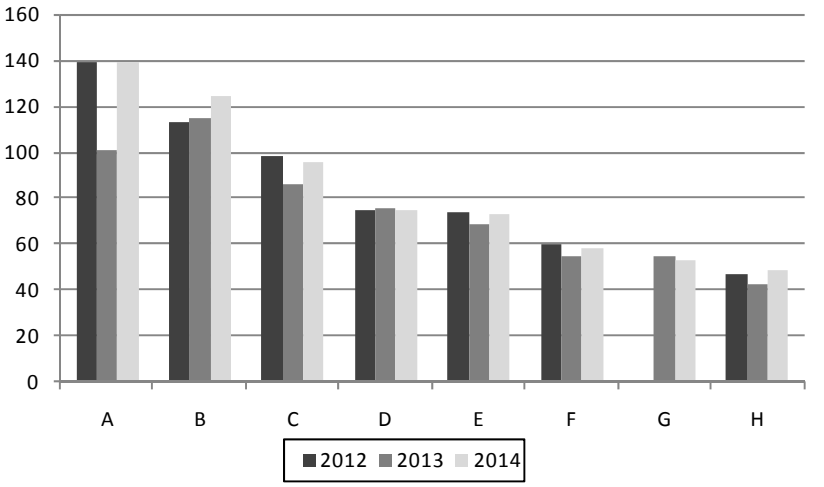
10.2.6.2 Giro de camas

$$Giro\ de\ camas = \frac{Total\ de\ egresos\ en\ un\ período}{Número\ de\ camas}$$

Es un indicador de la utilización de los recursos. Muestra el número de egresos asociado a cada cama, es decir, cuántos pacientes pasan en promedio por cama durante un periodo de tiempo. Guarda una relación inversa con el promedio de días de estada. Nuevamente, los mecanismos de retribución prestacional inciden en el resultado.

Este indicador exhibe un incremento en el año 2014, tras mantenerse estable en el año 2013.

Gráfico 10.15: Giro de camas



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Cuadro 10.7: Giro de camas

Giro de Camas		
2012	2013	2014
77,41	77,62	86,19

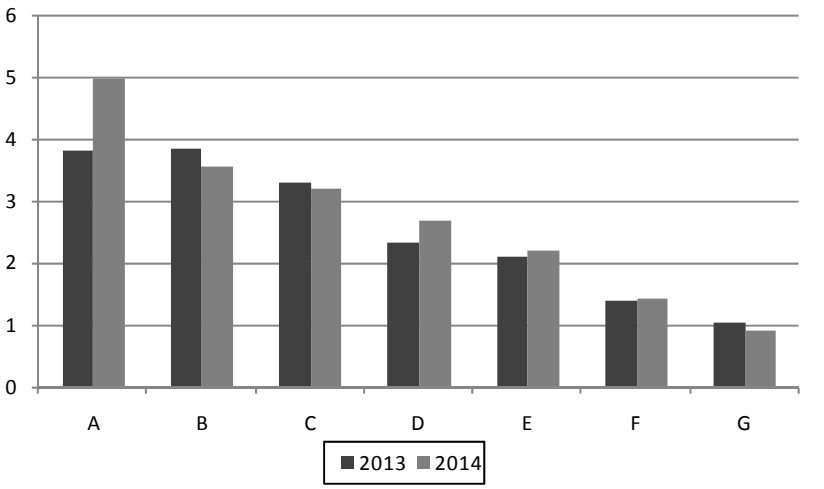
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

10.2.6.3 Promedio diario de intervenciones por quirófano

$$PDIQ = \frac{Total\ de\ intervenciones\ quirúrgicas\ en\ un\ año}{Número\ de\ quirófanos}/365$$

El promedio diario de intervenciones por quirófano permite la medición de la productividad de los quirófanos instalados. El agregado presenta una mejor performance en 2014, respecto al año anterior.

Gráfico 10.16: Promedio diario de intervención por quirófano



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Cuadro 10.8: Intervenciones por quirófano

Intervenciones por quirófano	
2013	2014
2,69	2,79

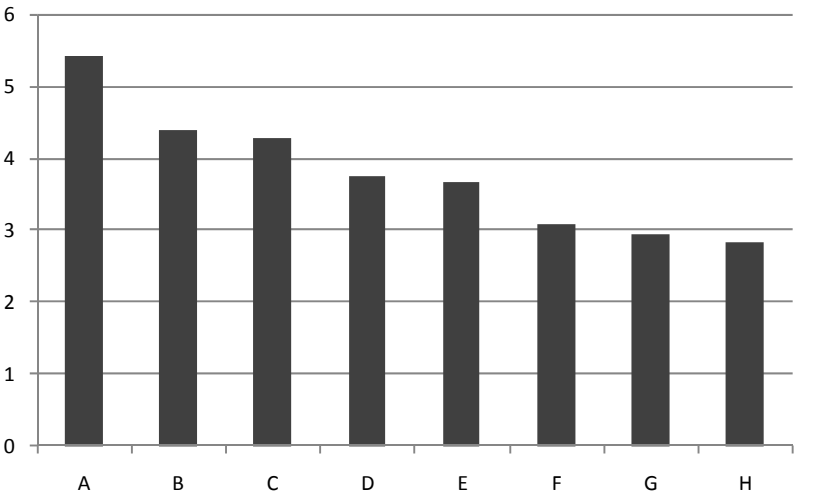
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

10.2.6.4 Personal por cama

$$Personal\ por\ cama = \frac{Total\ de\ empleados\ profesionales\ de\ la\ salud}{Número\ de\ camas}$$

El personal por cama es un indicador de calidad asistencial que muestra la dotación de profesionales de la salud por cama del establecimiento. Para el cálculo, se considera profesional de la salud al total de médicos, enfermeros e instrumentistas.

Gráfico 10.17: Personal profesional de la salud por cama



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

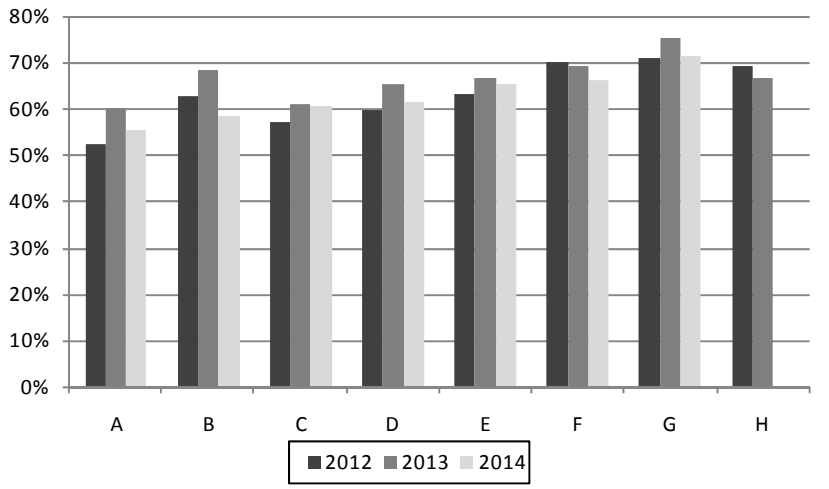
10.2.6.5 Porcentaje de cesáreas

$$Porcentaje\ de\ cesáreas = \frac{Total\ de\ cesáreas\ realizadas\ en\ un\ período}{Total\ de\ nacimientos\ en\ el\ mismo\ período}$$

El porcentaje de cesáreas muestra las características de la atención del parto por establecimiento. La Organización Mundial de la Salud recomienda que tal indicador no supere el 15%, no obstante, el registro de valores por encima de esta barrera es un fenómeno global. Es por ello que solo se analizará la evolución temporal del parámetro.

La totalidad de las clínicas analizadas presentaron un menor porcentaje de cesáreas en 2014 que en 2013, descendiendo así el agregado del 66,4% al 62,8%.

Gráfico 10.18: Porcentaje de cesáreas



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

10.2.7 Infraestructura

No resulta llamativo, frente al persistente incremento en la demanda que enfrentan los establecimientos de salud privada de la ciudad de Córdoba, que la totalidad de los encuestados hayan manifestado su intención de ampliar las instalaciones. Dentro de estas instituciones, el 90% posee las características necesarias para ampliar y exhibe intenciones de realizarlo dentro de los próximos 5 años.

10.3 Análisis cualitativo

Al estudio de los indicadores cuantitativos, es posible agregarle algunos factores cualitativos, con el objetivo de identificar otras problemáticas y fortalezas del sector. La presente encuesta está estructurada en dos subgrupos: accesos y capacidades. Por el lado de los accesos, se definieron cuatro categorías: financiamiento, información, tecnología y capital humano; mientras que las capacidades se dividen en productiva, de gestión, de competencia y de aprendizaje. Cada categoría se compone de cinco afirmaciones de carácter positivo sobre el desempeño del establecimiento y el encuestado señaló su nivel de acuerdo o desacuerdo según la siguiente escala:

1 - Muy de acuerdo

2 - De Acuerdo

3 - Indiferente

4 - En desacuerdo

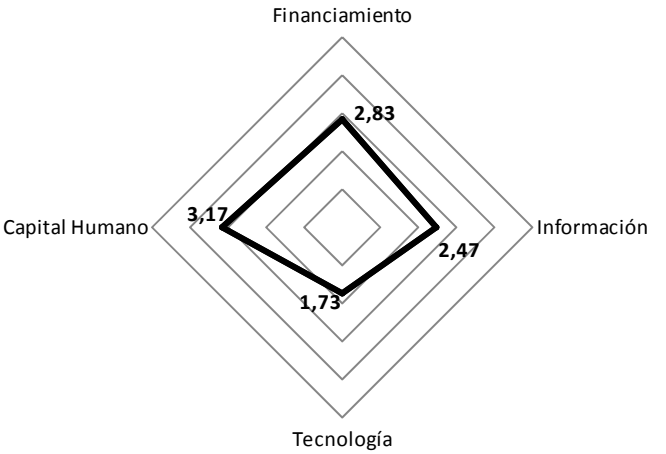
5 - Muy en desacuerdo

De este modo, mientras más elevado sea el valor final, peor es el desempeño. A partir de ello, se promediaron los resultados a nivel general, por subgrupo y por categoría.

Por otro lado, la encuesta se realizó tanto para las clínicas polivalentes de la ciudad de Córdoba como para hospitales y centros de diagnóstico del interior provincial.

10.3.1 Ciudad de Córdoba

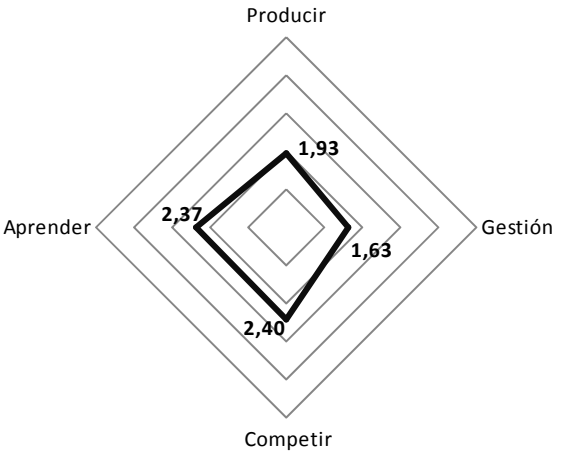
Gráfico 10.19: Análisis cualitativo: accesos



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

En el análisis de accesos, los establecimientos de la ciudad de Córdoba exhiben las mayores problemáticas en Financiamiento y Capital Humano.

Gráfico 10.20: Análisis cualitativo: capacidades



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Por el lado de las capacidades, Competir y Aprender presentan valores más elevados, es decir, reúnen las mayores problemáticas.

En forma individual, las afirmaciones que registraron los mayores niveles de desacuerdo fueron:

"Mi empresa puede conseguir sin mayores dificultades financiamiento a largo plazo para proyectos rentables"

Promedio: 4,00

“Para los niveles de calificación que requiere mi empresa, la búsqueda y selección de personal no significa un grave problema”

Promedio: 3,67

“Para los niveles de calificación que requiere mi empresa, la retención de recursos humanos eficientes no significa un grave problema”

Promedio: 3,33

“Durante los últimos tres años, las normas laborales no han impedido que nos adaptáramos a las fluctuaciones del mercado”

Promedio: 3,33

“Mi empresa cuenta con un plan de carrera para la totalidad de nuestros recursos humanos”

Promedio: 3,33

“Los niveles de salarios actuales para los distintos tipos de calificación que requiere mi empresa son adecuados para nuestras posibilidades económicas”

Promedio: 3,17

“Mi empresa cuenta con crédito bancario de corto plazo a tasas razonables y sin problemas para calificar según los requisitos del banco”

Promedio: 3,17

“Mi empresa cuenta en forma regular con información actualizada sobre posibilidades de negocios en otros mercados geográficos (otras provincias y/u otros países)”

Promedio: 3,17

“Mi empresa cuenta con información actualizada sobre programas de apoyo a las PyMEs instrumentados por los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal)”

Promedio: 3,17

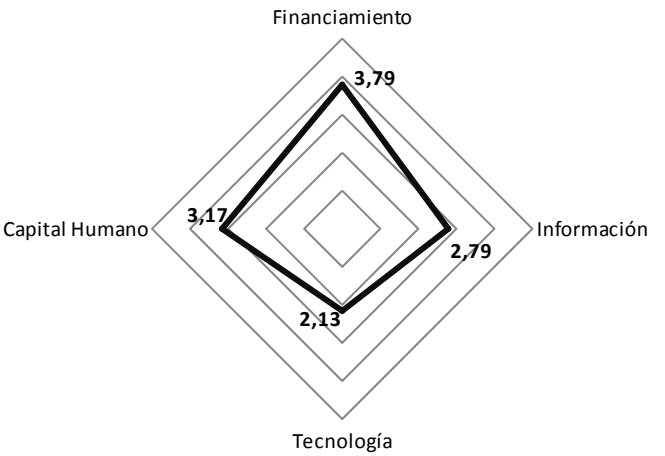
“Durante los últimos cinco años hemos incrementado sustancialmente nuestra cartera de clientes”

Promedio: 3,00

De esta manera, entre los diez tópicos más problemáticos, cinco tienen vinculación directa con los recursos humanos.

10.3.2 Interior provincial

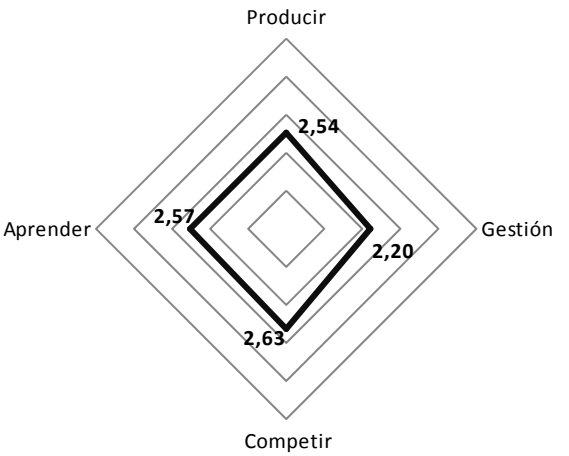
Gráfico 10.21: Análisis cualitativo: Accesos



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

El acceso al financiamiento se muestra como la dimensión con mayores dificultades entre las clínicas del interior, seguida por Capital Humano e Información.

Gráfico 10.22: Análisis cualitativo: Capacidades



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas 2015.

Entre las capacidades, se observa un desempeño homogéneo, siendo la capacidad de competir la que marca el mayor nivel de desacuerdo.

En el análisis por afirmación, se destacan:

“Mi empresa cuenta con crédito bancario de corto plazo a tasas razonables y sin problemas para calificar según los requisitos del banco”

Puntaje: 4,00

"Mi empresa puede conseguir sin mayores dificultades financiamiento a largo plazo para proyectos rentables"

Puntaje: 4,00

"Mi empresa tiene conocimiento de las características de herramientas de financiamiento extra-bancario, como obligaciones negociables"

Puntaje: 4,00

"Mi empresa cuenta con información actualizada sobre programas de apoyo a las pymes instrumentados por los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal)"

Puntaje: 4,00

"Mi empresa tiene posibilidad de solicitar créditos de corto plazo a más de un banco"

Puntaje: 3,83

"Mi empresa cuenta con acreditación de calidad"

Puntaje: 3,67

"Durante los últimos tres años, las normas laborales no han impedido que nos adaptáramos a las fluctuaciones del mercado"

Puntaje: 3,50

"Los niveles de salarios actuales para los distintos tipos de calificación que requiere mi empresa son adecuados para nuestras posibilidades económicas"

Puntaje: 3,50

"Mi empresa cuenta en forma regular con información actualizada sobre posibilidades de negocios en otros mercados geográficos (otras provincias y/u otros países)"

Puntaje: 3,33

"Para los niveles de calificación que requiere mi empresa, la retención de recursos humanos eficientes no significa un grave problema"

Puntaje: 3,17

Así, las clínicas del interior centran sus reclamos en problemas relacionados al financiamiento y falta de programas de apoyo como también en los niveles salariales no acordes a las capacidades de la empresa.

10.4 Consideraciones finales

En primer lugar debe destacarse que, como generadoras de más de 12.000 puestos de trabajo, las clínicas polivalentes de la ciudad de Córdoba gozan de una trascendencia significativa para la actividad económica urbana. A ello se suman los más de $2.900 millones de facturación y la gran cantidad de grandes, medianas y pequeñas empresas que se ven favorecidas en forma directa o indirecta por la actividad de las clínicas, ya sea por tratarse de proveedores o por ser actividades relacionadas como gastronomía, turismo y transporte.

Otros aspectos a destacar del informe son:

- La facturación aumentó 43% en forma nominal en el 2014. En términos reales, es decir descontando la inflación, el incremento fue del 2,6%.

- La clínica media experimentó una caída del 3% en su facturación real, indicando que el crecimiento estuvo concentrado en las clínicas de mayor tamaño.
- La facturación por cama se incrementó un 0,1%, la facturación por quirófano lo hizo en un 1,2% y la facturación por empleado se redujo 3%.
- El plazo de cobro creció marginalmente respecto al año anterior, siendo igual a 80 días, de los cuales 15 corresponden al diferimiento promedio entre la prestación y la presentación de la factura. En este período, la facturación está expuesta a los efectos de la inflación.
- La presión impositiva mostró un incremento marginal, pasando del 9,91% al 10,08%. IVA crédito no computable, Ingresos Brutos e Impuesto a las Ganancias son los gravámenes de mayor incidencia.
- La demanda conjunta mostró un aumento del 5,7% en 2014. Esto es consecuencia de un aumento del 4% en consultas, 5,4% en prácticas y 6,3% en cirugías.
- Cada punto de incremento en la facturación estuvo asociado a más del doble de crecimiento de la demanda, reflejando retraso arancelario y la necesidad de las clínicas de incrementar sus prestaciones solo para mantener su facturación real.
- El sector es responsable de 12.290 puestos de trabajo, divididos en 3.759 médicos, 1.481 enfermeros, 782 residentes, 508 técnicos, 261 instrumentistas y 5.499 no profesionales de la salud. Esto implica un incremento del 3,6% respecto al año anterior.
- Pese al incremento en materia de empleo, persisten déficits en algunas especialidades como cardiología pediátrica (57%), medicina de emergencias y terapia intensiva pediátrica (50%), anestesiología (43%), endocrinología (43%), neurología (43%), neonatología (43%) y cirugía pediátrica (33%).
- En materia de enfermería también se evidencias déficits para enfermeros de terapia (75%), de piso (57%), de neonatología (56%), de pediatría (50%) y otros enfermeros (50%).
- Los indicadores generales muestran una mejora en 2014. El promedio de días de estada fue 3,01; el giro de camas fue 86,19; el promedio diario de intervenciones por quirófano fue 2,79 y el porcentaje de cesáreas fue 62,8%.
- La totalidad de las clínicas manifestó su intención de ampliar su infraestructura.
- Los mayores problemas cualitativos de las clínicas del interior están asociados a los recursos humanos, en particular a la búsqueda, selección, retención y capacidad de retribución de los mismos.
- Las clínicas del interior manifiestan dificultades para acceder al financiamiento bancario a corto y largo plazo, así como desconocimiento sobre fuentes de financiamiento extra bancario.

11

POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudio de impacto económico y social de políticas públicas: el caso de la Tasa Vial

Capítulo 11: POLÍTICAS PÚBLICAS
Estudio de impacto económico y social de políticas públicas: el caso de la Tasa vial[1]

Todo hacedor de políticas públicas, a la hora de planificar, diseñar y ejecutar los planes, programas y políticas públicas en general debe cuantificar los beneficios y costos tanto directos como indirectos que implican llevar a cabo ciertas medidas. En el presente capítulo, el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) lleva adelante un análisis de las mencionadas características en lo que refiere a la implementación de la Tasa Vial en la provincia de Córdoba para el destino de fondos a retribuir los servicios que demande el mantenimiento, conservación, modificación y mejoramiento de la red caminera provincial. Mediante enfoques descriptivos, econométricos y mediante el uso de la Matriz Insumo Producto, se cuantifican las incidencias positivas y negativas del tributo en cuestión en la integridad de la economía de Córdoba.

11.1 Introducción

La provincia de Córdoba en Agosto de 2012 sancionó la Ley N° 10.081, por medio de la cual se creó la Tasa Vial provincial destinada a "retribuir la prestación de los servicios que demande el mantenimiento, conservación, modificación y/o mejoramiento de todo el trazado que integra la red caminera provincial, incluidas las autovías, carreteras y/o nudos viales". La misma establece que dicha tasa debe ser abonada por todos los usuarios -efectivos o potenciales- de la mencionada red vial, en oportunidad de consumir o adquirir por cualquier título, combustibles líquidos y/o gas natural comprimido (GNC) en la Provincia de Córdoba.

Los ingresos provenientes de la Tasa, por expresa disposición de la Ley N° 10.081, se encuentran afectados exclusivamente al financiamiento de aquellas erogaciones que demanden el mantenimiento, conservación, modificación y/o mejoramiento de todo el trazado que integra la red caminera provincial, incluidas las autovías, carreteras y/o nudos viales incorporados por la Ley a la Ley Provincial N° 8.555.

Hasta la fecha existen escasos estudios en materia económica -por no decir nulos- sobre el impacto de la Tasa Vial sobre el sector económico tanto a nivel público como privado. Es por este motivo que resulta propicio avanzar en este sentido, llevando a cabo un análisis de la incidencia de este tributo en términos económico-sociales, estado de caminos y el efecto multiplicador en la actividad económica como fuente de recursos de afectación específica a la construcción de obras públicas.

El presente trabajo intenta cumplir con este objetivo, en cada uno de los siguientes incisos: en la segunda sección se analiza la situación vial de la provincia, es decir la razón por la cual se consideró necesaria la implementación de la tasa vial, se analiza su composición y el estado las rutas que atraviesan la provincia.

En la tercera y cuarta sección abordan específicamente las características de la Tasa Vial, en lo referido a su justificación legal, nivel de recaudación, la participación de la inversión financiada con fondos de la Tasa Vial en el total de obra vial provincial, la incidencia del tributo sobre el nivel de consumo de combustibles por parte de los hogares, sobre el nivel de actividad

[1] El presente capítulo se basa en el trabajo "Análisis Costo-Beneficio de la Implementación de la Tasa Vial provincial", realizado por el Instituto de Investigaciones económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba en octubre de 2015.

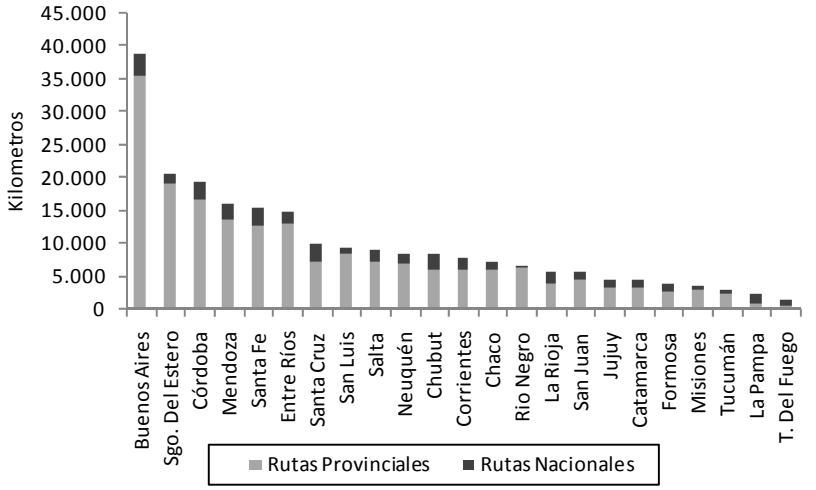
económica y particularmente sobre el nivel de actividad industrial. Finalmente se analiza el impacto de la imposición de la Tasa Vial y el efecto distributivo que tiene sobre los hogares.

En la quinta sección se realiza un análisis comparativo de inversión vial de Córdoba con provincias de similares características. En la sexta sección mediante el uso de la Matriz Insumo Producto (MIP) se realiza un análisis cuantitativo de los efectos directos e indirectos de la Tasa Vial sobre la economía de la provincia de Córdoba. Finalmente las conclusiones son abordadas en la séptima sección.

11.2 Situación vial de la provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba posee, después de Buenos Aires y Santiago del Estero, la red vial más extensa del país, con un total de 19.332 kilómetros de ruta principal y secundaria que recorren a lo largo y a lo ancho el territorio cordobés. De acuerdo a la información del Consejo Vial Federal (CVF), las rutas que dependen del gobierno provincial alcanzan los 16.617 kilómetros y representan el 86% del trazado provincial, mientras que el 14% restante se encuentra compuesto por rutas nacionales.

Gráfico 11.1: Red vial por provincia. Año 2014

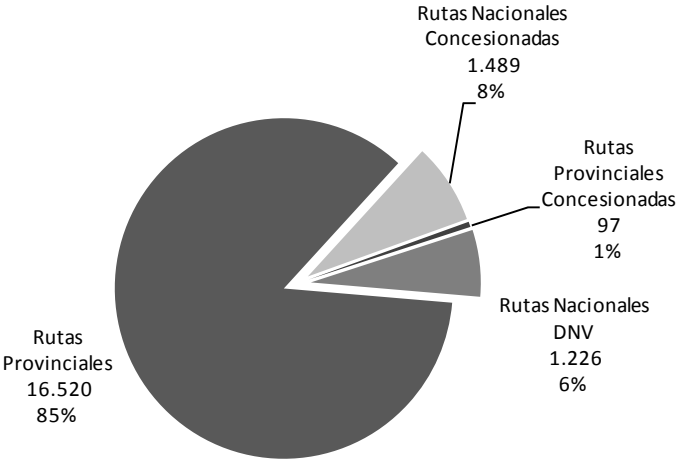


Fuente: IIE sobre la base del Consejo Federal Vial.

Del total de kilómetros de rutas provinciales, 16.520 kilómetros se encuentran dentro de la órbita de gestión de la Dirección Provincial de Vialidad, mientras que los 97 kilómetros restantes se encuentran concesionados a Caminos de las Sierras S.A.

Así mismo, de los 2.715 kilómetros de rutas nacionales en la provincia, 1.226 kilómetros dependen de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y los 1.489 restantes se encuentran distribuidos en las diversas concesiones privadas de los corredores viales que recorren la provincia de Córdoba.

Gráfico 11.2: Composición de la red vial de la provincia de Córdoba según organismo a cargo

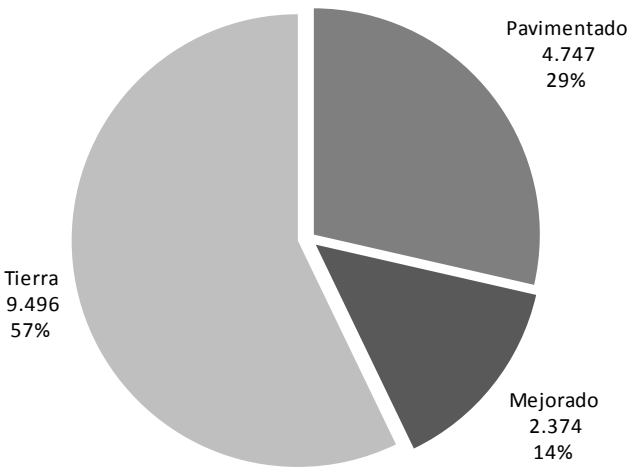


Fuente: IIE sobre la base de la DNV y CVF.

11.2.1 Rutas provinciales

De acuerdo al Consejo Vial Federal, del total de kilómetros de las rutas provinciales, unos 4.742 kilómetros, es decir el 29% del total, se encuentra pavimentado. La mayor proporción de las rutas provinciales (57%) se encuentran compuestas de caminos de tierra, alcanzando los 9.500 kilómetros. El 14% restante son rutas no pavimentadas que han sido mejoradas con piedras y distintos tratamientos.

Gráfico 11.3: Red provincial secundaria por tipo de ruta. Año 2014



Nota: El gráfico muestra las rutas que se encuentran bajo la jurisdicción de la Dirección Provincial de Vialidad.
Fuente: IIE sobre la base la CVF.

La extensión territorial de la provincia de Córdoba sumado a la gran cantidad de municipios y comunas que existen dentro de su territorio, implica una un importante número de caminos vecinales y municipales que se dispersan en toda la superficie de la provincia. Existen 43.058 kilómetros que

forman parte de la red terciaria vial[2] de la provincia. Dicha red se encuentra compuesta por los caminos rurales y vecinales que dependen de los distintos departamentos de la provincia y en su totalidad son caminos de tierra. Según estimaciones privadas[3], en la República Argentina existen más de 400.000 kilómetros de rutas que conforman la red terciaria en las 24 jurisdicciones del país, con lo cual en Córdoba se encontraría el 10,75% del total nacional.

La Dirección Provincial de Vialidad, debido a la gran expansión de la red secundaria y terciaria provincial, delegó la responsabilidad de la conservación de los caminos de la red terciaria a 19 consorcios regionales. Estos últimos subcontratan a 287 consorcios camineros y municipios la responsabilidad del mantenimiento, conservación y mejoramiento de los caminos de tierra de la red terciaria de la provincia[4]. Estos en su totalidad son instituciones sin fines de lucro, cuya función es la conservación de los caminos de zonas determinadas. Para el financiamiento de dichas obras, la autoridad provincial, se encarga de girar los recursos y fondos necesarios.

Los montos girados en concepto del fondo mantenimiento de la red firme natural, una porción del fondo rural para infraestructura y gasoductos y lo recaudado por la Tasa Vial, junto otros fondos de afectación específica y no específica de la Dirección Provincial de Vialidad, conforman el dinero utilizado para poder financiar todo el trabajo realizado por los distintos consorcios camineros.

11.2.2 Red Nacional

En cuanto a las rutas que dependen del Gobierno Nacional, para el año 2014, existen en Córdoba 2.715 kilómetros de rutas nacionales que se encuentran en su totalidad pavimentados. De los mismos, 1.489 kilómetros (el 55% del total) se encuentran concesionados a empresas privadas para su mantenimiento, conservación y mejoramiento; los 1.190 kilómetros restantes se encuentran bajo la autoridad de la Dirección Nacional de Vialidad.

Así mismo, el 88% de la red nacional (2.381 kilómetros) se encuentran funcionando como calzada simple. El 11% es autopista nacional (296 kilómetros) y finalmente el 1% restante es autovía.

11.2.2.1 Red Acceso a Córdoba

Un caso especial es el de la Red de Acceso a Córdoba (RAC), la cual se encuentra compuesta por 455 kilómetros de rutas nacionales y 97 kilómetros de rutas provinciales, que forman parte de los accesos a la ciudad capitalina. La misma está integrada por 9 rutas: Ruta Nacional 20/38, Ruta Provincial 5, Ruta Nacional 36, Ruta Nacional 9 Sur, Autopista Pilar Córdoba, Ruta Nacional 19, Ruta Nacional 9 Norte, Ruta Provincial E-53 y Ruta Provincial E-55, más la Avenida de Circunvalación de la ciudad de Córdoba. La empresa Caminos de las Sierras S.A. es la concesionaria de todas las rutas que forman parte de la RAC.

Si bien la Red Acceso a Córdoba comprende rutas nacionales, las mismas se encuentran bajo la lupa de la Provincia de Córdoba. La concesión de la RAC a la Provincia de Córdoba surge de un convenio suscripto entre el Estado Nacional y la provincia de Córdoba el día 4 de diciembre de 1992 y aprobado por la Ley N° 8.361, mediante el cual la Nación delegó a la Provincia las facultades de adjudicación y administración del Contrato de Concesión de Obra Pública de la Red de Acceso a la Ciudad de Córdoba.

De esta manera, la administración y responsabilidad de las rutas de la RAC, sean de carácter nacional o provincial, se encuentra en manos del Estado Provincial. El Gobierno de la Provincia de

[2] Red Secundaria: a cargo de las provincias. Red Terciaria: a cargo de consorcios regionales.
[3] Asociación Argentina de Carreteras.
[4] Asociación de Consorcios Camineros de la Provincia de Córdoba.

Córdoba, concesiona la administración de la RAC a la empresa Caminos de las Sierras S.A. para el mantenimiento y conservación de la misma. Esto representa el 16% del tramo nacional que recorre la provincia de Córdoba y 31% del total de rutas concesionadas en la provincia.

En diciembre de 2012, el Gobierno Provincial agrega al orbita de la Red de Acceso a Córdoba la concesión del tramo de la Ruta Nacional N° 36 – Empalme Ruta Nacional N° A005 – Empalme Ruta Provincial N° C45-, para la construcción de una autovía que una la ciudad de Córdoba con la de Rio Cuarto y así liberar el intenso tráfico.

11.2.2.2 Transito Medio Diario Anual

El Tránsito Medio Diario Anual (T.M.D.A.) es una medida fundamental del tránsito y en sentido estricto se define como el volumen de tránsito total anual dividido por el número de días del año y es relevado por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) por medio de dos tipos de censos: los permanentes y los de cobertura. Los primeros se realizan mediante la instalación de contadores automáticos que registran la cantidad de vehículos que circulan en forma horaria en determinado punto de la vía. En tanto los segundos, se realizan entre una y cuatro veces al año, con una duración de 48hs cada uno, permitiendo obtener el tránsito en cada momento puntual y estimar el valor anual del mismo.

El valor de T.M.D.A. permite conocer el estado de tránsito en cada tramo de ruta analizado. Los tramos en conflicto actual o futuro en el tránsito son aquellos con T.M.D.A. mayor a 5.000 vehículos. Este valor no es un mero capricho, sino que se corresponde con el considerado por la DNV como punto de "advertencia" sobre la posible incapacidad de la vía en responder a las presiones de demanda. Cuando un determinado tramo (de ruta de dos carriles indivisos pavimentados) supera los 5.000 vehículos diarios, se espera que presente signos de congestión en el corto o mediano plazo, por lo cual deben preverse las tareas de incremento de la capacidad de la vía como pueden ser la construcción de zonas de sobre paso, autovías o autopistas; dependiendo de las condiciones particulares de cada caso.

Cuadro 11.1: Rutas de caminos de las Sierras S.A. con T.M.D.A. de más de 5.000 Vehículos

Tramos	TMDA	Ruta	Kilómetros	Tipo de Calzada
Rio Segundo - Córdoba (Ent.) / Ferreyra	13.650	Ruta N°9	29	Autopista
Int.R.N.2v09 (I) (J. Celman) - Colonia Caroya	9.300	Ruta N°9	27	Autovía En Construcción
Almafuerte (Ent.) - Acc.A Alta Gracia (I)	6.680	Ruta N°36	70	Autovía En Construcción
Acc. a Alta Gracia (I) - Int.R.N.A019 (Av.DeCirc.)	7.958	Ruta N°36	24	Autovía En Construcción
Berrotaran (Sal.) - Int.R.P.5 (Ex R.N.36)	5.300	Ruta N°36	8	Autovía En Construcción
U.N. De Río Cuarto - Int.R.N.158 (D)	5.350	Ruta N°36	3	Autovía En Construcción
Int.R.N.158 (D) - Int.R.N.A005	6.300	Ruta N°36	2	Autovía En Construcción
B/N Acc. a Malagueño - Int.R.N.38 (P.Int.)	28.200	Ruta N°20	10	Autopista
A/N R.P.304 - B/N Ac. a Malagueño	28.900	Ruta N°20	5	Autopista
Río Primero (Sal.) - Córdoba (Ent.)	6.200	Ruta N°19	53	Autovía En Construcción
Total			232	

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad y CVF.

Tal como se puede apreciar en el Cuadro 11.1, existen 232 kilómetros de rutas nacionales en concesión de Caminos de las Sierras S.A. que poseen un T.M.D.A. mayor a 5.000 vehículos, con lo cual, si fueran de calzada simple, presentarían preocupantes niveles de congestión. Sin embargo, en la totalidad de los mismos ya se encuentran habilitadas calzadas como autovía o autopista, o ya se han comenzados las obras para la duplicación de las calzadas.

En esencia, una parte importante de La Red de Acceso a Córdoba ya se encuentra en condiciones de hacer frente a un T.M.D.A. mayor a los 5.000 vehículos, mientras que en el resto de la misma ya se han comenzado las obras para hacer frente a la mayor demanda de servicios viales, es decir, finalizadas las obras de construcción de autovías y de mejoramiento de calzada, la Red de Acceso a Córdoba estará a la altura de hacer frente al tráfico vehicular del segundo conglomerado más grande del país.

Cuadro 11.2: Rutas Nacionales con T.M.D.A. de más de 5.000 vehículos

Tramos	T.M.D.A.	Ruta	Kilómetros	Tipo de Calzada
Acc. a Sinsacate - Int.R.N.60 (I)	8.617	Ruta N°9	16	Autovía En Construcción
Int.R.N.60 (I) - Int.R.P.17 (Acc. a Totoral)	5.700	Ruta N°9	9	Calzada Simple
Jesus Maria (Sal.) - Acc. a Sinsacate	11.025	Ruta N°9	4	Autovía En Construcción
Pilar (Sal.) - Río Segundo	8.040	Ruta N°9	2	Autopista
Int.R.N.35 (I) - Int.R.P.24 (a Sampacho)	5.000	Ruta N°8	34	Calzada Simple
Int.R.N.A005 (D)/Río Cuarto (Sal.) - Int.R.N.35 (I)	11.500	Ruta N°8	8	Calzada Simple
Río Cuarto (Ent.) - Int.R.N.A005 (D)/Río Cuarto (Sal.)	11.600	Ruta N°8	1	Calzada Simple
Acc. a La Cumbre - Acc. a Capilla Del Monte	5.750	Ruta N°38	15	Calzada Simple
Cosquín (Sal.) - Valle Hermoso (Ent.)	8.500	Ruta N°38	14	Calzada Simple
Int.R.P.28 (I) (Tanti) - Bialet Masse (Int.R.P.E55)	7.994	Ruta N°38	9	Calzada Simple
La Falda (Sal.) - Int.R.P.E66	8.707	Ruta N°38	9	Calzada Simple
Int.R.N.20 - Acc. a Costa Azul	26.900	Ruta N°38	8	Calzada Simple
Arroyito (Sal.) - Río Primero (Ent.)	5.914	Ruta N°19	56	Calzada Simple
Int.R.P.3 (D) - Arroyito (Ent.)	5.200	Ruta N°19	22	Calzada Simple
Int.R.P.11 (I) - Int.R.N.36 (Río Cuarto)	5.700	Ruta N°158	19	Calzada Simple
General Deheza (Ent.) - General Cabrera (Ent.)	6.200	Ruta N°158	13	Calzada Simple
Total			185	

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad y CVF.

Por otro lado, existen 185 kilómetros de rutas nacionales que pertenecen a concesiones otorgadas por el Gobierno Nacional que también poseen un T.M.D.A. de más de 5.000 vehículos. Pese a que los valores registrados ya significan una alerta sobre la congestión vehicular, se estaría de retrasando la construcción de las autopistas necesarias para liberar el tránsito automotor.

Si bien el financiamiento de dichas obras corresponde a los organismos que concesionan las rutas mencionadas, tanto el Gobierno Provincial, por poseer jurisprudencia sobre el territorio cordobés, como la Autoridad Nacional, al ser el responsable del correcto funcionamiento de las concesiones viales y del buen estado de la Red Vial Nacional, son responsables de llevar adelante las inversiones necesarias para atender al alto y creciente tráfico vehicular.

No existe un registro sobre el transito en las rutas secundarias de la provincia de Córdoba, pero debido a la importancia y la necesidad de destinar fondos a la obra pública vial provincial, uno de los recursos que decidió utilizar el gobierno provincial es la Tasa Vial provincial.

11.3 Descripción de la Tasa Vial

La Tasa Vial es un tributo establecido en 2012 por la provincia de Córdoba sobre el uso de la red vial, cobrado en función de las unidades de combustible líquido y GNC adquiridas. De forma similar a como realizan otras jurisdicciones, entre las que se cuentan múltiples municipios bonaerenses, su recaudación se destina de manera íntegra al mantenimiento, mejoramiento y trazado de caminos y obras complementarias a través del fondo provincial de vialidad.

11.3.1 Monto de la tasa

Según establece el Artículo 1° de la ley N° 10.081: /.../*la Tasa, será destinada a retribuir la prestación de los servicios que demande el mantenimiento, conservación, modificación y/o mejoramiento de todo el trazado que integra la red caminera provincial, incluidas las autovías, carreteras y/o nudos viales incorporados por la presente norma al marco de la Ley N° 8.555*[5]*/…/".*

Dicha norma también aclara quienes serán las personas que deben afrontar dicha tasa: *"/…/la que será abonada por todos los usuarios -efectivos o potenciales- de la misma, en oportunidad de consumir o adquirir por cualquier título, combustibles líquidos y gas natural comprimido (GNC) en la Provincia de Córdoba. /…/".*

Así mismo, los montos aprobados a pagar en concepto de dicha tasa en el momento de su sanción (2012) por ley fueron:

- Diesel oíl, gas oíl grado 2 (común) y otros combustibles líquidos de características similares: VEINTE CENTAVOS ($0,20) por cada litro expendido.
- Nafta grado 3 (ultra) y otros combustibles líquidos de características similares: CUARENTA CENTAVOS ($0,40) por cada litro expendido.
- Resto de los combustibles líquidos no especificados en los apartados precedentes: TREINTA CENTAVOS ($0,30) por cada litro expendido.
- Gas Natural Comprimido (GNC): QUINCE CENTAVOS ($0,15) por cada metro cúbico expendido.

El importe a pagar de la tasa no proviene de una alícuota específica sobre la base imponible, sino de montos fijos sobre cantidad consumida (m3 y litros) de los distintos tipos de combustible en cuestión. La modificación de los mismos se realiza en la Ley Impositiva Anual provin-

[5] Ley N° 8.555: Se refiere a la composición del Fondo Provincial de Vialidad, fondo al cual se dirige parte del lo recaudado de la Tasa Vial provincial.

cial que se aprueba cada año junto con la modificación y actualización del resto de los tributos provinciales.

Luego de su entrada en vigencia en el último cuatrimestre del año 2012, el Gobierno Provincial decidió no modificar el monto de la tasa para la anualidad 2013. De tal manera para diciembre de dicho año el importe nominal de la tasa se había mantenido constante por 16 meses y perdiendo peso relativo por efecto del proceso inflacionario. A razón de ello, en diciembre del 2013 la legislatura decide aumentar el monto de la Tasa Vial para el año 2014 en un 32% promedio para todos los combustibles.

En 2015, frente a una inflación que superó el 40,5%[6] el año anterior, se volvió a actualizar el monto de la tasa en un 37%, es decir, por debajo del ritmo de la inflación. A continuación se detallan los montos en concepto de Tasa Vial que corresponde pagar por cada combustible en cuestión para todo el periodo de vigencia de la tasa retributiva de servicios:

Cuadro 11.3: Importe de la Tasa Vial por combustible

Combustible	2012	2013	2014	2015
Diesel oíl, gas oíl grado 2 (común) y similares (por litro)	0,20	0,20	0,25	0,34
Nafta grado 3 "Ultra" y similares (por litro)	0,40	0,40	0,54	0,74
GNC (por m^3)	0,15	0,15	0,20	0,27
Nafta "Súper" y otros (por litro)	0,30	0,30	0,40	0,55

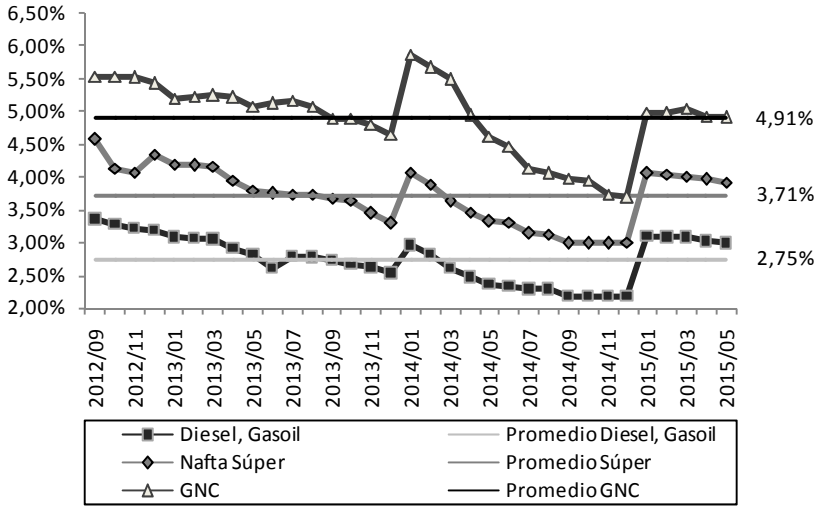
Fuente: IIE sobre la base del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

11.3.2 Alícuota efectiva de la Tasa Vial

Los montos a pagar en concepto de tasas vial, al ser valores específicos independientes de su base imponible, presentan variaciones en la alícuota efectiva de la tasa sobre el precio de los combustibles conforme a la evolución del precio de los mismos. Si bien los montos nominales en dicho concepto han aumentado en dos oportunidades desde su entrada en vigencia (2012) hasta el corriente año (2015), el precio de los combustibles también ha crecido fuertemente producto del proceso inflacionario nacional. Se analiza a continuación el peso de la tasa vial en términos relativos para cada uno de los combustibles.

[6] Según Índice Congreso.

Gráfico 11.4: Alícuota efectiva Tasa Vial al gasoil, súper y GNC 2012-2014



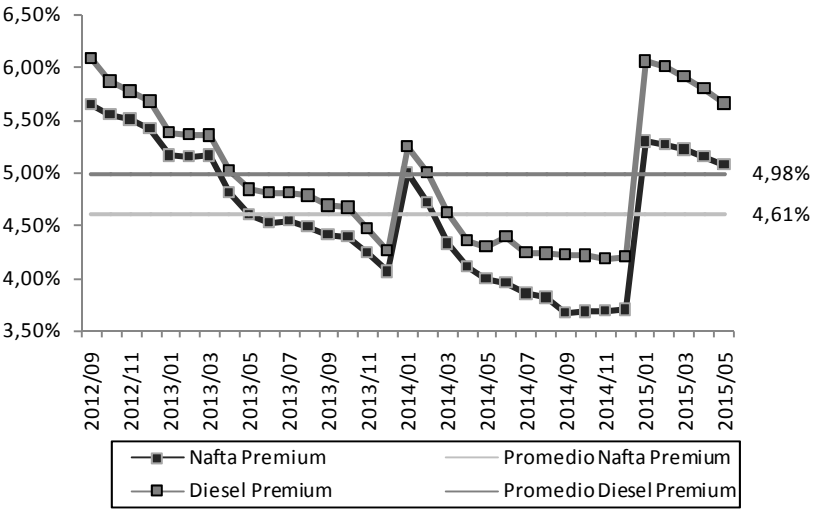
Fuente: IIE sobre la base de S.E.N. y Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

Para el caso de la Nafta Súper, la tasa por litro consumido fue de $0,30 para 2012 y 2013, $0,40 para 2014 y $0,525 para el 2015. Si bien los aumentos en términos nominales representan aumentos de 33% en 2014 y 31% en 2015, en términos porcentuales, la alícuota de la Tasa Vial sobre la Nafta Súper cayó desde el momento de su imposición hasta mayo del corriente año, desde un valor de 4,57% en septiembre de 2012 a 3,91% en mayo de 2015. El aumento de $0,125 que recibió la tasa sobre este combustible en enero del 2015 no hizo más que levantar el pico mínimo que alcanzó la alícuota en diciembre de 2014, donde representaba solo el 3% del precio, a un valor de 4% para el mes siguiente.

El Gasoil común es el menos perjudicado por la aplicación de la Tasa Vial. Su alícuota promedio en los tres años en cuestión se ubica en 2,75%, y al igual que la alícuota sobre la Nafta Súper, el importe de efectivo sobre el precio final del combustible muestra en el periodo una tendencia decreciente. En el momento de su imposición, la Tasa Vial efectiva era de 3,35% del precio del Gasoil, y para mayo de 2015 dicho porcentaje fue de 2,98%. Es decir, que si bien la carga nominal sobre dicho combustible creció un 75% desde 2012, su alícuota efectiva disminuyó.

Para el Gas Natural Comprimido (GNC), uno de los combustibles más económicos del mercado, el peso de la Tasa Vial es uno de los mayores, suponiendo un costo promedio al consumidor de 4,91% para todo el periodo en cuestión, 0,15 puntos porcentuales mayores a la alícuota efectiva de la Nafta Premium de YPF. Pese a que la dinámica de efecto licuado de la alícuota efectiva se repite como en el caso de la Nafta Súper y el Gasoil para el caso del Gas Natural, el mayor peso de la tasa se produce posteriormente al aumento de la Tasa Vial del 2014, en donde el monto a pagar respecto del precio final del combustible equivale a un 5,86%. Pero el aumento del GNC en todo el transcurso de 2014 erosionó fuertemente el peso de la tasa, la cual cayó a 3,7% para finales de dicho año y para mayo del 2015 se ubicaba en su valor promedio, 4,91%.

Gráfico 11.5: Alícuota efectiva Tasa Vial a la Nafta Premium y Diésel Premium



Fuente: IIE sobre la base de S.E.N. y Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

La nafta de mayor octanaje (Premium), muestra un alícuota promedio solo menor a la del Diésel Premium, con un valor de 4,61% promedio en los tres años. Este combustible comenzó en 2012 a pagar $0,40 por litro y en la actualidad debe pagar $0,745, es decir 86% más. Sin embargo, en términos efectivos se redujo un 10%. Y si se analiza desde septiembre del 2012 a diciembre de 2014 la alícuota efectiva evidenció una caída de 35%.

Finalmente se puede decir que el Gasoil de mayor calidad (Diesel Premium) recibe una alícuota efectiva promedio de 4,98%, la mayor para todos los combustibles en cuestión. Al igual que la Nafta Premium, el aumento de enero de 2015 de 19 centavos en la Tasa Vial a este tipo de combustibles afectó considerablemente el peso de la Tasa Vial sobre el precio del combustible. Esto se observa en el hecho de que se corta la tendencia negativa que mostraba la alícuota efectiva y que había tocado su mínimo en diciembre de 2014; para trepar a 6,05% en enero del 2015, máximo histórico para este y todos los combustibles que se ven afectados por la Tasa Vial.

En definitiva, la aplicación de la Tasa Vial para los consumidores de combustible representa costos promedios que varían entre 2,75% y 4,98% para los principales combustibles. Es importante mencionar que pese a que en términos nominales los aumentos ronden entre 30% y 38%, el aumento en el precio de los combustibles supera al crecimiento de la Tasa Vial. Por tanto, la alícuota efectiva de la tasa para todos los combustibles en cuestión decreció en el periodo en cuestión.

Recuadro 11.1: Impuesto a los combustibles líquidos

La Ley N° 23.966 de 1991 establece la constitución de montos para destinar a la infraestructura vial que se destinen a cada una de las provincias, los denominados “fondos viales provinciales" que se conformarían con lo recaudado por el impuesto sobre los combustibles. Inicialmente en esta ley estaba previsto que de todos los recursos provenientes del impuesto a las naftas y al Gasoil, el 17,4 % sería asignado a los Fondos específicos viales.

Sin embargo, numerosas modificaciones a través de leyes y decretos transformó radicalmente la redistribución del impuesto a los combustibles. Actualmente el porcentaje recibido por provincia para destinar a la infraestructura vial es extremadamente bajo debido a la compleja distribución secundaria del impuesto en cuestión. De lo recaudado del impuesto a las naftas (común y especial) el 21% se destina al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (S.I.J.P.)

y el 79% se distribuye entre tres sectores a saber: Fondo Nacional de la Vivienda (42%), Tesoro Nacional (29%) y "Provincias" (29%).

De lo que se le asigna a las provincias, el 60% se dirige a los organismos viales provinciales (en el caso de Córdoba a la Dirección Vialidad Provincia) y ese monto se distribuye conforme a "Índices de Coparticipación Vial" que el Consejo Vial Federal confecciona anualmente. El 40% restante es destinado Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior para obras de infraestructura (FEDEI) y al Fondo Nacional de Vivienda (Fo. Na. Vi)

Para el año 2014, en concepto de impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural se logró una recaudación de $20.566 millones[7]. Sin embargo, Córdoba en concepto de distribución de recursos de dicho impuesto para ser asignado a las arcas de la Dirección Provincial de Vialidad solo recibió $215 millones, es decir el 0,78% del total.

No es menor destacar la importancia del impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural sobre el total del precio del combustible, que parten desde el 16% sobre el GNC hasta el 70% para las Naftas con un octanaje mayor a 92 RON[8], que afecta tanto a la Nafta Súper como a la Nafta Premium. El Gasoil, tanto común como Premium, debe pagar 19% en concepto de este impuesto.

Cuadro 11.4: Tasas e impuestos

Combustible	Alícuota sobre precio a expendedores
Nafta de más 92 RON (Súper y Premium)	70%
Diesel Oíl, Gasoil (Común y Premium)	19%
GNC (por m^3)	16%

Fuente: IIE sobre la base de INFOLEG.

Sin embargo, es importante remarcar que pese a que el peso del impuesto a los combustibles es bajo para el caso del Gasoil tanto común como Premium se debe agregar una alícuota adicional del 22% sobre el precio sin impuesto refreído al Impuesto al Gasoil y el Gas licuado, cuya recaudación no tiene un carácter distributivo para las provincias pero incide fuertemente en el precio de dichos combustibles.

11.3.3 Composición del precio del combustible

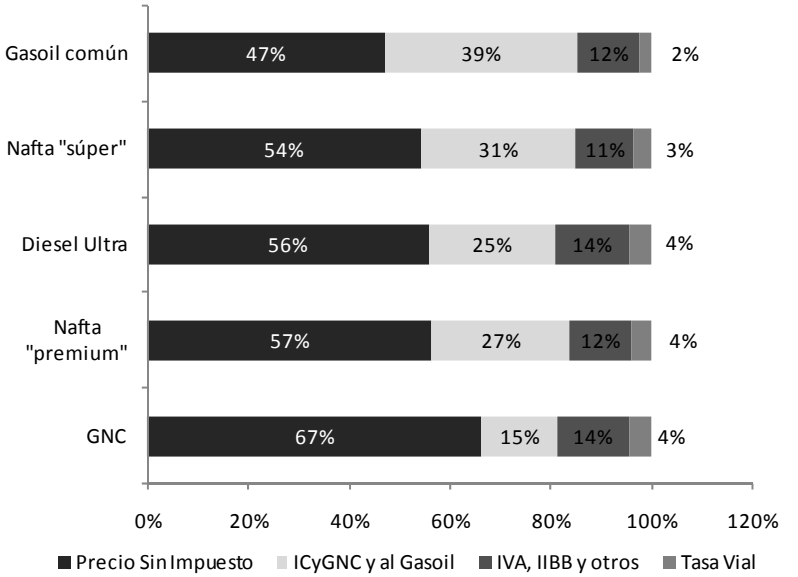
La Tasa Vial ha levantado mucha polémica por el hecho que supone un aumento en el precio del combustible que deben afrontar los consumidores. Es por esto mismo que resulta interesante analizar la incidencia de todos los impuestos que recaen en la composición del precio del combustible: en el Gráfico 11.6 puede observarse la composición del precio de los combustibles en cuanto a los impuestos nacionales[9], Tasa Vial, IVA e ingresos brutos y otros impuestos y precio sin impuestos promedios para el año 2014.

En el mismo se puede apreciar cómo el valor "puro", es decir el precio sin impuesto[10], representa en el caso más extremo (Gasoil común) solo el 47% del total del precio que deben pagar los consumidores. Es decir, más de la mitad del precio final que pagan los consumidores corresponde al pago de impuestos nacionales, provinciales y de Tasa Vial. La Nafta Súper es quien sigue al Gasoil como combustible de mayor carga tributaria, con un precio sin impues-

[7] Según MECON.
[8] Valor de Octanaje, por sus siglas en inglés: *Research Octane Number (RON).*
[9] Corresponde a: 1) Impuesto a los combustibles líquidos y al gas natural, 2) Impuesto al gasoil y al gas licuado.
[10] Corresponde al costo puro que pagan los expendedores por el combustible a distribuir, otros insumos, logística, gastos operativos y administrativos y el beneficio de la empresa.

tos que solo abarca el 54% del precio final del combustible. Luego sigue el Gasoil Premium (Ultra Diesel) con un 56% de valor final que no depende de impuestos, la Nafta Premium con un 57% y finalmente el Gas Natural Comprimido con un 67%.

Gráfico 11.6: Composición del precio de los combustibles. Año 2014



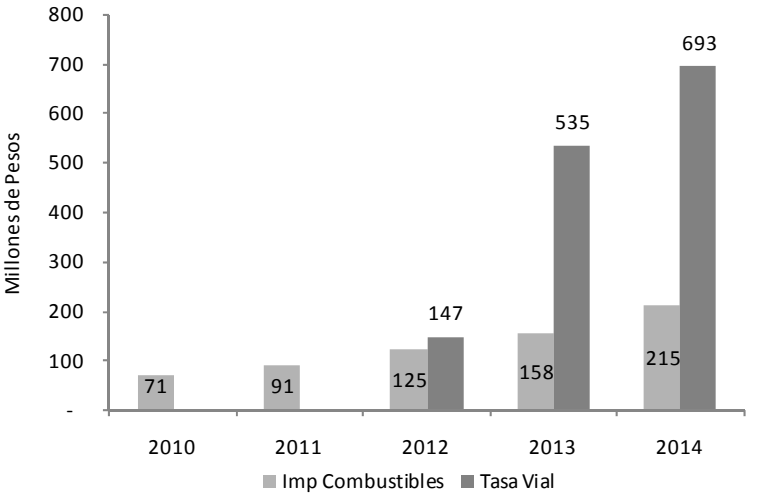
Fuente: IIE sobre la base de la DNCFP, MECON, S.E.N. y el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

A simple vista es sencillo destacar la baja participación de la Tasa Vial en el precio final de los combustibles en cuestión. Es así que para el caso del Gasoil común, el más castigado en concepto impositivo nacional, la alícuota efectiva de la Tasa Vial para el año 2014 solo alcanza el 2%, mientras que los impuestos nacionales representan el 39% del precio. Es decir, la imposición nacional sobre dicho combustible representa 20 veces lo que el gobierno provincial recauda por concepto de Tasa Vial.

Para el resto de los combustibles la situación es muy similar; para la Nafta Súper, la alícuota efectiva de la Tasa Vial es de 3% frente al 30% de peso que tienen los impuestos nacionales sobre dicho combustible. La Nafta y el Gasoil Premium (Euro Diesel) comparten una alícuota efectiva similar de 4% frente al 25% y 27% de peso del impuesto al combustible respectivamente. El GNC por su parte es el de menor imposición nacional, donde solo se observa que el 15% de su precio lo constituyen los impuestos nacionales al combustible y en donde la Tasa Vial representa un 4% de dicho precio. En resumen, lo recaudado en concepto de los impuestos al combustible representa entre 3 y 20 veces más de los que recauda la provincia para el mantenimiento de la red vial provincial.

Por otro lado, mientras que la Tasa Vial, en su carácter de tasa retributiva de servicios, destina el 100% de lo recaudado para el mantenimiento de la red vial provincial, el impuesto al combustible (que en esencia fue creado para la constitución de fondos viales) luego de todas las detracciones realizadas por la autoridad nacional, solo destina a la provincia de Córdoba 0,78% del total de la recaudación nacional.

Gráfico 11.7: Tasa Vial y monto correspondiente a Córdoba por el Impuesto a los Combustibles



Fuente: IIE sobre la base de la DNCFP y el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

Como se puede observar en el Gráfico 11.7, en el año 2012, la Tasa Vial provincial con tan solo cuatro meses de operación giró a los fondos de la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento (ACIF) y de la Dirección Provincial de Vialidad más de lo que recibió la provincia por distribución del impuesto a los combustibles en todo el año: $147 millones frente a $125 millones respectivamente.

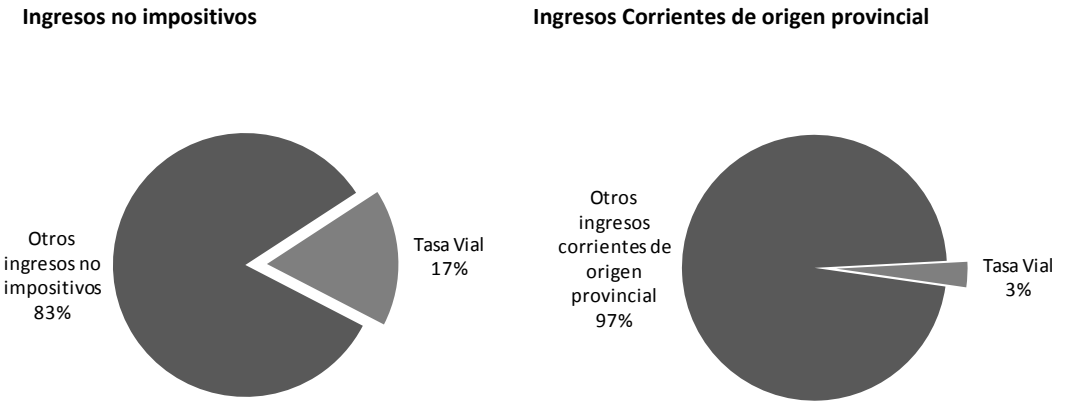
El monto distribuido por impuesto a los combustibles líquidos se magnificó. En 2013 la Tasa Vial recaudó 3,4 veces lo que se recibió por impuesto a los combustibles: $535 millones versus $158 respectivamente; y en el año 2014 los $693 millones de la Tasa Vial significaron 3,22 veces el monto de $215 millones girado por el impuesto nacional.

11.3.4 Recaudación de la Tasa Vial

La Tasa Vial provincial en su carácter de tasa retributiva de servicios forma parte de los ingresos corrientes de la Administración Central del Gobierno Provincial, dentro de la partida Ingresos no impositivos. Dentro de la misma, para el año 2014 representó el 17% del total de los $4.140 millones recolectados en dicho carácter.

Así mismo, dentro de los ingresos corrientes de origen provincial, es decir, aquellos conformados por los ingresos impositivos y no impositivos provinciales, la venta de bienes y servicios de la administración pública provincial, rentas de la propiedad y transferencias corrientes de origen provincial, la Tasa Vial provincial representó el 3% del total.

Gráfico 11.8: Participación de Tasa Vial en ingresos provinciales. Año 2014



Fuente: IIE sobre la base de DNCFP y Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

En definitiva, lo recaudado en concepto de Tasa Vial es de gran importancia dentro de las cuentas fiscales provinciales al ser la tasa retributiva de servicios de mayor peso en las cuentas provinciales, y poseer un nivel de ingresos recaudados superior al monto del impuesto sobre el automotor ($597 millones en impuesto automotor para 2014, frente a $693 de la Tasa Vial).

11.4 Análisis de Incidencia

11.4.1 Incidencia en el consumo de combustibles

La Tasa Vial, al ser un componente del precio final que pagan los consumidores, puede convertirse en un determinante de las decisiones de consumo de los cordobeses. Esto sucederá siempre que el consumo de combustibles varíe ante cambios en su precio, es decir, no se trate de una demanda perfectamente inelástica.

En el caso de los combustibles en general, la demanda tiende a presentar una elasticidad menor a uno, es decir, se consideran bienes con demanda inelástica. Esto se debe principalmente a la falta de sustitutos cercanos en el corto plazo para el consumidor, quien ante un aumento en el precio del bien muchas veces no encuentra otro para reemplazarlo y debe seguir consumiendo el mismo con un aumento final en el gasto. En algunos casos, los consumidores que poseen más de un automóvil con distintos tipos de combustibles pueden sustituir el uso de uno con el de otro ante cambio de precios relativos de los combustibles, en otros casos directamente reducen el consumo reduciendo la cantidad de kilómetros mensuales recorridos. Sin embargo, estos cambios se producen solo en algunos grupos de personas por lo que la variación en el consumo total no es sumamente significativa. Otra razón es que se trata de un bien de necesidad básica para la mayoría de los sectores de la economía (industria, transporte, turismo, etc.), sin el cual no podrían llevar a cabo sus actividades diarias. Diversos autores han estudiado el mercado de combustibles en Argentina a nivel local y a nivel internacional, llegando a estimaciones de elasticidad precio del consumo de combustibles menor a uno.

A continuación se presenta el análisis para la provincia de Córdoba. En Gráfico 11.9, cada panel muestra el consumo de cada tipo de combustible desde enero de 2010 hasta mayo del 2015, tanto para Euro Diesel, GNC, Gasoil Común como Naftas Premium y Súper.

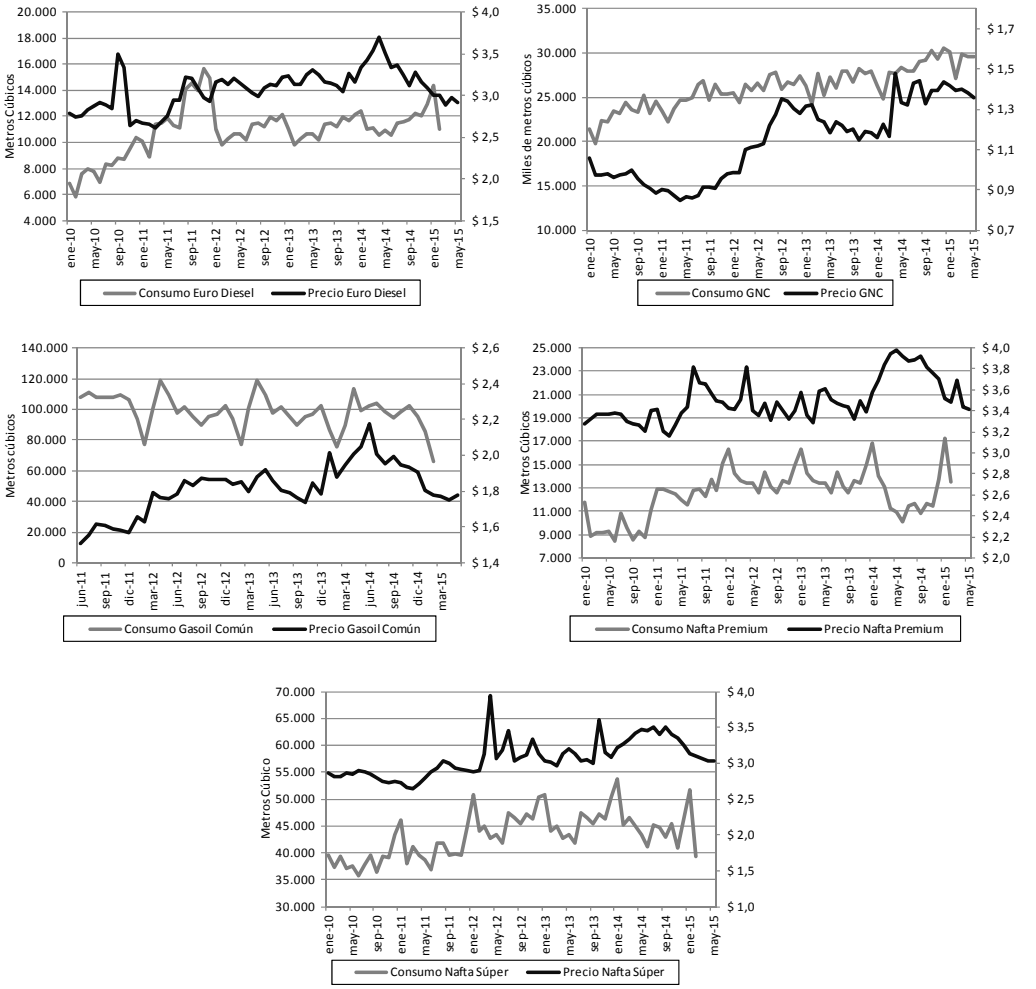
El consumo de Euro Diesel presenta un comportamiento similar al de la Nafta Premium, exhibe hasta enero de 2012 una fuerte tendencia creciente desde enero de 2010. Luego, por un periodo de dos meses el consumo cae abruptamente hasta alcanzar valores de principios de 2011. A partir de esa caída, comienza a crecer muy lentamente, pero sin lograr superar en 2015 el nivel de consumo del pico anterior.

Por su parte, el comportamiento del consumo de Gas Natural Comprimido es bastante más estable que el resto de los combustibles, con una tendencia levemente creciente desde inicios de 2010 a inicios de 2015, aunque con un periodo de estancamiento en el año 2013. El consumo del Gasoil/diesel presenta también un comportamiento estable en todo el periodo bajo análisis (enero de 2010 a mayo de 2015) aunque con algunos impactos en el consumo de índole estacional.

El nivel de consumo de la Nafta Premium, que en un primer periodo que abarca desde enero de 2010 hasta enero de 2012, presenta una tendencia levemente creciente, con incrementos mensuales promedio del 1,4%. A partir de febrero de 2012, el consumo de este combustible se estanca en un valor promedio de 13.837 metros cúbicos hasta enero 2014. En este último año, el consumo desciende a un promedio de 11.837 metros cúbicos mensuales.

La Nafta Súper, por su parte, ha presentado un volumen de comercialización relativamente constante desde enero de 2010 hasta noviembre de 2011 alcanzando un promedio de 39.342 metros cúbicos mensuales. En diciembre de ese año se produce un salto en el consumo, a partir del cual el comportamiento de la demanda vuelve a mantenerse estanco con un promedio de consumo hasta finales de 2014 de 45.578 metros cúbicos mensuales.

Gráfico 11.9: Consumo de combustible líquido en metros cúbicos. Provincia de Córdoba



Nota: El área gris del cuadro resalta el periodo en el cual está vigente la Tasa Vial.
Fuente: IIE sobre la base de S.E.N..

En septiembre del año 2012, cuando la provincia aplica la Tasa Vial, el consumo de los cinco tipos de combustibles cae, aunque aparentemente no se produce un impacto brusco en el comportamiento a largo plazo de los consumidores. Los volúmenes consumidos de cada tipo de combustible presentan un comportamiento similar tanto en los meses anteriores a la aplicación de la tasa como en los meses posteriores, es decir, no se puede observar un cambio de tendencia a partir de la fecha de incorporación de la tasa.

En general, los cambios producidos en el mes que se pone en vigencia la tasa son relativamente pequeños respecto a los producidos por otros motivos, ya sean estacionales u otro tipo de impacto sobre la demanda fuera del precio de los combustibles.

Cuadro 11.5: Variación en el consumo de combustibles de agosto a septiembre del 2012

	Gasoil/Diesel Común	Euro Diesel	GNC	Nafta Premium	Nafta Súper
Variación Mensual desde agosto 2012 a septiembre 2012	-6,2%	-2,5%	-6,5%	-4,0%	-2,6%

Fuente: IIE sobre la base de S.E.N.

En el mes de septiembre de 2012 se produce un aumento en el precio final de los cinco combustibles, sin embargo, el aumento no es significativamente pronunciado. El mismo es similar a aumentos producidos en periodos anteriores de manera exógena para la provincia de Córdoba.

Cuadro 11.6: Variación en el precio de combustibles en términos reales de agosto a septiembre de 2012

	Gasoil Común	Euro Diesel	GNC	Nafta Premium	Nafta Súper
Variación Mensual desde agosto 2012 a septiembre 2012	2,3%	3,6%	6,3%	5,1%	1,2%

Nota: Los precios se expresan en términos reales con base en el año 2009.
Fuente: IIE sobre la base de S.E.N.

Esta leve variación en el precio de los combustibles ocasionada por la puesta en vigencia de la Tasa Vial demuestra que, aun si existiera una estrecha relación entre el precio de los combustibles y su consumo en la provincia de Córdoba, la variación en el consumo ocasionada por la Tasa sería reducida ya que sería menor que la propia variación en el precio.

Con el objetivo de cuantificar esta incidencia en el consumo de combustibles se estimó por Mínimos Cuadrados Ordinarios un modelo de demanda para cada tipo de combustible. El modelo teórico se expresa como la cantidad consumida de combustible mensual en función de cantidades consumidas en un periodo (mes) anterior, el precio de dicho combustible en el mismo periodo y con uno, dos y tres rezagos (hasta un trimestre) y el nivel de actividad de la provincia en dicho momento y con un rezago.

En este sentido, la demanda de Nafta Súper quedaría expresada como lo muestra la Ec.1, en donde NS es la cantidad de metros cúbicos consumidos de Nafta Súper, P_{ns} es el precio de la Nafta Súper, $InAEC$ es el indicador de actividad económica y $Patentes$ es la cantidad de nuevas patentes de autos otorgadas en la provincia de Córdoba.

Ec.1: $$NS_{(t)} = \beta_0 + \beta_1 NS_{(t-1)} + \beta_2 P_{ns(t)} + \beta_3 P_{ns(t-1)} + \beta_4 P_{ns(t-2)} + \beta_5 P_{ns(t-3)} + \beta_6 InAEC_{(t)} + \beta_7 InAEC_{(t-1)} + \beta_8 Patentes_{(t)}$$

De manera similar, las Ecuaciones 2, 3, 4 y 5 representan el modelo de demanda para los combustibles: Nafta Premium, GNC, Gasoil/Diesel Común y Euro Diesel.

Ec.2: $$NP_{(t)} = \beta_0 + \beta_1 NP_{(t-1)} + \beta_2 P_{np(t)} + \beta_3 P_{np(t-1)} + \beta_4 P_{np(t-2)} + \beta_5 P_{np(t-3)} + \beta_6 InAEC_{(t)} + \beta_7 InAEC_{(t-1)} + \beta_8 Patente0$$

Ec.3: $$GNC_{(t)} = \beta_0 + \beta_1 GNC_{(t-1)} + \beta_2 P_{gnc(t)} + \beta_3 P_{gnc(t-1)} + \beta_4 P_{gnc(t-2)} + \beta_5 P_{gnc(t-3)} + \beta_6 InAEC_{(t)} + \beta_7 InAEC_{(t-1)} + \beta_8 Patentes_{(t)}$$

Ec.4: $$Gasoil_{(t)} = \beta_0 + \beta_1 Gasoil_{(t-1)} + \beta_2 P_{gasoil(t)} + \beta_3 P_{gasoil(t-1)} + \beta_4 P_{gasoil(t-2)} + \beta_5 P_{gasoil(t-3)} + \beta_6 InAEC_{(t)} + \beta_7 InAEC_{(t-1)} + \beta_8 Patentes_{(t)}$$

Ec.5: $$EURO_{(t)} = \beta_0 + \beta_1 EURO_{(t-1)} + \beta_2 P_{euro(t)} + \beta_3 P_{euro(t-1)} + \beta_4 P_{euro(t-2)} + \beta_5 P_{euro(t-3)} + \beta_6 InAEC_{(t)} + \beta_7 InAEC_{(t-1)} + \beta_8 Patentes_{(t)}$$

En dichas ecuaciones $NP_{(t)}$ representa el consumo mensual de Nafta Premium, $GNC_{(t)}$ el consumo de Gas Natural Comprimido, $Gasoil_{(t)}$ Gasoil/diesel común (Gasoil grado 2) y $EURO_{(t)}$ de Gasoil grado 3 o Euro Diesel. Los precios de dichos combustibles se representan mediante P con la denominación del combustible al que hacen referencia.

Para evitar el problema de regresiones espurias que surge al utilizar series no estacionarias, se estimaron las regresiones utilizando la tasa de crecimiento de cada una de las variables, es

decir, la tasa de crecimiento del consumo de cada uno de los combustibles, la tasa de crecimiento de los precios y del nivel de actividad (o el nivel de actividad industrial según corresponda) así como la tasa de crecimiento de las patentes mes a mes. De esta manera las nuevas series son estacionarias y, además de poder estimar el modelo mediante Mínimos Cuadrados, permite ver una proxy a las elasticidades precio e ingreso del consumo de combustibles.

El Cuadro 11.7 presenta un resumen de los resultados de la estimación. En la primera columna se presentan los coeficientes estimados de la Ec.1 para Nafta Súper. A un nivel de significación del 10%, no se encuentra una relación entre el precio de este combustible con su volumen comercializado. Sí se evidencia, por su parte, una relación positiva con el ingreso, en este caso representado por la tasa de crecimiento del nivel de actividad económica, y el nivel de consumo de Nafta Súper en un periodo anterior de tiempo. Es decir, mientras mayor es la tasa de crecimiento del nivel de actividad, mayor el crecimiento en el volumen comercializado de este combustible. Lo mismo sucede con el crecimiento de nuevos autos patentados en la provincia.

Cuadro 11.7: Estimación por mínimos cuadros ordinarios para la demanda de combustibles

	Nafta Súper (Ec.1)	Nafta Premium (Ec.2)	GNC (Ec.3)	Gasoil (Ec.4)	Euro (Ec.5)
Constante	-0,000[-0,001]	0,011[0,772]	0,008[1,539]	-0,003[-0,217]	0,018[1,542]
$Consumo_{(t-1)}$	**-0,293[-1,770]**	**-0,326[-1,897]**	**-0,572[-4,806]**	0,068[0,431	**-0,249[-1,852]**
$P_{(t)}$	-0,120[-0,720]	-0,348[-0,874]	0,016[0,149]	-0,064[-0,397]	0,025[0,116]
$P_{(t-1)}$	0,001[0,006]	-0,197[-0,538]	-0,030[-0,288]	0,078[0,523]	**-0,364[-1,701]**
$P_{(t-2)}$	-0,057[-0,327]	**-0,786[-2,056]**	-0,004[-0,037]	-0,063[-0,433]	-
$P_{(t-3)}$	0,182[1,119]	0,320[0,830]	-0,083[-0,835]	0,019[0,128]	-
$InAEC_{(t)}$	**0,562[2,445]**	-0,012[0,974]	**0,632[5,349]**	**1,226[3,463]**	**1,214[4,522]**
$InAEC_{(t-1)}$	0,027[0,113]	0,122[0,374]	0,093[0,663]	-0,264[-0,625]	0,234[0,772]
$Patentes_{(t)}$	**0,040[2,499]**	**0,073[3,039]**	-0,010[-1,250]	-0,036[-1,635]	**-0,034[-1,917]**

Nota: estadístico t entre [ ], coeficientes significativos resaltados en "negrita".
Fuente: IIE.

En el modelo para la Nafta Premium (Ec.2), a diferencia del anterior, sí se encuentra una relación estadísticamente significativa entre el precio de dicho combustible y la cantidad demandada. Específicamente, el impacto de un cambio en el precio sobre la cantidad se produce dos meses después presentando una elasticidad precio menor a uno (-0,78). También presenta una relación positiva, e incluso mayor que en el caso de la Nafta Súper, con la tasa de crecimiento de las nuevas patente las provincias.

El caso del consumo de Gas Natural Comprimido presenta un comportamiento similar al de la Nafta Súper, manteniendo una relación positiva solo con el nivel de actividad de dicho periodo, sin embargo, el precio de este combustible no parece afectar su consumo.

Un comportamiento similar tiene el Gasoil común o diesel, aunque en este caso la elasticidad ingreso medida a través de la actividad económica es mayor. Es decir, ante un aumento en la actividad económica de un 10% el consumo de este combustible aumentaría en un 12,3%.

También sucede en el caso del Gasoil grado 3 o Euro Diesel, presentando una elasticidad ingreso igual 1,21, aunque este combustible sí mantiene una estrecha relación con su precio en un mes anterior, es decir, un aumento de un 10% en el precio del Euro Diesel provoca una disminución en su consumo de 3,6%.

De esta manera se puede decir que tanto el consumo de Nafta Premium como el consumo de Euro Diesel presentan una elasticidad mayor a cero (en valores absolutos), es decir, mantie-

nen una relación con el precio, pero la demanda es inelástica, ya que ante un aumento de un 1% en su precio, el consumo se reduce en menos de un 1%.

Por otro lado, para el Gasoil común, la Nafta Súper y el Gas Natural Comprimido no se ha podido demostrar la existencia de una relación entre la cantidad consumida y las variaciones de su propio precio.

Utilizando el indicador de actividad industrial, se obtienen las estimaciones que se presentan en el Cuadro 11.8. El modelo de demanda para cada combustible es el mismo que antes, en donde cada tipo de combustible se expresa en función del consumo en un periodo anterior, el precio en el mismo periodo y en periodos anteriores (hasta tres meses) y el indicador de actividad industrial del periodo y de un periodo anterior así como las nuevas patentes otorgadas.

Cuadro 11.8: Estimación por mínimos cuadrados ordinarios para la demanda de combustibles (ISICor)

	Nafta Súper	Nafta Premium	GNC	Gasoil	Euro
Constante	0.003[0.285]	0.017[0.962]	0.008[1.202]	-0.006[-0.318]	0.018[1.321]
$\boldsymbol{Consumo_{(t-1)}}$	**-0.490[-3.414]**	**-0.350[-2.217]**	**-0.625[-5.022]**	-0.055[-0.326]	**-0.221[-1.632]**
$\boldsymbol{P_{(t)}}$	-0.053[-0.300]	-0.146[-0.352]	0.041[0.317]	-0.158[-0.813]	-0.144[-0.551]
$\boldsymbol{P_{(t-1)}}$	0.034[0.175]	-0.157[-0.386]	-0.010[-0.075]	0.054[0.297]	**-0.457[-1.774]**
$\boldsymbol{P_{(t-2)}}$	-0.034[-0.183]	**-0.746[-1.967]**	-0.043[-0.335]	0.010[0.057]	-
$\boldsymbol{P_{(t-3)}}$	0.142[0.841]	0.255[0.659]	-0.123[-0.998]	-0.011[-0.065]	-
$\boldsymbol{ISICor_{(t)}}$	-0.108[-1.004]	-0.138[-0.813]	0.116[1.711]	0.219[1.056]	0.142[0.974]
$\boldsymbol{ISICor_{(t-1)}}$	**-0.024[-0.209]**	-0.063[-0.371]	**0.113[1.794]**	0.182[0.967]	0.222[1.547]
$\boldsymbol{Patentes_{(t)}}$	**0.052[3.327]**	**0.068[2.992]**	0.007[0.664]	-0.006[-0.215]	-0.005[-0.252]

Fuente: IIE.
Nota: estadístico t entre [ ], coeficientes significativos resaltados en "negrita".

Al igual que en el caso anterior, solo el consumo de Nafta Premium y el de Euro Diesel se ven afectados por el precio de los mismos, conformando una demanda inelástica ya que el coeficiente estimado de elasticidad es menor a uno en valores absolutos. Por otro lado, el Gas Natural Comprimido es el único combustible que presenta una relación positiva y significativa con el nivel de actividad industrial tanto del mes contemporáneo como de un mes anterior.

De esta manera, se puede decir que existió un impacto sobre el consumo de Nafta Premium y Euro Diesel cuando se aplicó la Tasa Vial, ya que al formar ésta parte del precio, provocó un incremento de 5,1% en el precio de esta nafta y de 3,6% en el Euro Diesel lo que provocó una caída de 3,8% y 1,6% en el consumo de los respectivos combustibles debido a esta variación en el precio. En el caso de los restantes combustibles no se puede demostrar la existencia de impacto alguno sobre el consumo, a pesar de que en la bibliografía antes citada los autores encuentran una relación negativa entre el precio de estos combustibles y la cantidad consumida.

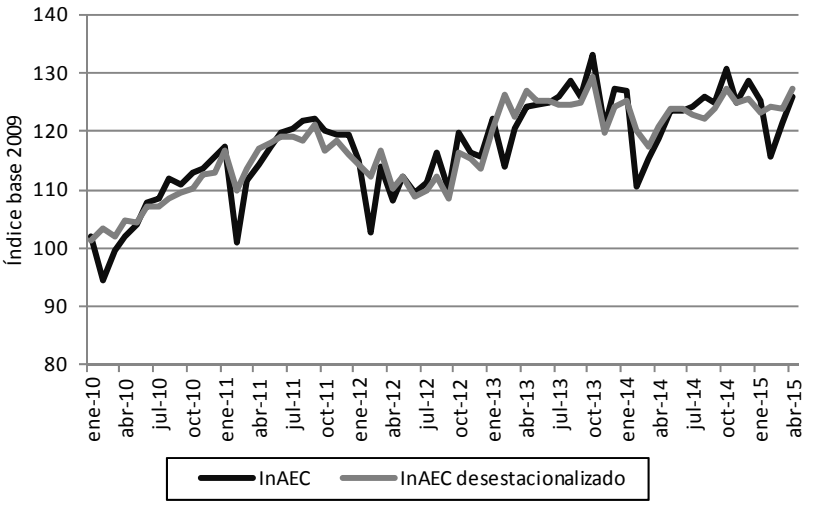
11.4.2 Incidencia sobre el nivel de Actividad Económica y Actividad Industrial

Los combustibles líquidos son uno de los principales insumos de la industria así como de la actividad económica en general. Gran parte de los costos en insumos se destinan a este sector. En este sentido, si el consumo de combustible es sensible al precio, entonces el aumento de éste, ya sea por razones exógenas o por incorporar la Tasa Vial como componente del mismo, podría generar una disminución del consumo, afectando el nivel de actividad industrial específicamente y el nivel de actividad general.

Con el objetivo de analizar el impacto de las variaciones en el precio de los combustibles sobre el nivel de actividad económica de la provincia se utiliza el índice InAEC (Indicador de Actividad Económica de la Provincia de Córdoba) que permite describir la coyuntura integrando las actividades más relevantes. El mismo señala la evolución de la actividad respecto de un periodo específico que se considera como base, en este caso el año 2009.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de este indicador desde enero de 2010 hasta el mes de abril de 2015, a su vez, se presenta también la serie desestacionalizada, es decir, corrigiendo por efectos estacionales que producen cambios periódicos en el nivel de actividad, independientes de los factores fundamentales.

Gráfico 11.10: Indicador mensual de Actividad Económica – Provincia de Córdoba



Nota: El área gris del cuadro resalta el periodo en el cual está vigente la Tasa Vial.
Fuente: IIE sobre la base de Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba.

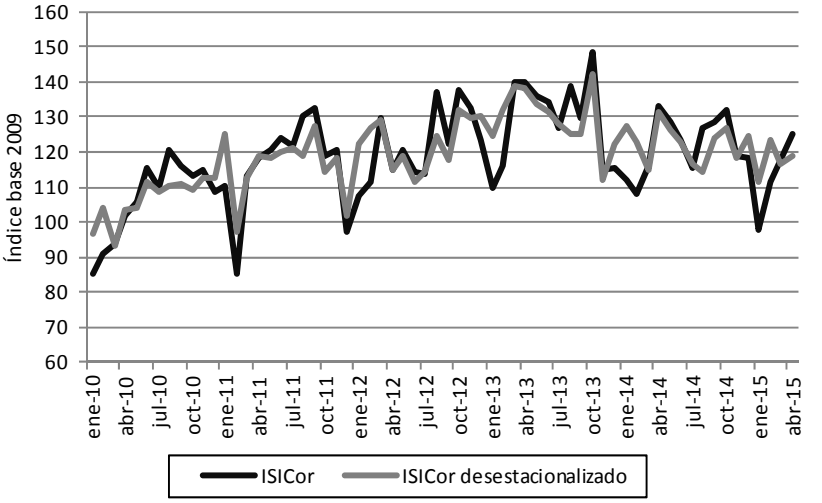
Se pueden diferenciar subperiodos más pequeños e identificar en cada uno de ellos algunas características específicas que lo distingan. Dos de ellos presentan una clara tendencia creciente, el primero abarca todo el año 2010 y los tres primeros trimestres del 2011, aunque con una fuerte caída en febrero de 2011, y el segundo se produce desde mediados del año 2012 hasta octubre de 2013.

El resto de los tramos presentan caídas aunque no tan pronunciadas. Esto indica que, a pesar de estas caídas, el nivel de actividad desde el año 2010 ha tenido una tendencia creciente.

La caída que se produce en el nivel de actividad de la provincia de Córdoba en septiembre de 2012, cuando entra en vigencia la Tasa Vial, es relativamente pequeña, sin embargo no se puede concluir a simple vista que esta se deba o no al cambio en el precio de los combustibles.

Por otro lado, para analizar el impacto sobre la industria específicamente, se utiliza el índice ISICor (Indicador de la Actividad Económica del Sector Industrial de la Provincia de Córdoba) también con base en el año 2009.

Gráfico 11.11: Indicador mensual de la Actividad Económica del Sector industrial – Provincial de Córdoba



Nota: El área gris del cuadro resalta el periodo en el cual está vigente la Tasa Vial.
Fuente: IIE sobre la base de Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba.

A diferencia del Indicador general, éste presenta mayor volatilidad mes a mes, incluso corrigiendo la serie por factores de estacionalidad. A pesar de ello, se puede notar que existe una clara tendencia positiva desde inicios del año 2010 hasta octubre del 2013. En noviembre de ese año se produjo una pronunciada caída y el nivel de actividad no vuelve a recuperarse, generando un estancamiento en la actividad industrial de Córdoba hasta la actualidad.

Aquí también se observa una caída en el nivel de actividad industrial en el mismo periodo en que se aplicó la Tasa Vial, aunque comparado con las variaciones producidas por factores exógenos en otros periodos, esta es bastante menor.

El Cuadro 11.9 muestra, en las primeras dos columnas, la estimación de un modelo en el cual se determina la tasa de crecimiento del nivel de actividad de la provincia de Córdoba en función del crecimiento en el consumo de los distintos tipos de combustibles en periodos anteriores.

Cuadro 11.9: Impacto del consumo de combustible y el precio sobre el nivel de actividad

Nivel de actividad económica en función del consumo de combustibles		Nivel de actividad económica en función del precio de combustibles	
	$InAEC_{(t)}$		$InAEC_{(t)}$
$InAEC_{(t-1)}$	**-0.483[-3.623]**	$InAEC_{(t-1)}$	**-0.464[-3.740]**
$Gasoil_{(t)}$	-0.009[-0.179]	$P_{Gasoil(t)}$	0.055[0.805]
$Gasoil_{(t-1)}$	0.033[0.705]	$P_{Gasoil(t-1)}$	-0.007[-0.089]
$Euro_{(t)}$	0.082[1.549]	$P_{Euro(t)}$	-0.086[-0.667]
$Euro_{(t-1)}$	**0.134[2.472]**	$P_{Euro(t-1)}$	-0.091[-0.712]
$GNC_{(t)}$	0.215[1.721]	$P_{GNC(t)}$	0.001[0.010]
$GNC_{(t-1)}$	**0.321[2.495]**	$P_{GNC(t-1)}$	0.030[0.242]
$NP_{(t)}$	-0.076[-1.048]	$P_{NP(t)}$	0.092[0.477]
$NP_{(t-1)}$	-0.080[-1.157]	$P_{NP(t-1)}$	0.272[1.426]
$NS_{(t)}$	**0.204[2.000]**	$P_{NS(t)}$	0.072[0.606]

$NS_{(t-1)}$	-0.066[-0.653]	$P_{NS(t-1)}$	-0.040[-0.346]

Nota: estadístico *t* entre [ ], coeficientes significativos resaltados en "negrita".
Fuente: IIE.

En dicho modelo se encuentra una relación positiva entre el consumo de Euro Diesel en un periodo y el nivel de actividad en el periodo siguiente, es decir, ante un aumento en la tasa de crecimiento del consumo de este combustible se producirá un aumento en la tasa crecimiento del nivel de actividad en un mes posterior. También se encuentra una relación positiva con la tasa de crecimiento del consumo de Gas Natural Comprimido en el periodo anterior. Por otra parte, también se observa una relación positiva entre la tasa de crecimiento del consumo de GNC y de la Nafta Súper con la tasa de crecimiento del nivel de actividad en el mismo periodo, sin embargo, en este caso no se puede decir que una de estas dos variables cause a la otra. Bien podría ser que a mayor nivel de actividad, mayor sea el consumo de dichos combustibles.

En dicho modelo se encuentra una relación positiva entre el consumo de Euro Diesel en un periodo y el nivel de actividad en el periodo siguiente, es decir, ante un aumento en la tasa de crecimiento del consumo de este combustible se producirá un aumento en la tasa crecimiento del nivel de actividad en un mes posterior. También se encuentra una relación positiva con la tasa de crecimiento del consumo de Gas Natural Comprimido y el consumo de Nafta Súper.

Si se analiza el impacto de las variaciones en el precio de los distintos tipos de combustibles sobre el nivel de actividad, en lugar de las variaciones en el consumo (columnas 3 y 4 del Cuadro 11.9) no se puede demostrar que exista una relación directa de estos sobre el nivel de actividad de la provincia de Córdoba.

Sin embargo, sabiendo que sí existe un impacto del consumo sobre el nivel de actividad y que a su vez el consumo de Euro Diesel se ve disminuido ante un aumento en sus respectivos precios, podría llegar a haber una relación indirecta entre el precio de los combustibles y el nivel de actividad económica a través del impacto en el consumo, a pesar de ello, esto no puede ser probado estadísticamente.

El Cuadro 11.10 muestra el mismo análisis pero para el indicador de actividad industrial de Córdoba, las primeras dos columnas muestran el modelo en donde la tasa de crecimiento del indicador de actividad industrial se encuentra en función del consumo de combustibles y las dos últimas columnas en función del precio de dichos combustibles.

Cuadro 11.10: Impacto del consumo de combustible y el precio sobre el nivel de actividad industrial

Nivel de actividad industrial en función del consumo de combustibles		Nivel de actividad industrial en función del precio de combustibles	
	$ISICor_{(t)}$		$ISICor_{(t)}$
$ISICor_{(t-1)}$	**-0.347[-3.324]**	$ISICor_{(t-1)}$	**-0.276[-2.089]**
$Gasoil_{(t)}$	-0.074[-0.654]	$P_{Gasoil(t)}$	0.103[0.761]
$Gasoil_{(t-1)}$	0.072[0.695]	$P_{Gasoil(t-1)}$	-0.136[-0.945]
$Euro_{(t)}$	0.006[0.049]	$P_{Euro(t)}$	0.140[0.553]
$Euro_{(t-1)}$	0.182[1.558]	$P_{Euro(t-1)}$	0.176[0.702]
$GNC_{(t)}$	0.368[1.299]	$P_{GNC(t)}$	-0.087[-0.349]
$GNC_{(t-1)}$	**0.730[2.653]**	$P_{GNC(t-1)}$	0.060[0.244]
$NP_{(t)}$	0.239[1.530]	$P_{NP(t)}$	**0.918[2.401]**
$NP_{(t-1)}$	**-0.679[-4.594]**	$P_{NP(t-1)}$	-0.184[-0.482]

$NS_{(t)}$	**-0.653[-2.958]**	$P_{NS(t)}$	0.235[1.010]
$NS_{(t-1)}$	0.151[0.628]	$P_{NS(t-1)}$	0.340[1.486]

Nota: estadístico t entre [ ], coeficientes significativos resaltados en "negrita".
Fuente: IIE.

En este caso, se encuentra una relación entre el precio de la Nafta Premium y el nivel de actividad industrial aunque con el signo opuesto al esperado. Es decir, se manifiesta en las estimaciones una relación positiva entre el precio de este combustible y las variaciones en la industria. Por otra parte, las estimaciones para el modelo en función de las cantidades consumidas muestran una relación con la Nafta Súper y Premium también con los signos opuestos a los esperados.

En cuanto a la incidencia de la Tasa Vial en el nivel de actividad económica de la provincia y en el nivel de actividad industrial, no se ha podido demostrar que exista un impacto negativo en estos dos indicadores económicos, al menos no directamente.

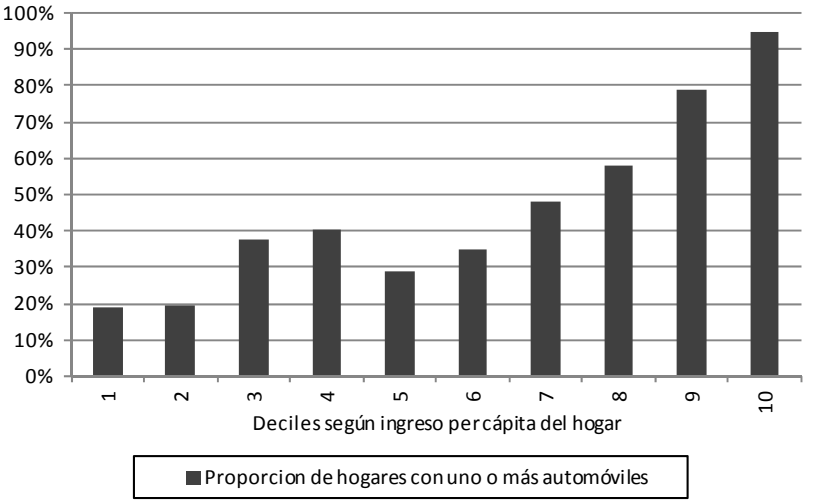
11.4.4. Incidencia distributiva

Si bien la Tasa Vial es una tasa retributiva de servicios, y por tanto no grava a los consumidores por capacidad de pago, es importante analizar quienes pagan esta tasa. Para dicho análisis, se debe observar cómo cambia la fracción del ingreso destinada al pago de ésta, es decir la carga tributaria, en la medida que aumenta el ingreso de las personas u hogares. Si esta carga crece con el ingreso se puede decir que la tasa es progresiva, si la carga es igual para todos los niveles de ingreso se considera neutra, mientras que si cae con incrementos en el ingreso la tasa resulta regresiva.

En materia de impuesto a los combustibles, los autores especialistas en esta temática argumentan que estos impuestos son regresivos, es decir la población de menores ingresos son los que gastan en combustible en mayor proporción con respecto a sus ingreso al considerar el gasto en forma directa y de una forma indirecta por el incremento de los precios en otros bienes (Blackman, Osakwe, & Aplizar, 2009).

Sin embargo, cuando se analiza el impacto directo del impuesto sobre los combustibles se debe tener en cuenta el nivel de consumo que realiza la población, el cual está estrechamente relacionado con la distribución del parque vehicular. Según la literatura (Ramırez & Villarreal Páez, 2012) en países desarrollados se ha observado que existe una alta posesión de vehículos en todos los estratos de ingreso, mientras que en el caso de los países en desarrollo la concentración del parque vehicular se encuentra en los deciles más altos de ingreso, y en este escenario el consumo directo de combustibles es mayor entre los hogares más ricos, haciendo que un impuesto proporcional sobre el precio pase a ser progresivo. En Argentina, al ser un país en desarrollo, se produce, como es de esperar, una concentración de automóviles en los deciles de mayores ingresos.

Gráfico 11.12: Proporción de hogares con automóviles por deciles de ingresos. Provincia de Córdoba

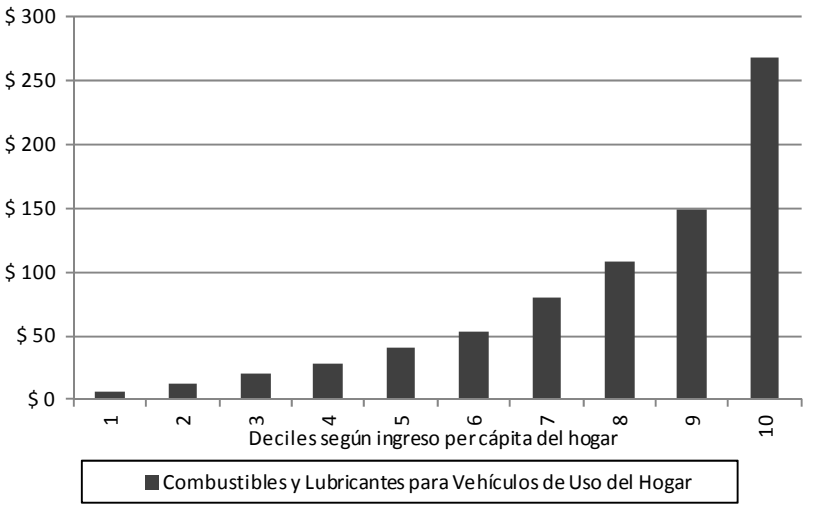


Fuente: IIE sobre la base de ENGHo 2012-2013-INDEC.

En el primer decil, que concentra a los hogares con los menores ingresos per cápita, solo el 20% de las personas tiene un auto, mientras que en el decil más rico casi la totalidad de los hogares cuenta con uno o más automóviles en su dominio.

De esta manera es posible inferir que el mayor consumo de combustibles se produce en lo deciles más ricos, ya que los más pobres no tienen un fuerte uso directo de estos bienes. Analizando el gasto promedio en el rubro "combustibles y lubricantes para vehículos de uso del hogar[11] (Gráfico 11.13) por persona para cada decil de ingreso, en este caso para la totalidad del país y bajo el supuesto de similar comportamiento a nivel provincial, se observa un mayor gasto monetario entre las familias más ricas que en las más pobres.

Gráfico 11.13: Gasto en consumo de combustibles. Argentina



Fuente: IIE sobre la base de ENGHo 2012-2013-INDEC.

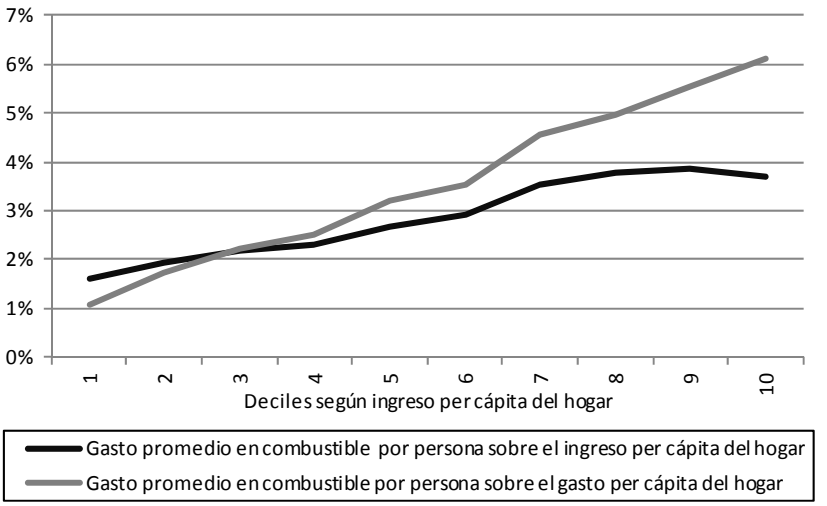
[11] Encuesta Nacional de Gastos de Hogares 2012 – 2013. INDEC.

Este rubro, gasto en combustibles y lubricantes para vehículos de uso del hogar, incluye: cambio y/o compra de aceite, lubricantes; gas natural comprimido; diesel, Gasoil; Euro Diesel; Nafta Común; Nafta Súper; Nafta Premium; y otros gastos en combustibles. Como se puede ver, el gasto en el primer decil es muy bajo, alcanzando los $6 promedio por persona, en el periodo que se realizó la encuesta. Esto se debe por un lado al menor consumo de combustibles por parte de las personas que, perteneciendo al primer decil, tienen al menos un automóvil y consumen combustibles. Por otro lado, en este decil la proporción de personas que poseen autos también es muy baja, alcanzando únicamente al 13%.

Por el contrario, en el decil más rico no solo se da el hecho de que más del 80% de las personas posee al menos un automóvil, sino que el consumo de cada uno de ellos es aún mayor que en los deciles más pobres.

Al analizar el peso que tiene este tipo de gasto sobre el nivel de ingresos de los hogares (Gráfico 11.14) se ve que el gasto en combustibles es menor en las personas que pertenecen a los hogares más pobres que a los más ricos.

Gráfico 11.14: Participación del gasto en combustibles por persona sobre gasto e ingreso per cápita del hogar. Argentina



Fuente: IIE sobre la base de ENGHo 2012-2013-INDEC.

El Gráfico 11.14 muestra con claridad que el peso de la tasa sobre el ingreso de los hogares es mayor en los deciles más ricos que en los más pobres. Mientras que en el decil 1 se destina en promedio el 1,6% del ingreso al consumo de combustibles, en el decil 10 se destina hasta un 4,7%.

Si se analiza el peso que tiene el consumo de combustible sobre el gasto per cápita que realiza cada persona, las diferencias son aún más notables. El grupo de personas más pobres gasta en combustibles hasta un 1,1% sobre su total de gasto mientras que el grupo de personas más ricas destina hasta un 6,1%, es decir, una persona rica gasta en promedio casi cinco veces más en combustibles que una persona pobre en términos del gasto per cápita del hogar.

Para determinar el impacto distributivo de la tasa se debe establecer, en primer lugar, cuál es el impacto de este en el consumo de combustibles en cada uno de los deciles de ingreso. Es decir, el aumento del precio podría producir una disminución

en el consumo del mismo y éste ser distinto según el nivel de ingreso de cada grupo de personas.

Al tratarse de un bien que cuenta con pocos sustitutos cercanos en el corto plazo y por razones de simplicidad, se supone que la incorporación de la Tasa Vial no tiene impacto sobre la cantidad consumida o si lo tiene es relativamente pequeño, de manera que la aplicación de la tasa se traduce en un aumento equivalente en el gasto total en combustibles de cada decil.

Por este motivo, se generará un pago, en valores absolutos, mayor por parte de los deciles más ricos que por parte de los deciles más pobres. Es decir, el peso de la tasa recae sobre los deciles más ricos de la población. A su vez, la participación de esta en el ingreso per cápita del hogar así como en el gasto per cápita será proporcional a la participación del gasto total en combustibles, es decir, tendrá un comportamiento equivalente al presentado en el Gráfico 11.14.

Bajo este análisis una tasa al consumo de combustibles resulta claramente progresiva, ya que aumenta la carga del mismo a medida que aumenta el nivel de ingresos de las personas. No solo las personas más ricas pagan más en términos absolutos sino que la participación de este pago sobre el nivel de ingresos y el nivel de gastos también es mayor a medida que crece el ingreso per cápita.

Respecto a cada uno de los combustibles en particular, se puede destacar que, en el caso del gasto en GNC, la Tasa Vial resulta progresiva si se lo analiza en función del gasto per cápita del hogar. En cambio, bajo la óptica del ingreso la misma resultaría neutral. Con la carga de la tasa sobre el consumo de Gasoil, la participación del gasto en este tipo de combustible sobre el nivel de ingresos es algo menor en los primeros dos deciles que en el resto. Sin embargo, la mayor carga la presentan los deciles 3, 8 y 9, por lo que sí existe una redistribución, ésta se dirige desde aquellos deciles hacia el resto.

El caso de la Nafta Súper es menos confuso, la participación de este gasto tanto sobre el nivel de ingresos como el nivel de gastos per cápita crece a medida que el ingreso de las personas crece, por lo que claramente el impuesto es progresivo.

En términos generales, se pueden mencionar las siguientes conclusiones:

- Bajo la óptica de la participación del gasto en combustibles por persona sobre el gasto per cápita del hogar, la Tasa Vial se torna un tributo progresivo, ya que es mayor la carga a medida que crece el ingreso de las personas.
- Si se analiza la participación del gasto total en combustibles por persona sobre el nivel de ingreso per cápita del hogar también resulta progresivo aunque en menor medida que la participación sobre el gasto total per cápita del hogar.
- Por tipo de combustibles, el análisis de la participación sobre el gasto per cápita del hogar indica que la Tasa resulta progresiva, esto se puede ver de manera más clara en la Nafta Súper, mientras que en el resto existe una caída en la participación de la tasa en el último decil.
- Bajo la óptica del ingreso, por tipo de combustible, el análisis no es concluyente. En el caso del GNC se puede apreciar una neutralidad de la carga tributaria mientras que en el caso de la Nafta Súper es progresiva. En los dos casos restantes, solo se puede decir que el tributo es progresivo en los deciles intermedios de la distribución de ingreso.

11.5 Análisis comparativo de la infraestructura vial provincial

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el fin último de la Tasa Vial provincial es lograr una red vial dentro de la provincia de Córdoba que permita el correcto tránsito vehicular, disminuyendo los tiempos de viaje, el número de accidentes y los costos de transporte de mercaderías. De tal forma, para poder evaluar el esfuerzo que realiza la provincia para mejorar el trazado vial, es de gran utilidad comparar el estado de la red vial de las demás provincias argentinas, así también como el nivel de inversión en obras viales que realiza cada jurisdicción. El análisis comparativo mencionado permitiría conocer en términos relativos la cantidad y estado de las rutas de Córdoba y la magnitud de la inversión en obras de vialidad. A continuación se realiza el análisis en cuestión.

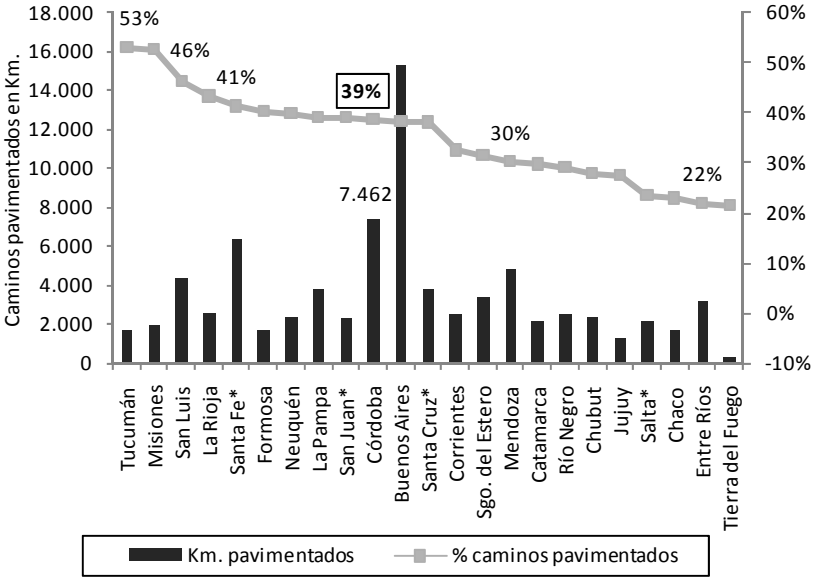
11.5.1 Red Vial Argentina

La red vial de las provincias argentinas es el principal medio de transporte del valor y volumen de comercio interno, como así también de la mayor parte del comercio internacional del país. Dada la importancia de la misma para la economía interna, se debe contar con una infraestructura vial adecuada, en cuanto a extensión y calidad, para desarrollar la actividad productiva al mínimo costo posible.

Un indicador muy utilizado para medir el nivel de desarrollo vial provincial, es el porcentaje de kilómetros de rutas pavimentadas sobre el total de kilómetros de rutas. En el Gráfico 11.15 es posible observar dicho indicador; a nivel general, las provincias presentan bajos porcentajes de rutas pavimentadas (ninguna provincia supera el 55% de kilómetros de rutas pavimentadas). Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza son las provincias con mayor cantidad de kilómetros pavimentados y coincide con el mayor nivel de actividad que presentan en comparación con el resto de las provincias argentinas. Sin embargo, en términos de cantidad de caminos pavimentados sobre el total, los porcentajes no son los más elevados y varían entre 41% para Santa Fe y 30% para Mendoza. Provincias de menor cantidad de kilómetros de extensión (Tucumán y Misiones) son las que presentan una mayor cantidad de kilómetros pavimentados.

En cuanto a la cantidad de rutas pavimentadas, la provincia de Córdoba se encuentra en una posición media respecto al total de provincias, con un porcentaje de rutas pavimentadas del 38,6% sobre el total y se encuentra por encima del porcentaje promedio provincial de rutas pavimentadas (35%). Una característica destacable de la provincia es que tiene la mayor cantidad de kilómetros de rutas pavimentadas después de Buenos Aires.

Gráfico 11.15: Kilómetros de caminos pavimentados y proporción de los mismos en el total de caminos



Nota: (*) Provincia de Santa cruz, Salta y San Juan último dato disponible 9 de octubre de 2015.
Fuente: IIE sobre la base de AAC.

11.5.2 Gasto en infraestructura vial provincial y nacional[12]

El gasto en obra vial es ejecutado por las Direcciones de Vialidad Provincial y por organismos gubernamentales abocados a tal fin (depende de cada una de las provincias, por ejemplo la Agencia Córdoba de Inversión y financiamiento en la provincia de Córdoba); A nivel nacional, es la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) la que realiza inversiones en infraestructura vial, junto con los diversas empresas que poseen concesiones sobre los corredores viales de la Red Vial Nacional.

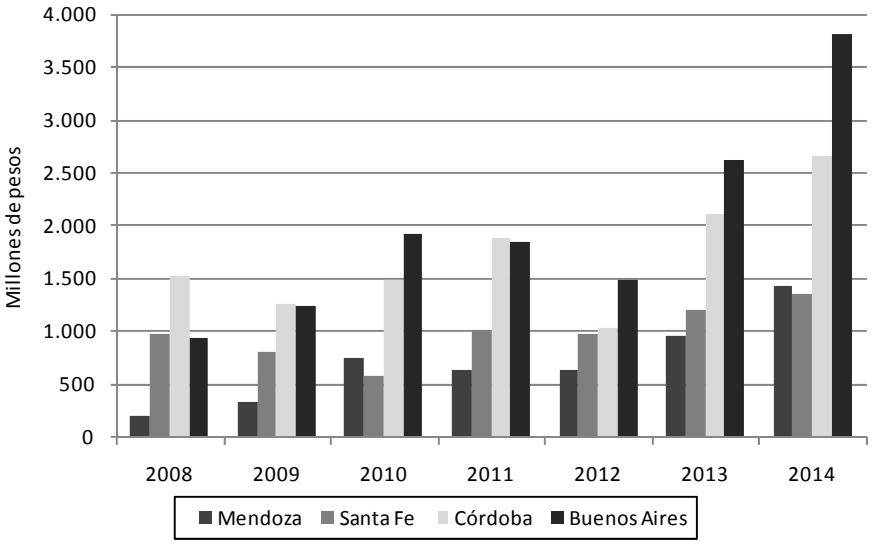
En el Gráfico 11.16 se observa para el periodo 2008-2014 el gasto total asignado específicamente al mejoramiento de la infraestructura vial para la provincia de Córdoba y otras con similares características como Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires. Desde una perspectiva general, puede observase que la provincia de Córdoba presenta, tanto en nivel absoluto como en relación a las otras provincias, un elevado gasto en infraestructura vial, el cual ha crecido de manera significativa a partir del año 2012 alcanzando para 2014 los $2.664 millones considerando tanto erogaciones financiadas desde nivel provincial como desde nivel nacional.

[12] La información referida a la provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza fue recabada de las Direcciones de Viabilidad Provinciales. En cuanto al caso de Córdoba corresponden a las siguientes fuentes: 1) Las erogaciones de la Dirección Provincial de Vialidad son extraídas de las cuentas ahorro-inversión-financiamiento de la Administración General de la provincia de Córdoba. 2) Las erogaciones de la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento, no se encuentran reflejadas en las mencionadas cuentas ahorro-inversión-financiamiento, por lo tanto el Ministerio de Finanzas de la provincia de Córdoba para la elaboración del informe proveyó el total de montos ejecutados por dicho organismo. Dicha información (adjuntada en el anexo) se encuentra desagregada por tipo de obra y no por anualidades. Por tal motivo, para poder evaluar el gasto a lo largo del tiempo, se toma la fecha del primer certificado de obra (inicio de ejecución de la obra vial) como el año en el que se ejecuta la totalidad de la inversión referida a cada una de las obras. Dicho análisis padece de ciertos problemas: muchas obras no son finalizadas el mismo año en que comienza la obra, razón por la cual el monto erogado se distribuye en más de un año. El método utilizado en el presente análisis, sin embargo, no capta dicha distribución en más de una anualidad, concentrando todos los montos erogados en el primer año. De esta manera se sobreestima la inversión en obra vial del primer año del proyecto y se subestiman las anualidades siguientes. A pesar de lo anterior, y frente a la escasez de información, el análisis realizado se transforma en un *second-best,* siendo la mejor aproximación posible para el cálculo de gasto en obra vial de la provincia por año. 3) La información referida al gasto en obra vial de la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento corresponde a lo devengado a pagar por la cuenta "087 - (Ce)-Aportes A La Agencia Córdoba De Inversión Y Financiamiento Tasa Vial Ley 10.081" de la cuenta ahorro-inversión-financiamiento de la administración general. Dicha cuenta hace mención a los fondos que son distribuidos de la administración general de la provincia a la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento para ser utilizado en gasto en obra vial por lo recaudado en concepto de Tasa Vial y para los fines que esta última dispone. Así mismo, se parte del supuesto de que el total de fondos girados en la correspondiente cuenta, son utilizados en su totalidad por la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento en la misma anualidad en que se reciben.
El Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento y el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba firmaron en el año 2012 el "Convenio Marco para el control de la Tasa Vial provincial creada por ley N°10.081", que luego quedaría aprobado por Resolución N°169/2012 del Tribunal de Cuentas. En dicho Convenio se estableció un marco de Auditoría Externa Especial sobre la "Tasa Vial provincial" por parte del mencionado Tribunal de Cuentas con el fin de controlar los ingresos e inversión de fondos provenientes de la referida "Tasa Vial provincial". Además el mismo Convenio Marco establece la obligación del Tribunal de Cuentas Provincial a remitir al Ministerio de Finanzas de la provincia de Córdoba los informes trimestrales referidos a la auditoría realizada sobre la Tasa Vial provincial, que a su vez son informes de libre disponibilidad para el público general y se encuentra publicado en el Portal de Transparencia del Tribunal de Cuentas Provincial.
Si bien la información comprendida en dichos informes permite solucionar el problema de falta de información de la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento, por lo menos a lo referido en inversión realizada por concepto de Tasa Vial, al momento de redacción del presente informe, solo se encuentra información disponible para el segundo trimestre del año 2014. Es decir, solo se dispone información completa para la anualidad 2013. Es por tal motivo y para evitar la multiplicidad de fuentes de información, que se decidió tomar la medida mencionada en la anterior nota al pie, es decir, lo devengado a pagar por la cuenta "087 - (Ce)-Aportes A La Agencia Córdoba De Inversión Y Financiamiento Tasa Vial Ley 10.081" de la cuenta ahorro-inversión-financiamiento de la administración general, como gasto de la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento en obra vial referido a lo recaudado en concepto de Tasa Vial.

La provincia de Santa Fe también cuenta con programas provinciales específicamente destinados a gastos en infraestructura vial aparte de los ejecutados por Dirección de Vialidad Provincial, como los establecidos por la Ley de infraestructura vial (Ley N° 12.653).

La provincia de Mendoza es la que menos ha invertido en infraestructura vial en los últimos años en comparación con las demás, y Buenos Aires la que más ha invertido. Si se realiza la suma del gasto realizado por las provincias para el periodo analizado (2008-2014), se observa que la provincia de Córdoba presentó un gasto similar a la de Buenos Aires con una inversión total que se aproxima a los $12.000 millones, siendo este monto muy superior a los ejecutados por las provincias de Santa Fe y Mendoza.

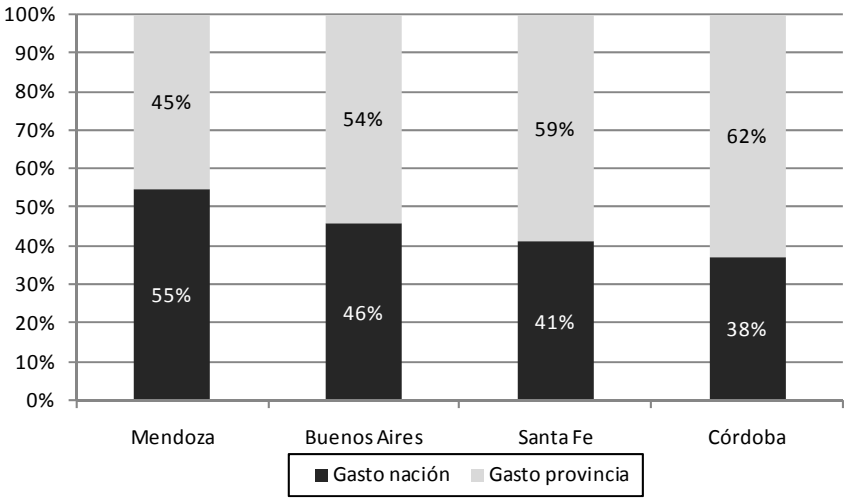
Gráfico 11.16: Gasto en infraestructura vial provincial y nacional



Fuente: IIE sobre la base de Ministerios de Economía y Finanzas provinciales, MECON y Direcciones de Vialidad Provinciales.

En el Gráfico 11.17 es posible observar que Córdoba es la provincia que menor porcentaje de financiamiento nacional presenta en el total de erogaciones en materia de infraestructura vial, solo un 38%. Un porcentaje significativamente menor a los evidenciados por Santa Fe y Buenos Aires (41% y 46%). Por otro lado la provincia de Mendoza es, dentro de las provincias en comparación, la que más depende de recursos nacionales para la ejecución de inversiones viales, más de la mitad de lo invertido en obra vial en dicha provincia proviene desde nivel nacional (55%).

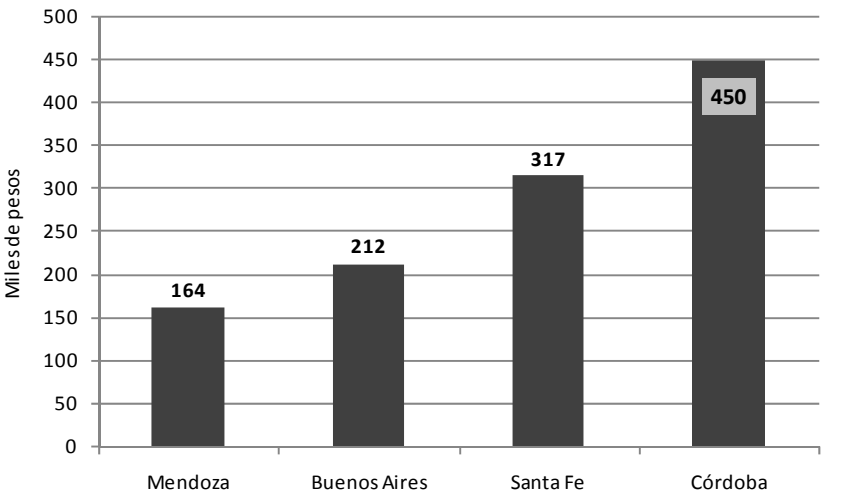
Gráfico 11.17: Proporción del gasto nacional sobre el total de gastos en infraestructura vial por provincia. Gasto acumulado 2008-2014



Fuente: IIE sobre la base de Ministerios de Economía y Finanzas provinciales y MECON.

Si se tiene en cuenta solo el gasto provincial acumulado para los últimos años (2008-2014), Córdoba presenta un mayor nivel de gasto por kilómetro de red vial provincial que las provincias en comparación. Esto se debe a los numerosos programas viales, de los cuales cabe destacar el Programa de desarrollo interior y apoyo social, Programa de estructura productiva y turística, Programa de infraestructura vial provincial, Programa para obras con financiamiento con Tasa Vial y muchos otros ejecutados tanto por la DPV como por la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento (ACIF).

Gráfico 11.18: Gasto provincial acumulado (2008-2014)

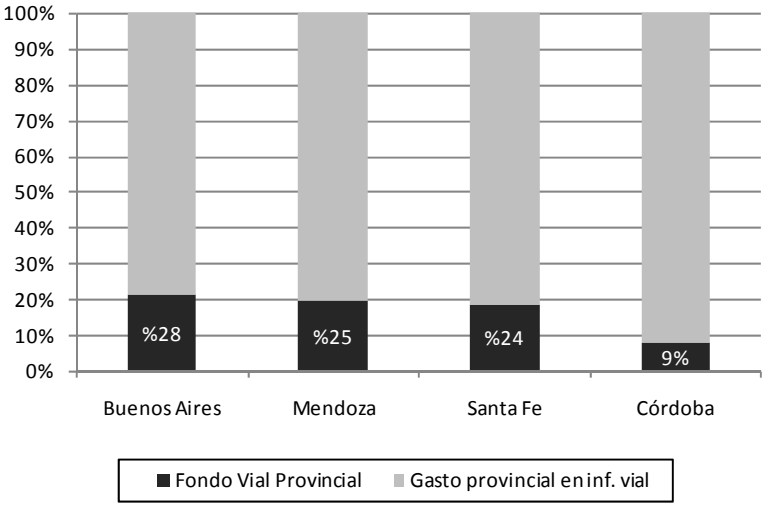


Fuente: IIE sobre la base de Ministerios de Economía y Finanzas provinciales.

En la provincia de Córdoba y las restantes provincias que conforman la nación, además de los recursos provinciales y nacionales ya mencionados anteriormente, existen recursos del impuesto nacional a los combustibles líquidos que se destinan para los fondos viales provinciales (29% de lo recaudado es redistribuido a las provincias y de esto el 60% se destina a orga-

nismos viales provinciales). Para el año 2014 se redistribuyeron a la provincia de Córdoba $214 millones, en tal concepto[13]. En el Gráfico 11.19 se puede apreciar la participación de este recurso en el gasto total provincial destinado a la infraestructura vial. Para el caso de Córdoba, el mismo representa solo el 9% del gasto. En las demás provincias (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe) la participación del Fondo Vial es similar en las tres, representando alrededor del 25% del gasto total.

Gráfico 11.19: Participación del fondo Vial Provincial sobre el total de gastos en infraestructura vial provincial. Año 2014



Fuente: IIE sobre la base de DNCFP y Ministerios de Economía y Finanzas provinciales.

De esta manera queda en evidencia el elevado nivel de inversión en obra vial que ejecuta la provincia de Córdoba respecto a provincias similares. Así mismo, es importante destacar que el elevado nivel de inversión en infraestructura vial es en buena parte financiado por recursos que recauda el mismo gobierno provincial, mostrando bajo niveles de financiamiento nacional en las obras ejecutadas.

11.6 Cuantificación de costos y beneficios de la Tasa Vial provincial

En la presente sección, mediante la utilización de la Matriz Insumo Producto de la Provincia de Córdoba, se procederá a cuantificar el impacto en la demanda agregada de la economía en función de los beneficios generados por el aumento de gastos en obra vial y los costos generados por los mayores precios de los combustibles para las familias, las empresas y el resto de los agentes de la economía.

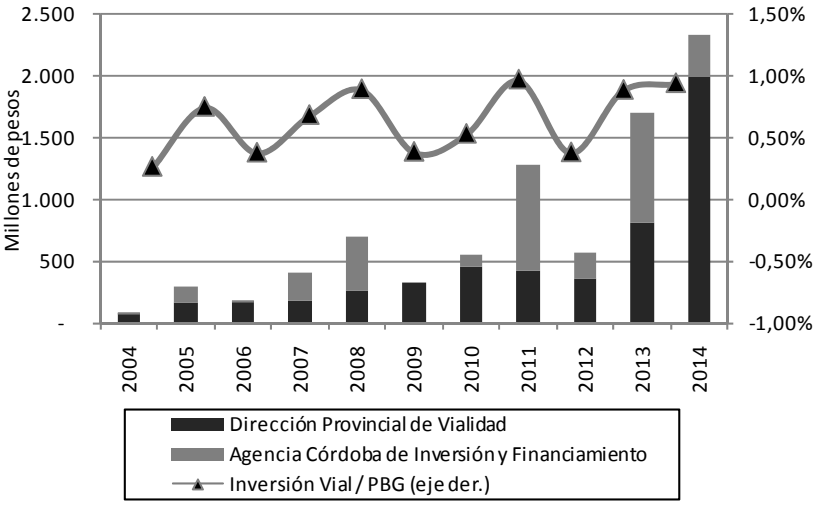
Previo a comenzar con el análisis de la Matriz Insumo Producto, se procede a cuantificar la inversión realizada por la provincia de Córdoba en infraestructura vial a lo largo del tiempo, y cuanto hubiera sido en un escenario en donde no existieran los fondos aportados por la Tasa Vial. Este análisis permitirá complementar el realizado con la Matriz Insumo Producto, debido a que la inversión en obra pública vial es una necesidad que deben afrontar los gobiernos provinciales y nacionales para lograr una vía de transporte adecuada a la demanda de servicios viales de cada una de las regiones.

[13] Según Dirección Nacional de Coordinación Fiscal entre las Provincias (DNCFP).

11.6.1 Necesidades de inversión en infraestructura vial

En una primera instancia se realizará un abordaje sobre la evolución del esfuerzo cordobés, medido en inversión en obra pública, para el mantenimiento de la red vial provincial. Posteriormente, se procede a cuantificar el esfuerzo realizado, en comparación con niveles teóricos de inversión en obra vial en función de los costos viales y el aumento del tránsito sobre el tramado vial cordobés.

Gráfico 11.20: Inversión en obra vial en precios corrientes y sobre el total del PBG



Fuente: IIE sobre la base del Ministerio de Finanzas y la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba.

En primer lugar, es preciso abordar el gasto en obra vial provincial a lo largo del tiempo. Ya se ha mencionado que el gasto en obra vial provincial proviene de dos fuentes. En primera instancia de lo erogado por la Dirección Provincial de Vialidad, que depende del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Córdoba, y en segunda instancia se encuentran los fondos erogados por el organismo descentralizado de la Agencia Córdoba Inversión Financiamiento. En el Gráfico 11.20 puede observarse la evolución del gasto en ambas entidades para el periodo 2004-2014, tanto en valores corrientes como en porcentaje del PBG.

El gasto público en obra vial ha exhibido un crecimiento en todo el periodo en evaluación. En el año 2004 se destinó a obra vial un total de $84 millones, mientras que en 2014 ese monto creció a $2.335 millones, es decir 28 veces más que en el 2004. Se puede observar que el crecimiento no es constante con el tiempo, crece mucho para ciertos años (2008, 2011 por ejemplo) y luego se evidencia una caída para el año siguiente (2009 y 2012). Si bien los años de caída coinciden con crisis financieras internacionales (Estados Unidos y Europa respectivamente) otra de las explicaciones en este crecimiento desigual, es la manera de contabilizar el gasto en obra vial que se ha utilizado para la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento.

Las erogaciones de la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento, no se encuentran reflejadas en las mencionadas cuentas ahorro-inversión-financiamiento, por lo tanto el Ministerio de Finanzas de la provincia de Córdoba, para la elaboración del informe "Análisis Costo-Beneficio de la Implementación de la Tasa Vial provincial", proveyó el total de montos ejecutados por dicho organismo. Dicha información se encuentra desagregada por tipo de obra y no por anualidades. Por tal motivo, para poder evaluar el gasto a lo largo del tiempo, se toma

la fecha del primer certificado de obra (inicio de ejecución de la obra vial) como el año en el que se ejecuta la totalidad de la inversión referida a cada una de las obras.

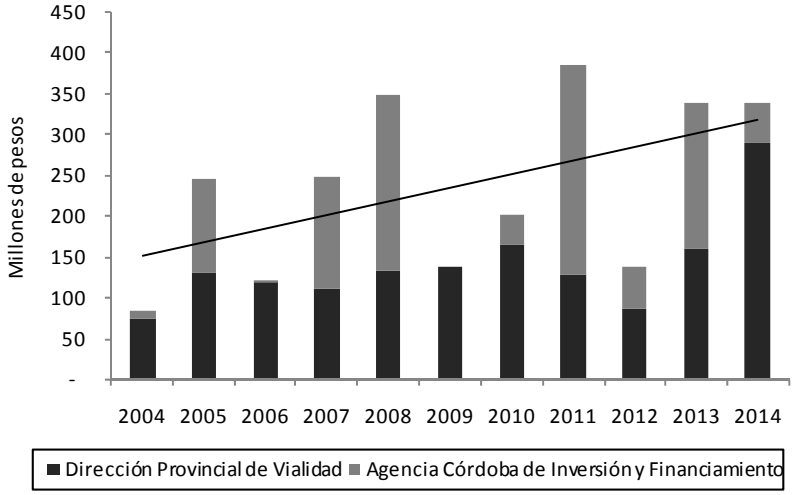
Es así que, en el año 2011 y 2013 comenzaron importantes obras que terminaron de ejecutarse en periodos de tiempo posteriores. La pavimentación de la Ruta Provincial N° 47, por ejemplo, comenzó a ejecutarse en noviembre del año 2011 y aún sigue en ejecución. Por otro lado, en el año 2013, donde se destinan las primeras erogaciones para el cierre del Arco Oeste de la Avenida Circunvalación de la Ciudad de Córdoba se registró una erogación por $554 millones y sobre la cual, al día de la fecha, aún restan $48 millones a ejecutarse.

Es posible decir que el gasto corriente se ve afectado por el efecto inflacionario, por tanto es preciso analizar dicho gasto en términos de otras medidas como el PBG o el gasto a precios constantes a fin de analizar el comportamiento real de la variable. Como bien se observa en el Gráfico 11.20 entre 2004 y 2014 el gasto vial representa un promedio de 0,64% del total del PBG cordobés. Al igual que en el análisis en valores corrientes, el gasto vial sobre el PBG presenta oscilaciones en el periodo en cuestión, alternando años de fuerte crecimiento y años de fuertes caídas. En el año 2008 la inversión en obra vial representaba el 0,89% del PBG y un año después dicho porcentaje cayó al 0,38%. Dos años más tarde, en el 2011, se evidencia otro crecimiento de la obra vial para alcanzar el 0,97% del PBG cordobés, el cual disminuye (al igual que en el año 2009) el año siguiente a un 0,38%. Nuevamente se pueden explicar estas oscilaciones por la manera en que se contabilizan las obras viales del a A.C.I.F.

Es interesante remarcar, que en 2013 el gasto público en obra vial creció fuertemente con respecto al año anterior, alcanzando el 0,83% del PBG (frente a 0,38% del año 2012) explicado en buena parte por el inicio de grandes obras por parte de la Agencia Córdoba de Inversión Financiamiento. Dentro de las cuales podemos incluir, el Cierre del Arco de Oeste de la Avenida Circunvalación de la ciudad de Córdoba, la reconstrucción de tramos de la Ruta Provincial N°4 y la rehabilitación de las rutas provinciales N°3 y N°26 (estas tres últimas con fondos de la Tasa Vial). Sin embargo, a diferencia de 2009 y 2012 (años que siguieron a fuertes expansiones en el gasto en obra vial), para el año 2014 no se presenta una caída medida en términos del PBG, ya que acompañado a las obras comenzadas por la A.C.I.F. en el 2013 (que siguieron durante el año 2014) la Dirección Provincial de Vialidad realizó grandes inversiones en obras viales, dentro de las cuales destacan las referidas a la Red Accesos a Córdoba y la duplicación de calzada de la Ruta Nacional N° 36, una de las obras viales más importantes realizadas por la provincia de Córdoba en materia de vial. Para el 2014, entonces, el gasto en inversiones viales creció al 0,94%, es decir, 0,05 puntos porcentuales más que en el 2013.

En el Gráfico 11.21 donde se expresa la inversión en obra vial de los dos organismos mencionados anteriormente en valores constantes de 2005, deflactados por el índice de obra vial de la Cámara Argentina de Construcción (CAC) que expresa la variación en el costo de obra vial.

Gráfico 11.21: Inversión en obra vial a precios constantes del 2005



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba y Asociación Argentina de Carreteras.

Es posible observar un crecimiento en el gasto realizado en este tipo de infraestructura, analizando la línea de tendencia que se dibuja sobre el gráfico, esto se debe a que en promedio para todo el periodo, el gasto a precios constantes crece en $28 millones desde el 2004 en adelante.

El año 2011 fue el año de mayor gasto en obra vial en todo el periodo analizado con un monto en precios constantes de $387 millones, sin embargo ya se ha mencionado que varias obras iniciadas en el 2011 pueden haberse ejecutadas en años posteriores, particularmente en el año 2012, que solo presenta obras viales a precios constantes de $138 millones. Ahora bien, el nivel de inversión en obra vial sufrió fuertes aumentos en el 2013 y 2014 en términos corrientes y constantes por las importantes obras que se están realizando en la construcción de la autovía que une la ciudad de Córdoba con Río Cuarto, la duplicación de calzada de la Ruta Nacional 9 norte y por la construcción del nudo vial en "El tropezón", que representan las obras de mayor envergadura que la provincia ha llevado adelante con los recursos propios en los últimos años, y que aún siguen en marcha, es así que en dos años consecutivos se observan inversiones superiores a los $330 millones a precios del 2005 ($340 y $338 millones respectivamente para 2013 y 2014), montos que se encuentran muy cercanos a lo invertido en el año record del 2011.

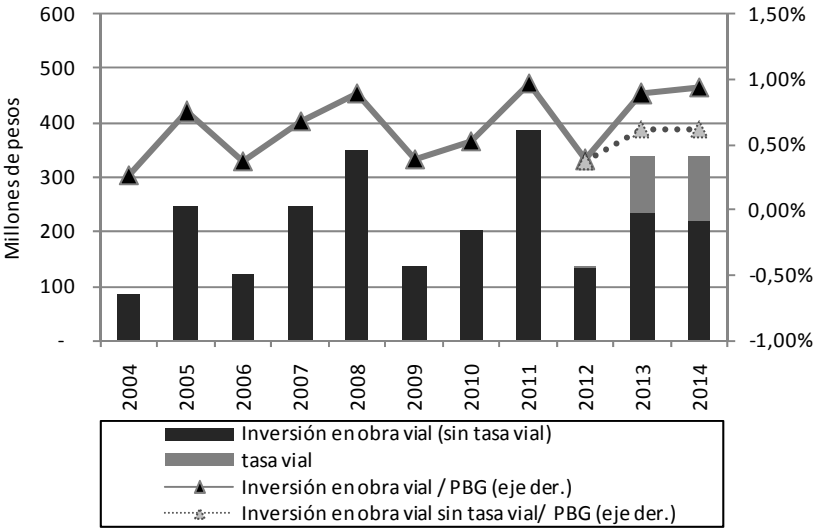
11.6.1.1 La inversión en obra vial sin la Tasa Vial

La Tasa Vial se ha transformado en uno de los motores del aumento de erogaciones en infraestructura vial de los últimos años ante las necesidades de mantener y mejorar la red caminera provincia. Sin los recursos recaudados por la misma, la inversión vial podría haberse comprometido fuertemente. En la presente sección se procede a cuantificar el total erogado en inversión vial, en el hipotético caso de que la Tasa Vial nunca se hubiera puesto en vigencia. El mencionado análisis puede observarse en el Gráfico 11.22.

En términos del PBG lo aportado por la Tasa Vial representó un 0,27% y 0,33% en 2013 y 2014 respectivamente. Por lo tanto, la inversión en obra vial sin contar con la Tasa Vial habría caído de un 0,94% del PBG en 2014 a 0,61% en 2014. Es decir en términos del PBG se hubiera observado una caída del 35% en la inversión vial. Analizando el mismo gasto pero a precios del 2005 también se observa el mismo resultado: los $338 millones erogados en el año 2014

hubieran caído a $220 millones si no se hubiera instaurado la Tasa Vial provincial, es decir, no se hubieran erogado $118 millones a precios del 2005, lo que representa un 35% menos de gasto en inversión vial para el año 2014.

Gráfico 11.22: Inversión en obra vial con y sin Tasa Vial a precios constantes del 2005 y sobre el PBG



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba y Asociación Argentina de Carreteras.

En esencia, de no haber sido por los aportes de la Tasa Vial, la inversión vial en la provincia de Córdoba habría disminuido tanto en términos del PBG como en valores constantes para los años 2013 y 2014. A precios corrientes la inversión en obra vial habría caído $1.335 millones en el periodo 2013-2014, que suponen el 33% del total de inversión vial para dicho periodo y se hubieran perdido inversiones por un promedio de 0,30% del PBG en los años 2013 y 2014.

11.6.1.2 La demanda de servicios viales y la necesidad de infraestructura

Otra manera de analizar el nivel de inversión en infraestructura vial, bien sea con o sin Tasa Vial, es mediante la comparación con ciertas variables que reflejen la demanda de servicios viales, es decir, el tránsito vehicular. Tanto la teoría como la práctica demuestran que existe un deterioro de la red vial que sigue una trayectoria exponencial (CEEIC, 2014)[14].Por tal motivo, es necesario entender el comportamiento de dicha variable para poder realizar un diagnóstico más preciso de la necesidad de inversión en infraestructura vial, particularmente, en mantenimiento y mejoramiento de la red ya existente.

El Tránsito Medio Diario Anual (T.M.D.A.) es la variable que mejor recopila la demanda de servicios viales. Sin embargo, dicha variable solo se encuentra disponible para las rutas nacionales, es decir, solo se analiza el comportamiento del 10% de la red vial primaria y secundaria de la provincia. Para poder cuantificar el tránsito en el resto de la red provincial, una de las aproximaciones que puede realizarse para poder subsanar esta problemática, consiste en proyectar el mismo aumento en el T.M.D.A. que presentan las rutas nacionales en las rutas provinciales.

Otra manera de subsanar el problema de falta de información con respecto al tránsito vehicular de la provincia de Córdoba corresponde a observar una variable proxy al T.M.D.A., como lo

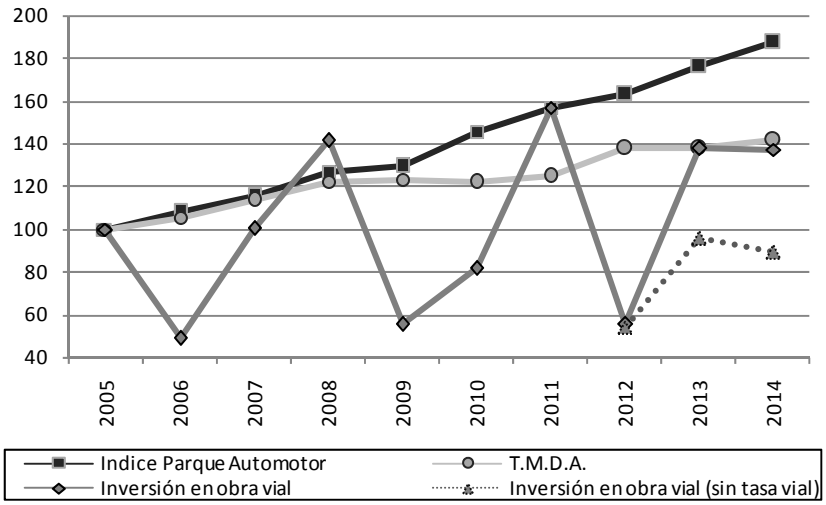
[14]Centro de Estudios Económicos de la Industria y la Construcción.

puede ser el parque automotor de la provincia de Córdoba. La demanda de servicios viales viene determinada, entre muchas variables, por la cantidad de vehículos que existen en un territorio. De manera, que a mayor cantidad de vehículos en la provincia de Córdoba se supone un mayor tránsito vehicular y por lo tanto una mayor necesidad de infraestructura vial. Una ventaja con respecto al T.M.D.A. corresponde al hecho de que cuantifica la totalidad de vehículos que se encuentran en la provincia y que utilizan no solo las rutas de la red primaria, sino que también hacen uso de la red secundaria y terciaria.

Si bien ambos indicadores no son variables exactas del tránsito de las rutas cordobesas, un análisis sobre las mismas no es un esfuerzo en vano y permite realizar una aproximación de la necesidad de obra pública en la provincia.

Para realizar la comparación, se calcula la variación interanual de las dos variables en cuestión, T.M.D.A. y parque automotor, junto con la inversión en obra vial con y sin Tasa Vial desde el 2005 hasta el 2014. Luego, para facilitar el análisis gráfico, se procede a realizar un índice con base en 2005 para cada una de las variables, que se va modificando en el tiempo según sus tasas de variación interanual. En el Gráfico 11.23 se observan los cuatro índices para el periodo 2005-2014.

Gráfico 11.23: Índices de inversión en obra vial con y sin Tasa Vial, T.D.M.D.A. y parque automotor. Año base= 2005



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, DNV, AAC y ADEFA.

Si bien ya se ha mencionado que existe evidencia de la existencia de una relación exponencial entre el deterioro de la red vial con el tránsito vehicular, siguiendo nuevamente a CEEIC (2014) y suponiendo que la relación entre el deterioro, y por lo tanto la necesidad de inversión vial, y el tránsito es lineal; es posible evaluar el crecimiento de la inversión vial en comparación al aumento en la demanda de servicios viales, medido tanto en términos de T.M.D.A. como en parque automotor. Si la inversión vial crece más que las variables en cuestión, significaría que se estaría satisfaciendo la creciente demanda de servicios viales, mientras que por otro lado un crecimiento menor en la obra vial que en las variables en cuestión representaría un crecimiento en la demanda que no es cubierto por la inversión en infraestructura vial.

Tomando como información los índices construidos en el Gráfico 11.23, como año base en 2005[15], se aprecia que el crecimiento en la inversión en obra vial efectivamente ejecutada muestra para los años 2013 y 2014 niveles de inversión que alcanza el crecimiento del Tránsito Medio Diario Anual de las rutas cordobesas. En el año 2013, el índice de inversión vial muestra un valor de 138, al igual que el índice del T.M.D.A., para el 2014 por otro lado, el índice referido a la obra vial llega a los 137 puntos, mientras que el índice del tránsito medio diario anual se ubica levemente por encima, con 141 puntos.

La situación sin Tasa Vial no es tan prometedora. Si se analiza la línea puntuada en el grafico se puede ver como el valor del índice de inversión vial sin Tasa Vial se ubica muy por debajo del índice de tránsito medio diario anual para los años 2013 y 2014, con valores de 96 puntos y 84 puntos respectivamente. Es decir, de no haber sido por los recursos de la Tasa Vial, no solo no se habría podido alcanzar a cubrir el aumento de la demanda de los años 2013 y 2014, sino que tampoco se podría haber alcanzado la inversión realizada en el año base del 2005.

Si se toma como medida de demanda de servicios viales el crecimiento del parque automotor, para los años 2013 y 2014 el crecimiento del índice que mide el nivel de inversión en obra vial es menor al crecimiento de la demanda de servicios viales. El índice de parque automotor muestra valores de 175 y 187 para 2013 y 2014 respectivamente, mientras que el índice de inversión vial sin Tasa Vial mide 138 y 137 para 2013 y 2014 respectivamente. Si no se toman en cuenta las erogaciones financiadas con la Tasa Vial provincial, las diferencias entre los índices de inversión vial y parque automotor alcanzan 80 puntos en 2013 y 98 puntos en 2014. Es decir que el crecimiento acumulado del parque automotor hubiera sido en el 2013, 80 puntos porcentuales mayor al crecimiento en la inversión vial sin Tasa Vial, y para el 2014 el crecimiento acumulado del parque automotor hubiera sido 98 puntos porcentuales mayor a la inversión vial neta de las obras de la Tasa Vial.

Es posible concluir de esta manera que, tomando como escenario hipotético el 2005, y suponiendo una relación lineal entre la necesidad de obra pública vial y la demanda de servicios viales (tránsito), cuando se incluye la Tasa Vial, el crecimiento de la inversión en obra vial, alcanza a cubrir la demanda de servicios viales medidos en términos de T.M.D.A, pero es menor al crecimiento del parque automotor. Pero si por otro lado, no se contabiliza las obras financiadas por la Tasa Vial, el resultado no es en lo absoluto positivo. Tomando como parámetro el T.M.D.A., el índice de nivel de inversión hubiera sido para el año 2014 es 37% menor al índice de tránsito medio, mientras que si se toma como medida el parque automotor, se evidencia que el crecimiento de la obra vial hubiera sido mucho menor: el índice de inversión en obra vial sin Tasa Vial hubiera sido la mitad (52%) de lo que muestra el índice de parque automotor para el año 2014.

Los resultados muestran que la inversión que se realiza con los fondos de la Tasa Vial es necesaria para hacer frente al crecimiento de la demanda de servicios viales. De tal forma, aún si se decidiera eliminar el tributo en cuestión, es de imperante necesidad encontrar una fuente alternativa de financiamiento que permita garantizar el mismo nivel de ejecución vial que actualmente permite realizar los recursos recaudados por la Tasa Vial provincial. De otra forma, el crecimiento en la demanda vial por encima de la inversión vial significaría un deterioro creciente de la red vial cordobesa.

[15] En el año 2005 la provincia de Córdoba realizó una importante inversión vial en términos constantes que alcanzó los $247 millones, superando ampliamente la inversión del año 2004 y 2006. Por tanto, se decidió tomar este año como índice para realizar un análisis más riguroso de la inversión vial en la provincia para los años siguientes.

11.6.2 Costo-Beneficio en términos de actividad económica y empleo sectorial de la Tasa Vial

La aplicación de una Tasa Provincial tiene sus beneficios y sus costos. El primero de ellos se refiere a la utilización efectiva que se realiza de los fondos recaudados por la provincia, es decir, el efecto directo que tienen estos recursos sobre el nivel de actividad y la creación de empleo en el sector al que se destinen y los efectos indirectos que produce este sector en el resto de la economía.

Los costos económicos de la tasa se refieren a los potenciales usos del mismo dinero recaudado por la provincia pero por parte del sector privado, que es quien paga la tasa, es decir, los usos que podría tener ese fondo por parte de las familias consumidoras si no pagaran la tasa y por parte del sector industrial si no tuvieran un costo mayor por el pago de este tributo.

Para estimar estos beneficios y costos se utiliza el modelo Insumo-Producto, el cual se presenta como una herramienta central en el análisis económico provincial, ya que permite indagar cuáles son las repercusiones en los diversos sectores de la economía frente a ciertas decisiones de los particulares o de los responsables de la política económica, como es el caso de la Tasa Vial.

El modelo Insumo-Producto fue desarrollado inicialmente por Wassily Leontieff, Premio Nobel de Economía en 1973, y posteriormente por Richard Stone, Premio Nobel de Economía en 1984. Su finalidad es reconstruir el conjunto de transacciones económicas intersectoriales realizadas en una economía nacional o regional (Riffo et al., 2006). Uno de los principales usos de este modelo consiste en estimar el valor bruto de la producción necesario de cada sector de la economía para satisfacer un cambio determinado en la demanda final en otros sectores de la economía.

El modelo considera al sistema económico como un complejo de industrias mutuamente interrelacionadas, en donde toda industria recibe materias primas (o insumos) de las demás y que, a su vez, proporciona su producción a las demás industrias en calidad de materia prima (insumos) para su producción. Se trata de un análisis general del equilibrio estático de las condiciones tecnológicas de la producción total de una economía, durante el periodo de tiempo en cuestión (González, 2011).

De esta manera, el modelo permite determinar, ante un posible incremento en la demanda final de un bien, cuál será el valor bruto de la producción de cada sector que se requerirá para satisfacer esta nueva demanda (González, 2011).

De forma sintética, el modelo de insumo-producto ilustra la forma en que tiene que modificarse todo el flujo de transacciones inter-industriales, y por lo tanto, también los niveles sectoriales de producción bruta, para poder hacer frente a un cambio dado del nivel o de composición de la demanda final.

En las secciones siguientes se analizará el impacto positivo de la Tasa Vial mediante esta metodología, a través de un aumento en la construcción de obras públicas, y el impacto negativo a través de una reducción en el consumo por parte de las familias, al disponer de menores ingresos netos a causa de un mayor precio en los combustibles. Lo mismo se supone para las industrias, es decir, ante un aumento en el costo de uno de sus insumos, y bajo el supuesto de que este aumento no se traslada a los precios finales, habrá una reducción en el margen de ganancia de las empresas. Es factible asumir que esta caída en el excedente sectorial generará en algún momento una caída en el nivel de inversiones que realizan.

Es importante aclarar que se deben tomar con cautela los resultados que se presentan a continuación, ya que la matriz insumo producto utilizada para las estimaciones data del año 2003

y no ha sido actualizada hasta la fecha. En estos últimos 12 años, la matriz de coeficientes directos e indirectos pudo haber variado, dado que se trata solo de un análisis estático que representa las interrelaciones industriales de aquel año. Entre las principales causas que podrían haber alterado los coeficientes técnicos se encuentran: el cambio tecnológico, aparición de economías de escala, aparición de nuevos insumos sustitutos o complementarios, cambios en los patrones de intercambio y por último, pero no menos importante, los cambios en los precios relativos.

11.6.2.1 Beneficios de la incorporación de la Tasa Vial en la producción y el empleo

La mencionada Matriz Insumo Producto funciona como un registro ordenado de las transacciones entre los sectores productivos de la economía. Su utilidad se encuentra en la posibilidad de identificar, ilustrar y cuantificar la interrelación existente entre los diversos sectores de la economía y los impactos directos e indirectos del accionar de la política económica en el global y particular de la economía. Constituye, así mismo, una herramienta fundamental para el análisis económico que permite evaluar los costos y beneficios de las diversas políticas públicas en todos y cada uno de los diversos sectores de la economía.

Utilizando la matriz de Leontief o de requerimientos totales, directos e indirectos, se puede calcular cuál es el efecto total sobre el valor bruto de la producción de la economía cordobesa de un aumento en la demanda final del sector construcción así como el aumento en dicho sector específico y el resto de los sectores de la economía. Se considera el sector construcción debido a que todo el producto de la recaudación en concepto de Tasa Vial se destina al mantenimiento, conservación, modificación y/o mejoramiento de todo el trazado que integra la red caminera provincia, es decir infraestructura vial. Posteriormente, se pueden separar los efectos en directos e indirectos y obtener cuál ha sido el impacto directo de la Tasa Vial y cuál el indirecto, ocasionado por un efecto multiplicador de la economía.

Para analizar el impacto de la Tasa Vial se debe tener en cuenta que lo recaudado en un año es efectivamente utilizado en un 100% en obra vial, es decir se destina totalmente al sector construcción. Esta proposición tiene fundamento en la proporción de la recaudación efectivamente utilizada[16] en cada año, de acuerdo al Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. Si bien en el año 2012 se utilizó solo el 12,24% de lo recaudado en Tasa Vial, para el año 2013 se utilizó el 96,56% de lo recaudado y en el año 2014 se hizo uso del 107,42% de lo recaudado (el porcentaje supera el 100% por usarse fondos correspondientes a periodos anteriores).

Luego, se deben realizar una serie de supuestos respecto a la Matriz Insumo Producto de Córdoba para poder llevar a cabo el análisis. Estos permitirán hacer uso hoy de una matriz que fue actualizada en el año 2003 y entre ellos se encuentran:

- Los precios relativos no han cambiado sustancialmente,
- No hubo cambio tecnológico sustancial ni economías de escala,
- Los insumos que se utilizaban en 2003 son los mismos que se utilizan ahora, y
- No se produjeron cambios en los patrones de intercambio entre los sectores productivos.

[16] Por utilización de fondos de Tasa Vial se refiere al monto devengado por la Dirección Provincial de Vialidad en cada uno de dichos años en la partida "527 - (C.E) Obras Con Financiamiento De Tasa Vial provincial Ley Nº 10.081" y al monto presupuestado por la Agencia Córdoba Inversión Financiamiento en su cuenta "988 - Programa para obras con financiamiento con Tasa Vial - Ley 10.081", por no contar con la información ejecutada en esta cuenta.

El gasto en construcción por un monto equivalente a la recaudación de la Tasa Vial en el año 2014 sería equivalente a un aumento en la demanda final, ocasionada por un aumento en el gasto público, solo en dicho sector, mientras que el resto permanecería constante.

En términos de la matriz inversa de Leontief queda expresada de la siguiente manera:

$$\hat{X} = (I - A)^{-1} \cdot y$$

En donde:

$$y = \begin{pmatrix} C_1 + I_1 + G_1 + Z_1 + E_1 \\ \vdots \\ C_{\text{const}} + I_{\text{const}} + G_{\text{const}} + \Delta\mathbf{G_{const}} + Z_{\text{const}} + E_{\text{const}} \\ \vdots \\ C_{\text{n}} + I_{\text{n}} + G_{\text{n}} + Z_{\text{n}} + E_{\text{n}} \end{pmatrix}$$

Y $\hat{X}$ es el nuevo vector de valores brutos de producción de cada uno de los sectores considerados, los cuales variarán gracias al aumento en el gasto público sobre el sector construcción ($\Delta \mathrm{G}_{\mathrm{const}}$).

Es decir, el aumento en el presupuesto asignado a mantenimiento y reparación de rutas se traducirá en una mayor demanda de insumos de otros sectores por parte del sector construcción. Esto generará una cadena de demanda de insumos que terminará con un aumento en el valor bruto de la producción de varios sectores de la economía, los cuales quedarán expresados en el vector $\hat{X}$. Sin embargo, este incremento en el valor de la producción final de la economía cordobesa tiene una contrapartida, que es la reducción de la demanda final por medio del menor consumo de los hogares por un lado y, por otro, por la menor inversión por parte de las empresas gracias al aumento de los costos ocasionados por el pago de un nuevo tributo.

También es posible medir los efectos de una aumento en la demanda final en el sector construcción sobre los puestos de trabajo de este sector, y del resto, a través de la matriz de requerimientos directos e indirectos de empleo que relaciona los puestos laborales de cada sector con la demanda final, neta de importaciones, de una manera análoga al procedimiento especificado para el cálculo del Valor Bruto de Producción.

La variación en los puestos laborales (variable endógena) será proporcional a la variación en el valor bruto de la producción. Esto se debe al supuesto que está detrás del modelo insumo-producto que indica un uso proporcional de los recursos productivos, es decir, rendimientos constantes a escala.

Por lo tanto, el cambio total en la demanda laboral, así como el cambio sectorial, va a estar determinada por el cambio en la demanda de productos del sector construcción.

11.6.2.2 Costos de oportunidad de la incorporación de la Tasa Vial en la producción y el empleo

Los fondos de la Tasa Vial provienen de los recursos que las familias y las empresas destinan al consumo de combustibles. Bajo el supuesto de relativa inelasticidad de la demanda de combustibles, el consumo, tanto por parte de las empresas como por parte de las familias, no se modificará con un aumento en el precio de estos bienes, y si lo hiciera sería en una proporción despreciable. De esta manera, la incorporación de la Tasa Vial se traduce, en el caso de las familias, en una reducción equivalente en el ingreso neto y, por lo tanto, en una reducción en el consumo de otros bienes. Bajo el supuesto de caída proporcional en el consumo de

bienes, la reducción global en los ingresos de las familias implicará una reducción proporcional del consumo final en todos los sectores de la economía por igual.

En el caso de las empresas, se traducirá en un menor nivel de inversión. Los mayores costos ocasionados a las firmas productoras o comerciales de los distintos sectores de la economía al tener que pagar más por el insumo "combustibles", se traducen en una disminución equivalente en la ganancia de las empresas. El valor agregado de la industria caerá y dado que existe una inflexibilidad a la baja de los salarios y al despido del personal contratado, se producirá una caída en la rentabilidad o beneficio de la empresa. Esta disminución en la rentabilidad limita el margen de las empresas para competir en el comercio regional y, a su vez, podría llevar a un desincentivo a invertir en el capital necesario para el crecimiento a largo plazo con objetivos de poder satisfacer una demanda creciente.

Se pueden rescatar entonces dos efectos negativos de la Tasa Vial, por un lado un menor nivel de consumo por parte de las familias, las cuales tienen un menor ingreso neto por causa del tributo, y por otro lado una menor rentabilidad de las empresas que en este caso se traduce en una menor inversión en capital.

A la hora de estimar estos impactos negativos se tienen en cuenta los mismos supuestos realizados anteriormente para el caso de los beneficios, agregando los que permiten diferenciar en cuánto disminuirá el consumo de las familias y la inversión o rentabilidad de las empresas.

En esta dirección, se asume que los combustibles Nafta Premium, Nafta Súper y Euro Diésel o gasoil grado 3 son consumidos mayoritariamente por las familias, mientras que el Gasoil común o grado 2 junto con el Gas Natural Comprimido son consumidos por el sector productivo en mayor medida.

Sobre la base de información brindada por la Secretaria de Energía de la Nación, se conoce que del valor gastado en los combustibles en promedio desde enero 2011 a junio de 2015 el 44,5% representa el gasto en Gasoil Común grado 2 y GNC mientras que el restante 55,5% lo representa el consumo en Nafta Súper, Premium y Gasoil grado 3 o Euro Diesel. De esta manera, se supondrá que el 55,5% de la Tasa Vial es pagada por las familias mientras que lo restante por el sector productivo y de comercio de bienes y servicios.

Lo presupuestado de Tasa Vial fue de $696 millones para el año 2015, sin embargo se utilizó como monto para realizar las estimaciones $700 millones a precios del año 2014. Así, aproximadamente $388 millones provienen de las familias, que tuvieron que reducir en dicho monto el consumo del resto de los bienes distribuido proporcionalmente entre todos los sectores, mientras que aproximadamente $312 millones provienen del sector productivo, lo que implica una reducción en dicho monto de la rentabilidad de las empresas (dependiendo del grado de consumo de combustibles) y, por lo tanto, de la inversión que estas realizan. Este último efecto se calculó teniendo en cuenta el grado de formación bruta de capital de cada sector con respecto al total.

En este caso, el vector y quedará expresado de la siguiente manera:

$$y = \begin{pmatrix} C_1 + \boldsymbol{\nabla C_1} + \mathrm{I}_1 + \boldsymbol{\nabla I}_1 + G_1 + Z_1 + E_1 \\ \vdots \\ C_n + \boldsymbol{\nabla C_n} + I_n + \boldsymbol{\nabla I_n} + G_\mathrm{n} + Z_\mathrm{n} + E_\mathrm{n} \end{pmatrix}$$

El consumo cae entonces por $388 millones en total, distribuidos de manera que la variación en cada sector sea exactamente igual en todos y equivalente a 0,27%.

En cuanto al efecto sobre el sector productivo, los $312 millones extraídos en concepto de Tasa Vial se traducirán totalmente en una caída de las inversiones de manera equiproporcional en cada sector que recibe inversiones, esta caída será del 1,25%.

Como en el análisis de los beneficios, también aquí es posible medir los efectos de la caída en el consumo e inversión sobre los puestos de trabajo de los distintos sectores de la economía a través de la matriz de requerimientos directos e indirectos de empleo. En este caso, se producirá una caída en el empleo de cada sector proporcional a la caída del valor bruto de producción del sector debido al supuesto de rendimientos constantes a escala.

Agregando el vector y de la sección anterior (aumento en la demanda final del sector construcción) con el de esta sección (caída en el consumo e inversión equiproporcional en todos los sectores) se obtiene el "beneficio neto" de la aplicación de la Tasa Vial. A continuación se presenta dicho resultado.

11.6.2.3 Efecto neto de la incorporación de la Tasa Vial en la producción y el empleo

El efecto neto de la aplicación del tributo sobre los distintos sectores de la economía en general se obtiene agregando el efecto positivo y el efecto negativo tal como se presenta en la siguiente ecuación.

$$y = \begin{pmatrix} C_1 + \nabla \boldsymbol{C_1} + \mathrm{I}_1 + \nabla \boldsymbol{I}_1 + G_1 + Z_1 + E_1 \\ \vdots \\ C_{const} + \nabla \boldsymbol{C}_{\mathbf{const}} + \mathrm{I}_{\mathrm{const}} + \nabla \boldsymbol{I}_{\mathrm{const}} + G_{\mathrm{const}} + \Delta \mathbf{G}_{\mathbf{const}} + Z_{\mathrm{const}} + E_{\mathrm{const}} \\ \vdots \\ C_n + \nabla \boldsymbol{C}_{\mathbf{n}} + I_n + \nabla \boldsymbol{I}_{\mathbf{n}} + G_{\mathrm{n}} + Z_{\mathrm{n}} + E_{\mathrm{n}} \end{pmatrix}$$

Incorporando este vector en la ecuación que representa la variación en el valor bruto de la producción de los distintos sectores de la economía ante un cambio en la demanda final se obtiene el nuevo valor bruto de la producción con los cambios que ocasionó la Tasa Vial:

$$\hat{X} = (I - A)^{-1} \cdot y$$

Comparando este valor con el que se tiene antes de la aplicación, se puede determinar el efecto neto que ocasiona esta transferencia de recursos del sector privado al sector público para el financiamiento de la obra pública específica.

El mismo análisis se realiza con la cantidad de puestos de trabajo creados y eliminados por la Tasa Vial, es decir, se analiza el aumento de la demanda laboral por una mayor demanda de productos del sector construcción neto de la caída ocasionada por el menor consumo e inversión. De esta manera se obtiene el cambio neto en el empleo gracias al tributo comparando la situación con Tasa Vial y sin la misma.

11.6.2.4 Resultados de la Incorporación de la Tasa Vial en la producción y el empleo

Para estimar las variaciones en los valores brutos de producción sectorial y en el Valor Bruto de Producción (VBP) a causa de la incorporación de la Tasa Vial se utilizó la matriz de coeficientes directos e indirectos de VBP. Para ello se introdujeron los cambios en la demanda final de cada sector según los supuestos analizados en secciones anteriores, es decir, aumento de 700 millones de pesos en el sector construcción y caída por el mismo monto en el consumo y la inversión.

Luego, con la matriz de coeficientes directos e indirectos de empleo se estimaron las variaciones en los puestos de trabajo sectorial y en la economía provincial en su conjunto.

Como la relación de insumos y productos es fija de acuerdo a los supuestos del modelo insumo-producto, las variaciones porcentuales en el valor bruto de la producción (VBP) y los puestos de empleo sectoriales son iguales, a pesar de trabajar con matrices distintas.

Así se obtuvo:

- Si bien se observa un incremento en el empleo y valor de la producción en los sectores vinculados a la construcción, también se exhibe una disminución leve pero generalizada en los demás sectores de la economía. Por esto, el valor bruto de la producción de toda la economía cordobesa aumenta solo en un 0,008% neto y el empleo un 0,03% neto. Se debe tener en cuenta que no existe perfecta movilidad del trabajo entre los distintos sectores, es decir, el modelo insumo producto supone que los trabajadores de los sectores en lo que se disminuye su demanda se trasladan al sector productivo que requiere más mano de obra, sin embargo los trabajadores (así como la maquinaria) cuentan con diferentes habilidades, formación y capacitación que no permiten un traslado directo de mano de obra.
- Analizando por separado, el efecto del aumento en la demanda de construcción provocó un aumento en 0,232% del VBP y 0,349% en el empleo; el efecto de la caída en el consumo provocó una disminución en 0,123% del VBP y 0,183% en el empleo, y la caída de la inversión provocó una disminución de 0,101% del VBP y 0,136% en el empleo.
- Los sectores que se vieron afectados de manera positiva (aumento en el VBP y en la demanda laboral) y en mayor medida gracias a la Tasa Vial fueron: construcción (2%), otras minas y canteras (0,94%), aserraderos (0,82%), productos de la madera excepto muebles (0,75%), pinturas y barnices (1,13%) cemento, cal y yeso (0,64%), arcilla y cerámica para uso estructural (1,52%) y mosaicos (1,84%). En el anexo estadístico pueden encontrarse los efectos específicos sobre cada uno de los sectores representados en la Matriz Insumo Producto.
- Los sectores en que más cayó el VBP y empleo fueron servicios sociales (-0,27%), servicio doméstico (-0,27%), salud humana pública (-0,27%) y salud humana privada (-0,27%), tractores y maquinara agrícola (-0,27%) y carrocerías (-0,25%).
- Así, de acuerdo a lo estimado mediante MIP, se crearon 2.925 puestos de trabajo y se produjo un aumento del valor bruto de producción valuada en $ 34.402.000 a precios de 2014.

En el Anexo Estadístico pueden observarse las variaciones para cada uno de los sectores.

11.7 Conclusiones finales

En Agosto del 2012, la legislatura de la Provincia de Córdoba aprueba por Ley N° 10.081 la creación de una Tasa Vial provincial destinada a retribuir la prestación de los servicios que demande el mantenimiento, conservación, modificación y/o mejoramiento de todo el trazado que integra la red caminera provincial, incluidas las autovías, carreteras y/o nudos viales. Más de dos años después de su implementación, es posible hacer cuenta de los efectos positivos y negativos que la misma ha significado para la economía cordobesa. Los resultados de los análisis abordados en las secciones precedentes de este capítulo pueden resumirse en las siguientes líneas:

- La Tasa Vial provincial es el ingreso tributario no impositivo más importante de la Administración Pública No Financiera, representando el 17% de dichos recursos y el 3% del total de ingresos corrientes de la provincia.
- Si bien la alícuota nominal de la Tasa Vial ha sufrido aumentos nominales en 2014 y 2015, desde su puesta en vigencia, la tasa efectiva (cociente entre tasa y precio del combustible), producto del aumento constante en el nivel de precios de los combustibles, ha disminuido en el periodo en cuestión (septiembre 2012 – mayo 2015). En promedio para todos los combustibles y para todo el periodo, la tasa efectiva es de 4,17% sobre el precio de los combustibles.
- La inversión en infraestructura vial de la provincia de Córdoba financiada por la Tasa Vial alcanza para el periodo (2013-2014) el 33% del total de inversión en infraestructura vial provincial, considerando tanto la Dirección Provincial de Vialidad como la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento.
- Mediante la realización de diversas aproximaciones econométricas, no se puede demostrar la existencia de una relación entre el precio, y por lo tanto la Tasa Vial, y el consumo del GNC, Gasoil Común y Nafta Súper. Sí existe una relación negativa, aunque inelástica, entre el precio y el consumo de Nafta Premium y Euro Diesel.
- En términos de incidencia distributiva, se ha encontrado que bajo la óptica de la participación del gasto en combustibles por persona sobre el gasto per cápita del hogar y sobre el ingreso per cápita del hogar, la Tasa Vial se torna un tributo progresivo, ya que es mayor la carga sobre el contribuyente a medida que crece su ingreso.
- De acuerdo a lo estimado mediante la Matriz Insumo Producto, el valor bruto de la producción de toda la economía cordobesa aumenta en un 0,008% neto cuando se incorpora en el territorio cordobés la Tasa Vial provincial, y el empleo lo hace en un 0,03%. Es decir, de las estimaciones realizadas, se obtiene que se crearon 2.925 puestos de trabajo y se produjo un aumento del valor bruto de producción valuada en $ 34.402.000 a precios de 2014.
- Analizando por separado, el mayor gasto en construcción provocó un aumento en 0,232% del VBP y 0,349% en el empleo; mientras que el menor consumo provocó una disminución en 0,123% del VBP y 0,183% en el empleo, y la caída de la inversión provocó una disminución de 0,101% del VBP y 0,136% en el empleo.
- Los sectores que se vieron afectados de manera positiva (aumento en el VBP y en la demanda laboral) y en mayor medida gracias a la Tasa Vial fueron: construcción (2%), otras minas y canteras (0,94%), aserraderos (0,82%), productos de la madera excepto muebles (0,75%), pinturas y barnices (1,13%) cemento, cal y yeso (0,64%), arcilla y cerámica para uso estructural (1,52%) y mosaicos (1,84%).
- Suponiendo una relación lineal entre la necesidad de inversión en obra pública vial y la demanda de servicios viales (tránsito), el crecimiento de la inversión en obra vial considerando la Tasa Vial (tomando como año base el 2005) alcanza a cubrir el crecimiento del tránsito medio diario anual (T.M.D.A.), pero es menor al crecimiento de la demanda de servicios viales tomando como variable el parque automotor.
- Por otro lado, si no se contabilizan las obras financiadas por la Tasa Vial, el resultado no es positivo: tomando la demanda de servicios viales tanto en términos de T.M.D.A. como en términos de parque automotor, el crecimiento de la obra vial sin contar con los fondos de Tasa Vial se encuentra muy por debajo del incremento en demanda de servicios viales.

En términos generales, se realizaron análisis de incidencia sobre el precio y consumo de combustibles, sobre el nivel de actividad y la distribución del ingreso. Se cuantificó la inversión vial en comparación con provincias vecinas y en relación a la demanda de servicios viales, y, mediante la Matriz Insumo Producto, se estimó la variación en el valor bruto de la producción y en la creación de nuevos puestos de trabajo. En general, para los análisis realizados, se verifica que los beneficios generados por la Tasa Vial provincial en las obras el mantenimiento, conservación, modificación y/o mejoramiento de todo el trazado que integra la red caminera provincial, superan los costos que implica el mayor precio de combustible para los consumidores cordobeses.

Anexo 11: Anexo estadístico

Gráfico A11.1: Variación VBP y Puestos sectoriales

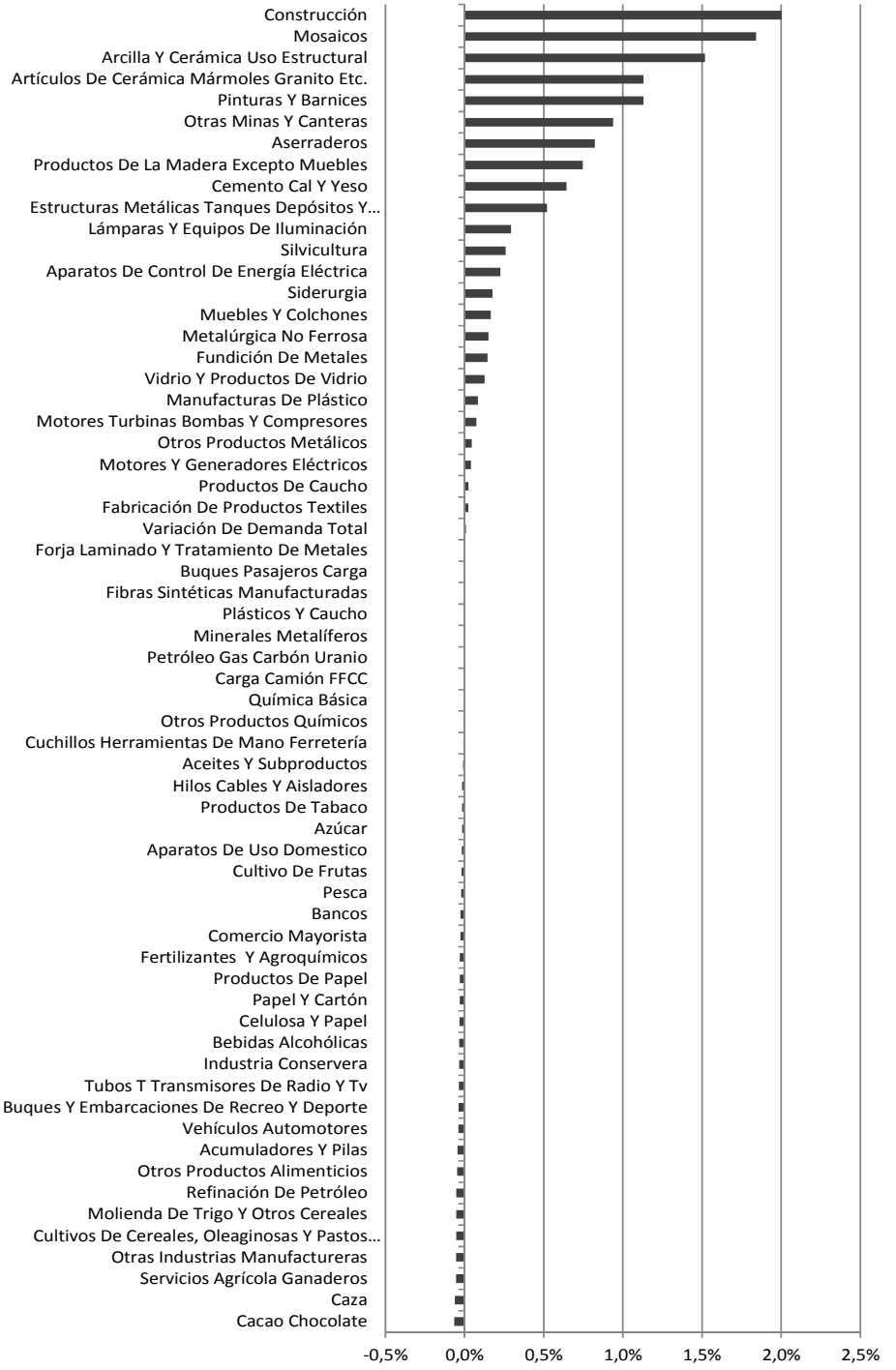
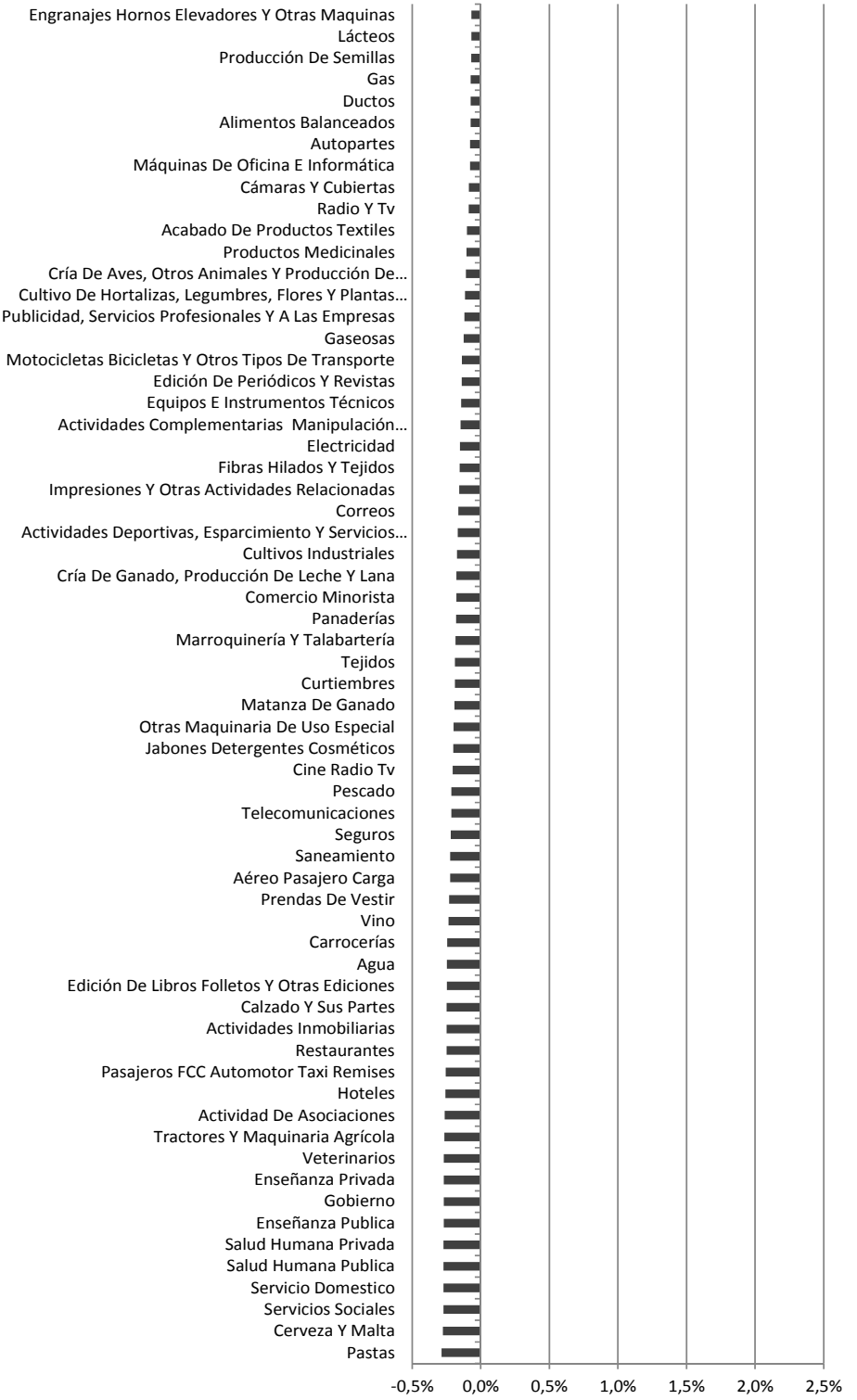
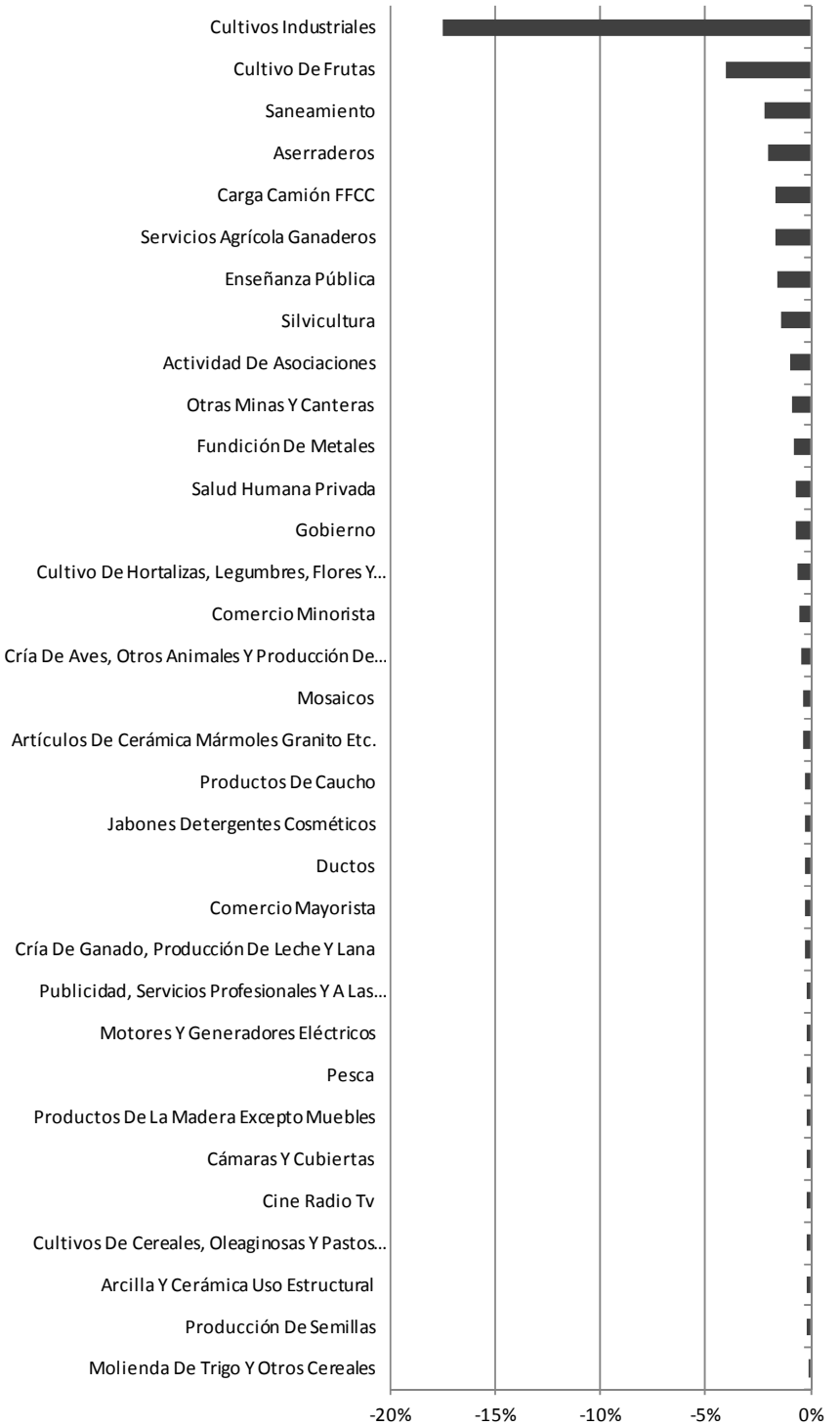


Gráfico A11.2: Variación VBP y Puestos sectoriales (continuación)



Fuente: IIE sobre la base de MIP 03 CBA.

Gráfico A11.3: Variación excedente sectorial



Fuente: IIE sobre la base de MIP 03 CBA.

12

ECONOMÍAS REGIONALES

Microeconomías de la vitivinicultura en Córdoba

Capítulo 12: ECONOMÍAS REGIONALES
Microeconomías de la vitivinicultura en Córdoba[1]

La elaboración vitivinícola en la región centro del país se remonta al siglo XVII, cuando constituía la principal zona de producción del Virreinato del Río de la Plata. A pesar de no suponer el ejemplo paradigmático de condiciones climáticas para esta actividad, las condiciones para el desarrollo agroindustrial en Córdoba, los éxitos obtenidos en concursos internacionales, la tradición viñatera nacional y la afluencia turística provincial habilitan a pensar en un importante potencial de expansión en el marco de las políticas públicas adecuadas.

12.1 Introducción

La vitivinicultura cordobesa comprende una gran cantidad de bodegas y pequeños productores artesanales esparcidos por el centro–oeste y norte de la provincia. Si bien el sector predominante en la economía provincial es el de los servicios, la vasta dotación de recursos naturales hace destacar el sector agroindustrial cordobés a nivel nacional. En este contexto, la vinicultura ha experimentado una fuerte expansión en el último tiempotanto en la producción de vinos tradicionales como en los de alta gama o calidad enológica, compitiendo regiones de vasta trayectoria como Cuyo y Salta.

La producción vitivinícola doméstica se ubica en los primeros planos a nivel internacional, tratándose del noveno mayor país en términos de superficie implantada con vid y el quinto mayor elaborador de vino, bebida nacional, elaborado a lo largo de las casi mil bodegas en el territorio nacional. A partir de la instalación del ferrocarril que vinculaba las provincias de San Juan y Mendoza con la Capital Federal en el año 1884, las provincias cuyanas concentraron –merced de sus privilegiadas condiciones climáticas por la presencia del cordón montañoso – esta actividad. No obstante, desde la época colonial existieron incipientes emprendimientos en las regiones del centro y de la costa atlántica del país.

Un caso particular fue el afianzamiento de los viñedos primeramente en la ciudad de Colonia Caroya y sus zonas de influencia (departamento Colón), en la provincia de Córdoba, desde donde los Jesuitas, instalados desde 1618, exportaron el primer vino de Sudamérica. Actualmente la vitivinicultura cordobesa comprende una gran cantidad de bodegas y pequeños productores artesanales esparcidos por el centro–oeste y norte de la provincia, donde labarrera natural contra la humedad que constituye la Cordillera de los Andes más se deja sentir (IIE, 2014).

Existe en la provincia un recorrido llamado “Caminos del Vino”, que es una ruta que invita a recorrer y conocer sus producciones vínicas, abarcando nueve bodegas y cinco productores artesanales, integrados de manera uniforme a lo ancho de tres regiones: Colonia Caroya y alrededores hacia el norte de la capital provincial, Valle de Calamuchita hacia el sur y Traslasierra hacia el oeste. Existe incorporación también a otros circuitos turísticos como la Ruta de los Quesos.

[1] El presente capítulo es una síntesis de un documento desarrollado por el IIE, para el Ministerio de Industria, Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico de Córdoba, denominado“Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la cadena vitivinícola en la Provincia de Córdoba” financiado a través del Consejo Federal de Inversiones bajo el número de expediente 14 339 00 01.
La investigación está fundada en metodologías de encuestas, entrevistas y reuniones con empresas y, especialmente, talleres participativos en las principales regiones vitícolas de Córdoba, contando con viñateros, bodegueros, representantes instituciones relacionadas a la agricultura y medio ambiente, representantes municipales, y personas interesadas en la vitivinicultura.

En especial en aquellos departamentos de menores recursos, la actividad agroindustrial y turística es clave para el sostenimiento de la vida social, no sólo por tratarse de un motor generador de puestos de trabajo, recursos fiscales y exportaciones, sino también por ser un factor de retención de población.

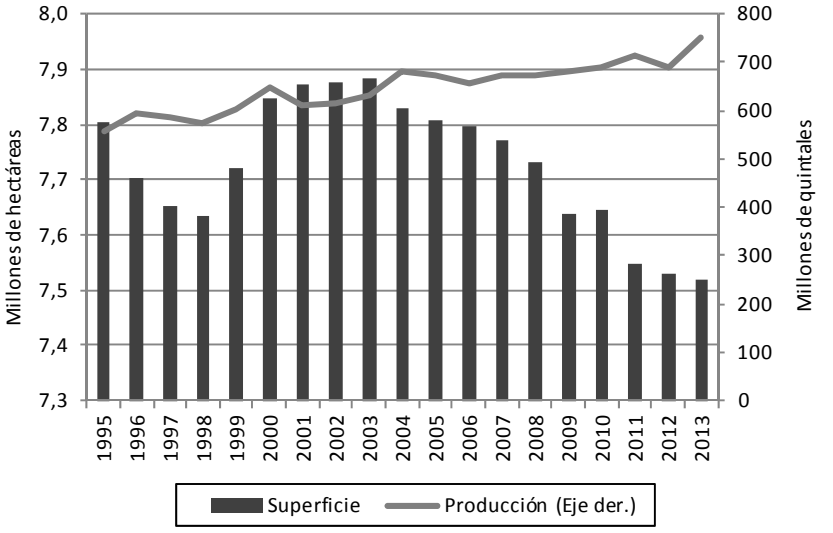
12.2 Breve panorama internacional

Las dos franjas de cultivo de vid a nivel mundial se encuentran comprendidas en los climas templados entre las latitudes 50° norte y 30° norte sobre la línea ecuatorial, y las latitudes 30° sur y 50° sur por debajo de la misma. Tradicionalmente, la superficie cultivada de viñedos, la producción de uva y la elaboración de vinos se ha caracterizado por estar principalmente en manos de un grupo de países dominantes: España, Francia e Italia. Sin embargo, desde hace unas décadas la industria del vino mundial ha atestiguado la aparición en escena de un conjunto de nuevos países emergentes (Estados Unidos, China, Australia, Argentina) que a lo largo de una progresiva consolidación en el sector disminuyeron el peso del viejo continente.

En cuanto a los niveles de producción mundial, China se encuentra a la vanguardia con 91 millones de quintales, en segundo lugar aparece Italia con 71 millones de quintales, luego se posiciona EE.UU. con 67 millones, Francia con 66 millones, España con 57 millones, Turquía con 43 millones y más atrás Argentina con 30 millones. Este cúmulo de países explica el 61% de la producción, es decir, la producción está más concentrada que la superficie sembrada, dado que los diez principales productores explican el 71% del total cosechado. Del total de la cosecha mundial de uva, el 68% va a la industrialización, un 30% se destina a consumo en fresco y un 2% a pasas de uva (IIE, 2014).

Analizando la evolución de las superficies implantadas a nivel mundial se observa en el Gráfico 12.1, que desde mediados de la década del '90 esta presentó una gran variabilidad, con periodos de crecimientos y decrecimientos, aunque aumentando hasta el 2003 a una tasa del 0,7% interanual, alcanzando un máximo de 7,9 millones de hectáreas (ha) y luego decayendo hasta llegar a 7,5 millones de hectáreas en el año 2013– obedeciendo en parte a la política de la Unión Europea de subvención al descuaje de viñedos entre 2008 y 2012 con el propósito de evitar el exceso de oferta.

Gráfico 12.1: Evolución de la producción y superficie mundial implantada con vid

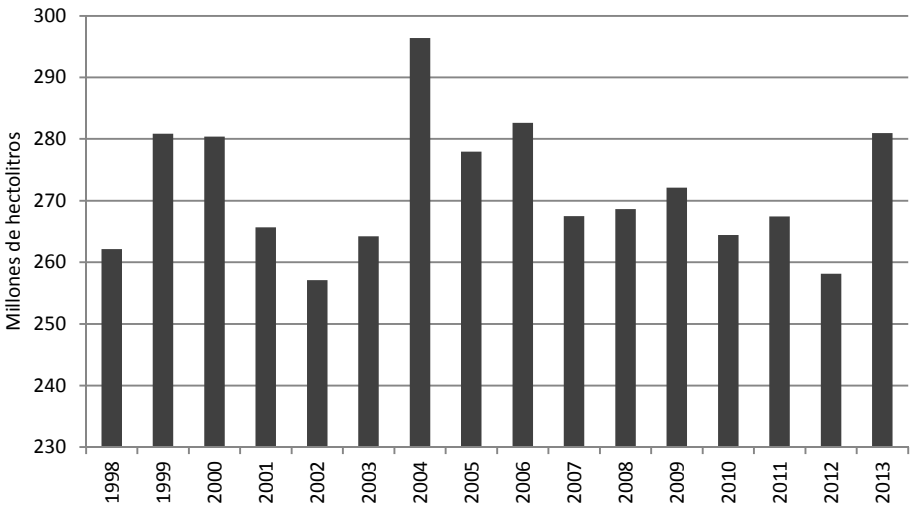


Fuente: IIE sobre la base de INV.

No obstante, la reducción de los viñedos de la UE ha quedado parcialmente compensada con el mantenimiento y, en ciertos casos, la expansión de la superficie de plantación en el resto del mundo, atribuible al considerable crecimiento de China e India. El ritmo global de crecimiento de las superficies plantadas en el hemisferio sur y en los Estados Unidos ha disminuido desde hace varias campañas en relación a lo observado alrededor del año 2000, pero aparentemente seguía siendo positivo hasta hace muy poco.

A pesar de la caída de la superficie cultivada desde 2003 en adelante, la producción de uva aumentó a tasas promedio del 1,3% anual, que demuestran un aumento en la productividad por hectárea. Esto último queda más claro si se tiene en cuenta que, mientras en 2003 se obtenían 79 quintales por hectárea, en 2013 se logró producir casi 99 qq./ha.En cuanto a la fabricación de vino, la misma ha mostrado una leve tasa ascendente desde 1998 a 2013, con un pico de producción en 2004. Entre los dos extremos la producción creció un 7,2%, a una tasa del 0,46% anual (ver Gráfico 12.2).

Gráfico 12.2: Evolución de la producción mundial de vino



Fuente: IIE sobre la base de OIV.

A partir del año 2004 si bien la producción fue bastante variable, puede verse que el año vinícola 2012 se destacó por un nivel muy bajo de producción global, que redujo el nivel de consumo mundial de finales del año 2012 y sobre todo el de 2013. En términos numéricos, el consumo mundial fue de 241,2 millones de hectolitros en 2012 y 238,7 millones en 2013. Entre las causas de esta caída en la producción se encuentran la disminución del viñedo mundial, así como las adversas condiciones climáticas.

Las estimaciones del consumo mundial de vino dejan entrever una consolidación de la demanda, gracias a la extensión geográfica de los mercados de los nuevos países consumidores: en torno a un 39% del consumo se localiza fuera de los países de la UE, respecto al 31% del año 2000. Merced, posiblemente, de ello, desde el año 2000 el crecimiento del consumo es del 5,76%, lo que representa una tasa anual del 0,46%. Empero, el sector vitivinícola no ha experimentado aún una recuperación significativa después de la crisis económica de 2008, ylos efectos de la escasa cosecha de 2012 continuaron sintiéndose durante 2013.

En relación a los principales países productores de vinos, Italia encabeza la lista con una producción de 44,9 millones de hectolitros; en segundo lugar aparece España con 44,7 millones, luego Francia con 42 millones. Luego en la cuarta posición se ubica EE.UU. con 22 millones y

en la quinta colocación resalta Argentina con 15 millones. Estos cinco países explican el 60% de la producción mundial de vinos. Posteriormente sobresalen Chile (12,8 millones), Australia (12,5 millones), China (11,7 millones), Sudáfrica (11 millones) y Alemania (8,3 millones).Estos diez países son responsables del 80% de la producción mundial.

Por el lado del consumo per cápita sobresalen los países europeos con Luxemburgo a la vanguardia, consumiendo 50 litros por persona al año. Luego le sigue Francia (47,7 litros) y Portugal (42,5 litros). A nivel del total de su población, el país que más consumo realiza también es Francia con 30 millones de hectolitros, seguido por EE.UU. con 29 millones de hectolitros. Más rezagado en tercer lugar aparece Italia con 22,7 millones y Alemania con 20 millones. El Cuadro 12.1 se presenta el ranking con los principales consumidores per cápita y a nivel absoluto.

Cuadro 12.1: Consumo mundial de vino

	Consumo per cápita	Litros por año	Consumo total	Miles de hectolitros por año
1	Luxemburgo	50,7	Francia	30.269
2	Francia	47,7	EE.UU	29.000
3	Portugal	42,5	Italia	22.633
4	Italia	37,1	Alemania	20.000
5	Croacia	34,4	China	17.817
6	Eslovenia	33,1	Reino Unido	12.533
7	Dinamarca	32,6	Rusia	10.394
8	Austria	29,7	Argentina	10.051
9	Bélgica	27,8	España	9.300
10	Grecia	25,6	Australia	5.375

Fuente: IIE sobre la base de OIV.

12.3 La cadena vitivinícola nacional

Tras la erradicación de 20 mil hectáreas de viñedos y el vuelco a las acequias de miles de hectolitros de vino que siguió a la crisis de sobreproducción de 1929, la elaboración vinícola quedaría estancada hasta 1945, cuando una recuperación de los precios revitalizaría el sector. Ya en la década del ’60, por la expansión del consumo, se produjo el auge de la actividad en la Argentina, principalmente con cepajes criollos y europeos de escasa calidad y con sistemas de conducción[2] que favorecían la elevada producción por unidad de superficie, actuando en detrimento de la calidad del producto obtenido.

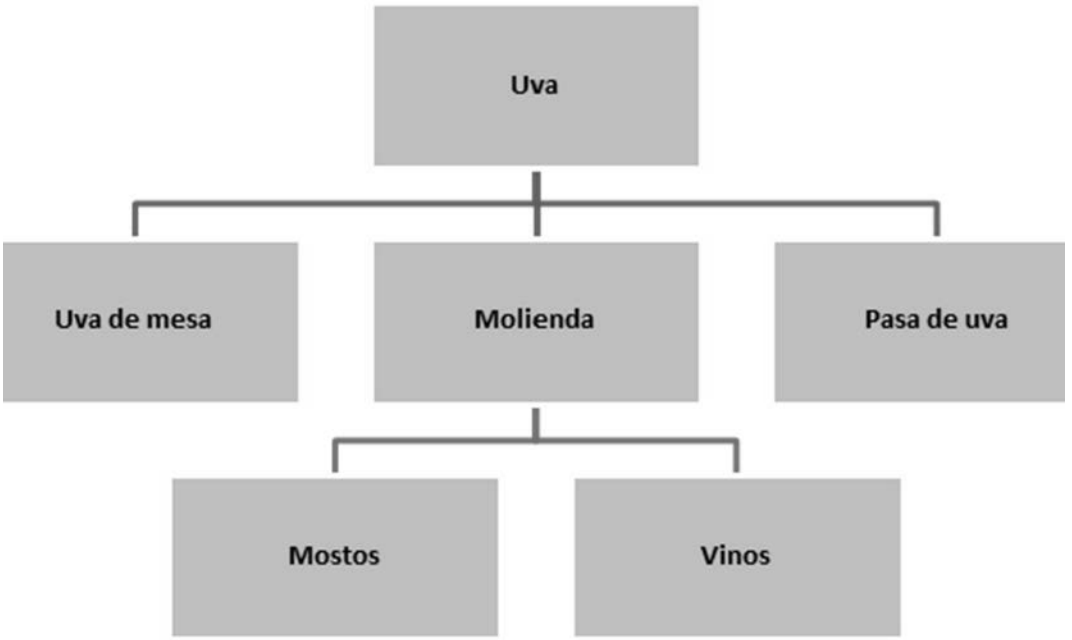
Hasta los años ’80 se atravesaron nuevas apelaciones a la erradicación de viñedos por nuevos problemas de acumulación de stock. Desde fines de la década de los ’90, sin embargo, se produjo “una significativa reconversión de la industria” (Azpiazu & Basualdo, 2001), a través de la cual las dinámicas sectoriales se modificaron para adaptarse a las nuevas demandas de los consumidores, que a partir los ’80 habían comenzado a cambiar sus exigencias – conllevando la pérdida de preponderancia de los “vinos comunes”.

[2] Se denomina sistema de conducción al sistema mediante el cual el cultivo de la vid se desarrolla.

Así, comenzó a registrarse un incremento de áreas con viñedos de alta tecnología, tanto genética como de infraestructura, para la elaboración de vinos de calidad, hasta llegar en la actualidad a una superficie plantada de aproximadamente 226.000 ha, con variedades como Malbec, Merlot, Cabernet Sauvignon y PinotNoir entre las tintas, y SauvignonBlanc, Chardonnay y Semillon entre las blancas (Fidel & De la Mota, 2012).

La trama productiva que se desarrolla a partir de la vid se compone de tres actividades productivas principales (ver Esquema 12.1). La producción de la uva surge como el inicio de la cadena. Este producto primario, al margen de lo que se destina para el consumo en fresco, se canaliza hacia dos destinos básicos: la elaboración de pasas y la industrialización. Por su parte, en el ámbito de la producción industrial, el bloque se divide en dos subcadenas que tienen diferente importancia. La principal es la elaboración de vinos, para la cual se destina la mayor proporción de la uva industrializada. El otro derivado importante de la uva y que surge de su molienda es el mosto.

Esquema 12.1: Trama vitícola



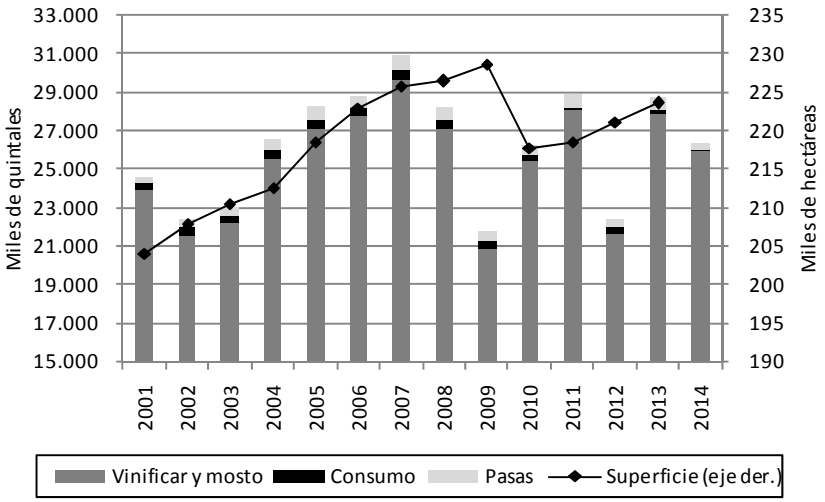
Fuente: IIE sobre la base de Instituto de Investigaciones Económicas (2007).

12.3.1 Los distintos eslabones desde la órbita de productos

12.3.1.1 Producción de uva

En el Gráfico 12.3 se presentan los volúmenes cosechados y las hectáreas sembradas para el periodo 2001–2014. Allí se observa que las superficies implantadas fueron en aumento hasta el año 2009, para luego ceder en 2010 un 4,7% y con ese nivel más bajo principiar un ascenso.Las altas temperaturas y escasez de agua que afectaron las zonas vitícolas y el agravamiento de la situación frente a la crisis mundial podrían haber conformado las causas que llevaron en primer lugar a esta caída y en segundo, a relegar la recomposición del área cultivada.

Gráfico 12.3: Producción nacional de uva por destino superficie implantada



Fuente: IIE sobre la base de INV.

Por otro lado, el nivel de producción de uva presenta una mayor volatilidad que no acompañó de maneradirecta lo ocurrido con el área, debido a que el volumen de producción depende en mayor medida del clima. Sin embargo, es posible encontrar un subperiodo de seis años en el cual la producción creció a una tasa promedio anual del 7%, pasando de veintidós a treinta millones de quintales entre 2002 y 2007, basado principalmente en el incremento de la superficie. Posteriormente se posicionó en valores levemente por debajo, lo que generó un promedio de producción de 26 millones de quintales para 2008–2014. Se aprecia cómo el evento climático de 2009 llevó la cosecha al nivel más bajo de la serie, repitiéndose otro evento de escasez de agua en 2012.

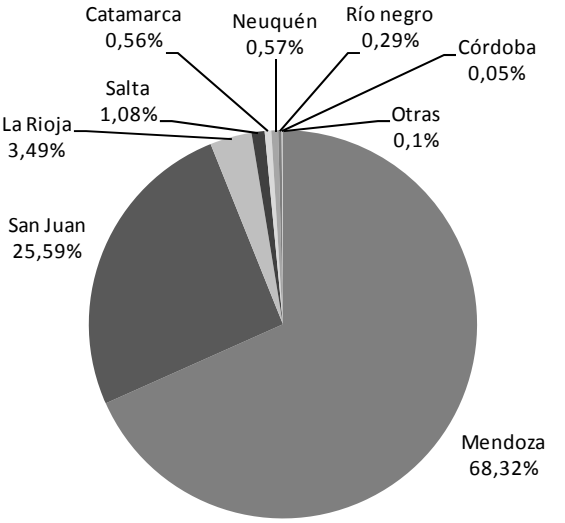
Teniendo en cuenta que, en promedio, Argentina produce 117 quintales por hectárea, mientras que el mundo solo 83,3(es decir, un 41% más de rendimiento). Algo que debe destacarse es el mayor rendimiento en la producción por hectárea en el caso de Argentina respecto a la producción mundial (IIE, 2014).

En cuanto a los usos, la afectación de la uva cosechada a sus diferentes destinos se mantuvo estable a lo largo de los últimos años. En promedio de los últimos trece años, el 96,6% de la uva cosechada se destinó a vinificar y a la producción de mosto, el 1,4% al consumo en fresco y el 2% a la generación de pasas. En la comparación internacional, se aprecia que el destino de la uva hacia el consumo fresco en Argentina es bajo en relación a la mayoría de los países (1,4% contra 30%[3]).

Prosiguiendo con el análisis, se presenta en el Gráfico 12.4 la distribución de la producción de uva en Argentina. Sobresale el predominio de Mendoza con más de 68% del total de uva producida. En segundo lugar aparece San Juan con alrededor del 26% y en tercer lugar se distingue La Rioja con un 3,5%. Córdoba se posiciona en el octavo lugar dentro de las provincias con mayor producción de vid.

[3] Esto se podría deber por un lado a la estructura productiva de Argentina y por otro, a la falta de difusión de las propiedades positivas que genera para la salud el consumo de uva en fresco.

Gráfico 12.4: Cosecha de uva por provincia. Promedio últimas cinco campañas



Fuente: IIE sobre la base de INV.

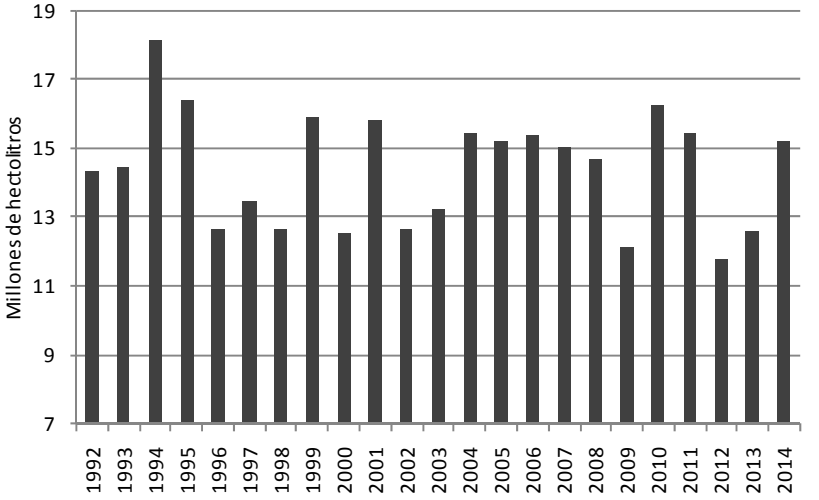
12.3.1.2 Vinos

Como se mostró anteriormente, el procesamiento industrial de la uva tiene dos derivados importantes: el vino y el mosto. El primero de ellos constituye por excelencia el principal producto obtenido, con destino tanto al mercado interno como externo. Por otro lado, el mosto, un producto casi exclusivo de exportación, explica un porcentaje mucho menor de los bienes elaborados en bodega. Finalmente otro derivado es el jugo de uva, que ostenta una escasa participación.

En2014 el vino fue el principal producto industrializado de la uva, representó el 76% de los 19,8 millones de hectolitros producido. En segundo lugar se encuentra el mosto, que explicó el 24% de la producción y por último el jugo de uva que representó menos del 0,01%.

En cuanto a las cantidades producidas de vino en Argentina, las mismas han mostrado una tendencia entre nula y negativa en el periodo 1992–2014 (ver Gráfico 12.5). Con etapas de crecimientos y decrecimientos de hasta tres años seguidos, la producción media anual fue de unos 14,4 millones de hectolitros, y un máximo de 18,2 millones alcanzado en 1994. En el año 2010 hubo una producción superior a la de los últimos quince años, superando la barrera de los 16 millones de hectolitros. El año 2014 representó una mejora en relación a sus dos antecesores, y volvió a superar la barrera de los 15 millones de hectolitros.

Gráfico 12.5: Producción nacional de vinos. Periodo 1992–2014

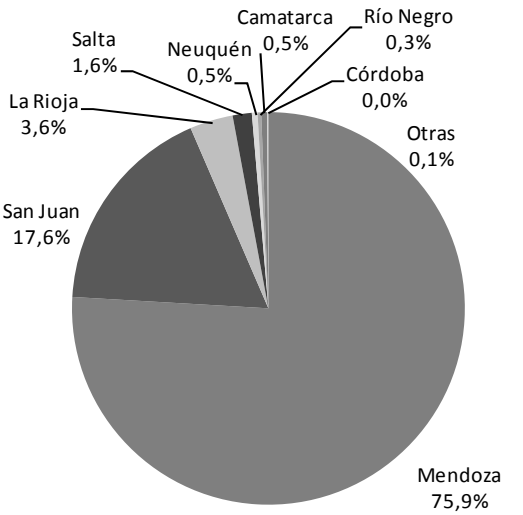


Nota: A partir de la liberación de los vinos nuevos (Res 12/05/04) se pone en marcha la descategorización de los vinos, debiéndose indicar solamente con la palabra VINOS.
Fuente: IIE sobre la base de INV.

De los 15,2 millones de litros de vino producidos en el país en2014, la distribución de acuerdo al color de los mismos fue: 55,2% vinos tintos, 42,6% vinos blancos y 2,2% rosado.

Se presenta a continuación, en el Gráfico 12.6, la participación por provincia en la producción de vinos. Como era de esperarse, Mendoza explicó el 75,9%y junto a San Juan, explicaron en el 2014 más del 90% de la producción nacional. Luego le siguen como provincias vitivinícolas La Rioja y Salta. Esta estructura productiva se ha mantenido relativamente constante dentro de la vitivinicultura en los últimos años.

Gráfico 12.6: Distribución de la producción de vinos por provincia. Año 2014



Fuente: IIE sobre la base de INV.

12.3.1.3 Mosto

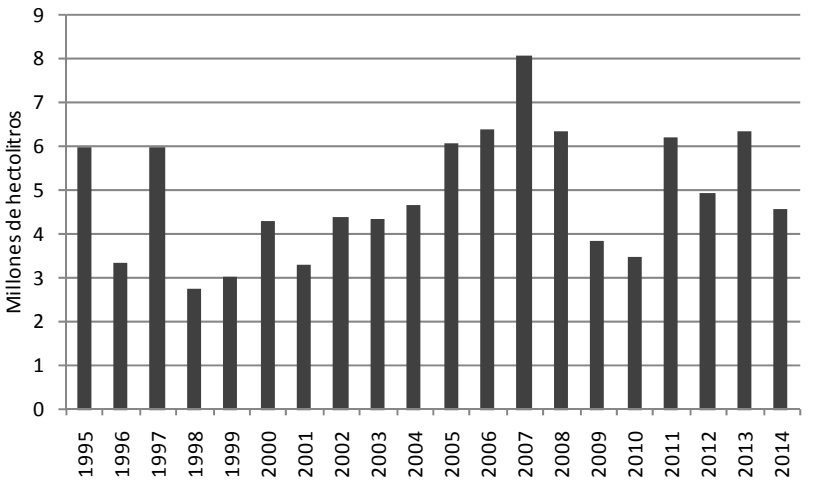
El mosto es el zumo exprimido de la uva previo a la fermentación, que contiene además diversos elementos de la misma, como pueden ser la piel, las semillas, etc. Se considera una de las primeras etapas de la elaboración del vino. Obtenido el mosto, se agrega anhídrido sulfuroso (SO2) para impedir su fermentación. El producto así obtenido se denomina mosto sulfitado.

Seguidamente se decolora el jugo y se lo clasifica a través de un proceso de filtrado. Luego, se lo somete a un proceso de evaporación para concentrar el contenido de azúcar, obteniéndose el denominado mosto concentrado. Cabe mencionar que para obtener un litro de este último son necesarios cuatro litros de mosto sulfitado. También puede obtenerse el denominado mosto concentrado virgen si una vez obtenido el jugo se somete a dicho líquido a un proceso de evaporación sin la agregación de SO2.El estándar cualitativo de los mostos depende del bajo contenido de anhídrido sulfuroso, de su tenor azucarino (medido en grados brix) y de que el jugo se concentre en el menor tiempo y temperatura posibles.

Por su alto nivel de azúcar, y la neutralidad de su sabor, el jugo concentrado de uva o mosto es muy requerido internacionalmente para la elaboración de bebidas gaseosas, jugos, alimentos, industria farmacéutica, dulces y edulcorantes.

A continuación se presenta en el Gráfico 12.7, la evolución de los volúmenes de mosto procesados desde 1995 hasta 2014 al cierre de la cosecha[4]. Como se puede observar, entre finales de la década del '90 y hasta el 2007 la serie muestra una tendencia creciente, pasando la producción de 2,8 a 8,1 millones de hectolitros en 2007. A partir de dicho año, la elaboración de mosto se contrae, aunque recupera terreno después de 2010. En los últimos cuatro años, la producción en promedio fue de 5,5 millones de hectolitros. Este comportamiento de la producción de mosto está directamente vinculado a la producción de vid, mostrando un coeficiente de correlación de 0,65.

Gráfico 12.7: Producción de mosto*



Nota: *Mosto total, comprendido por mosto sulfitado, concentrado, virgen y otros.
Fuente: IIE sobre la base de INV.

[4] Debe aclararse que al cierre de la cosecha la proporción de mosto sulfitado es alta. Sin embargo, este se utiliza luego para elaborar mosto concentrado.

Desde hace varios años, las provincias de San Juan y Mendoza son las mayores productoras de mosto. Durante 2014 representaronel 45% y 51% del total de mosto elaborado respectivamente. Estas provincias a través de un acuerdo fijan el volumen de la cosecha destinada a la elaboración de mosto a principios cada año. Este convenio surge para evitar la sobre acumulación de blanco escurrido, y de esta forma evitar una caída en los precios del vino blanco que perjudique a los productores. Como es sabido este acuerdo no elimina *per se* dicho inconveniente. En 2010, por un cálculo deficiente de producción se elaboraron mayores volúmenes de vino blanco con la consecuencia inevitable en el precio.

12.4 Caracterización de la actividad vitivinícola en Córdoba

En Colonia Caroya se destaca la presencia de pequeños productores como por ejemplo Bodega Vittorio Papalini, Vinos Aurelio y El Bosque; y de grandes productores que son La Caroyense, Bodega Nanini y Bodega Riviesse. En traslasierra, en la localidad de Ischilín, se encuentra Bodega JairalaOller y por último en la región de Calamuchita, más específicamente en Santa Rosa están dos Bodegas en altura: Las Cañitas y Fincas Athos. Otro caso es el de la Bodega Lucchesi, de gran tradición en Villa del Rosario, que aparece para unirse a la "ruta de los quesos".

Según el informe de Cosecha y Elaboración del INV para el año 2014, en Córdoba se destinaron a elaborar vinos 7.421 quintales de uva, de los cuales en su mayoría son viñedos de la provincia, ya que solo se importaron 49 quintales de la provincia de Catamarca y 216 quintales de la provincia de La Rioja.

La distribución de la producción de uva en los departamentos cordobeses está representada en el Cuadro 12.2. El departamento Colón es el que presenta la mayor concentración de viñedos (83,7%) y de área (60,3%). Esto demuestra que los viñedos localizados allí poseen una superficie inferior al promedio provincial (1,47 hectáreas contra 2,04 hectáreas).

Cuadro 9.1: Distribución departamental de los viñedos y superficie. Año 2013

	Viñedos	Porcentaje de viñedos	Superficie (hectáreas)	Porcentaje de superficie	Sup./Viñedo (hectáreas)
Colón	113	83,70%	165,9	60,30%	1,47
Ischilín	3	2,20%	45,8	16,70%	15,27
San Javier	5	3,70%	17,5	6,40%	3,5
Cruz del Eje	3	2,20%	16,1	5,90%	5,36
Calamuchita	3	2,20%	9	3,30%	3,02
Santa María	2	1,50%	9,1	3,30%	4,53
Tulumba	3	2,20%	5,3	1,90%	1,75
San Alberto	1	0,70%	4,6	1,70%	4,57
Totoral	1	0,70%	1	0,40%	1,03
Punilla	1	0,70%	0,7	0,20%	0,68
Total	135	100,0%	274,9	100,0%	2,04

Fuente: IIE sobre la base de INV.

Córdoba ha perdido participación en los últimos seis años, tanto en viñedos (pasó de explicar el 0,7% del total a 0,5%) como en superficie (la merma fue marginal). A nivel general, esto se evidenció en que la cantidad de viñedos cayeron en la provincia de 178 a 135 (–24%) y la superficie mermó en treinta hectáreas (–10%). A pesar de esta última reducción, en los últimos años la actividad vitivinícola se ha expandido a otros lugares de la provincia relegando a

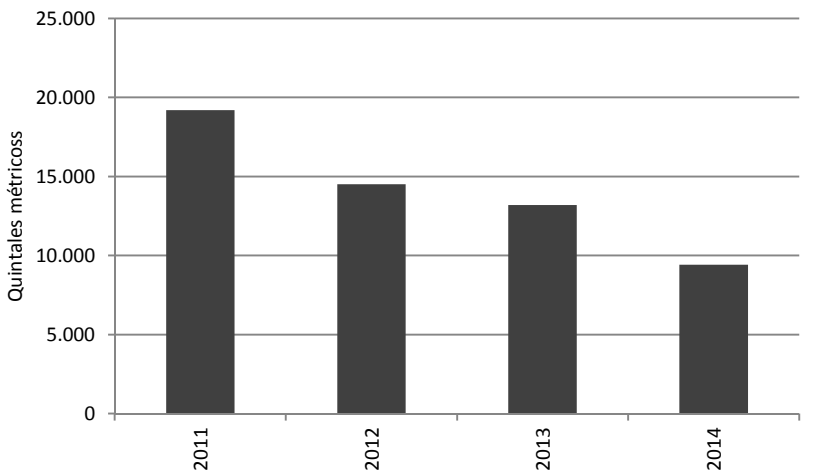
lostradicionales departamentos "viñateros" como Colón, Cruz del Eje y en menor medida a Totoral. De 2008 a 2013, Colón pasó de poseer el 89% de los viñedos y el 69% de la superficie al 83,7% y 60,3% (como se comentaba anteriormente) respectivamente; en tanto que Cruz del Eje pasó de 12,3% del área a solo 5,9%. Totoral, si bien ya tenía una baja participación, continuó destinando tierras a otras actividades y menos a la vid.

Los Valles de Traslasierra y Calamuchita, por su parte, resaltan entre las zonas que aumentaron su actividad. El departamento de San Javier (Traslasierra) duplicó su número de viñedos y pasó de menos de una hectárea sembrada a 17,5 hectáreas (del 0,3% del área a ser responsable del 6,4%). El departamento de Calamuchita pasó de un viñedo a tres, y de menos de una hectárea sembrada a 9 hectáreas (representaba el 0,3% en 2008 y actualmente ostenta el 3,3% del área). Ischilín mantuvo su cantidad de viñedos y superficie, mientras que Santa María disminuyó en un viñedo y en superficie, pero de todas formas ambos incrementaron su participación en la superficie total. Finalmente, Tulumba no figuraba con explotación vitivinícola seis años atrás, y en la actualidad es el quinto departamento con más viñedos y sexto en materia de superficie. Otros departamentos que muestran actividad, contra la falta de ella en 2008, son San Alberto y Punilla.

Otro dato que cabe resaltar es que, del total de uva para vinificar, una proporción muy pequeña es producida por los mismos establecimientos: durante el año 2014 solo 567 quintales del total de vid producido siguieron esta modalidad. El resto de las bodegas debe adquirir la materia prima de productores, evidenciando la fuerte vinculación que mantienen con los productores de vides.

En lo referido a la cosecha de vid, la campaña cordobesa durante 2014 fue muy mala, las heladas tardías del año 2013 y el exceso hídrico que se verificó en 2014 provocaron que cayera significativamente el nivel producido. Si se comparan los 9.421 quintales de uva producidos en 2014 con el promedio de las 3 campañas anteriores se verifica una caída del 40% en el volumen cosechado, llegando además al cuarto año consecutivo de caída en la producción. Las 274 hectáreas que actualmente se encuentran implantadas con viñedos están lejos de las 2.200 hectáreas que supo ser la superficie histórica.

Gráfico 12.8: Evolución de la producción de uva en Córdoba



Fuente: IIE sobre la base de INV.

De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de la Vitivinicultura, la totalidad de la uva producida en la provincia de Córdoba tiene como destino la vinificación. Específicamente, como

puede verse en el Cuadro 12.3, el 100% de los 7.668 quintales métricos ingresados a los establecimientos es utilizado para elaborar vinos. Sin embargo, en los talleres participativos que el IIE llevó a cabo con los productores cordobeses a los fines de la producción de estudios utilizados en la elaboración de este libro, se pudo conocer a un productor de uva de mesa, que incluso exporta su producto al exterior, revelando la necesidad de corregir dichos datos.

Cuadro 12.2: Destino de la uva ingresada a establecimiento

	Vinificación	Consumo en fresco	Pasas	Total
Calamuchita	56			56
Colon	6.798			6.798
Ischilín	284			284
Santa María	221			221
Totoral	42			42
Total	7.401	0	0	7.401

Fuente: IIE sobre la base de INV.

La vid es una planta trepadora que necesita de un sistema de conducción para controlar su crecimiento. Debido a ello, en los viñedos de todo el mundo se desarrollaron distintas maneras de guiarla. En la provincia de Córdoba predominan los sistemas de espaldera baja, siendo usado el mismo en el 62% de las 274,92 hectáreas implantadas con vides. Los sistemas de espaldera alta se utilizan en 61 hectáreas, lo cual representa el 22% del total y lo ubican como el segundo sistema de conducción más utilizado en los viñedos cordobeses. También existen en Córdoba sistemas de tipo parral, el más utilizado a nivel nacional, pero con una menor difusión.

12.4.1 La producción de vinos

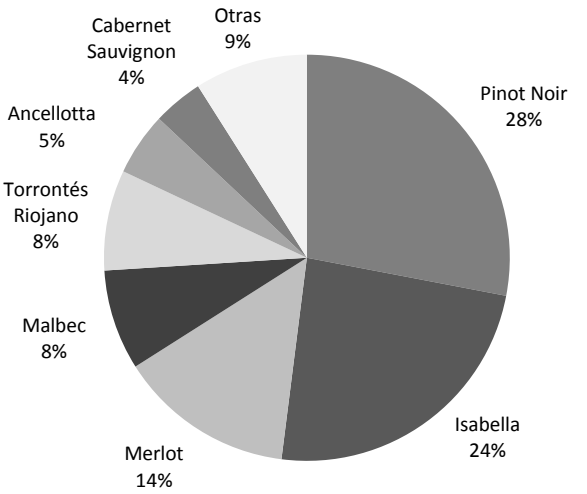
La vinificación constituye, como se explicaba anteriormente, el primer destino en la producción de la vid. A ese respecto, las principales variedades utilizadas en CórdobasonPinotNoir (negro) (28%), Isabella[5] (24%), Merlot (14%), Malbec (8%), Torrontés Riojano (8%), Ancellotta (5%) y Cabernet Sauvignon (4%), entre otras.

[5]La variedad Isabella no pertenece a la familia de las *vitis viníferas*, por lo que por impacto de la resolución 37/10 que limita la introducción de variedades diferentes a las europeas, no puede ser denominada "vino" según su definición. Sin embargo, con la resolución C 23 de 2013, se habilitó una excepción para el vino de la costa. Por eso se cree conveniente, como sucede en el caso de Chile (tomado a modo comparativo por su cercanía geográfica y por ostentar niveles productivos aproximados) que no se prohíba – como se ha convenido en Argentina – el ingreso de uvas distintas a las*vitis viníferas* a las bodegas, sino que los productos obtenidos a partir de éstas no puedan ser denominados únicamente como "vinos". En cambio, podrían ser conocidos como "vinos regionales". De esta manera se resguardaría la calidad de los vinos a la vez que se posibilitaría el uso de otros cepajes (Isabella en este caso particular) para la elaboración de jugos, mostos y otros productos. Véase:

ARTICULO 18 (Ley N°14.878). - Vino regional es el vino genuino elaborado en las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca, Córdoba, Jujuy y Salta, o los vinos de otras provincias que el INV declare incluidos en esa denominación, que no tengan cortes o mezcla con vinos de otra procedencia y siempre que en su elaboración se emplee exclusivamente uva producida dentro de la provincia y que su fraccionamiento se efectúe en origen.

ARTICULO 3º (Ley N°25.163) - El empleo de una indicación de procedencia queda reservado exclusivamente para los vinos de mesa o vinos regionales.

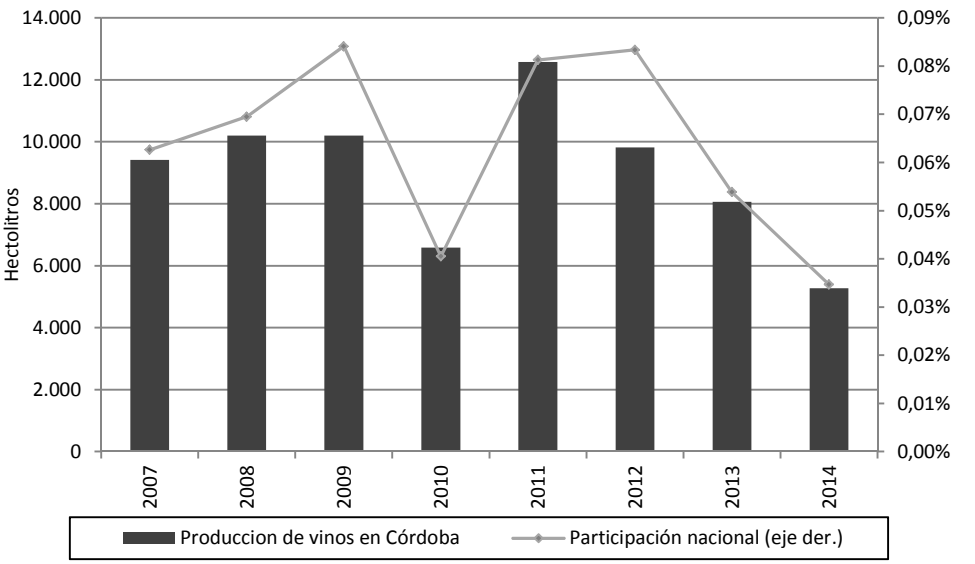
Gráfico 12.9: Varietales implantados en Córdoba



Fuente: IIE en base a datos INV.

En cuanto a los niveles productivos, es cierto que la participación de la producción de vinos en el total nacional es claramente despreciable. Sin embargo, localmente se trata de una actividad de suma importancia porque potencia el desarrollo de otros sectores como el turismo, chacinados, olivares, etc. y evita el desalojo de los campos por parte de las familias. Esta baja participación en la vitivinicultura nacional se ha visto reducida más aún, pasando del 0,081% que se llegó a representar en el año 2011 a menos de la mitad: los datos de la última campaña muestran que Córdoba participa en el 0,035% del total de vino producido a nivel nacional. Observando el Gráfico 12.10 puede apreciarse el descenso en la cantidad de litros de vino elaborados. En 2014 se produjeron 5.274 hectolitros, un 34% menos que en el año 2013 y marcadamente lejos de los más de 12.500 hectolitros producidos en el año 2011.

Gráfico 12.10: Evolución de la producción de vinos en Córdoba

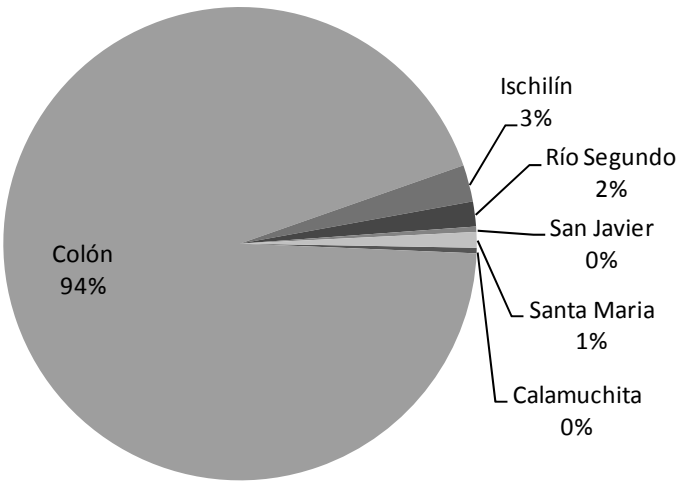


Fuente: IIE sobre la base de INV.

A pesar de que el volumen de producción de vinos ha disminuido, el desarrollo vitivinícola de Córdoba apunta a la calidad de sus productos y no a las cantidades. Los vinos que se logran son muy distintos a los tradicionales vinos mendocinos, sanjuaninos o salteños. Esto es muy importante para Córdoba y en particular para los departamentos Santa María y Calamuchita, en donde se pueden generar nuevos polos de producción.

En lo referido a la distribución de la producción de vinos, la misma sigue un esquema muy similar a la distribución de los viñedos. El departamento Colón aglutina el 94% del procesamiento de uva para la elaboración de vinos, dejando en segundo y tercer lugar a los departamentos Ischilín y Rio Segundo. Nótese que el departamento de Cruz del Eje representaba en 2013 un 5,9% del total del área cubierta con viñedos pero, por la ausencia de establecimientos elaboradores de vino, no forma parte de este gráfico.

Gráfico 12.11: Distribución de la producción de vinos en Córdoba. Año 2014



Fuente: IIE sobre la base de INV.

En cuanto al tipo de vino, durante 2014 solo se elaboraron 60 hectolitros de vino blanco en tanto que los restantes 5.214 hectolitros elaborados fueron de vino regional. De esta última variedad se produjeron 178 hectolitros de vino blanco, 4.988 hectolitros de tinto y 46 hectolitros de vino regional rosado. En lo referido al resto de los productos elaborados a partir de la vid en Córdoba, apenas fueron producidos 18 hectolitros de mosto sulfitado blanco y 364 hectolitros de jugo de uva, 85,87 hectolitros de jugo de uva tinto y 278 hectolitros de blanco.

Actualmente la participación de Córdoba dentro del total nacional es insignificante desde el punto de vista del volumen producido de vid y sus derivados, sin embargo, existen oportunidades que avizoran un desarrollo de la actividad, básicamente asentadas en las condiciones agronómicas de ciertas regiones que favorecen la elaboración de vinos de calidad. La principal restricción para este progreso está dada por la disponibilidad de agua, que frena cualquier intento de desarrollo económico y social.

12.4.2 La cadena vitivinícola en Córdoba

La cadena productiva en la provincia de Córdoba emplea alrededor de 400 empleados y factura $50 millones, monto que se eleva a $124 millones si se tiene en cuenta el vino producido en otras provincias y fraccionado en Córdoba. Un 67% de los insumos que adquiere la cadena

provienen de otras provincias, como Mendoza, Buenos Aires, San Juan, Corrientes e incluso del exterior. Solo un 33% es adquirido en Córdoba.

Dentro de lo que hace a la producción, la mayoría de la elaboración es de vino, mayoritariamente tinto. Y los mercados de comercialización se centran en lo que hace a hotelería y gastronomía y a comercios minoristas y enotecas. Por último, como toda cadena, está abarcada transversalmente por un conjunto de servicios y una logística particular para la comercialización de los distintos productos según el eslabón correspondiente. En el Esquema 12.2 se presenta la cadena relevada.

Esquema 12.2: Cadena vitivinícola en Córdoba

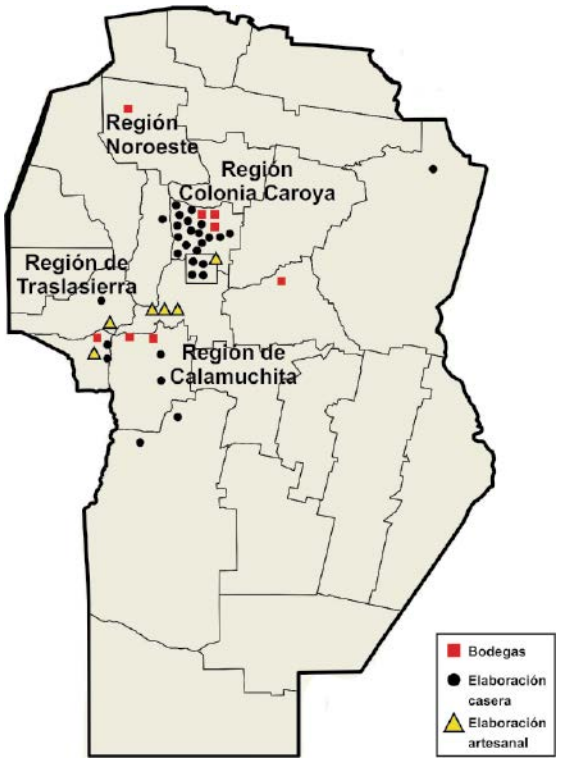
Fuente: IIE.

12.5 Las regiones cordobesas en profundidad

Investigaciones extensivas llevadas a cabo por el IIE, involucrando visitas presenciales, talleres participativos de trabajo, cuestionarios y comunicaciones telefónica y por correo electrónico, permiten conocer discriminando según regiones las particularidades a las que están sujetos los bodegueros, elaboradores de vino (caseros y artesanales) y viñateros de los depar-

tamentos vitivinícolas de la provincia de Córdoba. La distribución geográfica de los dos primeros puede observarse en el Mapa 12.1.

Mapa 12.1: Distribución de la actividad vitícola en Córdoba



Fuente: IIE sobre la base de INV.

En general, los emprendimientos de mayor trayectoria son aquellos radicados en Colonia Caroya. Asimismo, el sector de más antigüedad es de los viñateros. En ambos casos el recorrido cronológico de las empresas se remonta a más de 25 años de antigüedad, siendo que en el noroeste los emprendimientos apenas superan los 15 años, antigüedad similar a las bodegas. El sector de menos antigüedad es el de las bodegas con viña propia (alrededor de 11 años de antigüedad), en tanto que las regiones más "jóvenes" son Calamuchita y Traslasierra, con aproximadamente 5 años. Así se observa en el Cuadro 12.3.

Cuadro 12.3: Promedio de antigüedad por zona y tipo de eslabón. En años

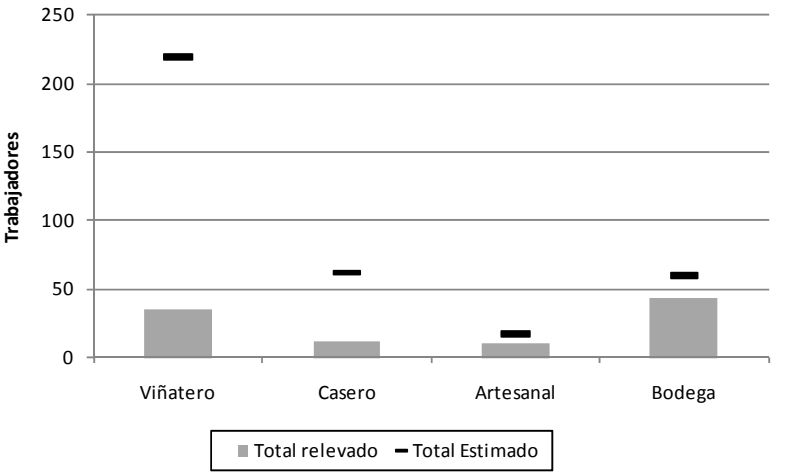
	Artesanal	Bodega	Casero	Viñatero
Calamuchita	6	8	1	2
Colonia Caroya		8	22	53
Noroeste		17		
Traslasierra	6	6	5	6

Fuente: IIE.

En su mayoría (48%), los emprendimientos se estructuran en forma de sociedades unipersonales. Este es el caso de los viñateros y los elaboradores de vinos caseros. Los primeros se caracterizan por carecer mayormente de empleados. Entre los viñedos con empleados, 76% tiene estudios primarios completos, 20% estudios secundarios y 4%, universitarios. En ambos casos redondean un promedio de 2 empleados por emprendimiento. Para el caso de los elaboradores de vinos caseros, esto significa un empleado cada 4.400–5.800 litros.

Otro gran porcentaje de las empresas adopta la forma de sociedades: 39%. De estos, 22p.p. corresponden a sociedades anónimas. En la mayoría de los casos, se trata de bodegas, que poseen un promedio de 5 empleados, mayormente con estudios secundarios (57%) y universitarios (43%), no registrándose casos de empleados que no hubiesen finalizado sus estudios secundarios. Para el caso de bodegas con viñedo propio se posee un empleado cada 2.600–5.200 litros, en tanto que para aquellas bodegas que no cuentan con viñedos y que además hacen uso de las economías de escala[6], existe un empleado por cada 28.000–36.000 litros elaborados.

Gráfico 12.12: Cantidad de empleo generado. Año 2014



Fuente: IIE.

En definitiva, el sector vitivinícola representa unos 400 puestos de trabajo, como muestra el Gráfico 12.12. Es decir, 1,42 empleados por hectárea y cada 1.500–2.100 litros de vino. Estas plantaciones se caracterizan por utilizar de manera mayoritaria (57%) el riego por goteo y en menor medida, el riego "a manta" (32%). Un establecimiento utiliza tanto riego por goteo como a manta y otros tres utilizan otros métodos de riego. Como ilustra el Cuadro 12.4, el riego por goteo es la opción de preferencia de los productores en todas las regiones, con la excepción de Colonia Caroya, donde la elección se decanta por métodos alternativos a este.

Cuadro 12.4: Método de riego por zona

	Riego por goteo	Riego a manta	Otro
Calamuchita	9		
Colonia Caroya	2	9	2
Noroeste	1		
Traslasierra	4		

Fuente: IIE.

Al ser interpelados, los emprendedores consultados hicieron referencia a dificultades para contratar ingenieros y personal relacionado a tareas de producción, sistemas y comunicaciones, mantenimiento, diseño y desarrollo de productos, almacenamiento y control de calidad. Asimismo, ante la consulta de cursos que considerasen prioritarios para mejorar el desempeño de su actividad, se mencionaron las materias de aspectos agropecuarios de la viticultura, planificación–desarrollo–inversión, elaboración de vino, comercio exterior, comercialización

[6] Al expandir el nivel de producción, se puede aprovechar para lograr más eficiencia en la realización de tareas.

de vinos, enoturismo, manejo técnico de la viña, poda de la viña, control de calidad, y marketing.

Recuadro 12.1: Situación laboral en los departamentos de mayor actividad vitivinícola

En el siguiente cuadro se puede observar la situación laboral en los departamentos ligados más fuertemente a la actividad vitivinícola en la provincia de Córdoba. En términos de tasa de actividad, el departamento Cruz del Eje posee una tasa del 36,2% lo cual es un nivel preocupantemente bajo. Esto quiere decir que de cada 10 personas trabajan menos de cuatro. Los departamentos Ischilín, San Alberto, San Javier y Totoral también tienen tasas de actividad menor o iguales al 43%, lo cual puede considerarse conflictivo. En cuanto a la desocupación, la tasa promedio de los departamentos en los cuales se realiza vitivinicultura es del 6% y si bien parece ser un nivel bajo, no debe dejar de tenerse en cuenta que es por la baja tasa de actividad.

Cuadro 12.5: Indicadores sociales en departamentos vitivinícolas

	Tasa de actividad	Tasa desocupación
Cruz del Eje	36,29%	7,11%
Ischilín	39,51%	6,13%
San Alberto	40,39%	6,74%
San Javier	43,54%	6,36%
Totoral	43,64%	5,55%
Calamuchita	45,05%	4,56%
Tulumba	47,75%	5,37%
Colón	47,76%	6,10%

Fuente: IIE sobre la base de EPH.

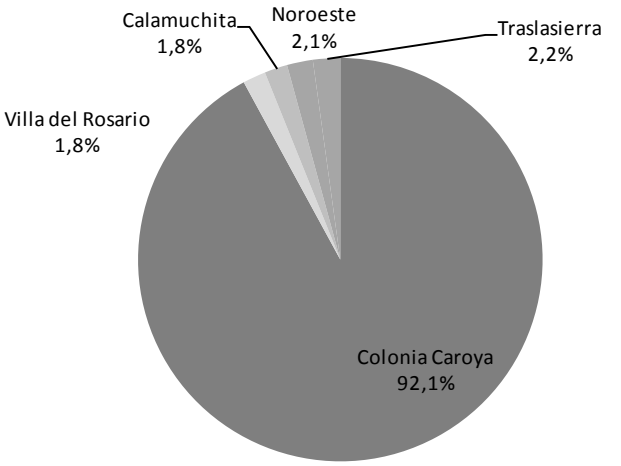
En conclusión, estos departamentos y principalmente los del noroeste cordobés presentan problemas de mercado laboral, por lo cual fortalecer una cadena como la vitícola podría no solo agregar valor productivo a los mismos sino que ayudaría a combatir un flagelo social como es el desempleo y la pobreza.

12.5.1 Producción y potencial productivo

La máxima cantidad elaborada de vino en las bodegas de Córdoba, si se suman los años de mayor producción de los últimos diez años, es de casi 1,6 millones de litros. Sin embargo, tentativamente se puede inferir del relevamiento[7] una capacidad mayor, estimada en al menos 3,3 millones de litros al año. Como se observa en el Gráfico 12.13, la mayor capacidad se concentra en Colonia Caroya, seguida por Traslasierra, el Noroeste, Calamuchita y Villa del Rosario, siendo los valores similares a su producción efectiva (Colonia Caroya 92,5%, Villa del Rosario 3,1%, Noroeste 2,9%, Calamuchita 1,2%, y San Javier 0,3%).

[7] La estimación de la capacidad de elaboración de vinos surge de las respuestas obtenidas en las encuestas. Para aquellas bodegas que no respondieron se recurrió a consultar información en sus páginas web; para las que no se encontró información se supuso un nivel máximo igual al nivel máximo alcanzado en producción, lo cual lleva a una subestimación. Para estimar la producción de vino casero y artesanal, se utilizaron las respuestas obtenidas y posteriormente se utilizaron marcas de clase según las definiciones provistas por el INV. Hay que tener presente que es una estimación, y que en muchos casos se puede estar subestimando la capacidad.

Gráfico 12.13: Distribución de la capacidad productiva de vino. Año 2015



Fuente: IIE.

Dentro de los productos elaborados, la mayoría elabora vinos. Precisamente, del total estimado bruto por esta investigación de producción vitivinícola cordobesa de $124.000.000, $41.000.000 se deben a la elaboración de vinos y otros $80.000.000 al fraccionamiento de vinos elaborado en otras provincias. Un producto que resulta interesante para la actividad es la elaboración de jugo de uva mediante la cepa Isabella. Según especialistas consultados, podría ser un producto a incentivar dado que tiene un mercado de exportación. Otro producto que se elabora es el mosto, aunque por parte de un solo emprendedor.

La venta de esa producción de vino es destinada principalmente al sector de Hotelería y Gastronomía (34,2%) y comercio minorista y enotecas (33%) – aunque asimismo un porcentaje importante se destina a consumidores finales (17,5%), intermediarios (11,7%) y comercio mayorista (3,3%). Adicionalmente, la mayoría de la comercialización es llevada adelante por los propios propietarios y en únicamente dos casos hay una tercerización de la misma. De acuerdo a los datos obtenidos, los principales mercados consumidores del vino cordobés son el Litoral (especialmente Misiones, y algún grado Entre Ríos) y Córdoba, concentrando entre las dos provincias más del 80% de la demanda de vinos. Otros destinos relevantes son Buenos Aires, y Santa Fe.

Las ventas de jugo de uva, por su parte, se dan en las mismas provincias, siendo en este caso las tres localidades con mayor participación Córdoba, Entre Ríos y Buenos Aires. Los principales consumidores del jugo de este fruto son los integrantes de comunidades religiosas como testigos de Jehová, adventistas, budistas y mahometanos, y las personas con un régimen alimentario vegetariano.

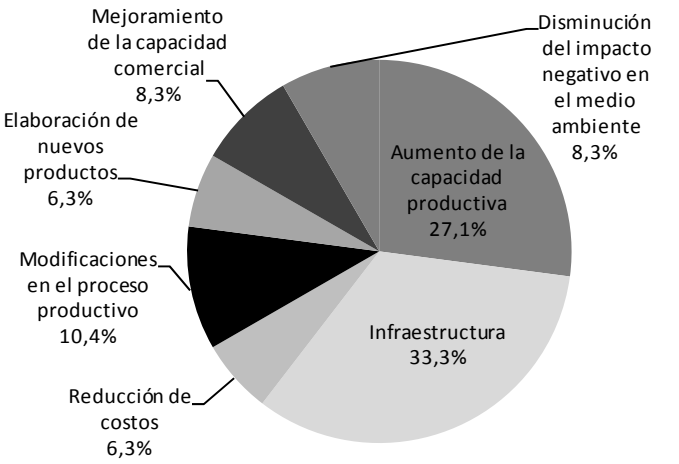
Existen oportunidades de exportación, y dos bodegas han podido exportar en los últimos años. El rango de los valores promedios exportados se ubica entre en 20 y 40 mil dólares. Una de las bodegas ha realizado exportaciones de vinos a China y EE.UU.; mientras que la otra ha realizado exportaciones de jugo de uva a Taiwán[8]. Más allá de esos mercados externos, las empresas han reconocido que la poca competitividad de los precios, problemas de logística, la falta de información sobre el mercado externo, la falta de información sobre cultura de negocios y la falta de personal capacitado en idiomas o en comercio exterior constituyen trabas que dificultan las ventas al extranjero.

[8] Las exportaciones se hacen con un intervalo de año por medio.

12.5.2Inversiones y vinculaciones

Un 56,3% de los agentes encuestados aseguró que ha realizado inversiones en el año 2014, componiendo un monto total de $2,3 millones, cuyos propósitos se muestran en el Gráfico 12.14. En promedio, alrededor de $240.000 del capital invertido corresponden al Noroeste de la provincia, $170.000 a Calamuchita, $150.000 a Colonia Caroya y $120.000 a Traslasierra. La fuente principal de financiamiento de las inversiones es constituida por fondos propios, ya que sólo se registró un caso en que se obtuvo financiamiento externo, ateniente a la Fundación Banco de Córdoba.

Gráfico 12.14: Propósitos de las inversiones realizadas por los agentes



Fuente: IIE.

Aquellas empresas que ya exportan tienen un vínculo con la Agencia ProCórdoba y una de ellas se encuentra dentro del registro exportable. Esto es relevante porque la cadena de valor, más allá de la mera vinculación comercial, concierne de manera vital a las vinculaciones o bien entre empresas, o bien entre empresas y organizaciones. Casi la mitad de los agentes encuestados, no obstante, afirmaron no poseer ningún tipo de vinculación con otras personas u organizaciones. El resto posee vinculaciones con el Instituto Nacional de Vitivinicultura (14 empresas), con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (11 empresas), con la Cámara de Bodegas y Productores Vitivinícolas de Córdoba (8 empresas), con el Ministerio de Industria, Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico de Córdoba (4 empresas), con la Corporación Vitivinícola Argentina (4 empresas), con el Foro de los Ríos (2 empresas), con la Agencia ProCórdoba (2 empresas), con el Observatorio Vitícola Argentino (2 empresas) y con Wines of Argentina (1 empresa).

En lo relativo a vinculación sectorial e institucional, la mayoría de las empresas no posee ningún tipo de vinculación con universidades, instituciones del sector público u otras empresas del rubro. Como muestra el Cuadro 12.6, entre aquellas que sí las poseen, la mayoría de las relaciones con universidades consisten en compartir de información. En cuanto a las instituciones del sector público, se comparte información aunque prepondera la cooperación técnica. Finalmente, la vinculación con otras empresas complementarias o del rubro involucra estas dos actividades más la vinculación de recursos humanos.

Cuadro 12.6: Vinculación de las empresas con otras instituciones*. Año 2014

	Universidades		Institutos de investigación y sector público		Empresas del rubro/empresas complementarias	
	Cantidad	% s/ encuestados	Cantidad	% s/ encuestados	Cantidad	% s/ encuestados
Comparte información	6	19%	4	13%	5	16%
Cooperación técnica	2	6%	5	16%	3	10%
Vinculación de recursos humanos			2	6%	3	10%
Inversiones conjuntas			1	3%	1	3%
Comparten máquinas					1	3%
Forman parte de una cámara					1	3%
Sin vinculación	24	77%	24	77%	25	81%

*La suma de los porcentajes puede ser superior al 100% porque estaba permitido elegir más de una opción. Igualmente la suma de las empresas puede ser superior a la muestra por la misma razón.
Fuente: IIE.

En conclusión, existe un muy bajo nivel de vinculación sectorial e institucional de las empresas. Pero a pesar de ello, 17 empresas consideran que sería útil armar un grupo asociativo, mientras que uno respondió que es indiferente. El resto no incluyó nada en las respuestas.

12.5.3 Debilidades y puntos a destacar por región

El intercambio (y sus resultados) realizado entre personal experto del IIE y los agentes de la cadena vitivinícola de la provincia de Córdoba es de gran importancia, debido a que asegura tener una base de necesidades explicitas sobre las cuales trabajar de manera específica y entender en profundidad la situación real de la vitivinicultura cordobesa. Si bien vitivinicultura se hace en muchas regiones del país y hay cierto *knowhow* sobre estrategias de desarrollo, cada una tiene sus particularidades. En este sentido, adentrarse de lleno sobre la región particular brinda la posibilidad de identificar obstáculos claros y dirigir a ellos las reformas, aprovechando al máximo el capital político y optimizando el accionar del sector público.

12.5.3.1 Región de Calamuchita

En los valles de Calamuchita se encuentran los emprendimientos vitivinícolas más recientes de la provincia y es la zona más joven en cuanto a experiencia en la actividad. Tal condición se aprecia en la conducta de las personas dedicadas a la actividad, las cuales muestran gran optimismo y compromiso con el desarrollo de la región en la vitivinicultura. Sin embargo lo anterior no supone que no haya necesidades ni preocupaciones. Ciertamente, ante los talleres participativos conducidos por el IIE, hubo acuerdo en enfatizar las siguientes debilidades:

- Falta de financiamiento en varios sentidos: limitado crédito para inicio o ampliación de viñedos, los cuales requieren plazos de cuatro años para devolver responsabilidad; falta de líneas de financiación específicas destinadas a mejoras de infraestructura tanto en los viñedos como en las bodegas.
- Se requieren grandes esfuerzos individuales o familiares para insertarse en la actividad, lo cual impide que muchas personas con voluntad emprendedora se sumen a la cadena.

- Falta de fuerza laboral, tanto operativa como capacitada, para las tareas del viñedo (tanto mantenimiento como cosecha), así como personal instruido con conocimiento de los procesos productivos y las características geográficas propias de la región. Se debe contratar personal de provincias como Mendoza con la debilidad de que el proceso de producción difiere mucho de una región a otra.
- Dispersión de proveedores y altos costos de fletes. No hay en la provincia proveedores de insumos para la cadena vitivinícola lo cual obliga a los productores a obtenerlos de provincias alejadas como Mendoza o Buenos Aires, aumentando considerablemente los costos de producción.
- Falta de coordinación y cooperación con el sector prestador de servicios. Muchos hoteles, restaurant e incluso comercios de la región privilegian los vinos de otras provincias en vez de publicitar los de la región.
- Muy pequeña escala (y muy diversificada en cuanto a variedades) de las fincas, que conlleva baja capacidad de negociación y especialización que impacta fuertemente en el costo productivo.

Si bien se presentan distintas deficiencias en la cadena de valor, también se identifican las siguientes fortalezas:

- Crecimiento de la zona productiva y la buena aceptación de los vinos de Calamuchita. En la zona se obtiene un excelente producto terminado lo que ha logrado obtener cierto prestigio que impulsa el desarrollo de nuevas zonas aptas para la implantación de vid.
- Fácil acceso y gran afluencia de turismo en la región. La gran cantidad de personas que visitan la región por sus atractivos naturales hacen que el enoturismo brinde gran potencial de crecimiento.
- Noción cooperativa. Tanto productores como elaboradores tienen muy presente las sinergias que pueden crearse al trabajar en equipo, evidenciándose compromiso conjunto en desarrollar la región. Debe destacarse la creación de la Cámara de Vitivinicultura, hecho que permite la existencia de una institución representativa que vele por los intereses del sector.
- Buenas condiciones agronómicas para la producción de vid. Hay consenso que la región todavía tiene tierras disponibles para ampliar la superficie implantada y que se puede obtener una uva de excelente calidad, si bien en los talleres se discutió el problema de la pluviometría. Por otra parte, en ellos se propuso la idea de potenciar la producción de espumantes que podría convertirse en un producto que privilegie y prestigie a la zona.

Como balance, queda en claro luego de analizar el taller que Calamuchita es una zona con un extenso camino por delante, con importantes oportunidades brindadas principalmente por la calidad de sus productos y por el enoturismo. Sin embargo, se presenta una serie de dificultades que deben ser trabajadas, y si bien hay conciencia de ello por parte de los agentes hay también un rol clave para las instituciones públicas.

12.5.3.2 Región de Colonia Caroya y alrededores

A diferencia de Calamuchita, en Colonia Caroya se cuenta con una larga tradición en vitivinicultura y la misma ya tiene un sentido de pertenencia cultural. El estadio de desarrollo con que cuenta la colonia hace que algunas preocupaciones difieran. En los talleres, en los que se

pudo apreciar en los participantes del taller otros rasgos personales, siendo personas de mayor edad y experiencia, se destacaron las siguientes debilidades:

- Carencia de herramientas de ayuda financiera. Para un periodo de recupero de capital de 5 años, la línea de financiamiento para los pequeños productores vitivinícolas es casi inaccesible.
- Costo de implantación de nuevos viñedos y renovación de los actuales. Dado el inexistente financiamiento no se puede llevar adelante la reconversión de los viñedos ni su ampliación, existiendo viñedos de mucha antigüedad que bajaron considerablemente su producción.
- Falta de incorporación tecnológica. A pesar de la experiencia y muchos años de desarrollo, la mayoría de los procesos en los viñedos es manual, lo cual también aduce estar relacionado al tamaño de los mismos que imposibilita la inversión de capital.
- Falta de mano de obra capacitada e inflexibilidad del mercado laboral: carencia de personas que comprendan la vitivinicultura de la región y de fuerza laboral para las tareas del viñedo, las cuales son labores culturales que requieren cierto conocimiento técnico. Se destaca también que el reducido tamaño de las unidades económicas no permite mantener empleados en régimen por periodos largos y que eso no está contemplado por las autoridades.
- Utilización de agroquímicos en las zonas aledañas. Los miembros de la cadena de valor de la zona presentan un gran consenso en relación al daño sobre la producción y calidad que genera sobre los viñedos la utilización de agroquímicos volátiles en los campos próximos. En esta materia, los productores se consideran faltos de apoyo por las autoridades gobernantes en la materia.
- Dispersión de proveedores y altos costos de fletes. Al igual que la región de Calamuchita, la falta de proveedores locales que puedan ofrecer costos competitivos provoca que se importen insumos de otras provincias con el consecuente aumento de fletes.
- Perdida de incentivos por parte de los agentes. La caída en las expectativas y motivación personal de los productores caroyensesdejaentrever que con el paso de los años los problemas se fueron perpetuando y aunque la vitivinicultura tenga un rasgo cultural muy marcado, las motivaciones personales se han visto resentidas.

Recuadro 12.2: Agroquímicos, una problemática mayor

La situación descripta por los productores es que el potencial de la vitivinicultura cordobesa, principalmente en las regiones aledañas a Colonia Caroya y algunos viñedos de Calamuchita, se encuentra seriamente amenazado por el uso de herbicidas hormonales volátiles para la producción cerealera en campos aledaños a los viñedos. Estos agroquímicos, entre los que mencionan 2,4 D o 2,4 DB, Dicamba y Picloran entre otros, dañan en gran medida a los viñedos al punto de llegar a matar las plantas, ya que la hoja de vid es uno de los sensores naturales más sensibles que hay para detectar alteraciones ambientales.

El problema de estos herbicidas es que al ser volátiles pueden recorrer grandes extensiones (habiendo estudios que afirman el impacto a 15km del lugar de aplicación) y por lo tanto su aplicación en campos aledaños impacta en los viñedos próximos. A nivel provincial existen leyes que prohíben su uso pero no está reglamentada la venta de los mismos. Por otra parte se destacó la falta de una policía provincial fuerte sobre el tema, ya que al ser grandes las distancias que estos químicos pueden recorrer, las jurisdicciones municipales no tienen mucho por hacer.

Hay un total consenso en el sector que sin una resolución adecuada y el ejercicio del control por parte de las instituciones competentes es imposible pensar desarrollo alguno de la vitivinicultura.Es importante también articular con las universidades para lograr una solución a la problemática.

Las problemáticas de esta zona presentan un carácter más estructural que en el resto de las regiones. En este sentido y junto con la valoración de los esfuerzos individuales, se diferencia considerablemente de las restantes zonas; en palabras de propios productores puede apreciarse un optimismo menor al mostrado en otros terruños. Colonia Caroya se mantiene, no obstante, como un polo vitivinícola en Córdoba, y deben destacarse las que sus propios hacedores consideran como fortalezas.

- Tradición y experiencia vitivinícola. El gran arraigo que tiene la vitivinicultura entre los lugareños hace que a pesar de las crisis siempre se haya intentado buscar soluciones. Por otra parte, esta experiencia le brinda a la Colonia un reconocimiento a nivel nacional como productora de vinos, lo cual fortalece el enoturismo y la consolidación de la marca regional.
- Excelente calidad del jugo de uva. Se puede producir y exportar jugo de excelente calidad en base a la uva Isabella, lo cual es una gran fortaleza y potencialidad dado que dicho cepaje es el de mayor superficie en la zona aunque no sea considerado uva vinífera.
- Potencialidad de aumentar la superficie de producción. Existe una intención tanto de los productores como de las bodegas de crecer como zona regional en conjunto, asegurando las bodegas la recepción de mayores volúmenes de materia prima y la ayuda a los productores para que expandan la producción.

12.5.3.3 Región de Traslasierra

La región de los valles de Traslasierra, al igual que Calamuchita, se ha volcado nuevamente a la vitivinicultura de manera reciente. Sin embargo, Traslasierra ya tenía historia vitícola; hacia finales del siglo XIX en los departamentos San Alberto y San Javier había más de 500.000 plantas de vid. Por razones diversas los viñedos fueron desterrados hacia los albores del siglo XX y la actividad comenzó un proceso de decadencia que culminó con el cierre de la bodega Sie-

rras de Córdoba hacia el año 1995. Establecimientos como El Carrizal, Finca El Rodeo y viñedos Quebrada de Pozo son recuerdos de una región que apostó a la vitivinicultura.

En la actualidad, dadas las buenas aptitudes del terruño, la vitivinicultura ha logrado renacer y es una de las regiones que aspiran a ocupar un lugar importante dentro del mapa vitícola no tradicional. En este sentido, los propios agentes hacedores de la actividad en estos valles ven a la zona como poseedora de buenos suelos y climas aptos para la vid, pero también destacan problemáticas a resolver. Dando lugar primero a las dificultades, se destacan los siguientes apartados:

- Problemas para conseguir mano de obra, tanto calificada como operativa. Hay una oferta limitada de personal operativo para las tareas del viñedo, las cuales requieren cierto conocimiento previo de manejo, así como de personal capacitado que pueda brindar asesoramiento técnico y específico al sector.

- Poca información sobre varietales. No hay conocimiento difundido sobre cuáles son los varietales que mejor se adaptan a la zona y eso atenta contra una mejor especialización. Por otra parte, la falta de conocimiento hace que algunos productores sean muy dependientes de sus pares.

- Elevados costos de fletes y falta de proveedores locales. Los productores y elaboradores manifiestan no encontrar proveedores locales para los insumos y en algunos casos tampoco proveedores confiables de materia prima. Esto los lleva a adquirir productos en otras zonas de la provincia o en provincias alejadas penando con un altísimo costo de transporte.

- Limitada conocimiento sobre elaboración del producto y carencia de infraestructura para elaboración propia, conllevando la necesidad de contratar personal capacitado de otras provincias para dirigir los procesos productivos debido a la escasez de capital humano local– en tanto que cuando no se cuenta con los recursos para hacerlo, la producción se lleva a cabo con técnicas inadecuadas. A su vez, la infraestructura para elaboración está condicionada por los altos costos de inversión y extendido periodo de recupero.

- La no restricción del uso de agroquímicos. Entre los viticultores se ha podido advertir interés hacia la producción orgánica y agroecológica. De momento, sin embargo, no deja de ser necesario el uso de productos químicos para curar la uva y protegerla de insectos. No obstante, el uso irrestricto de distintos agroquímicos más volátiles en otras actividades puede perjudicar a la producción de vid, como expresaron los productores de Colonia Caroya.

- Ley de alcoholemia cero. Los miembros de la cadena vitivinícola consideran que esta nueva norma en primer lugar disminuye el consumo de los productos en los comedores y restaurantes, principales clientes de las bodegas de la región. En segundo lugar, imposibilita la degustación durante los recorridos por las bodegas, herramienta muy útil como instrumento de venta. Por último, en la cartelería publicitaria de la ley aparece una copa de vino, perjudicando a juicio de los productores la imagen del sector.

A pesar de las dificultades, los vinos de Traslasierra están teniendo una muy buena aceptación, en parte debido a algunas de las fortalezas que los propios agentes reconocen en la región:

- La favorabilidad de las condiciones de clima y suelo para la producción, que permiten obtener vinos de excelente calidad, pero que compiten con vinos que tienen por detrás una gran inversión publicitaria. A pesar de ello, se considera como una gran for-

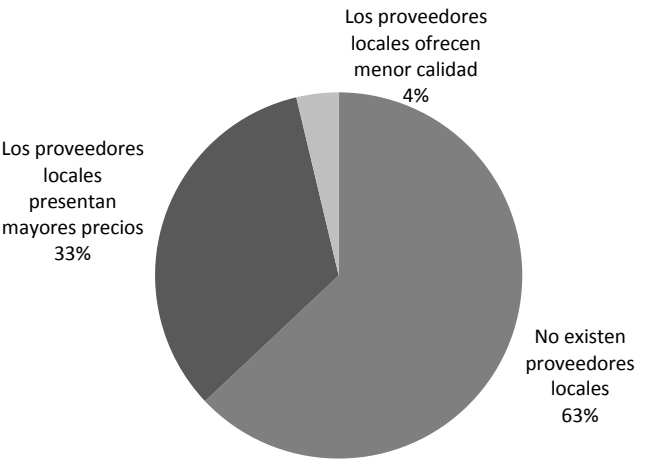
taleza la mayor exigencia de calidad en el paladar de los argentinos, que da la posibilidad de producir varietales en pequeña escala.

- Posibilidad de crecimiento para los pequeños productores. Al ser la zona apta para producir y existir terruños disponibles, muchos nuevos productores están sumándose a la actividad implantando vid en superficies pequeñas. Se destaca como fortaleza la iniciativa emprendedora a pesar de la falta de conocimiento.
- Explosión del enoturismo tanto a nivel nacional como mundial. Se considera al enoturismo como fuente potencial de crecimiento, ya que los turistas se muestran muy interesados por conocer las bodegas y vinos de las nuevas zonas. Por otra parte también se aprecia una ventaja al no contar con competencia cercana.
- Integración y trabajo conjunto. Los agentes ligados a la vitivinicultura de Traslasierra reconocen una oportunidad de crecimiento brindada por la integración con el sector servicios, llámese restaurantes, comedores, hoteles, negocios regionales y almacenes de la zona. Consideran que entre ambos sectores podrían generarse publicidad mutua y fortalecer no solo la vitivinicultura sino también la región.
- A nivel general se observó durante el debate entusiasmo en desarrollar la región y volver a posicionarla dentro del circuito vitícola nacional. Sin embargo se necesita la acción conjunta del sector privado y público para llevar adelante este objetivo. Invertir en vitivinicultura es un proyecto a largo plazo, y que necesita de gran esfuerzo económico hasta obtener resultados.

12.6 Insumos

Los viñateros cordobeses pueden tener desde un único proveedor hasta una amplio abanico de los mismos (uno de los encuestados afirmó trabajar con 110 proveedores), aunque se puede observar que los productores que más abastecedores presentan son los elaboradores de vino. Excluyendo la materia prima, 63% de las compras de insumos se realizan en otras provincias, especialmente en Mendoza. El resto de las mismas se realizan en Córdoba, y en menor medida, San Juan, Buenos Aires, Corrientes, y el exterior. El Gráfico 12.15 ilustra los motivos por el cual los viñateros de la provincia deciden no comprar insumos localmente.

Gráfico 12.15: Motivos de selección de proveedores



Fuente: IIE.

A partir de la investigación desarrollada por el IIE, se infiere que ya existe un nicho para el desarrollo de ciertos insumos que actualmente están comprando en Córdoba. Partiendo desde allí, se podría desarrollar una industria en torno a variedades locales de plantas y plantines por un lado, y por otro, sería necesario trabajar para que exista un mercado de fitosanitarios aplicables a la actividad (ya sea de elaboración local o aunque sea meramente comercial, siempre pensando en la conveniencia para la economía como un todo y no forzando acciones que no sean convenientes).

También es interesante el nicho que se puede encontrar en la cuestión de las etiquetas, pensando en que también incorporen un arte local. Otro insumo a trabajar es el tema del *packaging*, especialmente las cajas, donde también existen proveedores locales que podrían suplir esa demanda. Un punto interesante es analizar la posibilidad de desarrollar mallas de granizo localmente, debido a que Córdoba es una provincia que sufre estas contingencias climáticas con frecuencia. En cuanto a la poda, si bien no es un insumo, sino un servicio, se deja explícita la elección para poder trabajar en el desarrollo de cursos para que suplan esa necesidad.

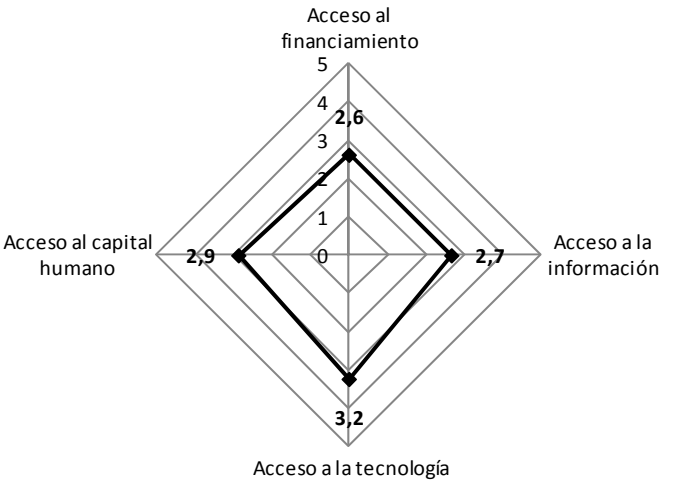
El trabajo para el desarrollo de estos proveedores creemos que tiene que surgir de manera asociativa entre los mismos productores. Es decir, dado que existe interés en la asociatividad y una Cámara de Bodegas y Productores Vitivinícolas de Córdoba, se podría establecer planes para el desarrollo de los insumos comentados previamente.

Un paso previo al desarrollo de proveedores, podría ser trabajar activamente en la compra grupal de insumos. Según informantes claves, la elaboración de vino dentro de la provincia tiene un sobrecosto que rondaría el 30–40% en relación a las principales provincias productoras, por lo cual la obtención de mejores precios en los insumos podría ayudar a mejorar la competitividad. Se debe aclarar que esos productos no agotan las posibilidades, sino que es el rango surgido de las respuestas obtenidas a partir del relevamiento.

12.7 Accesos y capacidades

Con respecto al financiamiento, información, tecnología y capital humano de las empresas, las empresas del sector consideran poseer un buen acceso a la tecnología. Esta es la dimensión en la que el sector considera que posee mayor fortaleza, a diferencia de las demás, en las cuales se observan valores débiles, como muestra el Gráfico 12.16, particularmente en acceso al financiamiento, dado que el 70% de las empresas considera que no puede acceder al crédito de corto plazo a tasas razonables y sin problemas, y el 64% realiza la misma apreciación para el largo plazo. Más aún, ninguna empresa consideró que tiene conocimiento de las características de herramientas de financiamiento extra bancario como obligaciones negociables. Una mayoría de las empresas (solamente 15% de las consultadas se posicionó en contrario) se consideró capaces de preparar y evaluar un proyecto de inversión para ser presentado ante potenciales inversores.

Gráfico 12.16: Niveles de acceso*



*Este análisis se llevó a cabo mediante el uso de una escala de Likert. En el gráfico, el menor valor numérico implica un menor acceso y el mayor valor, mayor acceso.
Fuente: IIE.

En cuanto al acceso a la información, 61% de las empresas del sector analiza habitualmente información económica y sobre su entorno de negocios. Sin embargo, un 31% manifestó no hacerlo, lo cual es un porcentaje alto en relación a otros estudios similares. Además, la mitad de las empresas manifestó no contar en forma regular con información actualizada sobre posibilidades de negocios en otros mercados geográficos, confirmando así el problema de la falta de información como obstáculo para encontrar mercados potenciales.

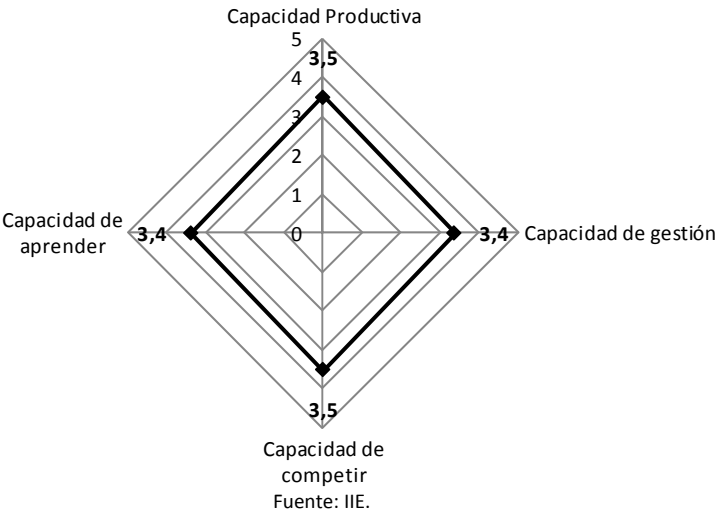
Asimismo, ninguna empresa (36% respondió de manera indiferente, en tanto que el resto lo hizo de forma negativa) afirmó contar con información sobre programas de apoyo a pymes – indicando la necesidad de mejorar la comunicación para el acceso a potenciales programas. Una manera de mejorar el acceso a la información podría ser trabajar para consolidar la nueva cámara creada, dado que casi 50% de las empresas no pertenecen a una institución que los represente y otro tanto afirma no participar de un ámbito de discusión y análisis donde se intercambie información de negocios con otros empresarios. El mismo sería un ámbito oportuno para trabajar en la inteligencia comercial para la venta en otros mercados geográficos.

En lo relativo al acceso a la tecnología, la mayoría de las empresas (75% y 77%, respectivamente) afirma haber mantenido actualizada la tecnología que utiliza durante los últimos 5 años y haberse mantenido al tanto de las actualizaciones tecnológicas relevantes para su negocio. Dos puntos sobre los cuales se puede trabajar, sin embargo, son la disponibilidad de página web propia (46% de las empresas declaró no poseer, y otro tanto sí hacerlo) y la tenencia de sistemas informáticos en aquellas áreas donde permiten ganancias de eficiencia (solo 30% atestiguó contar con los mismos, en tanto que el resto tiene limitantes en los sistemas informáticos con los que cuenta).

Respecto del capital humano, un 50% de las empresas considera que la búsqueda y selección de personal de acuerdo a los niveles de calificación requeridos constituye un problema, si bien otro 40% sostiene no tener dificultad. Aparecen como más delicadas la capacidad de contener a los empleados eficientes (54% de las empresas considera que es un tema complejo) y de cumplir las normativas laborales vigentes (57% manifestó tener dificultades para cumplirlos), aunque la generalidad de los respondientes no considera que el nivel de salarios actuales esté fuera de las posibilidades económicas de las empresas.

Por otra parte, contrariamente a lo que usualmente se obtiene en este tipo de análisis, cuando se consultó a las empresas sobre sus niveles de capacidad productiva, de aprender, de gestión, y de competir, los resultados agregados – representados en el Gráfico 12.17 – arrojaron que se consideran capacitadas para todas esas cuestiones, sin diferencias significativas entre las mismas. Podría explicarse debido a una sobrevaloración de las capacidades por parte de los empresarios o bien por las expectativas puestas en el potencial para el desarrollo del sector en los años venideros.

Gráfico 12.17: Niveles de capacidades



Fuente: IIE.

En este sentido, casi la totalidad de las empresas alegó haber mejorado sustancialmente sus prácticas productivas en los últimos años y utilizar métodos de producción que cuidan el medio ambiente y la calidad de vida de sus trabajadores, en tanto que ningún encuestado entendió que utiliza procesos productivos que no sean los más eficientes al alcance de las empresas de su sector. El 83% de las empresas manifestó no poseer certificaciones de calidad, sin embargo.

Similares resultados se obtienen en lo concerniente a prácticas de gestión: la mayoría de las empresas dice haber mejorado sus prácticas de gestión durante los últimos tres años, mantener la responsabilidades de gestión a cargo de profesionales (notablemente, debe resaltarse que un 36% afirmó no estar de acuerdo ni en desacuerdo con la afirmación de que esta responsabilidad está a cargo de profesionales) e incluso tener en cuenta la opinión del personal de los distintos niveles jerárquicos. Empero, entre el 17% que expresó que no considera que su gerencia esté utilizando las técnicas más modernas para la gestión de empresas, el 8% que se mostró muy en desacuerdo y el 25% que no se mostró de acuerdo ni en desacuerdo, nos permite establecer que es necesario renovar técnicas de gestión dentro de las empresas.

El optimismo también se hace patente con respecto a la capacidad de competir: la generalidad de las empresas sostiene haber ampliado sustancialmente su cartera de clientes, haber desarrollado nuevos productos, y haber ampliado su cobertura regional en los últimos cinco años. Cabe destacar que sin embargo, casi el 56% de las empresas no participa de eventos empresarios ni ferias.

En lo referente a la capacidad de aprender, 46% dijo tener un conocimiento detallado del tipo de capacitación que necesitan, pero otro 46% es indiferente a ese conocimiento, lo cual es notorio. Sí hay, a pesar de ello, apertura a la capacitación de los recursos humanos, en tanto que se tiende a apoyar económicamente la formación de los mismos aunque, una vez

más, la apertura a las capacitaciones viene acompañada de indiferencia: 60% de las empresas se mostró indiferente a realizar reuniones internas sistemáticas para evaluar sus necesidades de capacitación y 67% se mostró indiferente a contar con un plan de carrera para sus recursos humanos (y los restantes, en desacuerdo), siendo el área de las capacitaciones aquella sobre la cual se debe trabajar con mayor énfasis.

En consecuencia, la baja participación en ferias y eventos empresarios de la especialidad, la baja capacidad de gestión de planes estratégicos del sector y de las empresas o directamente la falta de los mismos, así como la falta de planes de carrera dentro de las empresas y falta de certificaciones de calidad, son los elementos que opacan las capacidades empresarias del sector. Sin embargo, se puede concluir que las capacidades que se poseen son adecuadas por el alto nivel de aceptación de los demás enunciados que se consultaron en la investigación del IIE.

12.8 Lineamientos de política propuestos

En base a las particularidades de cada región y a las necesidades del sector en general, se proponen los siguientes lineamientos de política:

- Instrumentar desde el gobierno provincial herramientas financieras que fortalezcan el desarrollo productivo del sector vitivinícola. Se identificó en la mayoría de las regiones una dificultad manifiesta para acceder a líneas de financiamiento que se adecuen a las necesidades del sector. Para ello se propone formar un fondo específico para el desarrollo del sector que permita la obtención de financiamiento a tasas diferidas y con plazos comprensibles para las inversiones en vitivinicultura.

- Capacitar e informar a las empresas en el uso de herramientas de financiamiento y programas públicos. Si bien es necesario la creación de programas específicos para la obtención de fondos, también se notó entre los productores de vinos cordobeses la falta de conocimiento y capacitación sobre herramientas financieras sustitutas al crédito bancario. Difundir conocimiento sobre Obligaciones Negociables, Fondos de Capitales de Riesgo, Cheques de Pago Diferido, Sociedades de Garantía Recíproca, entre otras, podría ayudar a superar mejorar la dificultad que los productores mencionaron respecto a sus posibilidades de financiamiento.

  De la misma manera hay poco conocimiento sobre programas nacionales de incentivo y ayuda para productores vitivinícolas. Se propone mejorar la difusión de estos programas e incentivar desde los organismos públicos la cooperación con instituciones nacionales vinculadas a la vitivinicultura.

- Desarrollar un Plan Estratégico Vitivinícola Provincial y para las distintas regiones. Implementar desde el gobierno a través de los ministerios competentes un plan integral para desarrollar la vitivinicultura que utilice el diálogo con los agentes como principal medio de adecuación. Se propone diseñar un plan amplio que acompañe las líneas de financiamiento y coordine el desarrollo conjunto del sector, de manera que puedan compatibilizarse intereses distintos en post del crecimiento como región. Para lograr esto es indispensable la separación por zona productiva, para aprovechar al máximo el potencial propio como para también solucionar las debilidades específicas.

- Fomentar el trabajo en la vitivinicultura y la capacitación del personal. Una debilidad marcada de todas las regiones vitivinícolas cordobesas es la escasez de mano de

obra para trabajar en la actividad, tanto personal operativo como profesionales. En este sentido se propone acompañar al sector de diferentes maneras:

1. Creación u readecuación de planes de empleo provinciales enfocados desde una óptica regional. Brindar a los agentes la posibilidad de contar con mano de obra que permita mejorar las actividades sin incrementar los costos y a su vez mejorar el número de personas con conocimiento en la actividad, que puedan luego mejorar la oferta de personal idóneo.

2. Fomentar el conocimiento en vitivinicultura desde las casas de enseñanza. Orientar a los colegios técnicos regionales para incluyan optativamente el aprendizaje de actividades relacionadas a la actividad. De igual manera, implementar en los centros de estudios avanzados materias e incluso orientaciones enfocadas en la vitivinicultura para mejor la oferta de recursos humanos.

3. Proponer, promover y organizar junto con las cámaras afines al sector, las instituciones regionales y los propios agentes talleres de capacitación, viajes para conocer el trabajo en regiones desarrolladas y el acceso a cursos especiales para mejorar el conocimiento de la cadena productiva.

- Incentivar la inversión y desarrollo de proveedores locales. En todos los casos analizados se mencionó la escasez o poca competitividad de los proveedores locales. Se propone incentivar desde el gobierno la inversión en actividades que provean insumos a la producción vitivinícola de manera de aumentar el valor agregado generado por la cadena y que el mismo quede dentro de la provincia. Para incentivar este encadenamiento productivo se deberían organizar desde los ministerios pertinentes rondas de negocios entre industriales de la provincia para tener un conocimiento detallado de los insumos que existen o pueden fabricarse en la provincia, de modo de ahorrar los costos de transporte que implica comprar a proveedores radicados en zonas geográficamente más alejadas.

- Seguir fomentando el enoturismo. Las capacidades que presenta Córdoba para el turismo, y especialmente los lugares analizados, obligan a seguir trabajando en este sector. Para ello se hace importante establecer dentro de los planes estratégicos de cada región las distintas ofertas que se podrían ofrecer, así como también analizar el potencial de demanda existente.

Recuadro 12.3: Las posibilidades del enoturismo

Para idear políticas eficaces para el desarrollo de las regiones vitivinícolas de la provincia de Córdoba, es imprescindible conocer las potencialidades del sector, teniendo en cuenta los rasgos particulares que lo caracterizan y lo posicionan en un lugar diferenciado respecto de la actividad vitivinícola de otras regiones del mundo. Las características agroclimáticas que se observan son óptimas para el cultivo de la vid. La provincia se encuentra ubicada entre los 29º 30' y los 35º de latitud sur, una zona en la que predomina el clima templado, con una variación de entre 4 y 5 horas de duración del día en el verano y en el invierno. Las precipitaciones, si bien son abundantes, no limitan el desarrollo de la actividad vitícola. En este sentido, Fidel y de la Mota (2012) dan cuenta de las particularidades del Valle de Calamuchita y el Valle de Traslasierra en su trabajo "Desarrollo integral para el modelo vitivinícola–turístico de las regiones emergentes de la provincia de Córdoba". Su investigación recopila las características agrícolas, paisajísticas y de mercado de estos lugares, bajo la hipótesis de que "un modelo de pequeñas y medianas bodegas orientadas hacia vinos de calidad parecería ser el camino indicado a seguir" para la provincia. Ciertamente, los datos recogidos muestran que, a partir de las características organolépticas, climáticas, agrícolas (entre otras) de estas regiones vitivinícolas, las condiciones son ideales para la producción de vinos de alta calidad, que pueden

fácilmente competir con los mejores vinos de Mendoza o San Juan, y que recogen los rasgos distintivos del terruño en el cual son elaborados.

Por otro lado, se observan potencialidades para el desarrollo del enoturismo, dada la gran concurrencia de turistas que caracterizan a estas zonas y la existencia de una infraestructura turística bien desarrollada, lo cual se esgrime como un "optimo canal de comercialización, que sin descartar los canales tradicionales de venta, en un mercado cada vez más competitivo, permitiría facilitar las ventas en bodega", accediendo directamente al consumidor y evitando así intermediarios que podrían encarecer aún más el precio del producto. El trabajo, además, desaconseja un modelo orientado a la producción de grandes volúmenes de vino, dadas las limitaciones del mercado.

Fidel y de la Mota destacan tres elementos fundamentales que influyen en la calidad del vino: la aptitud del suelo, las características ecoclimáticas y la variedad y estado de las uvas. "La conjunción armoniosa de estos tres elementos permite la producción de racimos que alcancen una madurez con las características intrínsecas de la variedad, sobre todo en cuanto al contenido de azúcares, ácidos, aromas, color, etc., en un clima y suelo determinados. Esto otorga al producto particularidades propias del sitio vitícola o terruño".

El procesamiento que se realice de las uvas para la obtención del vino es otro de los aspectos importantes a tener en cuenta si lo que se pretende es contar con un vino que exprese de manera más perfecta los rasgos de la uva y las condiciones bajo las cuales se llevó a cabo su elaboración. Es necesario tener en cuenta que cada una de las actividades que intervienen en la totalidad del proceso productivo, desde la elección de la tierra hasta el embotellado, "darán al vino su tipicidad y en mayor o menor medida sus características singulares que lo harán único e inigualable en otras zonas".

- Promover la vinculación de los productores viñateros y las bodegas a través del asociativismo. Queda claro que los agentes de la cadena vitivinícola tienen iniciativa por el trabajo en equipo. En este sentido debería fomentarse la cooperación y asociación entre los mismos para facilitar el acceso tanto a insumos a menores costos por la compra en grandes volúmenes, el acceso a nuevas tecnologías que puedan compartirse y la difusión de mejores técnicas y conocimientos. La asociación genera sinergias que fortalecen el vínculo empresario y a su vez aportan en post del desarrollo como región. Coordinar el trabajo conjunto entre los agentes y proveer de insumos para ese trabajo es una tarea clave que debería desarrollar el sector público.
- Institucionalizar a la vitivinicultura como una actividad regional en los valles de Traslasierra y Calamuchita. Promover desde las instituciones públicas la vitivinicultura en las nuevas regiones de manera de generar la integración de la actividad con el sector de servicios. El apoyo a las regiones desde los organismos públicos y su posicionamiento como nuevas zonas productivas incentiva el turismo y junto con ello, la integración con los sectores proveedores de servicios, son un excelente canal comercial. Afianzar programas que den a conocer la vitivinicultura cordobesa y las nuevas regiones en particular son un buen sustento para desarrollar las nuevas actividades.
- Profundizar el estudio de cada región en particular para identificar los modelos productivos que mejor se adapten. Continuar el estudio de manera más concentrada en cada región, evaluando la posibilidad de desarrollos de nuevos proyectos vitícolas y potenciando las fortalezas particulares de cada terruño. Por otra parte se debe incentivar la adaptación de modelos específicos que aprovechen las condiciones agronómicas y permitan la especialización productiva. Una debilidad de los viñedos cor-

dobeses es su escala y diversidad, por lo tanto fomentar la transición hacia unidades productivas eficientes es un desafío para la política estatal.

Siguiendo a Fidel y De La Mota (2012), para lograr vinos con características distintivas y únicas de la zona en la cual es elaborado, los autores insisten en la necesidad de elegir las variedades que más se adecuen a particularidades del lugar. Las variedades de ciclo corto, como SauvignonBlanc, Chardonnay, Pinot Blanco o Riesling en el caso de las blancas, y el Noir, PinotMeunier o Merlot en el caso de las variedades tintas, son ideales para los climas frescos que, en el caso de la provincia de Córdoba, se encuentran a gran altura; este sería el caso del Valle de Calamuchita. Los vinos espumantes también requieren de cosechas tempranas, por lo cual se optimizaría la producción de esta bebida en esta zona. Las variedades de ciclo medio a largo, por su parte, son ideales para las zonas más cálidas, como el Valle de Traslasierra, ya que requieren de altas temperaturas, mayor exposición al sol y tiempo para madurar. Torrontes, Malvasías, Moscateles, Viognier, Roussane, en el caso de las variedades blancas, y Bonarda, Syrah, Tannat, Cabernet Sauvignon, Cabernet Franc, entre las variedades tintas, son los cepajes recomendados. El Malbec, por su parte, no es un cepaje adecuado para regiones muy cálidas, si bien es cultivado en gran medida en todas las zonas.

- Establecer y hacer cumplir una normativa clara respecto a la problemática de agroquímicos. Se debe dejar analizar y dejar por sentado los productos químicos que dañan a los viñedos como aquellos que son necesario para su desarrollo. Sobre una base confiable, deben reglamentarse el uso y tipo de agroquímicos permitidos para el combate de plagas y hongos en los viñedos según las leyes de cada región particular, revisando las mismas en caso de ser necesario.

13

GOBERNABILIDAD

Gobierno abierto

Capítulo 13: GOBERNABILIDAD
Gobierno Abierto

Este capítulo explora la evolución del término "gobierno abierto" y sus dimensiones y las condiciones necesarias a través de una lente teórica. Además, se analiza de manera comparativa y exploratoria la situación global, latinoamericana y argentina acerca de la apertura de los gobiernos. Sobre la base de ese análisis, se proponen varias políticas e iniciativas para Argentina para a través de ellos promover y facilitar la apertura del gobierno y así crear la fundación para un sistema democrático más participativo, inclusivo y transparente.

13.1 Introducción

El tema del gobierno abierto ha recibido mucha atención durante los últimos años; especialmente desde 2009, cuando el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, anunció la *Open Government Initiative* (OGI) que se dedica a los principios de la transparencia, la participación y la colaboración (Bertot, McDermott, & Smith, 2012). Eso lanzó nuevamente la popularidad de la idea de abrir los gobiernos y hacer los procesos más accesibles a la ciudadanía.

En el presente capítulo se trata de abordar qué se entiende y practica por gobierno abierto. En la parte teórica, se indagara los tres conceptos que crean la base de un gobierno abierto: primero, la transparencia, la cual conlleva principios, tensiones y las múltiples visiones acerca de la misma, como así también en qué medida se necesita de la transparencia para llevar adelante el gobierno abierto; segundo, la participación y los principios que determinan su alta calidad, las actividades que podemos llevar adelante en pos de una participación pública, esto nos permitirá adentrarnos en la relación que surge entre la transparencia y la participación; tercero, la colaboración y sus claves para poder comprender a fondo la colaboración en Argentina y poder ver la diferencia entre la deliberación y la colaboración. Además, se tratará de justificar la existencia del gobierno abierto, viendo cómo este nos puede ayudar a consolidar nuestro actual sistema político, sin embargo no solo basta con tratar de querer llevar adelante el gobierno abierto: existe una serie de requerimientos que se deben cumplir para poder hacer de este una realidad.

La siguiente parte explorará la situación global, regional y nacional del gobierno abierto a través de una lente comparativa y exploratoria, enfocándose especialmente en los países de un alto nivel de apertura en sus gobiernos, los países latinoamericanos y una comparación dentro de la Republica Argentina con el fin de identificar los buenos casos de relevancia para la situación en Argentina.

Por último, se analizará y describirá los casos identificados en la parte anterior y, sobre la base de eso, se deducirán proposiciones prometedoras para una implementación a nivel municipal, provincial y federal en Argentina.

13.2 Teoría

Ninguno de los conceptos que se tratan en ese capítulo es nuevo en sí mismo. Son ideas y prácticas que se han utilizado a lo largo de la historia en distintas regiones, épocas y políticas. Podemos identificar sistemas políticos y regímenes que permiten a sus ciudadanos la participación en diferentes niveles, grados y formas distintas, que practican la transparencia en mayor o menor medida y que saben conectarse directamente con la ciudanía practicando una política de aper-

tura (Llinares, 2010, pág. 51). Somos capaces de estudiar esas formas distintas, clasificarlas, medirlas y evaluarlas. Sin embrago, el gobierno abierto reclama una nueva forma de gobernar, exponiendo todos los conceptos mencionados anteriormente al mismo tiempo y en un grado más avanzado. "Esa nueva forma de entender las relaciones y el papel que se juega ante la ciudanía (…) tiene más que ver con la actitud y forma de entender el rol que se debe jugar (el gobierno abierto), que con una forma concreta de practicarlo (Llinares, 2010, pág. 51)".

13.2.1 Evolución y definición del término "Gobierno abierto"

Aunque el término "gobierno abierto" se transformó en algo que se puede referir como paradigma principal en la modernización administrativa y gubernamental, el contenido de la expresión es muy difuso. La búsqueda de una sola definición precisa y universalmente reconocida fracasa por la pluralidad de definiciones anteriores. En la literatura, los términos "apertura del gobierno" y "transparencia" frecuentemente se usan como sinónimos (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010). Piotrowski (2007), como ejemplo, define el gobierno abierto como transparencia gubernamental. Se nota que en el discurso público y en grandes partes de la literatura académica el término "gobierno abierto" se refiere a iniciativas acerca de la apertura de informaciones gubernamentales. Sin embargo esa definición es muy restringida. De hecho la comprensión de un gobierno abierto no solamente incluye la apertura en términos de datos e informaciones, sino también la apertura de canales interactivos entre el gobierno y los ciudadanos - la interacción cívica (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, pág. 10). Weinberg (2010) combina mecanismos participativos como el acceso a arenas de toma de decisiones con elementos de transparencia y acceso a informaciones. Curtin y Mendes (2011) introducen *vision* y *voice* para referirse a la habilidad de ver (la transparencia) y la necesidad de hablar (la participación)[1].

Para entender mejor la evolución del concepto de gobierno abierto, Herzberg (2013, págs. 40-41)distingue entre dos fases históricas. En la primera fase, desde el final de la segunda guerra mundial, un gobierno abierto se puede equiparar con la apertura de datos gubernamentales al público. En esa comprensión, la transparencia forma la dimensión clave. La segunda fase inició con la elección de Barack Obama y la presentación de la *Open Government Initiative (OGI)* en 2009. El núcleo de la OGI forma el compromiso de la nueva administración de dedicarse a tres dimensiones principales: la transparencia, la participación y la colaboración (Bertot, McDermott, & Smith, 2012, pág. 2491). Eso no solamente resultó en la prominencia mundial del tema de gobierno abierto sino también en un cambio fundamental acerca del contenido de la expresión. El foco ya no se encuentra en el concepto parcial de transparencia. *Open government* se refiere a un gobierno con habilidades de interacción entre el gobierno y la sociedad civil (Herzberg, 2013, pág. 41).

Ese modelo de dos fases, además, nos permite clasificar las dos palabras más influyentes adentro del discurso de gobierno abierto: *Open data* y *Open innovation*. El cambio de la importancia de transparencia a la interacción significa una prioridad del enfoque de innovación abierta sobre el enfoque de datos abiertos. Una interacción abierta quiere decir una interacción profunda entre el gobierno, las empresas y la sociedad civil acompañado por varios canales de participación. El objetivo de esa interacción intensa es la resolución de problemas conjuntamente. Esa concepción no desafía la democracia representativa establecida pero quiere

[1] Para una revisión más completa de varias definiciones académicas se recomienda el artículo de Mariñez Navarro (2013, págs. 305-311).

completar el sistema político con elementos de interacción del ambiente no gubernamental. En ese sentido el desafío más grande es la búsqueda de métodos y formatos que permitan la introducción del conocimiento distribuida por toda la sociedad en el aparato estatal (Herzberg, 2013, págs. 41-43).

13.2.2 Definición de gobierno abierto

Teniendo en cuenta esas consideraciones en este trabajo se usa la definición sugerida por Meijer et al. (2012, pág. 13) pero con el complemento de la colaboración entre la sociedad civil, las empresas y las administraciones gubernamentales según Herzberg (2013):

Gobierno abierto es el grado en el que los ciudadanos pueden controlar e influir los procesos gubernamentales por los medios de acceso a informaciones del gobierno, acceso a arenas de toma de decisiones y colaboración entre la sociedad civil, la economía y las administraciones gubernamentales.

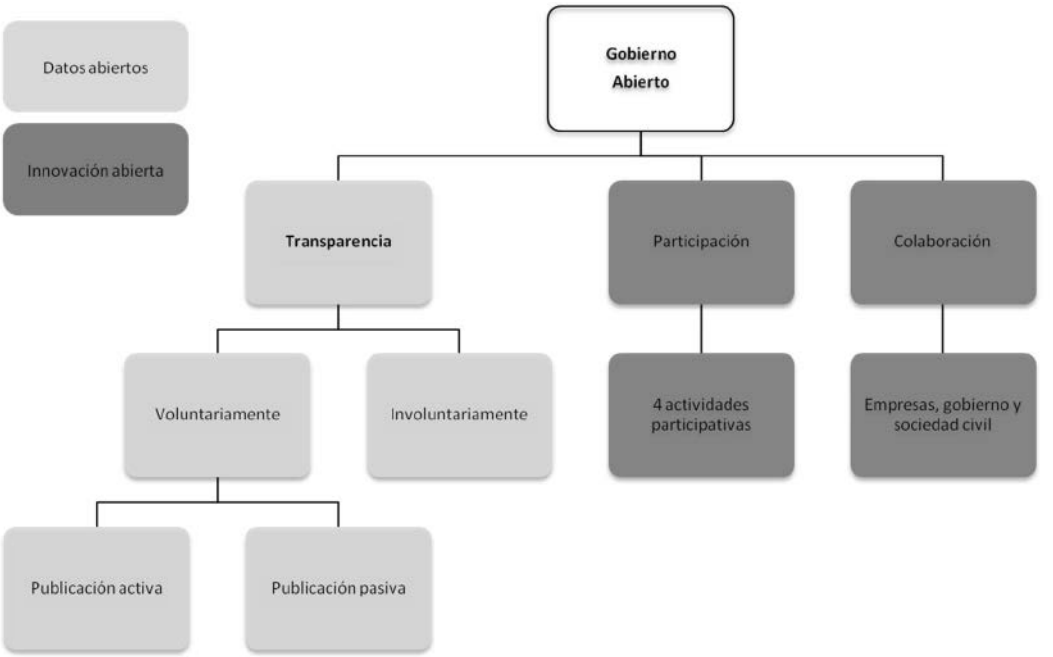
No puede afirmarse que en un futuro, cercano o lejano, el enfoque que se pone aquí no cambiará de nuevo. Es probable que el modelo de dos fases mencionado previamente se extienda en una o posiblemente varias fases adicionales (Herzberg, 2013, págs. 43-44).

Para clarificar esa definición de trabajo se presenta el Esquema 13.1. La transparencia tiene dos dimensiones: la información puede ser revelada voluntariamente por los actores, por ejemplo en páginas web (activo) o cuando los usuarios piden los datos (pasivo). Además, puede ocurrir que ciertas informaciones sean reveladas sin el consentimiento del dueño – sea por *hackers, whistleblowers* u otros canales (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, S. 14). La dimensión de la transparencia sigue en la tradición de los datos abiertos, la noción del gobierno abierto en la primera fase.

La participación y la colaboración juntas constituyen lo que Herzberg (2013) nombra como innovación abierta, que se enfoca en la interacción entre las distintas partes de una sociedad. La participación se divide en cuatro actividades principales: la participación en línea, participación cara a cara, participación de canales formales y crear una cultura de gobierno abierto (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011). Además, se puede distinguir entre el acceso a arenas formales e informales. Los canales formales normalmente son mejor institucionalizados y por eso más efectivos que los canales informales. El problema en el concepto del gobierno abierto es que en los sistemas tradicionales de las democracias representativas no existan suficientes arenas formales para participar a un alto grado. Así es que los ciudadanos empiezan a usar canales informales como foros o eventos de deliberación pública. De eso se espera un efecto indirecto (una deliberación pública puede resultar en un artículo en un periódico importante lo que puede afectar el discurso público y la toma de decisiones sin que el acto de la deliberación tenga un efecto directo y formal).

En ese papel, la colaboración incluye el intercambio de ideas y prácticas entre las empresas, la sociedad civil y el gobierno. La idea principal es que los tres sectores puedan mejorar sus acciones, su conocimiento y su toma de decisiones por medios de la colaboración. En comparación a la transparencia y la participación, la idea de la colaboración es la menos elaborada en la literatura acerca del gobierno abierto. Aunque siendo una noción muy prominente en el discurso da la apertura del gobierno, lo que se entiende por la colaboración es un poco difuso. En los siguientes párrafos, se tratará de explicar cómo se distingue la participación y la colaboración e ilustrar una de muchas maneras posibles cómo se puede realizar la colaboración y el intercambio entre el gobierno, las empresas y la sociedad civil. En las secciones siguientes se hablará en más detalle sobre las distintas dimensiones que juntas constituyen la noción del gobierno abierto.

Esquema 13.1: Las dimensiones del gobierno abierto



Fuente: IIE sobre la base de Herzberg (2013) y Meijer et al. (2012).

13.2.3 Transparencia

Hoy en día, la gente se encuentra confrontada con una nueva era de tecnologías de información. Eso no solamente tiene grandes implicaciones para el público sino también para los gobiernos. La información es un activo nacional y es la responsabilidad de las administraciones nacionales, sub- y supra-nacionales convertirse en coordinadores y activadores de iniciativas de los ciudadanos. Más que nunca existen incontables posibilidades para establecer conexiones y canales de comunicación entre la gente para juntar habilidades con el potencial de resolver problemas y desafíos no solamente en sus vecindades sino a un nivel nacional e internacional (Mariñez Navarro, 2013, pág. 328).

El cargo del gobierno acerca de las políticas de información es diverso. Aparte de sus funciones regulativas también se encuentra en la función de recolector, productor, proveedor y usuario de información. La información está usada como instrumento de política por el estado, de esa manera se toma decisiones de cómo y cuándo se acumulan datos y cómo son analizados, procesados, guardados y publicados (Dawes, 2010, pág. 377).

13.2.3.1 Tensiones de la transparencia

Según Karr (2008) existen tres tensiones duraderas asociadas con el uso de información gubernamental. La primera tensión es entre el volumen y la magnitud de datos y la complejidad de datos por los ciudadanos sin profundos conocimientos técnicos. La segunda se trata de encontrar un equilibro focalizado entre información detallada que al mismo tiempo protege la privacidad y la confidencialidad de los sujetos que forman parte de la base de datos. Finalmente, el público quiere entender y analizar datos "globales" cuando en realidad muchos registros de datos están distribuidos por múltiples organizaciones gubernamentales.

A pesar de esas tensiones, el acceso a la información gubernamental está recibiendo un nuevo enfoque reflejando dos tendencias generales en todo el mundo: primero, un esfuerzo para reformar el gobierno con un énfasis en la apertura y la transparencia. Segundo, haciendo crecer la disponibilidad y el desarrollo de tecnologías de información que habilitan tanto a organizaciones como a individuos para encontrar, compartir, combinar y usar el contenido de bases de datos (Dawes, 2010, pág. 378).

13.2.3.2 Principios de la transparencia

Dawes (2010, pág. 382) introduce dos principios para simplificar y balancear las consideraciones para lograr transparencia basada en la información: *usefulness* (utilidad) y *stewardship* (administración). En ese sentido, "utilidad" se refiere a alentar la aplicación, la innovación y la exploración de datos. La "administración" se preocupa por asegurar la responsabilidad, validez y legitimidad de los datos en cuestión. Es imperativo que los dos principios se desarrollen al mismo tiempo. Avanzar solamente en uno de los dos no solo tiene menos efecto sino que puede tener efectos negativos no intencionales.

Hasta ahora el énfasis ha estado en la transparencia gubernamental hacía lo público. Obviamente, la publicación de información interna es algo bueno y necesario para descubrir y revelar fechorías de parte del gobierno y ser así un eje central en un sistema democrático. Pero, la transparencia gubernamental no es la solución global. Según Swartz (2010, pág. 268), el gobierno no es la única fuente de informaciones. En su opinión, muchas acciones políticas se realizan por canales informales, fuera de las leyes y del escrutinio público. A pesar de eso, activistas en favor de la transparencia no toman en cuenta esas prácticas en sus peticiones por más apertura. El autor sugiere que el acceso a informaciones corporativas y no gubernamentales es igual de importante que las publicaciones de las entidades administrativas.

13.2.3.3 Vistas alternativas acerca de la transparencia

La conclusión natural de un gobierno transparente es que los límites entre los gobernadores y los gobernados se hagan más borrosos y así sea más difícil distinguir quién se queda afuera y quien adentro (Koelkebeck, 2010, pág. 287). ¿Pero realmente es tan fácil?

Meijer (2009) argumenta que la transparencia definida como ausencia de secretos y posibilidades de escrutinio público se considera tradicionalmente como medio para reducir la incertidumbre e incrementar la confianza en la administración pública. Cuando el gobierno se hace más transparente la gente puede entender mejor sus operaciones y los desafíos que hay que superar (Koelkebeck, 2010, pág. 287). Sin embargo, como la transparencia medida por computadora no es interactiva sino unidireccional, muchas veces fuera de contexto y en alto grado selectiva y reducida, estimula la desconfianza por que los datos no pueden ser interpretados adecuadamente (Meijer, 2009).

La calidad de la información a disposición constituye otro problema en el sentido de que los datos no solamente deben ser de alta calidad intrínseca sino también contextualmente apropiados (Wang & Strong, 1996 en Dawes, 2010). Además, la suposición de que la información es imparcial y neutral resulta en más dificultades en el uso de aquellos datos (Radin, 2006). La evaluación de la calidad depende entonces mucho del uso interno. Como es imposible para los proveedores de los datos anticipar todos los usos posibles, es imperativo que también publican los metadatos, los cuales pueden demostrar ser tan importante como los datos originales (Dawes, Pardo, & Cresswell, 2004).

13.2.3.4 ¿Que transparencia requiere el Gobierno abierto?

Fung y Weil (2010) explican que existen dos escollos principales con el potencial de derrocar el fortalecimiento del gobierno y del sector cívico por medidas de transparencia (Mariñez Navarro, 2013, págs. 311-312). Primero, la "transparencia gubernamental, aunque impulsada por intenciones progresistas, podrían desviar una atención excesiva hacia los errores del gobierno y, por lo tanto, tendrían la consecuencia de reforzar una imagen conservadora del gobierno como incompetente y corrupto" (Fung & Weil, 2010, pág. 106 en Mariñez Navarro, 2013, pág. 312), lo cual expone la fe en las administraciones a una prueba dura. El segundo punto se enlaza con la duda de Swartz (2010). Mariñez Navarro lo propone a continuación: "Toda esta energía dedicada a hacer un gobierno abierto tiene el costo de dejar las operaciones de grandes organizaciones del sector privado, como bancos, fabricantes, proveedores de servicios salud, productores de alimentos, compañías farmacéuticas y similares, de forma opaca y secreta" (Fung & Weil, 2010, pág. 106).

¿Cómo, entonces, se diferencia una transparencia del gobierno abierto de la transparencia anterior que solamente intenta cumplir con el derecho fundamental de que todos los ciudadanos tengan acceso a la información pública? (Mariñez Navarro, 2013). Solo publicar datos no es útil si los datos no son usables. Demasiado enfoque ha sido puesto solamente en la publicación de datos sin tomar en cuenta si los objetivos de la transparencia están cumplidos (Reich, 2010). En un gobierno abierto la apertura debe ser más focalizada para que los diferentes sectores se puedan beneficiar de la transparencia (Mariñez Navarro, 2013). Eso implica que las necesidades, intereses y capacidades de los usuarios – las organizaciones civiles, públicas y corporaciones –deben encontrase en el centro de la atención. El objetivo principal de las políticas de transparencia focalizado es mejorar las capacidades de los usuarios para la toma de decisiones (Fung, Mary Graham, & Weil, 2007 en Mariñez Navarro, 2013, pág. 320).

Uno de los ejemplos para perseguir el uso más eficiente del lado de los consumidores, los proveedores de los datos, en muchos casos el gobierno, debe estandarizar la forma en que se publican los datos (Mariñez Navarro, 2013, págs. 319-320) y publicar los datos en tiempo real y en línea (Reich, 2010) en un formato que es legible por los programas más aplicados (Excel por ejemplo).

13.2.4 Participación

13.2.4.1 Definición

En general, la participación recibe mucho menos atención en comparación con la transparencia. En la sección anterior se estableció que la transparencia y el acceso a la información son valiosos en la medida que la gente saque provecho de esas posibilidades. La tarea de abrir los datos no es nada fácil. Pero el desafío de dar voz significativa a los ciudadanos es igualmente, si no todavía más, difícil. Significa desarrollar estrategias para alcanzar grandes partes de la ciudanía, facilitar su inclusión de una manera eficaz y abrir los procesos de la toma de decisiones a la influencia de los ciudadanos. La participación permite a los miembros del público contribuir con ideas y pericia para que el gobierno pueda implementar políticas públicas con el beneficio de la información y el conocimiento que se encuentra extendido en toda la sociedad (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011).

Según esa definición de participación, la gente recibe una voz en el gobierno. Se mejoran la calidad de los planes gubernamentales, las políticas y los programas para capacitar a los ciudadanos para compartir sus ideas, opiniones y conocimientos con el gobierno. Todo con el objetivo de mejorar la toma de decisiones. La participación es el canal para que la gente pue-

da proporcionar un *feedback* e influir en como las agencias toman e implementan esas políticas (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011).

13.2.4.2 Principios de la participación de alta calidad

Según el informe del *IBM Center for the Business of Government* existen siete principios para distinguir entre actividades participativas de alto nivel y la calidad de otras actividades. Conforme a ese reporte, los convocantes de la participación pública de alta calidad deben realizar los siguientes puntos (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, pág. 15):

- Educar a los participantes: poner a disposición de los ciudadanos, información sobre temas y las opciones en cuestión, para que estos puedan articular opiniones de manera informada.
- Presentar los asuntos de una forma imparcial: ofrecer toda la información de una manera neutral para que las decisiones no sean afectadas por los proveedores de los datos, impidiendo una disputa imparcial.
- Lograr diversidad: la inclusión de un grupo de ciudadanos demográficamente bien equilibrado y consciente de la comunidad afectada por las decisiones.
- Compromiso de parte de los tomadores de decisiones: lograr que los encargados de la toma de decisiones se acoplen al proceso participativo y usen los resultados de este en su decisión final.
- Alta calidad de deliberación: asegurar un alto nivel de discusión para que todas las voces sean escuchadas.
- Demonstrar el consenso público: producir información que ponga el enfoque en las prioridades compartidas de la ciudanía.
- Sostener la participación: la participación no para con la toma de decisiones sino que se necesita de la colaboración para facilitar mecanismos de *feedback*, para monitorear y evaluar los progresos en la implementación de las políticas.

13.2.4.3 Cuatro actividades de participación pública

En la siguiente sección se explicará los cuatro tipos de actividades participativas que se pueden distinguir. Hay que mencionar que esa tipología no es la única. Sin embargo, provee una base para diferenciar entre distintas formas de participación. Originalmente, esa tipología se refiere a los planes de gobierno abierto del gobierno estadounidense. Aquí, se presenta esa misma tipología por su orientación y uso en la práctica. Sin embargo, aunque el esquema es aplicable en la práctica, su importancia teórica es limitada. El Esquema 13.2 presenta las cuatro categorías de actividades participativas.

Esquema 13.2: Cuatro actividades de participación pública

Fuente: IIE sobre la base de Lukensmeyer, Goldman y Stern (2011, pág. 17).

La participación en línea se usa para generar nuevas ideas y acercamientos a la resolución de problemas. Además, esa forma de participación pública provee acceso a los líderes de agencias, educa al público, anima la colaboración y facilita los mecanismos de feedback formales tanto como informales acerca de planes y programas políticos (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, pág. 17).

Los planes del gobierno abierto incluyen una variedad de actividades cara a cara. Ejemplos que encajan en esa categoría son audiencias públicas, mesas redondas, reuniones de la ciudad y otros foros de deliberación. Aunque la participación en línea seguramente se hará más y más importante en el futuro, todavía no alcanza la importancia y la efectividad de las formas de participación cara a cara en términos de construir consenso entre los ciudadanos (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, pág. 25).

La participación pública formal se refiere a modos de participación que ya existen en las reglas y regulaciones de agencias gubernamentales como formas de consultar al público. Normalmente se trata de actividades más tradicionales como comités concejales o participación formal en los procesos de rulemaking. Además, el gobierno abierto requiere un cambio de cultura adentro de las agencias gubernamentales que, generalmente, no están acostumbradas a incluir a la ciudanía. Ese objetivo se puede lograr por el entrenamiento de los profesionales, incentivos, nuevos puestos y unidades dentro de las agencias, la aplicación de los estándares de participación de alto nivel (como fue visto en la sección anterior) y por la evaluación y mejora de prácticas corrientes (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, págs. 27-30).

13.2.4.4 Relaciones entre la participación y la transparencia

Aunque la conexión entre la transparencia y la participación parece ser evidente, la literatura académica no explora mucho las posibles relaciones entre las dos. A veces se enfoca en la transparencia sin preguntar si más información fortalece la participación. Viceversa, la cuestión continúa si todos los participantes dentro de un proceso participativo están lo suficiente informados (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, pág. 14). Meijer et al. (2012) concluyen que una relación sinérgica entre la transparencia y la participación no puede ser asumida automaticamente. Los dos conceptos también pueden actuar independientes. De hecho, los autores

proponen tres posibles relaciones entre la participación y la transparencia que se pueden observar. Esas tres relaciones son presentadas en el Esquema 13.3.

Esquema 13.3: Tres relaciones entre la participación y la transparencia

Fuente: IIE sobre la base de Meijer et al. (2012).

El ideal acerca del gobierno abierto es la primera relación: la relación sinérgica entre transparencia y participación. La transparencia asegura el acceso del público a informaciones gubernamentales mientras los medios de participación permiten el acceso al gobierno. Existen varios patrones de refuerzo. La participación eficaz resultando en cambios de políticas solamente es posible cuando los ciudadanos saben que las decisiones se están tomando (Noveck, 2009). Al mismo tiempo, los canales y posibilidades de participar tienen la capacidad de abrir y mejorar la transparencia (Piotrowski & Borry, 2010). En ese caso es difícil decidir si la transparencia es una condición para la participación o al revés (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Pero eso tampoco es la cuestión central aquí. Lo que cuenta es que los dos elementos democráticos llevan el potencial de mejorar al otro de una manera reforzada.

En segundo lugar, existe la relación complementaria. Quiere decir que a veces es posible realizar la ciudanía activa por medios de transparencia y bajo condiciones diferentes según las formas de participación (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Las nociones actúan independientes del otro pero en formas positivas. El estado inicial del ciclo político, la participación, es más importante porque los ciudadanos quieren aportar sus propias ideas al desarrollo de las políticas respectivas. Durante la fase de la implementación, la gente vigila y evalúa el progreso mediante información abierta (Welch, 2010).

No siempre la interrelación entre la visión y la voz tiene que ser reforzado. Bajo circunstancias distintas, es posible que la transparencia y la participación se impacten de una manera negativa. La tercera noción, la de la relación socavando, captura esa influencia. Meijer et al. (2012, págs. 14-15) ilustran esa interacción con el ejemplo de la transparencia de distintos expertos: depende del grado de la transparencia, el intercambio de ideas puede ser limitado porque los expertos temen que sus posiciones puedan provocar reacciones negativas.

Es importante notar que existen circunstancias donde la interrelación entre participación y transparencia no es sinérgica pero sí complementaria, o hasta socavando. Hoy en día, el discurso se enfoca en la relación reforzándolo. Por eso es imperativo tener las otras dos relaciones en cuenta – especialmente la última necesita una inspección minuciosa para evitar efectos negativos en el desarrollo de políticas hacia la apertura de los canales y medios de

participación y de la transparencia a fin de establecer el gobierno abierto (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012).

En la nueva época de las tecnologías de comunicación, el gobierno debe concebirse como una plataforma de democracia participativa. Sus características son la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la colaboración entre el gobierno y los ciudadanos por medio de las tecnologías de información y también una *classe politique* que establece una confianza hacia los funcionarios que actúan de forma responsable y con ética pública (Mariñez Navarro, 2013, pág. 108).

13.2.5 Colaboración

13.2.5.1 Definición

Según Llinares (2010), internet ha cambiado las formas de relación, la manera de comunicarnos y los mecanismos de influencia. Esos procesos han llevado a la humanidad hacia una nueva revolución que no solamente afecta a las formas de producción sino también penetra en muchos aspectos a nivel social. Según el autor, eso no va a dejar a la política sin tocar. Un elemento clave que forma parte de ese gran cambio en las formas de gestionar los intereses públicos es la colaboración.

La colaboración mejora la efectividad del gobierno, por medio de diferentes actividades se pretende animar asociaciones y cooperación dentro del gobierno, a través de los diferentes niveles del gobierno y la sociedad civil, empresas y otras instituciones privadas (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, pág. 11).

Es cierto que el borde entre la participación y la colaboración parece borroso a veces. Especialmente cuando actividades participativas incluyen empleados del gobierno o cuando ciudadanos trabajan juntos para desarrollar soluciones colaborativas para solucionar problemas (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011).

13.2.5.2 La colaboración en el modelo gobierno abierto

La historia muestra que sin la colaboración de todos, los asuntos públicos no pueden ser concebidos. Tradicionalmente, la colaboración entre los ciudadanos ha funcionado a través de mecanismos diferentes – unos espontáneos, otros cooptados (Mariñez Navarro, 2013, pág. 311). Hay que ofrecerles a los ciudadanos la posibilidad de compartir lo que saben y lo que cada uno puede contribuir al interés y el bien de los demás por medio de la colaboración. Eso puede crear soluciones y valor en donde la gente realmente ve la necesidad y la posibilidad de aportaciones (Llinares, 2010; Mariñez Navarro, 2013). Llinares (2010, págs. 52-72) propone 10 claves que se debe tener en cuenta para entender los cambios hacia un entorno colaborativo2.

La colaboración representa una posibilidad potencial para llegar a un gobierno más eficaz y legítimo. Según Cusba (2012 en Mariñez Navarro, 2013) el gobierno no deja de ser el núcleo de la toma de decisiones pero él se puede beneficiar de contribuciones que funcionen fuera de él. Adicionalmente, esas contribuciones no deben ser limitadas a los ciudadanos y la socie-

[2] Para una comprensión más profunda se propone leer el texto original indicado en la bibliografía.

dad civil, sino también los representantes de la economía necesitan formar parte en la búsqueda de soluciones políticas (Herzberg, 2013).

13.2.5.3 Diferencia entre deliberación y colaboración

En ese punto es importante distinguir entre prácticas deliberativas y colaborativas. Aunque relacionadas, las dos siguen siendo nociones distintas. La deliberación se enfoca en la discusión entre los ciudadanos sobre las políticas públicas – facilitada por la posibilidad de comunicarse incluso a largas distancias. Mientras que la deliberación mide la calidad de una democracia sobre la base de la uniformidad procesal e igualdad de *inputs*, la colaboración se enfoca en la efectividad de la toma de decisiones y los *outputs*. La deliberación requiere una agenda para una discusión ordenada y la colaboración solicita la división de un problema en varias partes, las cuales pueden ser asignados a miembros del público y de la administración (Noveck, 2010, pág. 62). Pero, según Noveck (2010), los experimentos deliberativos que se han realizados sobre la base de la comunicación – como *deliberative* polls, asambleas de barrios o paneles de ciudadanos – han sido fútiles.

Mientras la colaboración es un medio para un fin, el consenso que se quiere establecer por la deliberación es un fin en sí mismo. Eso implica que la colaboración ocurre durante el proceso de la toma de decisiones creando una multitud de oportunidades para mejorar la calidad de la toma de decisiones dentro del gobierno y fortalecer una cultura de participación. Aunque la colaboración también se enfoque en medios de participación, no se engrana en la participación por su propio bien sino para desarrollar e implementar soluciones específicas. En contrario a la igualdad de la participación de las masas – que se considera democrática porque todos participan de la misma manera – la teoría atrás de la democracia colaborativa dice que la habilidad de auto seleccionar en que arena uno quiere participar es lo que hace esa forma igualitaria (Noveck, 2010, págs. 62-65).

13.2.5.4 Colaboración en la práctica

Entonces, ¿qué son las practicas concretas de una democracia colaborativa y abierta? Noveck (2010) usa el ejemplo de la construcción de un puente para ilustrar una posible estrategia colaborativa. La administración establece el proceso y usa el *framing* (encuadre) de las preguntas a realizar para recibir información dirigida de parte de los usuarios (p. ej. camioneros o conductores), de los ingenieros o de entusiastas informadas. El público puede contribuir con datos, pruebas y evidencia para analizarlos y formar parte de la edición, redacción e implementación de las políticas. También es posible alentar a empresas privadas, ONG o individuos para desarrollar sus propias estrategias para financiar y mantener la obra. Los ciudadanos ya no hablan sobre el proceso de manera deliberativa, sino se convierten en el proceso.

Obviamente, hoy en día ya existe una arquitectura de participación que involucra corporaciones, cabilderos, ONG, *think tanks*, científicos, expertos y otros participantes en grupos deliberativos que asesoran a los oficiales. Lo que hace falta son canales para hacer al gobierno sensible al público; así como es sensible a los intereses de las empresas y poderosos grupos de intereses. Las estrategias actuales de involucración de los ciudadanos sufren de una influencia política excesiva y normalmente no pasan hasta el final de la elaboración de la política. Según Noveck (2010), la cultura de cabilderos es atrincherada y produce fracaso tras fracaso.

¿Pero que evitará que pase lo mismo con el nuevo concepto de la colaboración? La idea detrás de la democracia colaborativa es hacer proliferar muchas oportunidades pequeñas y distintas para la apertura. Muchas decisiones que se toman en gobiernos de todo el mundo podrían ser mejores si la tecnología fuera usada para abrir la arena a unas decenas de exper-

tos y entusiastas. El objetivo es facilitar la colaboración y participación entre y para esos individuos apasionados y motivados, también para que encuentren la forma y el área en la que quieran implicarse (Noveck, 2010, pág. 66).

Al final, el gobierno sigue en el centro de la toma de decisiones como el árbitro neutral que sirve al interés del público. Pero con las formas de colaboración, las administraciones pueden beneficiar de las contribuciones de los ciudadanos informados. Según Nye (2008), la forma de liderazgo ha cambiado en el mundo interdependiente y globalizado. En la época de sociedades basadas en la información, las redes remplacen a las jerarquías. Los líderes no se encuentren más en la cabeza de una empresa o de un gobierno, sino en el centro de un círculo. Nye usa los términos *shared and distributed leadership*. La colaboración lleva un gran potencial en forma de más efectividad del gobierno. Eso implica una mejor toma de decisiones y una resolución de problemas más activa la cual estimula crecimiento económica y social (Noveck, 2010, págs. 67-68).

Cuadro 13.1: Ejemplos exitosos para la participación y la colaboración ciudanía en el sector público

Área	Página web
Sistemas de feedback y recomendación	FixMyStreet.com
	Patientopinion.org.uk
Planeación urbana	FutureMelbourne.com.au
	Unifiedneworleansplan.com
Exanimación de patentes	Peer-to-Patent.org
	PatentFizz, IP.Com o Patent Debate
Reuniones de la ciudad en el siglo XXI	AmericaSpeaks.org
	MoveOn.org
	deliberative-democracy.net
	calhealthreform.org
	californiaspeaks.org
	democracylab.org
	european-citizensconsultations.eu
Observación política	govtrack.us
	data.gov

Fuente: IIE sobre la base de Hilger y Ihl (2010, 81).

13.2.6 Justificación del gobierno abierto

Queda la pregunta de la justificación a la idea del gobierno abierto. ¿Por qué es algo que vale la pena perseguir? El problema es que el concepto del gobierno abierto es filosófico, casi ideológico. El valor no se puede estimar tan fácilmente, porque se mide a través de la mejor calidad de vida de los ciudadanos (Nemirovsci, 2010).

Un argumento reconocido en la literatura es que el gobierno abierto tiene el potencial de fortalecer la confianza en el funcionamiento de la democracia. Existen dos tipos generales de impactos: el primero considera la mayor eficiencia de las administraciones públicas y la mejora en la provisión de bienes y servicios públicos lo que es “fundamental para reactivar la con-

fianza ciudadana en el funcionamiento de las instituciones de la democracia y representantes" (Medina, 2010, pág. 215). El segundo vinculado con la apertura y la transparencia del proceso político. La herramienta de las posibilidades participativas resulta en una mayor aproximación al ideal del gobierno del pueblo. La involucración activa en los temas que conciernen a toda la ciudanía fortalece los ideales de la democracia (Medina, 2010).

Además, como ya hemos visto en el apartado anterior, la apertura de un sistema resulta en un aporte de vistas adicionales lo que tiene un impacto positivo de la capacidad en la resolución de problemas (Surowiecki, 2004). Según Noveck (2010), los gobiernos están habilitando *single points of failure* cuando están concentrando el poder de la toma de decisiones en las manos de unos pocos – sean los legisladores, representantes o funcionarios del poder ejecutivo. Se supone que solamente los profesionales tienen las capacidades y los recursos para tomar buenas decisiones. Pero Tetlock (2005) observa que eso no es verdad, no existe el monopolio de información o conocimiento profesional para los políticos. Eso quiere decir que el estado profesional tiene mucho menos efecto en la calidad de las decisiones que se espera. Es decir que depende de poca gente para la toma de decisiones no es la mejor opción. En las palabras de Page (2007): "*Diversity trumps ability*." En conclusión, debe ser bueno abrir los canales de la política en una forma más inclusiva. El gobierno abierto no solamente reconoce esas preocupaciones, sino también las hace suyas para la aplicación de los conceptos de participación y colaboración sobre la base de la transparencia.

13.2.7 Requerimientos de gobierno abierto

13.2.7.1 Tecnología e innovación

En la etapa inicial de internet, los recursos computacionales eran tan caros que la construcción de grandes páginas web era limitada a organizaciones o instituciones con grandes posibilidades financieras. En consecuencia, el gobierno se hizo casi el único proveedor de información cívica. Además, la selección de los datos para la publicación quedaba en las manos de los oficiales encargados. Hoy en día, la situación es muy distinta. Los instrumentos para desarrollar páginas web son más flexibles, más baratos y más poderosos que en aquel tiempo. Esa evolución abrió internet a organizaciones de voluntarios como a individuos motivados, expandiendo el alcance institucional. Ese proceso que sigue pasando es un requerimiento fundamental para la efectividad del gobierno abierto. Pero no solo eso, si no también es legítimo suponer que en cualquier momento que el gobierno, o cualquier otra entidad, publican datos en línea, alguien en algún lugar va usar esos datos para producir algo innovador y valioso. Organizaciones no estatales, servicios públicos, trabajo de voluntarios y empresarios tienen incentivos de varias formas para explorar y avanzar de manera innovadora para proveer y presentar datos (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012; Robinson, Yu, & Felten, 2010).

Mano a mano con las nuevas tecnologías viene la necesidad de un compromiso del lado del gobierno para proporcionar la infraestructura de base para el desarrollo digital. Un ejemplo concreto es la extensión y el acceso a internet. Hay que considerar la banda ancha como un derecho humano – no solamente en las ciudades y las regiones urbanas, sino también en la periferia (Nemirovsci, 2010, págs. 95, 100).

13.2.7.2 Apertura de datos

En ese aspecto, es importante que todos los datos sean publicados (con pocas excepciones), o por lo menos disponibles dentro un tiempo razonable, gratis, abierto y usables. Así, el gobierno les facilita a los ciudadanos el acceso para poder implementar sus propias ideas de cómo conectarse mejor con su gobierno (Robinson, Yu, & Felten, 2010). Además, subir los

datos en línea ofrece una forma más eficiente y más barata en lugar de guardar las informaciones en archivos análogos. Sin embargo, existen varios incentivos contra la publicación abierta y gratis. Schrier (2010, pág. 307) identifica siete razones generales para los gobiernos para dejar sus datos encerrados. En ese caso, la publicación de esos datos puede resultar por ejemplo por ataques de hackers y de *whistleblowers*. Se trata de transparencia involuntaria de la punta de vista del gobierno. Los actores son individuales u organizaciones que busquen la transparencia total – p. ej. WikiLeaks.org entre otros (Brito, 2010). Esas siete preocupaciones son ilustradas en el Esquema 13.4.

Esquema 13.4 Siete razones para no abrir datos

Fuente: IIE sobre la base de Schrier (2010, pág. 307).

Sin entrar en demasiados detalles, hay que mencionar unas ideas generales detrás de los obstáculos mencionados en el esquema. Obviamente existen datos que legalmente o por el posible uso criminal no se puede publicar (informaciones privadas, historiales médicos, historiales criminales, etc.). Aparte de eso, hay información que hay que salvaguardar (p. ej. infraestructura clave y planes para su protección). No se comparte esa información para proteger la seguridad nacional. Normalmente, esas restricciones son aceptadas por el público y parecen lógicas. Muchos datos continúan en forma no digitalizada, por ejemplo información en mapas sobre las ubicaciones de tipos de infraestructura o fotografías, pero los datos más importantes ya han sido transformados en archivos digitales. Con el paso del tiempo, esa información que sigue en medios antiguos se hará siempre menos relevante. Relacionado a los medios antiguos es el hecho que a veces los datos, aunque ya estén digitalizados, siguen en bases de datos que ya no están en uso y por cuales el acceso está restringido. Así resulta muy difícil extraer esos datos y ponerlos en uso (Schrier, 2010).

También existe información que, sin tomar en cuenta las restricciones legales, su exposición es éticamente problemática. La publicación de direcciones de correos electrónicos puede resultar en un uso indebido (p. ej. para mandar anuncios y otros usos comerciales). La apertura pública de esos datos entre agencias gubernamentales, y también entre agencias y actores privados dará lugar a la creación de bases de datos con una enorme cantidad de informaciones con la habilidad de correlacionar entre ellos (p. ej. la licencia de conducir, multas de esta-

cionamiento, uso de electricidad y agua, tipo de auto, impuestos, etc.). Además, se puede correlacionar esas infamaciones personales con los *browsing habits* y actividades en las redes sociales. Aunque, hoy en día son prácticas usuales, hay que plantear la pregunta sobre la ética de esas acciones (Schrier, 2010).

Al final queda una cuestión práctica de los costos. A veces simplemente no vale exponer los datos porque los costos superan los beneficios proyectados. Finalmente, los contribuyentes pagan la publicación de datos gubernamentales. Hay que tomar en cuenta sus intereses cuando se toma la decisión de si o no publicar los datos. Obviamente, sin estándares precisamente definidos, sigue siendo una decisión subjetiva que puede ser corrompida por incentivos desleales (Schrier, 2010).

13.2.7.3 ¿La apertura de datos como solución global?

La apertura de datos, facilitado por las nuevas tecnologías e innovaciones requiere dos asunciones: primero, que el gobierno esté listo para un proceso de apertura que considera visiones opuestas a la suya como algo beneficioso y quiere construir un ambiente acogedor a contribuciones constructivas. Seguidamente, el gobierno tiene que renunciar por los menos a una parte de su control, así transformando el sector público de un sistema tradicionalmente cerrado a un sistema abierto.

Sin duda la apertura de datos tiene muchos aspectos positivos – políticamente, socialmente, económicamente y operacionalmente. Sin embargo, hay que clarificar unos mitos de *open data* (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012)*:*

- La publicación de datos no automáticamente pierde beneficios, el uso los crea: los datos no tienen un valor intrínseco; solamente el uso de los datos. La capacitación del uso, entonces, es tan importante como la publicación. Eso incluye formatos fáciles para usar.
- Toda la información debe ser publicada sin ningún tipo de restricciones: hay que tomar en cuenta si los datos deben ser publicados y cuándo. Eso depende de la legislatura de cada entidad gubernamental, los recursos necesarios, riesgo de potenciales usos indebidos, la calidad de los datos y los beneficios potenciales.
- Todos los usuarios de los datos disponen de los recursos, del conocimiento y las capacidades para trabajar y usarlos adecuadamente: en realidad, el análisis de muchas bases de datos requieren conocimientos profundos de estadística y diferentes tipos de relaciones causales, la adquisición de los cuales requiere inversiones caras.
- *Open data* resultará en *Open government*: es cierto que la apertura de datos resulta en más transparencia. Pero como nos han enseñado Herzberg (2013) y Meijer et al. (2012), también se necesita participación y colaboración. Además, más disponibilidad de información podría resultar en menos comprensión, más confusión y, entonces, menos confianza (Strathern, 2000).

En conclusión se puede decir que el gobierno abierto requiere mucho más que solamente la apertura y la publicación de grandes archivos de datos. Más que nada, se requiere un cambio hacia una cultura política que favorezca el gobierno abierto. Bajo esas circunstancias, la institucionalización e implementación de instrumentos por el uso de los datos de una manera teleológica y eficaz. Conjuntamente, no se pueden ignorar los efectos negativos que *open data* podría provocar. Hay que tomar esas cuestiones en serio e instalar medidas para rebatirlas (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012).

Los datos abiertos tienen el sentido, en concordancia con la idea general democrática, de habilitar a los ciudadanos de controlar las actividades del gobierno. Desafortunadamente, el discurso actual produce políticas y plataformas que son particularmente sensitivos a los errores de los gobiernos y no en sus logros y éxitos. En ese sentido, es importante que existan canales más elaborados para proveer a la administración no solamente con un *feedback* negativo, en el caso del fracaso de su parte (rendición de cuentas), sino también para registrar cuando las políticas protegen los intereses de los ciudadanos y resuelve problemas rápidamente, eficiente y justamente (Fung & Weil, 2010, pág. 107).

13.2.8 Gobierno abierto o sociedad abierta

Como se ha explicado en una parte anterior, un problema del enfoque en la transparencia es que solamente considera la rendición de cuentas gubernamental y deja a las empresas privadas y organizaciones no gubernamentales en la oscuridad, fuera de la atención del público. Con eso en mente, Fung y Weil (2010, págs. 106-107) proponen no solamente un cambio con respeto al gobierno, sino también a la sociedad: un movimiento hacia *open society*, en lo cual todas las organizaciones se comporten de una manera más responsable socialmente.

Pero si el objetivo principal debería ser el gobierno abierto o la sociedad abierta depende mucho de la situación en la que se encuentra cada país. Hay que evaluar los hechos sociales y definir dónde se encuentran los riesgos y peligros en cada sociedad. En sistemas sociales donde el gobierno constituye la fuerza más poderosa, donde no existen mecanismos de rendición de cuenta y donde otras organizaciones son relativamente inocuas, abrir un gobierno debe ser priorizado. Ejemplos son China o Irán, en donde los elementos democráticos se interpretan de manera diferente. En naciones más desarrolladas, el bienestar de los ciudadanos no solamente depende del gobierno – aunque también es la fuerza más potente –, sino también de las acciones de grandes organizaciones del sector privado, como bancos, corporaciones o industrias manufactureras. En esos casos, lo que se espera del gobierno abierto, también se debe esperar de esos actores no gubernamentales (Fung & Weil, 2010, pág. 109).

Al contrario del movimiento del gobierno abierto no existe un esfuerzo enfocado y organizado por la sociedad abierta. Además, similar al gobierno abierto, existen muchos incentivos de parte del sector privado y no gubernamental para luchar contra más transparencia por su parte. El acceso a sus datos puede hacerles daño a ellos, causarles demora o ilumina su mala conducta hacia la sociedad, el medio ambiente o individuos. Esos actores usan sus influencias políticas para oponer el avance de una nueva legislatura más abierta. Conjuntamente, los intereses y beneficios de la *open society* para el ciudadano son mucho más difusos, en comparación a los intereses de las empresas, lo que hace una organización efectiva de ellos muy difícil (Fung & Weil, 2010, págs. 110-111).

13.3 Situación actual acerca del gobierno abierto

En el apartado anterior el enfoque estaba en el fondo teórico. Se abordó las dimensiones diferentes que constituyen el gobierno abierto, se habló sobre la transparencia, la participación y la colaboración – las ventajas, problemas y desafíos que van mano a mano con la realización e implementación de un gobierno abierto. Además, la tecnología y los datos abiertos formaron parte de la exposición teórica.

El siguiente apartado explora la situación y el avance del gobierno abierto en el mundo, en Latinoamérica y en Argentina especial. Para este fin, se usarán diferentes índices con enfo-

ques distintos. Esa comparación exploradora sirve para luego poder distinguir entre buenos y malos ejemplos de los distintos países y saber dónde buscar las buenas prácticas.

13.3.1 Situación global

Para analizar la situación global acerca del gobierno abierto se ofrece echar un vistazo al *World Justice Project (WJP) Open Government Index*. Este índice mide la apertura de los gobiernos de una manera comparativa, tomando en cuenta la percepción de los ciudadanos y expertos dentro de los países. El *WJP Open Government Index* evalúa las cuatro dimensiones siguientes:

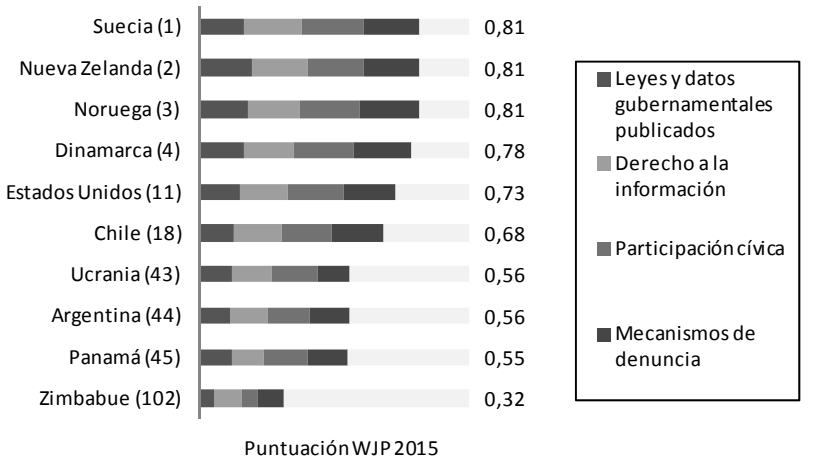
1. Leyes y datos gubernamentales publicados (*publicized laws and government data*)
2. Derecho a la información (*right to information*)
3. Participación cívica (*civic participation*)
4. Mecanismos de denuncia (*complaint mechanisms*)

El objetivo de esas dimensiones es captar cómo el público percibe el nivel de apertura en sus interacciones corrientes con su gobierno y sus representantes. Para el índice del año 2015, la base para calcular la puntuación es el *General Population Poll (GPP)* y los *Qualified Respondents Questionnaires (QRQs)*. El GPP toma una muestra de 1.000 personas en cada uno de los 102 países bajo observación. Las encuestas se realizan en las tres aéreas urbanas más grandes de cada país. Los QRQs incluyen un total de 2.500 expertos para el año 2015. El número de expertos interrogado en cada país no es igual. Las dos encuestas son igualmente ponderadas. Se normaliza los resultados de cada cuestionario para llegar a una escala de 0 (cero apertura) a 1 (apertura total) (WJP Open Government Index™, 2015).

Aunque el índice no es perfecto, tiene muchas ventajas para un análisis exploratorio – sirve bien para tener una idea general de en qué países y regiones del mundo el índice evalúa bien. Además, es el único índice que trata de capturar específicamente la idea del gobierno abierto, aunque su definición es un poco distinta a la que se propone aquí. Otro punto positivo es que la percepción del gobierno del punto de vista de los ciudadanos está en el centro de atención – no solamente la impresión de pocos expertos. Por otra parte, aunque las dimensiones son buenas para comparar, no son lo suficientemente específicas para establecer causación. Además, en unos países los resultados de los QRQs son muy subjetivos por la falta de una alta cantidad y calidad de expertos. También, la repetitividad está restringida a las tres regiones en donde se implementó el GPP, así, no se puede hacer inferencias por todo el país (WJP Open Government Index™, 2015).

El grafico Gráfico 13.1 muestra una selección de los países que son de relevancia por el análisis en este capítulo. Se nota que los países en la cabeza de la lista pertenecen al norte de Europa, aparte de Nueva Zelanda. Según el índice, Chile dispone del gobierno más abierto en Latinoamérica (los rangos de cada país están entre paréntesis). Argentina está situada en el intermedio de la clasificación, rodeada por Ucrania y Panamá. En el último rango se encuentra Zimbabue como el país menos abierto. El margen de los puntos es entre 0,32 y 0,81. Así, ninguno de los países alcanza el máximo de puntos teóricamente posible. Además, hay que tomar nota de que no todos los países están incluidos en ese índice. Las dos regiones más grandes dejadas fuera de la evaluación son la mayor parte de África y la Península arábiga.

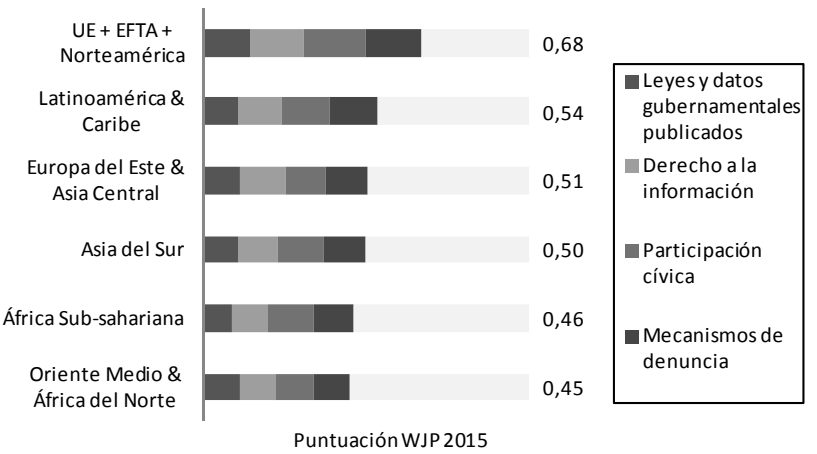
Gráfico 13.1: Comparación global de los países



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

En el Gráfico 13.2 se ve como las regiones del mundo ejercen el gobierno abierto. Los líderes claros son los estados UE, EFTA y de Norteamérica, con los países latinoamericanos y del Caribe en el segundo rango. Sin embargo, la diferencia entre los líderes, con un promedio de 0,68 puntos, y Latinoamérica, con 0,54 puntos, es, con 0,14 puntos, más grande que la diferencia entre Latinoamérica y Oriente Medio y África del Norte en el último rango con 0,45 puntos. Así, la diferencia entre las regiones realmente no es tan grande pero al mismo tiempo, la varianza adentro de los grupos es muy grande.

Gráfico 13.2: Comparación global según las regiones

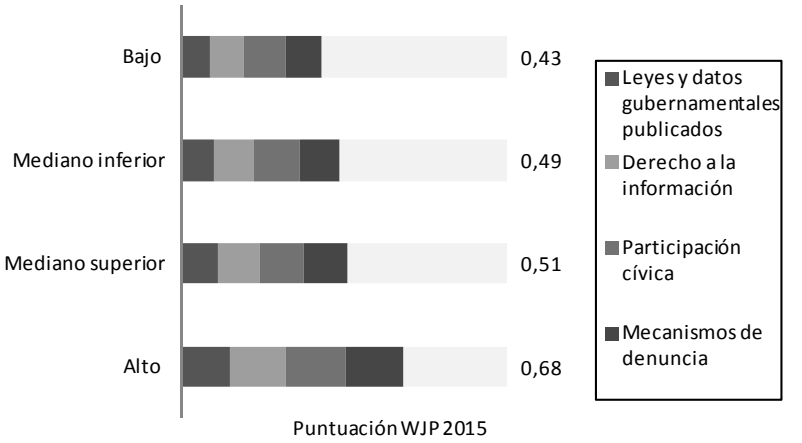


Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

Cuando se divide los países por el nivel de ingreso, destacan las economías más poderosas también como los gobiernos más abiertos, según el *Open Government Index 2015*. Obviamente existe una correlación muy alta entre la región y el nivel de ingreso de cada país. Los países de la Unión Europea (UE), Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA) y norteamericanos también son los países con el nivel de ingreso más alto. Mientras países con un PBI per cápita

más alto en general parecen ser más abiertos, no se puede argumentar que existe una causalidad entre los dos hechos sobre la base de esa correlación.

Gráfico 13.3: Comparación global según el nivel de ingresos

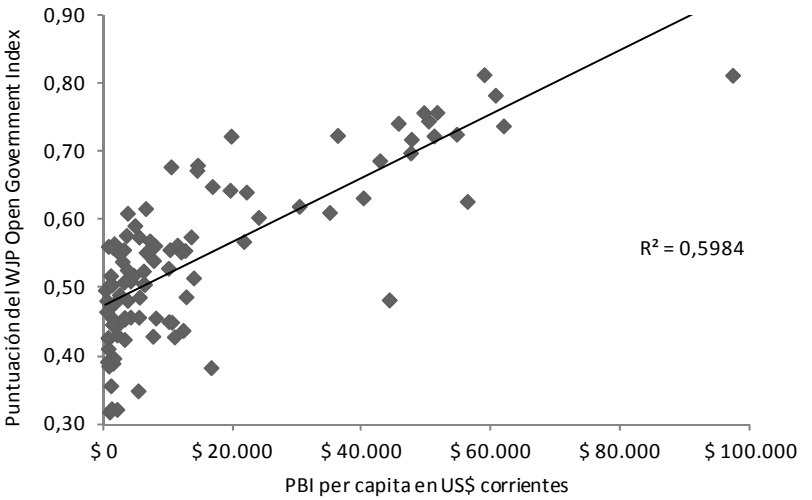


Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

Además, como se puede ver en el Gráfico 13.4, un ingreso más alto no necesariamente tiene que resultar en un gobierno más abierto. Los Emiratos Unidos Árabes tienen un PBI más alto que el Reino Unido. Sin embargo, su grado de apertura es más bajo. Al mismo tiempo, un país como Sudáfrica, con un PBI bastante bajo, se encuentra en el mismo nivel que España e Italia. Así, es posible que países con el PBI más bajo superen a países más poderosos y más desarrollados económicamente (WJP Open Government Index™, 2015). Especialmente nótese grandes diferencias en el puntaje del gobierno abierto con los países con un PBI hasta US$14.000. Al mismo tiempo, en un modelo linear el PBI puede explicar casi un 60% de la varianza en los puntos en el *Open Government Index* de cada país.

Sin embargo, la tendencia general puede ser explicada con la teoría del posmaterialismo de Ronald Ingelhart (1997) que argumenta que una sociedad materialista con un nivel alto de seguridad física y psíquica va avanzar a una sociedad posmaterialista. Ese proceso resulta en un cambio de necesidades. En una sociedad posmaterialistica ya no se enfoca tanto en las necesidades primarias y existencialistas, sino se desarrollan visiones culturales, sociales e intelectuales. Aunque esa teoría no puede explicar por qué existen gobiernos relativamente abiertos en países donde las necesidades en los primeros niveles de la pirámide de Maslow no están satisfechas, nos puede dar una indicación de por qué países más desarrollados, en general, son más abiertos: porque la situación económica permita a los ciudadanos de seguir ideas y visiones posmaterialistas.

Gráfico 13.4: Correlación entre puntuación del WJP Open Government Index y PBI

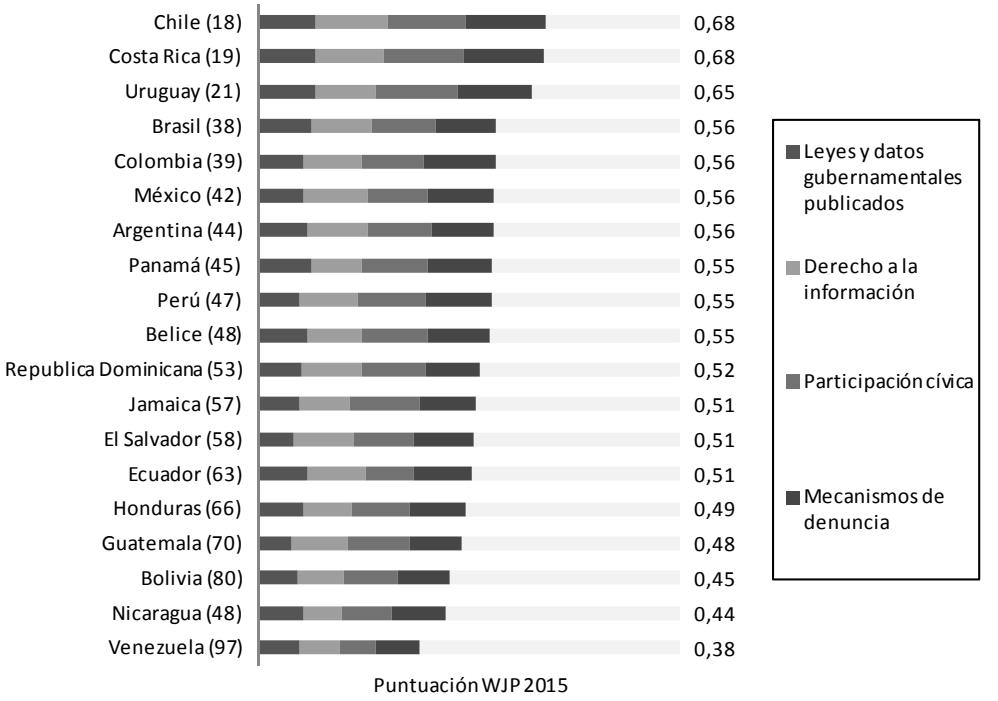


Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015 y World Development Indicators.

13.3.2 Situación en Latinoamérica

Ahora se compara la situación de los gobiernos latinoamericanos. Como ya se había establecido, existe una gran varianza entre los diferentes países. Hay ejecutantes de muy alto nivel como Chile, Costa Rica y Uruguay. Pero también casos que se encuentren en los últimos rangos del índice como Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Así, no es posible ver y analizar la región como entidad homogénea, sino hay que tomar en cuenta la gran variedad de sistemas y clases de gobiernos con diferentes niveles de apertura según el *Open Government Index*. El Gráfico 13.5 presenta todos los países latinoamericanos en una visión conjunta con la puntuación y sus rangos en paréntesis.

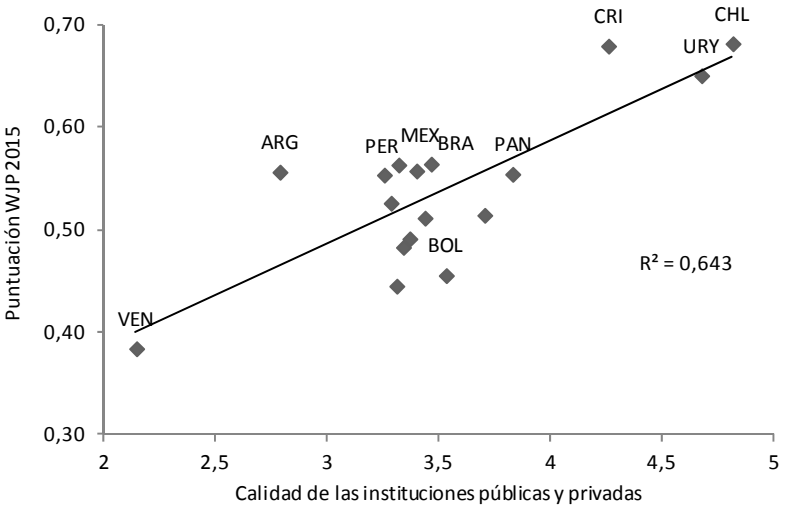
Gráfico 13.5: Comparación regional de los países latinoamericanos



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

En este punto, se presentan dos correlaciones entre los elementos que el *WEF Competitiveness Index* considera importante para la competitividad y el desarrollo económico y el puntaje en el *WJP Open Government Index*. Primero se analiza la relación entre la calidad de las instituciones públicas y privadas según el *WEF Competitiveness Index* y el grado de apertura según el *WJP Open Government Index*. El coeficiente de correlación de Pearson entre un gobierno abierto e instituciones privadas y públicas cuenta 0,80 que indica una alta relación lineal entre las dos variables. Además, un modelo lineal explica el 64,3% de la varianza. El Gráfico 13.6 ilustra eso. Sin embargo, aunque existe esa correlación, en este momento no es suficiente prueba para inferir causalidad. Tampoco es posible establecer la dirección de la relación: ¿son las instituciones de alta calidad las que forman la base para un gobierno abierto o existe causalidad inversa? Es decir, otros elementos de gobiernos abiertos – por ejemplo la transparencia o la colaboración entre los sectores privados y públicos – causan un nivel más alto dentro de las instituciones.

Gráfico 13.6: Calidad de las instituciones y puntuación WJP



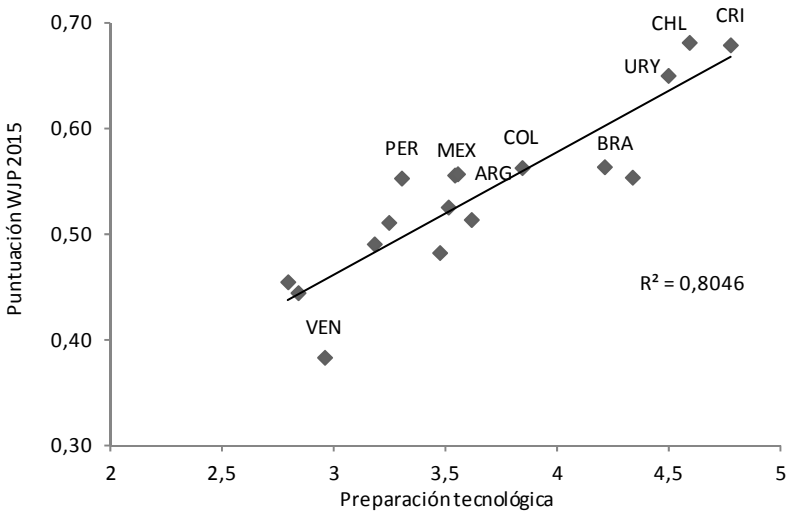
Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015 y WEF Competitiveness Index.

La otra relación interesante es entre la preparación tecnológica y el grado de apertura del gobierno(Gráfico 13.7). Como ha sido explicado en la parte teórica, los avances tecnológicos forman un elemento fundamental para la apertura del gobierno. Pero todos esos avances suelen ser inútiles si la infraestructura no se encuentra en un nivel adecuado. Esa preparación tecnológica que captura el *WEF Competitiveness Index* con la variable *technological readiness.* La relación positive entre esa variable y el *WJP Open Government Index*entonces no es muy sorprendente. Sin embargo, con un coeficiente de correlación de Pearson en 0,90 y un R^2 de 0,80, la relación lineal positiva es extremamente alta; además, el modelo lineal explica más del 80% de la variabilidad sistemática.

En comparación con el resto del mundo (coeficiente de correlación de Pearson=0,84), la correlación de la preparación tecnológica y el grado de la apertura es más alto en Latinoamérica. Ni en los países EU, EFTA y Norteamérica (coeficiente de correlación de Pearson=0,89) se encuentra una relación tan pronunciada.

Aunque sigue el mismo problema de la falta de prueba de causalidad y persiste la posibilidad de causalidad inversa, la teoría indica que la infraestructura tecnológica tiene que ser un precursor del gobierno abierto para que los efectos positivos de la apertura de datos – innovaciones y nuevas tecnologías accesibles para todos– puedan desarrollarse sin límites. La existencia de un gobierno abierto, según la definición que se usa aquí, sin una infraestructura y preparación tecnología adecuada parece casi imposible desde el punto de vista teórico.

Gráfico 13.7: Preparación tecnológica y puntuación WJP



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015 y WEF Competitiveness Index.

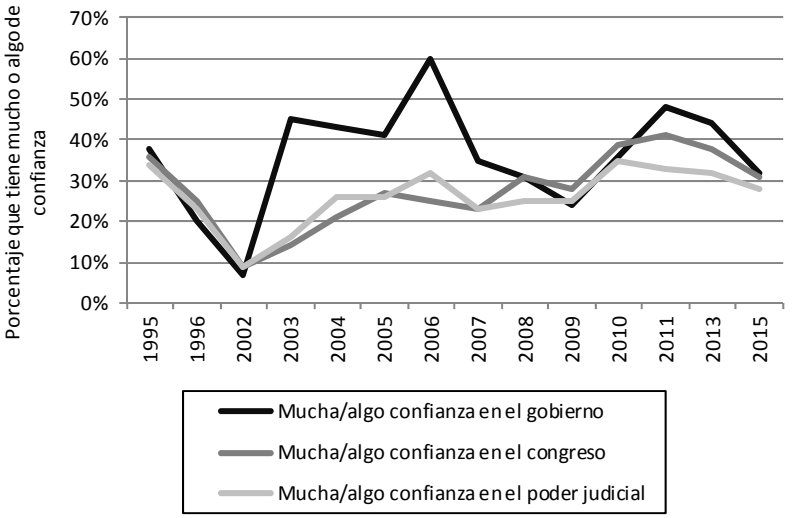
13.3.3 Situación en Argentina

Después de hacernos una idea de la situación del gobierno abierto en el mundo y en Latinoamérica, en el próximo apartado se analizará la situación específica de Argentina. En una primera parte se echa un vistazo más general sobre la situación en Argentina acerca de la confianza en las instituciones, en la percepción de la democracia del punto de vista de los ciudadanos y la opinión sobre el rol que tienen las redes sociales en la participación política. En una segunda parte se analiza en más detalle los resultados con que se han encontrado los investigadores del WJP. Específicamente, se encontrarán diferencias entre las tres regiones urbanas – Buenos Aires, Córdoba y Rosario – que han sido investigadas en Argentina.

El crecimiento de la confianza en el gobierno es uno de los resultados al que un gobierno abierto aspira. La ausencia de secretos y de corrupción, eficiencia en la administración pública y en la toma de decisiones y un alto grado de transparencia son el fundamento sobre el que se puede construir el edificio de la confianza (Koelkebeck, 2010). Como uno puede ver en el Gráfico 13.8, la confianza en el gobierno, en el congreso y también en el poder judicial en Argentina se encuentra en un nivel relativamente bajo. En el 2006, la confianza en el gobierno llegó a un máximo. El 60% de los encuestados tenían mucha o algo de confianza en el gobierno argentino. Desafortunadamente, ese clímax no duraría y así, hoy en día, la confianza en las tres instituciones principales de una democracia sana se encuentra todas más o menos en un nivel de 30%. La conclusión es que más de la mitad de la ciudanía no confía en las instituciones principales del estado.

Esa situación justifica el avance de la idea del gobierno abierto. Obviamente, medidas directas contra la corrupción y la mala conducta de oficiales, sirven para aumentar y restablecer la confianza. Pero solo el gobierno abierto en su totalidad logra una estabilidad y confianza sostenible en todas las instituciones estatales.

Gráfico 13.8: Confianza en las instituciones en Argentina



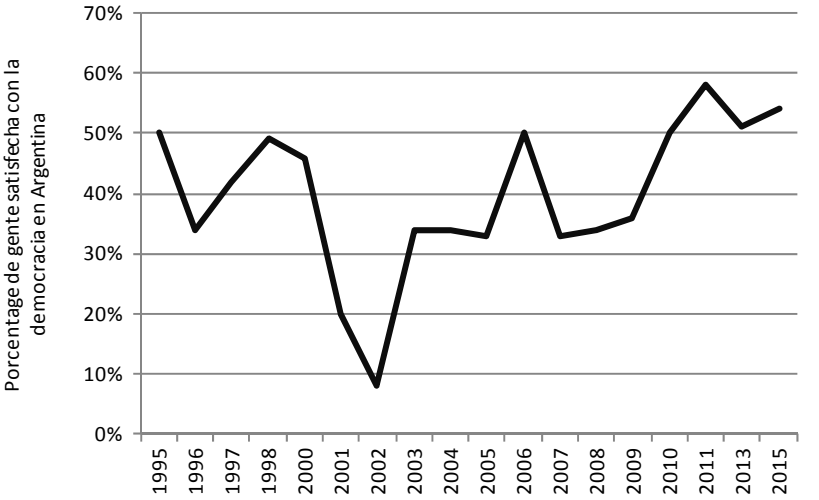
Fuente: IIE sobre la base de Latinobarómetro 2015.

De la mano con la baja confianza en las instituciones públicas viene una satisfacción baja con el sistema democrático en Argentina (Gráfico 13.9). Los dos indicadores llegan a un punto mínimo en los años 2001/2002 con la crisis económica, social y política. Pero la declinación ya había empezado en los noventas. En el caso de la satisfacción con la democracia, los años 1998/1999 marcaron el primer descenso grave, probablemente causado por la recesión económica. A partir de entonces, el porcentaje de gente satisfecha con la democracia ha crecido, mientras tuvo una recuperación pequeña la confianza en las instituciones, que está nuevamente declinando.

En el 2015, un 54% de los argentinos están satisfechos con la democracia en su país. Aunque ese número es significativamente más alto que la confianza en las instituciones, se encuentra en un nivel mucho más bajo en comparación con otros países – p.ej. Uruguay, en donde un 70% está muy o más bien satisfecho con la democracia. Sin embargo, un 83,9% de los encuestados está de acuerdo en que aunque la democracia tiene problemas es el mejor sistema de gobierno (Latinobarómetro, 2015).

Esa paradoja entre aceptación del sistema democrático generalizado, mientras la gente está por grandes partes insatisfecha con el estado de la democracia indica un deseo por un cambio en la ejecución y aplicación de la democracia en Argentina. Otra vez, la solución puede estar en la idea y los principios del gobierno abierto.

Gráfico 13.9: Satisfacción con la democracia en Argentina

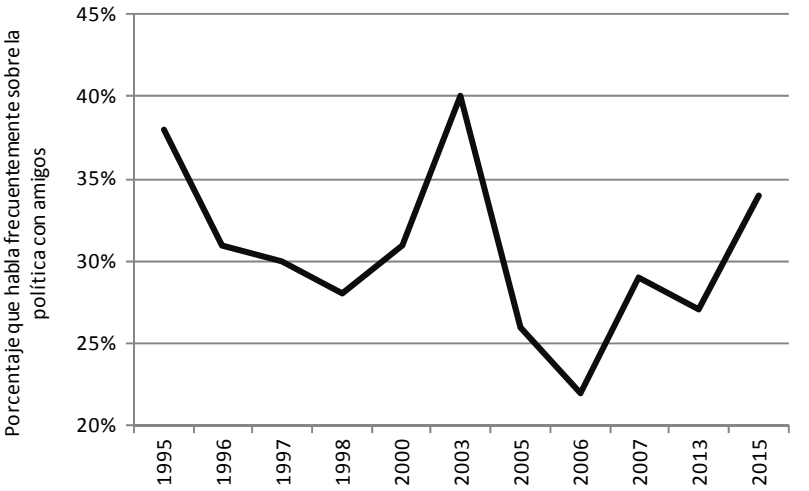


Fuente: IIE sobre la base de Latinobarómetro 2015.

Para que el gobierno abierto se pueda desarrollar sin banderas, es imperativo que la gente tenga un interés y una motivación inherente y profunda de participar en los procesos políticos – sea como ciudadanos o como agentes dentro de un proceso colaborativo entre la sociedad civil, el gobierno o las empresas privadas. Como indicador de ese interés en los asuntos políticos, aquí se usa, como uno de muchos indicadores posibles, la frecuencia con que la gente habla sobre la política con sus amigos. Esa medida nos da una idea de la importancia que toman los asuntos políticos en la vida privada. El Gráfico 13.10 demuestra que meramente un tercio de la muestra indicó hablar de política con los amigos.

Seguramente, el interés político es una necesidad para el desarrollo del gobierno abierto. Al mismo tiempo, la creación y aplicación de políticas públicas en concordancia con los principios de la teoría del gobierno abierto, tiene la capacidad de aumentar y cultivar dicho interés.

Gráfico 13.10: Frecuencia con que la gente hable sobre la política con amigos



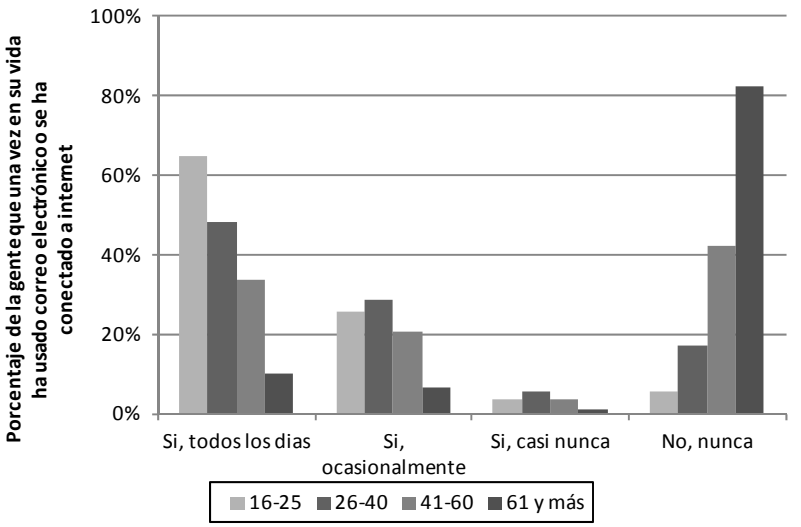
Fuente: IIE sobre la base de Latinobarómetro 2015.

Otro problema que se presenta para el adelanto del gobierno abierto en Argentina es que, según el Latinobarómetro 2015, todavía hay más gente que nunca en su vida se han conectado al internet (38,1%) que gente que se conectan todos los días (37,5%). Pero hay que relativizar esa preocupación: como se puede ver en el Gráfico 13.11 existe una clara estratificación de edad. Mientras la mayoría de la cohorte de los jóvenes entre 16-25 aprovecha del uso del internet a diario, el contrario aplica para la cohorte de los mayores de 61 y más que nunca no usan ni correo electrónico o internet.

A la larga, ese problema se va a resolver a sí mismo, como la cohorte se va a estar reduciendo mientras la necesidad de saber usar el internet en el mundo laboral va incrementando, resultando en números decrecientes de gente que nunca han usado el internet tras todos cohortes.

Sin embargo, una de las cuatro actividades participativas (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011) – la participación en línea – no tiene el carácter de ser completamente inclusivo. Esa parte de la ciudanía tendría que esquivar a las otras actividades para no quedarse fuera de la participación en el gobierno abierto.

Gráfico 13.11: ¿Alguna vez en su vida ha usado usted correo electrónico o se ha conectado a Internet? Diferenciación por edad del encuestado



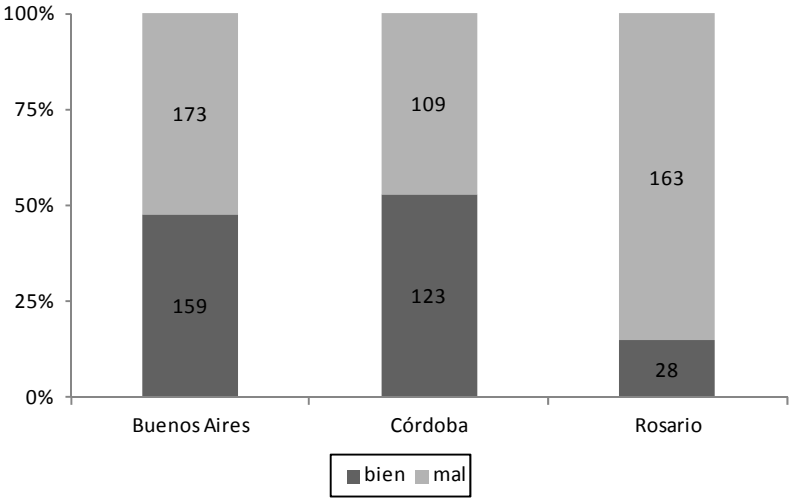
Fuente: IIE sobre la base de Latinobarómetro 2015.

Después de haber examinado un par de indicadores para variables que son clave para la apertura del gobierno, se investigará en detalla los resultados de las encuestas den *WJP Open Government Index 2015* en Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Para este propósito, se escoge uno o dos indicadores de cada dimensión que demuestran similitudes y diferencias entre esas tres regiones geográficas en Argentina. Es importante tomar nota de que la investigación ha sucedido antes de noviembre 2015 – la fecha de las elecciones nacionales. Además, el tamaño de las muestras individuales es relativamente pequeño. Así, aunque se pide cuidado con inferencias sobre la población entera de esas tres regiones es posible usar las respuestas como punto de orientación.

La primera dimensión son las opiniones sobre las leyes y datos gubernamentales publicados (*publicized laws and government data*). Note que mientras los resultados de las encuestas en Buenos Aires y Córdoba son bastantes similares, Rosario destaca con un nivel mucho más bajo. La gente entrevistada no cree que el acceso a datos gubernamentales sea lo suficiente-

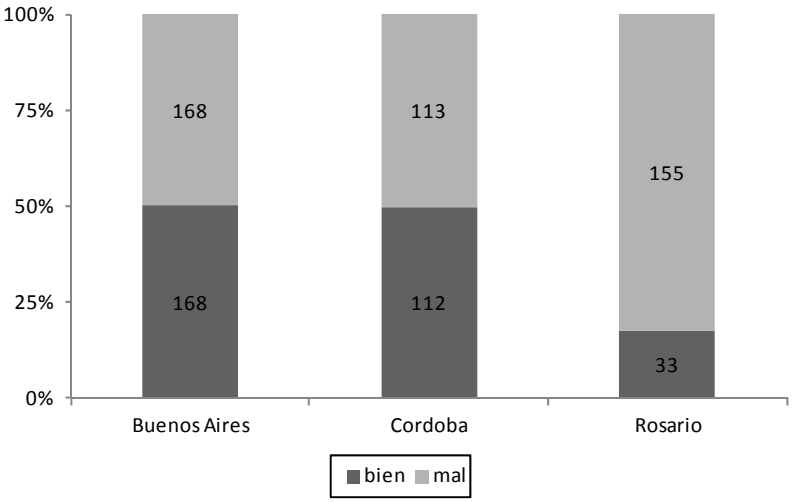
mente abierto. Además, no tiene fe en la confiabilidad de la información que el gobierno está publicando. El Gráfico 13.12 y el Gráfico 13.13 ilustran ese hecho.

Gráfico 13.12: ¿Cómo evalúa usted la accesibilidad a la información publicada por el gobierno?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

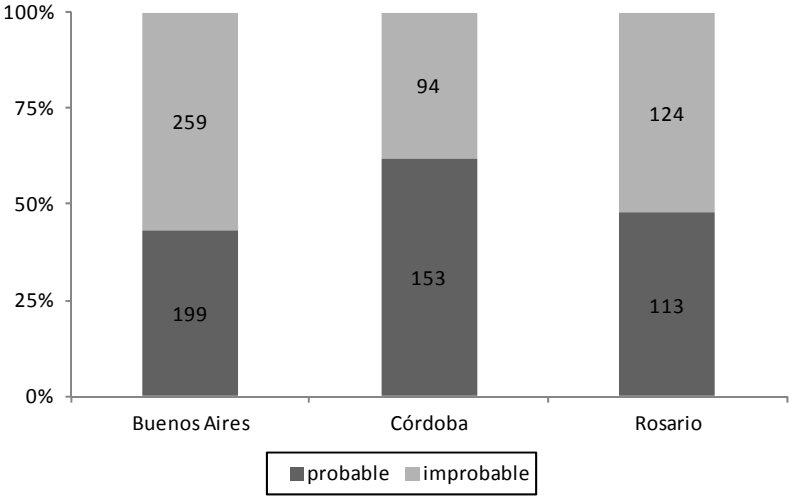
Gráfico 13.13: ¿Cómo evalúa usted la confiabilidad de la información publicada por el gobierno?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

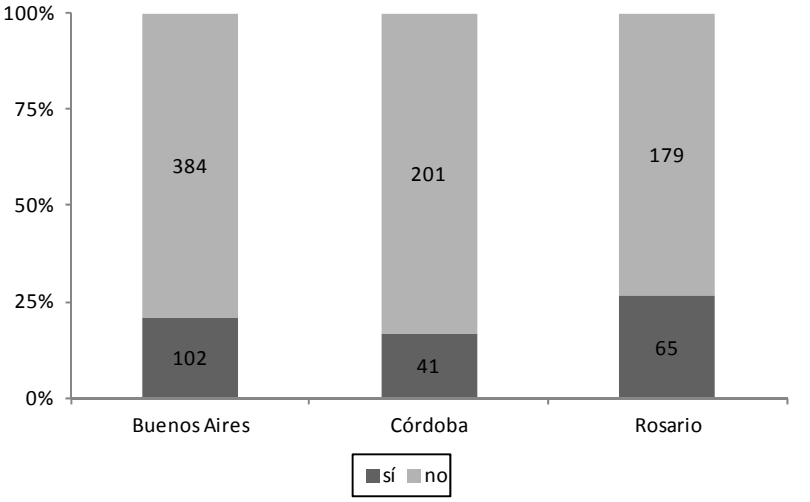
La consecuencia es que el 50% de la gente en la muestra cree que el gobierno no les da acceso a datos si ellos los pidieran. En Córdoba la confianza en el gobierno como proveedor de información es un poco más alta; más de un tercio de las personas investigadas tienen dudas sobre ese hecho. Lo que destaca es que en Rosario, aunque ni expresan confianza en los datos ni evalúan la accesibilidad de información muy alta, la gente opina que si le piden información al gobierno este les dará acceso a la información (Gráfico 13.14). La mayoría de la gente, además, no tiene conocimiento de la existencia de leyes que garanticen la libertad de la información (Gráfico 13.15).

Gráfico 13.14: ¿Cómo evalúa usted la accesibilidad a la información publicada por el gobierno?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

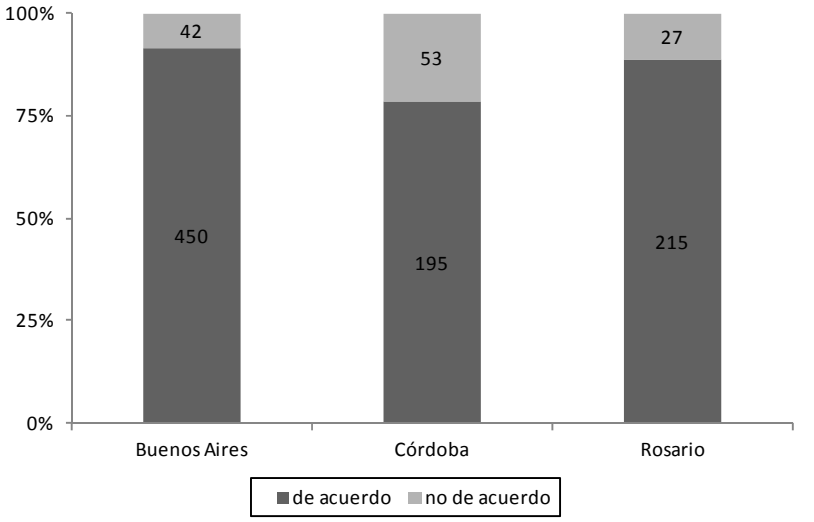
Gráfico 13.15: ¿Cómo evalúa usted la confiabilidad de la información publicada por el gobierno?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

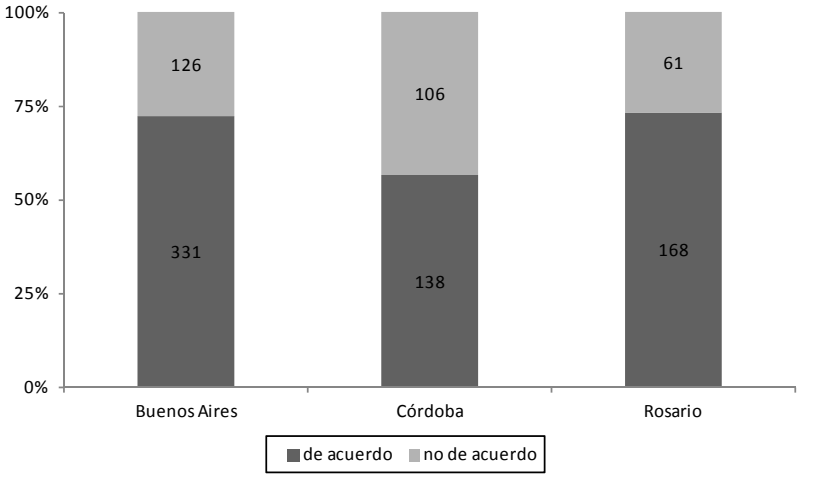
La dimensión de la participación cívica luce bastante más optimista en comparación con las dos anteriores. La gente siente que sus derechos básicos – expresar la opinión personal públicamente sin miedo de posibles consecuencias de parte del gobierno independientemente sea una persona privada o una entidad de la sociedad civil – serán protegidos.

Gráfico 13.16: En práctica, la gente puede juntarse libremente para llamar la atención sobre una cuestión o para firmar una petición



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

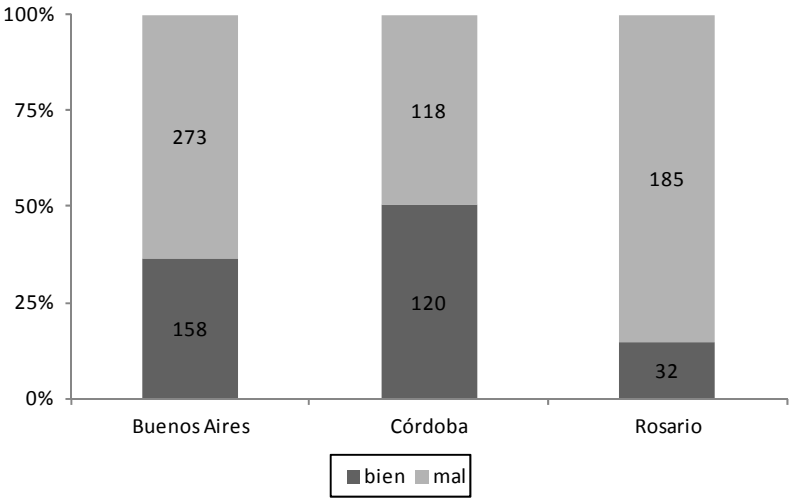
Gráfico 13.17: Organizaciones de la sociedad civil pueden libremente expresar opiniones contra políticas y acciones gubernamentales



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

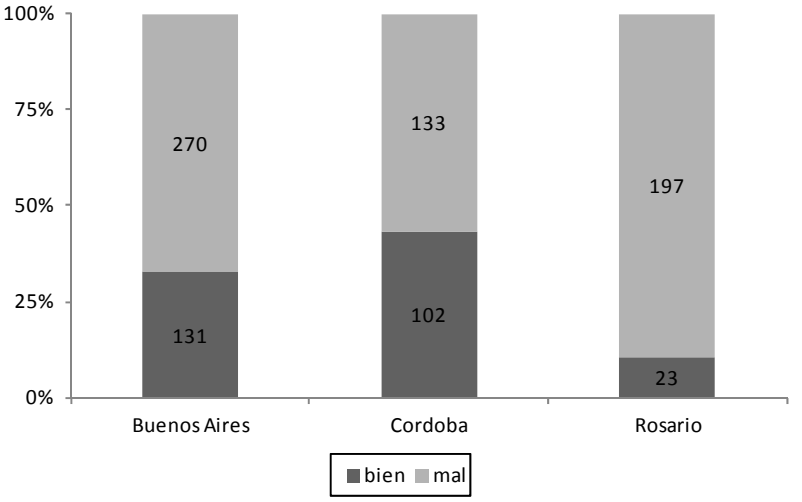
Adicionalmente, la percepción de los mecanismos de denuncia es percibida distinta en las tres regiones. Parecido a la primera dimensión, Córdoba y Buenos Aires llegan a niveles más alto que Rosario. Allá, la gente no se siente satisfecha con la posibilidad de reclamar sobre servicios mal hechos o insuficientemente ofrecidos. Lo mismo se aplica para la manera en que la gente piensa el gobierno, se encarga de esas denuncias contra los oficiales.

Gráfico 13.18: ¿Qué tan bien lo provee a usted su gobierno local de mecanismos para denunciar servicios públicos?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

Gráfico 13.19: ¿Qué tan bien lo provee su gobierno local de mecanismos para manejar denuncias contra políticos u oficiales locales?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

Para concluir, se nota que, primero, si existen diferencias entre las tres regiones en donde la encuesta ha sido llevada a cabo. Segundo, la gente entrevistada no sabe de leyes que protegen la libertad de información, pero al mismo tiempo se sienten facultados de expresarse libremente sobre los esfuerzos del gobierno – también críticamente. Y en tercer, lugar existe gran potencial de expandir y mejorar los mecanismos de denuncia y la manera en que se manejan dichas dudas del pueblo hacia la entidad gubernamental.

13.4 Experiencias y buenas prácticas con el gobierno abierto

En ese apartado se analizará en más detalle las buenas prácticas de los países mejor evaluados por el *WJP Open GovernmentIndex 2015.* Primeramente con una visión más global, especialmente apuntada a Europa y Latinoamérica; luego nos enfocaremos más en la región de interés principal de ese reporte: Argentina. La identificación de buenas prácticas nos da la posibilidad de escoger entre aquellos que son aplicables en el contexto argentino o cordobés.

13.4.1 Experiencias internacionales

13.4.1.1 Suecia

En el año 2012, cuando el primer plan de acción para el *Open Government Partnership* del gobierno sueco era publicado, la administración se comprometió a mejorar sus esfuerzos en las áreas de *eGovernment* y transparencia en la asistencia para el desarrollo, con el objetivo de mejorar el uso de los recursos públicos. Ya siendo una nación madura al respecto el *eGovernment* con un 60% de la población usando el *eServices* y un 40% de las agencias gubernamentales trabajando activamente con datos abiertos, Suecia se comprometió en aumentar la extensión del *eGovernment* y definir una estrategia para la próxima generación de gobierno abierto. El principio fundamental detrás de esos esfuerzos es el enfoque en la ciudadana y el ciudadano. Según el gobierno sueco, los primeros pasos han sido exitosos, aunque sigue la necesidad de incrementar la colaboración digital en el horizonte para que se produzcan servicios realmente centrados en los ciudadanos. El actual plan de acción se funda sobre los compromisos y antecedentes. Además, se añaden los siguientes[3] (Government Offices of Sweden, 2014):

- Centrar reformas administrativas del gobierno en los ciudadanos
- Usar documentos de la administración pública
- Aumentar el acceso a la información sobre la asistencia para el desarrollo sueco
- Mejorar las oportunidades para el diálogo y la transparencia en el consumo y la implementación de asistencia para el desarrollo
- Mejorar la transparencia en la asistencia para el desarrollo en un nivel global

13.4.1.2 Nueva Zelanda

El OGP (*Open Government Partnership*), plan de acción de Nueva Zelanda para los años 2014-2016, pone cuatro compromisos en el centro de la atención. Las iniciativas claves incluyen[4] (New Zealand Government, 2014):

- El programa *Government's Better Public Service (BPS) Results*
- El plan y la estrategia gubernamental acerca de las tecnologías de información y comunicación (TIC) hasta el año 2017
- La respuesta del gobierno acerca del *Transparency International New Zealand's National Integrity System Assessment Report*

[3] Para información más detallada sobre las políticas concretas consulte el informe "Sweden's Open Government Action Plan 2014-2016".
[4] Para información más detallada sobre las políticas concretas consulte el informe "Open Government Partnership New Zealand Action Plan 2014-2016".

- Tūtahi Relationship Accord

El objetivo de largo plazo es trabajar hacia los primeros tres de los cinco "grandes desafíos" propuestos por la OGP, que son: mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, manejar los recursos públicos con más efectividad, crear comunidades más seguras y mejorar la responsabilidad corporativa. Además, las acciones deben ser coherentes con los valores de la OGP – es decir en concordancia con los principios de la transparencia, de la rendición de cuentas, la participación y la tecnología e innovación (New Zealand Government, 2014).

Se presentan dos casos de estudio en el contexto de Nueva Zelanda para demostrar las posibilidades de cómo perseguir el gran desafío de aumentar la integridad pública en las áreas de datos gubernamentales y mejorar los servicios públicos:

El banco ANZ creó un instrumento para predecir el desarrollo de la economía Nueva Zelandés usando los datos de tráfico de la agencia de transporte de Nueva Zelanda. ANZ produce un índice de tráfico ligero, un índice de tráfico pesado y el "Truckometer" que usa la gama completa de datos disponibles para crear el mejor indicador de la dirección de la economía en Nueva Zelanda, 6 meses en adelante. *Statistics New Zealand* generalmente confirma esas predicciones sobre la base del PBI (New Zealand Government, 2014). Es un caso ejemplar de como la apertura de los datos, el formato de datos que permite su uso, la iniciativa de empresas privadas y la colaboración con las agencias gubernamentales producen un instrumento con el potencial de hacer el trabajo del gobierno más eficiente, y por eso, crear valor público.

El otro caso demuestra cómo la colaboración entre comunidades (en ese caso dos clubes de rugby) asegura que los niños reciben educación desde la primera infancia. Los clubes de rugby instalaron centros de la primera infancia en sus locales y alientan a las familias a llevar a los niños allá. El ministerio de educación apoyó ese proyecto. El éxito de dicha iniciativa no solamente aumento la participación en los centros de la primera infancia sino que incrementó la conciencia acerca de la importancia de la educación de la primera infancia en las familias, también generó ahorros para el gobierno porque no tenía que construir nuevas facilidades educativas (New Zealand Government, 2014). De nuevo se trata de mostrar las posibilidades y sinergias que existen entre la sociedad civil y un gobierno abierto a ideas innovadoras que tengan sus ciudadanos.

13.4.1.3 Noruega

En marzo del 2007, el gobierno noruego invitó a 100 personas comunes a una conferencia de ciudadanos para que compartan sus ideas de cómo mejorar el gobierno. Las dos revelaciones más importantes fueron:

1. El deber de tratar a sus ciudadanos con respeto.
2. El gobierno debe usar un lenguaje sencillo en su comunicación con los ciudadanos.

Basado en las contribuciones de los ciudadanos, en 2008 la agencia para la gestión pública y *eGovernment* recibió la tarea de promover el uso de un idioma más claro y contenido más accesible en los documentos oficiales y publicaciones gubernamentales en colaboración con el consejo de idiomas de Noruega. Las agencias se pusieron a investigar si esas dudas son representativas para toda la ciudanía. Cuando descubrieron que si, el gobierno incorporó el *Plain Language Project* en su OGP plan de acción (Government of Norway, 2013).

La combinación de recursos técnicos y la pericia profesional dentro de ambas agencias involucradas era clave para el éxito del proyecto. Varias iniciativas formaron parte del plan. Entre ellos una caja de herramientas basadas en la web para los funcionarios, cursos para que los

funcionarios puedan aprender cómo aplicar los principios del lenguaje llano, ofrecer apoyo a todas las agencias con el uso del lenguaje llano, lecturas y presentaciones, un premio para la agencia que más mejoró su forma de comunicación según los dichos principios, investigaciones y documentaciones (Government of Norway, 2013).

Esas son las experiencias y lecciones aprendidas que surgieron de dicho proyecto (Government of Norway, 2013):

- La documentación y los hechos son importantes.
- La Inversión en el lenguaje llano no solamente es importante para promover la democracia, sino también ahorra dinero porque habrá menos encuestas sobre informaciones y ayuda.
- En el largo plazo, todas las agencias tienen que apoyar el proyecto y usar el lenguaje llano en su uso de día a día.
- El premio del lenguaje llano ayudó a aumentar la publicidad del proyecto.
- El problema con el lenguaje es la causa de muchos otros problemas. Ese proyecto no solo golpeo las hojas, sino atacó la raíz del problema.
- Subvenciones y apoyo profesional de fuentes externas es muy útil para lanzar proyectos en el nivel local.

El ejemplo demuestra como un gobierno toma las dudas de la ciudanía en serio. Se pudo a elaborar un plan de trabajo y seguirlo. No solamente son los proyectos concretos, sino también la manera en que el gobierno incluye a la gente y trabaja para poder realizar las sugerencias que ellos creen que son tan importantes por el éxito de la idea del gobierno abierto.

13.4.2 Experiencias en Latinoamérica

Después de haber examinado unos casos más concretos son los países con los gobierno más abiertos (WJP Open Government Index™, 2015) ahora nos enfocaremos solamente en Latinoamérica. Se examinara en breve los casos de Chile y Uruguay. Chile y Uruguay son casos de alto interés, primero, por la cercanía geográfica con Argentina y, segundo, por su nivel de apertura relativamente alto.

13.4.2.1 Chile

El gerente de la agencia de la modernización del estado, Rafael Ariztía, dice que para Chile, el gobierno abierto quiere decir un gobierno más cerca a la ciudanía. Se interpreta la cercanía al ciudadano de dos maneras: una contextual y la otra físicamente. Para llegar a ese fin, el gobierno chileno lanzó un servicio ChileAtiende. Esa plataforma con 190 oficinas, una plataforma web, el centro de llamadas actúa como *one-stop shop* para una multitud de servicios públicos – significando que ya no hay que acceder a diferentes agencias gubernamentales para distintos tipos de servicios, sino ahora todo está concentrado en esa única plataforma. ChileAtiende ofrece más de 150 servicios públicos de 24 diferentes agencias públicas tras esa red de múltiples canales. Un 75% de población tienen acceso a una oficina de ChileAtiende en su localidad. Gente mayor y menos educada usa las oficinas frecuentemente. Pero la mayoría de los usuarios, en gran medida son más jóvenes y mejor educados, aprovechen el sitio web. Los servicios más usados tienen que ver con subsidios de vivienda, seguridad social, incentivos en salud y educación y consultas sobre el estado de casos judiciales (Munyema, 2013).

Según una investigación independiente, esa iniciativa generó ahorros para el gobierno y para los ciudadanos. Se calculó que dentro del primer año y medio se ahorraron 4 millones de horas para los ciudadanos (tiempo de espera y viaje) y más que US$30 millones en costos de infraestructura para el gobierno. Además, los clientes resultaron más satisfechos con la calidad de la atención que recibieron en las oficinas de ChileAtiende. Pero aún hay mucho potencial para mejorar adicionalmente (Munyema, 2013).

Como ChileAtiende resuelve problemas básicos acerca del sustento eso tiene un efecto bola de nieve en la calidad del nexo entre gobierno y ciudanía. Primero, el gobierno, ahora, está físicamente más cerca del ciudadano. Como el estado chileno es muy centralizado, ChileAtiende tiene un efecto positivo en las regiones normalmente marginalizadas. En segundo lugar, el programa aprovechó la infraestructura del gobierno que ya había existido, así usando recursos de una manera muy eficiente para esa reforma. En tercer lugar, la reducción de la asimetría de información entre el gobierno y el pueblo. Ahora, la información existe de forma centralizada y estandarizada pero accesible de una manera descentralizada (oficinas locales y el sitio web) (Munyema, 2013).

La clave para ese cambio era el enfoque en la digitalización para no solamente mejorar la accesibilidad de la gente, sino también facilitar a las agencias e instituciones de integrar los servicios con más facilidad. Uno de los desafíos más grandes sigue siendo la inclusión de los ciudadanos en el proceso del desarrollo y diseño de políticas públicas. Un ejemplo es una iniciativa – Chile sin papeleo – que actúa sobre las recomendaciones de los ciudadanos acerca de que procedimientos quieren que sean digitalizados. Al final son esas posibilidades las formas de influir en la toma de decisiones que evalúa el éxito del gobierno abierto en Chile (Munyema, 2013).

13.4.2.2 Uruguay

Uruguay ha habilitado un contexto muy favorable para el desarrollo del gobierno abierto a través de políticas públicas sostenidas. El compromiso consensuado de diversos actores se refleja en la Agenda Digital de Uruguay (ADU). El fin es lograr metas específicas que den marco a la construcción de una sociedad de la información centrada en la persona, orientada al desarrollo e integradora. Una sociedad en la que todos puedan consultar, crear, compartir y utilizar la información y el conocimiento. Según Clastornik y Pardo (2012, pág. 432) Uruguay ya ha recorrido buena parte del camino hacia el gobierno abierto. El país se encuentra en un contexto ampliamente favorable lo que no es un fenómeno arbitrario. El eje y el promotor del avance en la incorporación de las nuevas TIC en el sector público es la Agencia para el desarrollo del gobierno de gestión electrónica y la sociedad de la información y el conocimiento (AGESIC). Además, formar parte de la Sociedad de Gobierno Abierto asegura que Uruguay siga en el camino hacia un gobierno abierto y de continuidad a múltiples políticas públicas que ya se han realizado (Clastornik & Pardo, 2012).

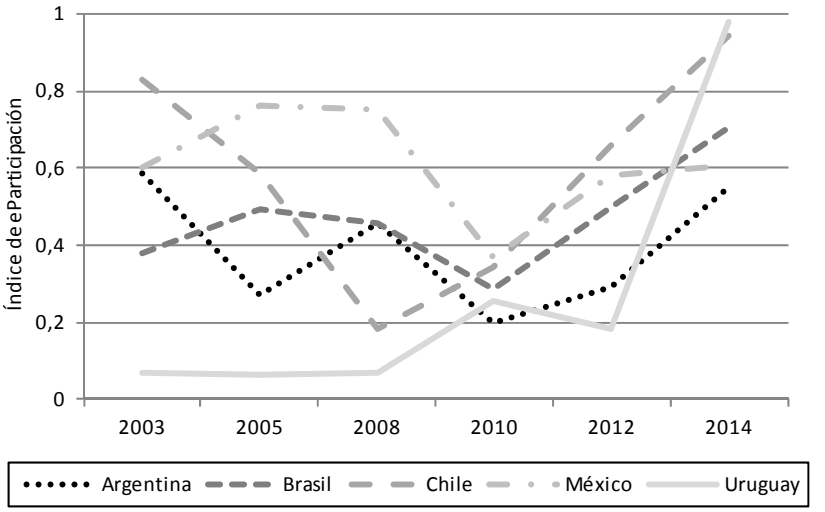
La transparencia es una responsabilidad para un gobierno abierto. Uruguay se comprometió a promover la institucionalización, construcción y profundización de una cultura de transparencia. Para llegar a ese fin, los organismos públicos deben contar con herramientas efectivas que aseguren el fácil acceso a la información que posean los ciudadanos. La unidad de acceso a la información pública (un órgano desconcentrado de AGESIC) apoya a los organismos públicos y a la ciudanía en cuestiones técnicas (Clastornik & Pardo, 2012).

La segunda gran parte en la que Uruguay se enfoca es la participación ciudadana electrónica. “El desafío en este ámbito es fortalecer y construir herramientas que permitan un verdadero intercambio entre la sociedad civil y el poder establecido desde el Estado” (Porras, 2005 en Clastornik & Pardo, 2012, pág. 438). La Agenda Digital Uruguay 2011-2015 impulsa una

estrategia de e-Participación en el estado. El desarrollo de procesos de participacion ciudadana a traves de medios electrónicos y la estandarizacion de nuevos canales de interaccion entre los ciudadanos y la administracion publica son unos ejemplos para medidas de cómo llegar a ese fin (Clastornik & Pardo, 2012).

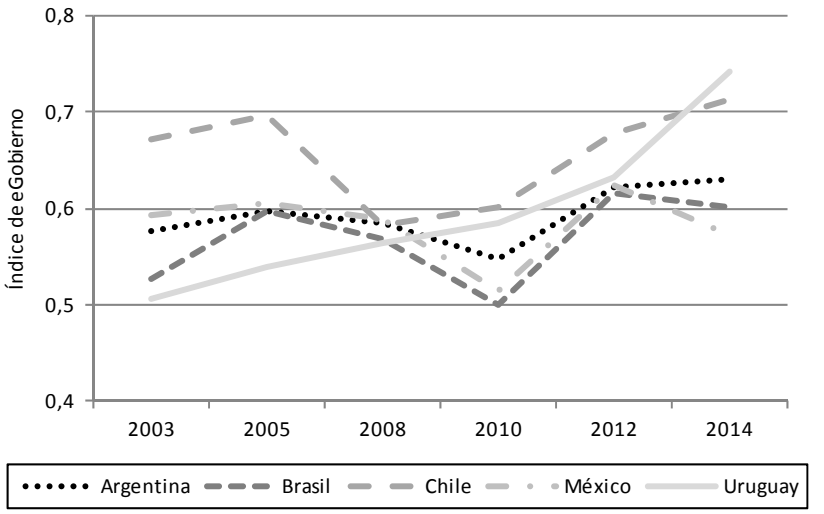
El éxito es notable: en los ultimos años, Uruguay se posicionó como uno de las paises lideres en el nivel de desarrollo del gobierno electronico (*e-Government*) y la particicpacion electronica (*e-Particiaption*) en Latinoamerica. El Gráfico 13.20 y el Gráfico 13.21 demuestran esa evolucion rápida. En los dos índices, Chile y Uruguay se destacan como líderes en la región (United Nations Public Administration Country Studies, 2015).

Gráfico 13.20: Índice de eParticipación



Fuente: United Nations e-Participation Survey 2014.

Gráfico 13.21: Índice de eGobierno



Fuente: United Nations e-Government Survey 2014.

13.4.3 Experiencias en Argentina

El objetivo de la próxima sección es examinar unos casos de iniciativas de gobierno abierto en Argentina. Concretamente, se analizarán las experiencias en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Bahía Blanca. Sobre la base de esos casos se pueden hacer recomendaciones, a modo de conclusión, para el éxito del gobierno abierto en toda Argentina.

13.4.3.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

En marzo de 2012, como primer distrito en publicar datos de forma abierta, la Ciudad de Buenos Aires creó el portal de Buenos Aires Data por decreto del Jefe de Gobierno y administrado por la Dirección General de Información y Gobierno Abierto. Esa plataforma fue creada para facilitar el acceso a los datos públicos en formatos adecuados que fomenten su reutilización por varios tipos de actores – como periodistas, organizaciones no gubernamentales, académicos y la ciudanía en general. Como la Dirección de Gobierno Abierto no posee ningún poder para obligar a las dependencias del Poder Ejecutivo a abrir los datos en formatos adecuados, el trabajo avanzó más lentamente y con más esfuerzos organizativos. Sin embargo, el avance progresivo y mancomunado permite que la idea de datos abiertos se expanda ascendentemente, que se genere más colaboración entre distintas áreas y que una cultura del dato abierto pueda crecer sin la presión de un decreto verticalista de arriba. Eso era la primera etapa (Prince & Jolías, 2015, págs. 86-88).

El segundo decreto en el año 2013 cambió eso y marcó el comienzo de la segunda etapa. Ese segundo decreto informo que toda la información publicada por el gobierno de forma digital es considerada abierta y entre al catálogo de datos como procedimiento estándar. Cada ministerio debe elegir un responsable técnico y político que se encargue de entregar los datos de cada área (Prince & Jolías, 2015, págs. 88-89).

Prince y Jolías (2015, pág. 90) resumen la situación de la CABA así: “Un factor clave para que la oficina de Gobierno Abierto y la apertura de datos perdure y crezca año a año es comprender al *Open Data* como una comunidad (ecosistema), así como las capacidades que hay tanto en la ciudadanía como dentro del gobierno. Otro punto, es la importancia de trabajar bajo el concepto de calidad y no cantidad, por ello es fundamental la estrategia y planificación en la apertura de datos. Y por último, el compromiso político es muy importante para que este tipo de programas funcione. En el Gobierno de CABA, así como en otros casos que veremos más adelante, hay tanto apoyo político como libertad de acción de los cuerpos técnicos”.

Actualmente, se trabaja con las siguientes cuatro agendas generales para que la Dirección tenga el estatus de agencia de innovación interna (Prince & Jolías, 2015, págs. 90-91):

1. Apertura de datos, visualización y trabajo analítico de los datos.
2. Innovación digital, nuevas tecnologías y productos interactivos.
3. Trabajo interno entre áreas del gobierno para captar y aprender unos de otros.
4. Manejar datos en tiempo real.

Aunque al avance de la CABA en la dimensión de Transparencia, incluyendo la apertura de datos al público, es muy prometedor, no se puede descuidar las otras dos dimensiones: la participación y la colaboración. Poner el enfoque en una de las tres dimensiones y desarrollar esa como punto de salida hacia las otras dos puede ser una estrategia legitima. Pero hay que tomar en cuenta que una transparencia fuerte no puede compensar la falta de participación y colaboración.

13.4.3.2 Bahía Blanca

EL municipio de Bahía Blanca tiene una tradición de querer avanzar en la idea de datos abiertos. Hace una década, el municipio era uno de muy pocos que intentaba publicar sus gastos y contrataciones en la web oficial. Aunque se debe valorar ese gran esfuerzo a favor de la apertura de datos, el resultado ha sido poco provechoso. La visualización y la accesibilidad de los datos era de una calidad y nivel muy baja para ser un activo para la ciudanía. Pero en 2010, el desarrollador Manuel Aristarán creó una web de nombre Gasto Público Bahiense[5] (GPB). GPB toma los datos publicados y los visualiza de una forma más inteligente y simple para leer y comprender – una necesidad para que los datos puedan ser aprovechados por la ciudanía y convertirlos en conocimiento público. Después de que el gobierno del municipio cambiara la estructura de la página web, GPB quedó imposibilitado de ingresar a los datos. La repercusión mediática fue enorme y resultó en un conflicto abierto entre el municipio, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil. Con el cambio de intendente en Bahía Blanca y la nueva política de gobierno abierto, GPB fue incorporado en el sitio web oficial de Bahía Blanca (Prince & Jolías, 2015, págs. 93-95).

El otro incidente que impactó a la política del gobierno abierto en Bahía Blanca también estuvo relacionado con el cambio de intendente. En plan de aumentar la transparencia, el municipio publicó, entre otras cosas, los recibos de salario de todos los empleados del la municipalidad, incluyendo los nombres y apellidos. Para el Sindicato de Trabajadores Municipales eso era una violación al ámbito privado y apeló la decisión comunal. El gremio a cargo confirmó que aunque la transparencia es necesaria, hay que respetar el carácter privado de esa información. Como consecuencia se publicó una escala salarial y el gasto en sueldos del municipio, sin posibilidades de acceder a esa información a nivel del individuo (Prince & Jolías, 2015, págs. 96-97).

Prince y Jolías (2015, pág. 97) concluyen que "los sucesos particulares, el caso de Bahía Blanca nos ayuda a visualizar mejor la dinámica y la lógica de un ecosistema de datos abiertos. En la política de datos abiertos bahiense participaron una variada gama de actores […]. Cada uno de estos actores tiene sus intereses particulares, ya que algunos luchan por generar una mayor transparencia en los actos de gobierno, otros buscan informar a la ciudadanía sobre el hecho y otros desarrollan aplicaciones".

Hoy en día, Bahía Blanca sigue siendo un buen ejemplo de prácticas de gobierno abierto, especialmente enfocado en la transparencia y la apertura de datos, tanto a nivel regional como nacional e internacional. Además, dos acciones concretas ayudaron a institucionalizar las prácticas, aparte de la apertura de datos (Prince & Jolías, 2015, págs. 98-99):

1. La creación de la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto
2. La obligatoriedad de continuar con las políticas públicas de Gobierno Abierto durante las próximas gestiones municipales

Especialmente la última medida parece ser imperativa para asegurar que una administración nueva no pueda deshacer los esfuerzos y las buenas prácticas de gobierno abierto instalado por administraciones anteriores. Además, los autores del informe basan el éxito de Bahía Blanca en los siguientes factores: "La existencia de "campeones" dentro de la Agencia de Gobierno Abierto que promueven e impulsan la temática en otras secretarías, la existencia de un Polo Tecnológico que permita a las empresas integrantes ser proveedoras locales de los proyectos y, principalmente, la voluntad política del intendente y los máximos responsables de transformar al municipio en un gobierno transparente" (Prince & Jolías, 2015, pág. 99).

[5] http://gastopublicobahiense.org/

13.5 Proposiciones y recomendaciones para Argentina

Las siguientes proposiciones están basadas en las partes anteriores y deducidas tanto de la teoría como de la práctica. La apertura del gobierno puede restablecer la confianza en los políticos y en los funcionarias tal como en los procesos democráticos (Medina, 2010). En el apartado anterior (Gráfico 13.8) se mostró que la confianza en las instituciones políticas en Argentina – el gobierno, el congreso y el poder judicial – se encuentran alrededor del 30%. La apertura de los procesos, mejora la eficiencia de los servicios y medidas que faciliten una participación más profunda pueden restaurar, o como mínimo aumentar, esa confianza tan clave para el funcionamiento del estado y más importante la sociedad democrática en sí misma.

Las encuestas del Latinobarómetro han mostrado que un 80% de los Argentinos opinan que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (Latinobarómetro, 2015). Esa legitimación para la democracia es una declaración fuerte. Pero eso va de la mano con niveles bajos de satisfacción con la democracia en Argentina. La gente está desgarrada entre apoyo general por un sistema democrático, al mismo tiempo no viven en un sistema que los satisfaga. Otra vez, la implicación es un cambio, no del sistema, pero sí de la forma en la que la democracia esta practicada y vivida en todas partes.

Lo que sigue ahora son recomendaciones generales para la Argentina – pero también para otros países que se encuentren en situaciones similares – basadas en las buenas prácticas de otros países.

- Aumentar la preparación tecnológica: existe una conexión lineal entre la preparación tecnológica y el nivel de apertura del gobierno. Como la tecnología es una condición para el gobierno abierto, esa conexión tiene su explicación en la teoría (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012; Robinson, Yu, & Felten, 2010). Pero hoy en día, según el Latinobarómetro (2015), un 38% de los argentinos nunca se han conectado a internet. Es un potencial enorme para formar la base para la apertura del gobierno que no haya sido agotada. Políticas concretas pueden ser la instalación de *wifi hotspots*, acceso a internet en todas las escuelas o edificios públicos, la conexión de las regiones más marginalizadas a la red. Al mismo tiempo no es suficiente proveer solamente la infraestructura, sino también que capacitar a la gente con el uso de esas medidas de una manera responsable.

- Promover la colaboración entre el gobierno y las asociaciones: refiriéndose al ejemplo de la colaboración del gobierno neozelandés y los clubes de rugby, se propone que también en Argentina se debe usar esa simbiosis entre el estado y las entidades privadas – como clubes deportivos y otras asociaciones juveniles y recreativas – profundamente enraizadas en las sociedad. Esas asociaciones tienen un impacto muy profundo en la vida de muchas personas y pueden influir en sus miembros positivamente. El gobierno debe respaldar las actividades de esas entidades y apoyarlas. Porque las asociaciones tienen la capacidad de ofrecer servicios que el gobierno solamente puede ofrecer bajo inversiones muy altas – como los clubes de rugby como proveedores de la primera educación de la infancia en Nueva Zelanda. Esas colaboraciones ahorran dinero para la administración, se refuerza la cohesión y la solidaridad entre los miembros y las diferentes asociaciones y fortalece la confianza en el gobierno porque la gente experimenta el impacto en un nivel personal.

- Hacer la política más accesible: es imperativo que la gente tome interés en lo que sucede en la política diaria. Eso requiere que la gente entienda lo que pasa. Ese *en-*

tender no se refiere tanto a los procesos de la política, sino al sentido literal de la palabra: entender lo que dicen y comunican los políticos. El lenguaje que se usa en la política no está creado para la comunicación entre el ciudadano y su representante, sino entre especialistas de diferentes aspectos de la política. En Noruega la administración aprendió eso a través de una conferencia de ciudadanos que declaró que el gobierno debe usar lenguaje sencillo en su comunicación con los ciudadanos. El éxito de las iniciativas que seguían como reacción a esa preocupación demuestra que el lenguaje hace a la política más o menos accesible. Proyectos similares en Argentina llevan el potencial de hacer la política más comprensible.

- Centralización institucional y dispersión geográfica de servicios e información gubernamental: la centralización se refiere a la fusión de servicios gubernamentales de diferentes agencias en una sola página o una sola agencia. Una sola entidad ofrece, explica y maneja diferentes tipos de encuestas no solo facilita el uso de ellas para sus clientes, sino también ahorra recursos gubernamentales. La dispersión se refiere a la necesidad de asegurar el acceso a esos servicios en toda la república. Eso se puede lograr a través de una plataforma web, complementado por oficinas y un centro de llamadas. Lo mismo va para la información. En lugar de tener varias agencias gubernamentales que publiquen datos de una manera diferente, la creación de una agencia que recoge, procese, prepare, visualice y publique toda la información gubernamental no solo alivia a las otras agencias, sino garantiza una calidad más alta de los datos acerca de la capacidad para el uso y facilita la búsqueda de información específica. Además, las dudas y preguntas se dirigen solamente a una sola instancia que puede resolver eso de una manera más eficaz.

- *eGovernment* y *eParticipation*: un eje central de los grandes avances acerca de la apertura del gobierno en Uruguay ha sido el enfoque en el gobierno y la participación electrónica. Relacionada con la propuesta anterior, se recomienda aumentar los procesos de la participación electrónica y crea nuevos canales de interacción entre la administración, la sociedad civil y el sector privado. El Gráfico 13.20 y el Gráfico 13.21 revelan un gran potencial en ambas áreas en Argentina. Como ejemplos de cómo llegar a un nivel más alto deberían servir los casos de Chile y Uruguay que desde el 2008 han logrado una mejora significativa en los dos ámbitos.

- Establecer una cultura de datos abiertos: según Prince y Jolías (2015), es importante que crezca una cultura de datos abiertos sin presión vertical. Los primeros avances serán lentos, (como en el ejemplo de CABA) pero más profundos porque se basan sobre la iniciativa y no sobre la obligación. Una vez que una cultura de datos abiertos ha empezado a crecer se pueden crear leyes que obliguen a las agencias, en donde la cultura todavía no pueda crecer o adaptarse a la nueva situación. La experiencia de las otras agencias con una cultura de apertura de datos más desarrollada puedan asistir y apoyar a las otras en su proceso de adopción.

- Calidad de datos es más importante que cantidad de datos: obviamente, el objetivo final es que la cantidad más alta posible de datos pueda ser abierta para el consumo del público. Pero en el proceso de llegar a ese fin es importante enfocar primero en la calidad de los datos en lugar de la cantidad. Es decir, exactitud, objetividad, formato de datos, actualidad y uso gratis sin restricciones son calidades que son más importantes que publicar un montón de datos que nadie puede leer ni usar. La confianza en los datos no es dada automáticamente y está conectada con la confianza general en las instituciones. La indiferencia hacia ese principio puede causar consecuencias no deseadas.

- Garantizar continuación: en el ejemplo de Bahía Blanca, dos acciones concretas ayudaron a institucionalizar prácticas aparte de la apertura de datos. Una de esas era la obligación de futuras gestiones municipales de seguir con las políticas públicas de gobierno abierto que ya han sido lanzadas (Prince & Jolías, 2015, págs. 98-99). Esa medida no solamente previene la abolición de políticas exitosas, sino también anima a la oposición, la sociedad civil y otras organizaciones e instituciones a involucrarse con el proceso del desarrollo de nuevas políticas públicas. Obviamente, eso requiere también que la administración actual permita ese tipo de participación y colaboración entre los diferentes actores.

13.6 Conclusión

En el curso de este capítulo se mostró que el concepto del gobierno abierto no es inamovible. La definición que se propone aquí tiene que ser revisada y adaptada al avance de nuevas tecnológicas y con el desarrollo de nuevas posibilidades de aumentar la transparencia, la participación y la colaboración – tal vez hasta añadir una cuarta o quinta dimensión de la noción.

Por el momento, hay que darse cuenta que la democracia es el sistema político del futuro. Sin embargo, la calidad de la democracia y la satisfacción del pueblo con los procesos, especialmente en Argentina, no está reflejando eso. Dejar votar a la gente no significa democracia. Organizar elecciones es una condición necesaria pero no suficiente para un sistema realmente democrático. El gobierno abierto aumenta y facilita posibilidades de participación verdadera, inclusividad total del sistema político – no solo los políticos – y transparencia de la gestión pública y de las acciones de los representantes lo que, en conclusión, significa alta calidad y satisfacción con el sistema político.

Como el objetivo de este capítulo es un análisis comparativo y exploratorio de nivel macro, las sugerencias, que han sido explicados en la parte anterior, siguen siendo muy generales. Sin embargo, las políticas e iniciativas que se proponen han sido exitosas en otros contextos y no hay razón para pensar que no puedan funcionar en Argentina – sea en un nivel municipal, provincial o federal. Además, hay que aclarar que la apertura del gobierno no es un proceso predeterminado; se trata de un camino creativo con incontables posibilidades de lograr uno de los objetivos principales del gobierno abierto. La creatividad, la innovación y el desarrollo de nuevas ideas es el emblema de ese proceso. La acogida de ese desafío es la primera responsabilidad del gobierno a cargo. Pero sin la iniciativa de la sociedad civil, el sector privado y más que nada de la ciudanía, el objetivo de vivir en un país más libre, participativo, abierto y justo – por ende: más democrático – nunca puede ser realizado.

Referencias bibliográficas

Ábalos, M. G. (2013). Facultades delegadas y potestades tributarias provinciales. Especial referencia a la prescripción de tributos locales. In: E. M. Alonso Regueira, *Estudios de Derecho Público* (pp. 409-431|). Buenos Aires: UBA.

Agostini, C. A., & Jiménez, J. (2012). La Incidencia Distributiva del Impuesto a las Gasolinas en Chile. *Estudios Públicos* .

Asociación Argentina de Carreteras. (2015). Fonte: http://www.aacarreteras.org.ar/

Asociación Consorcios Camineros de la Provincia de Córdoba. (2015). Fonte: http://www.accpc.com.ar/

Azpiazu, D., & Basualdo, E. (2001). *El complejo vitivinícola argentino en los noventa: potencialidades y restricciones.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires: FLACSO.

Bai, Y., Shi, C., Li, X., & Liu, F. (2013). *Healthcare System in Singapore.* ACTU4625 Topics: Health Insurance.

Ballester, F., Domeniconi, C. C., Lombardía, M. L., & Píccolo, M. (2013). *Nota técnica n° 66. Una aproximación a la cuestión juvenil: los jóvenes argentinos y el empleo.* Acesso em 14 de Septiembre de 2015, disponível em Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: http://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/NOTA%20TECNICA%2066%20-%20IET%2082.pdf

Belisario Villegas, H. (2013). *Respecto a la consulta solicitada por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.* Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Bertot, J. C., Jaeger, P., & Grimes, J. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency. *Government Information Quarterly 27(3)* , 264–271.

Bertot, J. C., McDermott, P., & Smith, T. (2012). Measurement of open government: Metrics and process. *2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 2491-2499). System Science (HICSS).

Blackman, A., Osakwe, R., & Aplizar, F. (2009). Fuel Tax Incidence in Developing Countries. The Case of Costa Rica. *Environment for Development Discussion paper series* .

Bolsa de Comercio de Córdoba. *El Balance de la Economía Argentina 2011. Estado, Ciudadanía y Mercado.* Córdoba: Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

Bolsa de Comercio de Córdoba. *El Balance de la Economía Argentina 2013. Edición 20 aniversario.* Córdoba: Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

Bolsa de Comercio de Córdoba. *El Balance de la Economía Argentina 2014. Libertad, Liderazgo y Compromiso.* Córdoba: Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

Bolsa de Comercio de Córdoba. (2012). *Índice de Competitividad Provincial 2012.* Córdoba: Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

Brito, J. (2010). All Your Data Are Belong to Us: Liberating Government Data. In: O. G. Society, *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice* (pp. 241-248). Sebastopol: O'Reilly.

Bulit Goñi, E. G. (2013). *Tasa Vial Provincial, ley 10.081 y modif.* Buenos Aires.

CAME. (28 de Diciembre de 2014). *Los municipios siguen creando tasas o aplicando ajustes abusivos.* Acesso em 07 de Septiembre de 2015, disponível em Confederación Argentina de la Mediana Empresa: http://redcame.org.ar/adjuntos/subasdetasasenmunicipiosversionfinal.pdf

Camino de las Sierras S.A. (2015). Fonte: http://caminosdelassierras.com.ar

Castillo, V., Novick, M., Rojo, S., & Tumini, L. (2007). *Gestión productiva y diferenciales en la inserción laboral de varones y mujeres. Estudio en cuatro ramas de actividad.* en El Trabajo Femenino en las Post Convertibilidad. Argentina 2003-2007. Cepal.

CEEIC. (2014). *Necesidades de inversión en infraestructura vial en Uruguay.*

Clastornik, J., & Pardo, V. (2012). El Gobierno Abierto como parte integral de la Agenda Digital Uruguaya. In: A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas, & J. A. Bojórquez Pereznieto, *La Promesa del Gobierno Abierto* (pp. 431-442).

Coloma, G. (1998). Análisis del comportamiento del mercado argentino de combustibles líquidos. *Asociación Argentina de Economía Política XXXIIIª Reunion Anual* .

Comes, Y., & Stolkiner, A. (2004). *Si pudiera pagaría: estudio sobre la accesibilidad simbólica de las mujeres usuarias pobres del AMBA a los servicios asistenciales estatales.* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología.

Consejo Vial Federal. (2015). Fonte: http://www.cvf.gov.ar/

Coremberg, A. (2007). *El déficit de infraestructura en Argentina.*

Coria, M. M. (2005). Determinantes del consumo de combustibles líquidos en Argentina. *Universidad Católica Argentina - Facultad de Ciencias Sociales y Económicas* .

Culyer, A. (2001). Equity - Some Theory and its Policy Implications. *Journal of Medical Ethics , 27*, 275-283.

Curtin, D., & Mendes, J. (2011). Transparence et Participation: des Principes De´mocratiques. *Revue Francaise d'Administration* , 101–121.

Cusba, E. (2012). Colaboración: El Gobierno en Doble Vía con las Personas. In: G. Concha, & A. Nasser, *El Desafío en el Gobierno Abierto en la Hora de la Igualdad.* Santiago de Chile: CEPAL.

DANE Colombia. (2012). *Metodología de la matriz insumo-producto.* Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales DSCN.

Dawes, S. S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly, 27(4)* , 377-383.

Dawes, S. S., Pardo, T. A., & Cresswell, A. M. (2004). Designing electronic government information access programs: A holistic approach. *Government Information Quarterly, 21(1)* , 3–23.

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal entre las Provincias. (2015). Fonte: http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php

Dirección Nacional de Vialidad. (2015). Fonte: http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php

Dirección Provincial de Vialidad. (2015). Fonte: http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-infraestructura/secretaria-de-obras-publicas/dir-provincial-de-vialidad/

Dong, W. (2006). Can health care financing policy be emulated? The Singaporean medical savings accounts model and its Shanghai replica. *Journal of Public Health , 28* (3), 209-214.

Fazio, J. (2010). Régimen económico-financiero municipal. In: A. Z. Mensaque, & G. Barrera Buteler, *Introducción al Derecho Municipal* (pp. 343-364). Córdoba: Advocatus.

Fidel, G., & De la Mota, R. (2012). *Desarrollo integral para el modelo turístico de las regiones emergentes de Córdoba: Valle de Calamuchita.* Córdoba: Consejo Federal de Inversiones.

Fung, A., & Weil, D. (2010). Open Government and Open Society. In: D. Lathrop, & L. Ruma, *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice* (pp. 105-113). Sebastopol: O'Reilly.

Fung, A., Mary Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency.* Cambridge: Cambridge University Press.

González, W. M. (2011). *La Matriz de Leontief: El problema económico de las relaciones interindustriales.* Fonte: http://www.ehu.eus/Jarriola/Docencia/EcoEsp/matriz-de-leontief.pdf.

Guerrero, J. R. (2005). EL FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN COLOMBIA.

Gulliford, M., Figueroa Muñoz, J., & Myfanwy, M. (2013). Introduction: Meaning of "Access" in Health Care. In: M. Gulliford, & M. Myfanwy (Eds.), *Access to Medical Health.* Routledge.

Haseltine, W. (2013). *Affordable Excellence: The Singapore Healthcare Story.* Brookings Institution.

Helman, H., & Guadani, A. (1987). Política de hidrocarburos y eficiencia energética: Argentina frente a la experiencia mundial. *Tesis de Doctorado-Universidad de Buenos Aires* .

Hernández, A. M. (2012). La descentralización del poder en el Estado Argentino. In: A. M. Hernández, *Derecho Constitucional, Tomo I* (pp. 460-494). Buenos Aires: La Ley.

Instituto Brasileiro de Economía - Fundação Getulio Vargas. (enero de 2015). *Boletim Macro.*

Lim, M. (2005). Transforming Singapore Health Care: Public-Private Partnership. *Annals of the Academy of Medicine Singapore , 34* (7), 461-467.

Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. (2015). Fonte: http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-finanzas/

Ministerio de Industria, Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico de Córdoba. (2014). *Guía de políticas locales para promover el desarrollo emprendedor.* Córdoba: Secretaría Pyme y Desarrollo Emprendedor.

Nazareno, H. W., Barra Ruatta, O. D., & Iparraguirre, R. L. (2008). Recursos del Estado. In: H. W. Nazareno, O. D. Barra Ruatta, & R. L. Iparraguirre, *Lecciones de Finanzas Públicas* (pp. 107-136). Córdoba: UNC.

Oliver, A., & Mossialos, E. (2004). Equity of Access to Health Care: Outlining the Foundations for Action. *Journal of Epidemiology and Community Health , 58*, 655-658.

Organismo de Control de Concesiones Viales. (2015). Fonte: http://www.occovi.gob.ar/

Penchansky, R., & Thomas, J. (1981). The Concept of Accesos: Deffinition and Relationship to Comsumer Satisfaction. *Medical Care , 19* (2), 127-140.

Poterba, J. (1989). Lifetime Incidence and the Distributional Burden of Excise Taxes. *American Economic Review* , 325-330.

Ramesh, M. (2008). Autonomy and Control in Public Hospital Reforms in Singapore. *The American Review of Public Administration , 38* (1), 62-79.

Ramırez, R. F., & Villarreal Páez, H. J. (2012). *mpacto distributivo de un impuesto a los precios de la gasolina en México: análisis de equilibrio parcial.* Fonte: http://alejandria.ccm.itesm.mx/egap/documentos/2012V6A2Fernandez-Villarreal.pdf.

Riffo, L., Becerra, H., Acevedo, R., Morgado, M., & Villegas, O. (2006). Matrices insumo-producto regionales. *Estadística y Economía* .

Sabsay, D. (20 de Mayo de 2014). *Tasa Vial.* Acesso em 11 de Septiembre de 2015, disponível em Presunción de constitucionalidad e interpretación literal de la Ley 10.081: http://transparencia.cba.gov.ar/MostrarArchivo.aspx?id=41

Schuschny, A. R. (2005). Tópicos sobre el Modelo Insumo-Producto: teoría y aplicaciones. *United Nations Publications* .

Suits, D. (1977). Measurement of Tax Progressivity. *American Economic Review* , 747-752.

Ventura, G. B. (2014). *Fideicomiso y contratos conexos.* Acesso em 2015 de Octubre de 30, disponível em Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales: http://www.acaderc.org.ar/doctrina/fideicomiso-y-contratos-conexos/at_download/file.

Villegas Ninci, H. E. (2013). *Análisis de la legalidad de la tasa vial Ley N° 10.081.* Córdoba.

WEF, W. E. (2014-2015). *"The Global Competitiveness Report".* Ginebra: World Economic Forum.

Periódicos y revistas consultadas

Agencia Télam - http://www.telam.com.ar/

Agrositio.com - http://www.agrositio.com/

Ámbito Financiero - http://www.ambito.com/

Cronista Comercial - http://www.cronista.com/

Diario Clarín - http://www.clarin.com/

Diario DOCSALUD - http://www.docsalud.com/

Diario La Gaceta - http://www.lagaceta.com.ar/

Diario TecnoCiencia y Salud - http://www.tecnocienciaysalud.com/

Futuros y Opciones (FyO) - http://www.fyo.com/

Infotambo - http://www.infortambo.com

La Mañana de Córdoba - http://www.lmcordoba.com.ar/

La Nación - http://www.lanacion.com.ar/

La Voz del Interior - http://www.lavoz.com.ar/

Mitteldeutsche Kirchenzeitung - http://www.mitteldeutsche-kirchenzeitungen.de/

O Globo - http://oglobo.globo.com/

OpenIcon - http://www.openicon.com/

Revista Mercados - http://www.mercado.com.ar/

Páginas web consultadas

Administración Federal de Ingresos Públicos - http://www.afip.gob.ar/home/index.html

Amgen - http://www.amgen.es/

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)- http://www.asap.org.ar/

Asociación de Fabricantes de Cemento Portland - http://www.afcp.org.ar/

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) - http://aladi.org/

Banco Central do Brasil (BCB) - http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/default.aspx

Banco Central de la República Argentina (BCRA) - http://www.bcra.gov.ar/

Banco Central Europeo (BCE) - https://www.ecb.europa.eu/

Banco Ciudad - http://www.bancociudad.com.ar/

Banco de España - http://www.bde.es

Bolsa de Cereales de Buenos Aires (BCBA) - http://www.bolsadecereales.com.ar/

Bolsa de Cereales de Córdoba (BCC) - http://www.bccba.com.ar

Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA) - http://www.bcba.sba.com.ar/

Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) - http://www.bcr.com.ar/default.aspx

Bolsar – https://www.bolsar.com/

Cámara Argentina de la Construcción - http://www.camarco.org.ar/

Cámara Departamental de Exportadores de Santa Cruz (CADEX) - http://www.cadex.org/

Caramuru Alimentos - http://www.caramuru.com/institucional/

Centro de Investigaciones Inmobiliarias (CEDIN)

Centro de la Industria Lechera (CIL) - http://www.cil.org.ar/

Club de París - http://www.clubdeparis.org/

Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires - https://www.colegio-escribanos.org.ar/

Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires - http://www.colescba.org.ar/

Comisión Europea - http://ec.europa.eu/

Comisión Nacional de Valores (CNV) - http://www.cnv.gob.ar/

Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) - http://www.conab.gov.br/

Confederación Argentina de la Mediana Empresa - http://www.redcame.org.ar/

Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - http://www.cpau.org/

Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) - http://www.usda.gov/

Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba - http://estadistica.cba.gov.ar/

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias (DNCFP) – http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php

Down to Earth - http://www.downtoearth.org/

Enciclopedia virtual - http://www.eumed.net/

Endeavor - http://www.endeavor.org.ar/

Energy Information Administration (EIA) - http://www.eia.gov/

European commission – Eurostat - http://ec.europa.eu/eurostat

Federal Reserve Bank of St. Louis - https://www.stlouisfed.org/

Federation of Tax Administrators www.taxadmin.org/fta/rate/sales.pdf

Friends of the Earth Europe - http://www.foeeurope.org/

Fundación Getulio Vargas (FGV) - http://portal.fgv.br/

Fundación Salud 2000 - http://www.fundacionsalud2000.com/

Global Entrepreneurship Week - http://www.gew.co/

Gobierno de la Provincia de San Luis - http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (GSF) - http://www.santafe.gov.ar/

Información Legislativa y Documental - http://www.infoleg.gov.ar/

Information platform - http://www.biotechnologie.de/

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - http://www.ibge.gov.br/home/

Instituto de Estadística y Registro de la Construcción - http://www.ieric.org.ar/

Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA) - http://www.ipcva.com.ar/

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - http://www.indec.mecon.ar/

Instituto Nacional de la Leche (INALE) - http://www.inale.org/

Instituto Nacional del Vino (INV) - http://www.inv.gov.ar/

International Farm Comparison (IFCN) - http://www.ifcndairy.org/

Lassen's Market - http://www.lassens.com/

Markit Economics - http://www.markiteconomics.com/

Max-Planck-Institute - http://www.komm-ins-beet.mpg.de/

Mercado a Término de Buenos Aires (MATBA) - http://www.matba.com.ar/

Mercados a Futuros (QUANDL) - https://www.quandl.com/

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) - http://www.minagri.gob.ar/

Ministerio de Economía y Finanzas (MECON) - http://www.mecon.gov.ar/

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior de Brasil - http://www.mdic.gov.br/sitio/

Morgan Stanley Capital International (MSCI) - http://www.msci.com/

National Network for Immunization Information - http://www.immunizationinfo.org/Newhope360

Oficina Nacional de Presupuesto - http://www.mecon.gov.ar/onp

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) - http://www.oecd.org/

Organización de las Naciones Unidas (ONU) - http://www.un.org/es/

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) - http://www.fao.org

Organización Internacional del Vino - http://www.oiv.int/oiv/cms/index

Orlando Ferreres y Asociados (OJF) - http://www.ojf.com/

Plan Nacional de Logística y Transporte. Ministerio de Transporte. Brasil (PNLT/MT) - http://www.transportes.gov.br/

Portal educativo argentino oficial - http://www.educ.ar/

Precios cuidados - http://www.precioscuidados.com

Reporte Inmobiliario - http://www.reporteinmobiliario.com.ar/

Secretaría Pyme y Desarrollo Emprendedor de Córdoba - http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-industria-comercio-y-mineria/secretaria-de-pymes-y-desarrollo-emprendedor/

Semana Global del Emprendedor Córdoba - https://gewcordoba.wordpress.com/

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) - http://www.senasa.gov.ar/

Sistema de Análisis de Información de Comercio Exterior del Mercosur (Aliceweb Mercosur) - alicewebmercosul.desenvolvimento.gov.br//

Statista - http://www.statista.com/

Tompkins conservation - http://www.tompkinsconservation.org/

Town and Country markets - http://townandcountrymarkets.com/

Unión por la Libertad - http://www.unionportodos.org/

United Nations Comtrade - http://comtrade.un.org/

Universidad Católica de Córdoba - http://www.ucc.edu.ar/

UVITEC - http://www.uvitec.org.ar/

World Wide Navigation Network (WWINN) - http://www.wwinn.org/

World Wildlife Fund - http://www.wwf.de/

Lista de personas que colaboraron en los Balances

- Acosta, Guillermo
- Aguirre, Franco
- Alarcón, Fernanda
- Alfonso, Mariana
- Álvarez, Agustín
- Amado, Alejandro
- Anderer, Jens Steffen
- Andreini, Bianca
- Aramayo, Agustín
- Argarañaz, Nadin
- Arias, Verónica
- Arredondo, Fabio
- Arriola, Daiana
- Auerbach, Paula
- Balbo, Karem
- Barraza, Pedro
- Bergero, Patricia
- Berrone, Pascual
- Bevilacqua, María Laura
- Blanco, Alfredo
- Blanco, Valeria
- Bocchio, Cecilia
- Boneau, Franco
- Bonvin, Carlos
- Bordese, Paula
- Bouvier, Romina
- Bracamonte, María Betania
- Braun, Robin
- Brinatti, Agostina
- Brizuela, Laura
- Brizuela, Walter
- Bruno, Santiago
- Buccari, Ma. Florencia
- Cabrera, Alejandro
- Cabrera, Guillermo
- Cabrera, Natalia Haydee
- Cabriola, Emma
- Caelles, Jimena
- Cajilema Vinueza, Ana Lucía
- Calvo, Sonia
- Calzada, Julio
- Cámara, Florencia
- Camilucci, Cecilia
- Campra, Guillermo
- Candiani, Juan
- Capmourteres, Ernesto
- Carsana, Pierre
- Castedo, Carla
- Castillo, Dina
- Castroff, Carolina
- Caviglia, Fernando
- Ceballos, Manuel
- Cernotto, Franco
- Cerutti, Eugenio
- Choen, Cedric
- Cohen Arazi, Marcos
- Corrado, Nilo
- Costantino, Ma. Florencia
- Costanzo, Sonia
- Cristina, A. Daniela
- Crivello, Eduardo
- Cuesta, Emmanuel
- D´Jorge, M. Lucrecia
- De La Rosa, Adolfo
- De San Román, Pablo
- Debat, Gabriela Elba
- Del Prato, Marcos
- Devalle, Sofía
- Di Benedetti, Héctor
- Dianda, Camila
- Díaz, Carolina
- Díaz, Mariana
- Díaz, Santiago
- Dinepi, Dario
- Dipcin, Meryem
- Dreller, Alejandra
- Dreller, Mirna
- Dutto, Paula
- Ellena, Gabriela
- Faner, Leonardo
- Faray, Mathias
- Farré, Carolina
- Ferrari Nielsen, Federico
- Ferraro, Felipe
- Fonseca, Diego
- Frediani, Ramón
- Fresoli, Diego
- Gaidt, Insa
- Galeazzi, Yanina
- Gamond, Eugenia
- Gauna, Federico Rafael
- Geimonat, Mariana

- Gherra, Estefanía
- Giacobbe, Jorge (h)
- Giesenow, Federico
- Gigena, Sergio
- Giuliano, Fernando
- Goddio, Cintia
- Gontero, Sonia
- Gonzales Palau, Claudio
- GonzalezRearte, José
- Gonzalez, Agustina
- Gonzalez, Jimena
- Helm, Martín
- Hermida, Raúl
- Heywood, Joss
- Heywood, Maximiliano
- Ibañez, Juan Ignacio
- Iglesias, Daniel
- Ingaramo, Federico
- Irace, Mariano
- Johansen, Sina
- Julián, Daniel
- Koroch, Javier
- Kulichevsky, Ana
- Lagoria, Silvana
- Langenbach, Tim
- Liendo, Martín
- López, Emanuel
- Macagno, Alicia
- Magariños, Carlos
- Magnano, Cecilia
- Magnazo, Graciela
- Malvido, Agustina
- Mansutti, Andrea
- Martinez, Oscar
- Masut, Ariel
- Meiners, Eugenia
- Mercado, Facundo
- Metz, Bernhard
- Michel, Andrés
- Miglierini, Matías
- Mignon, Ma. de los Ángeles
- Mitnik, Félix
- Molino, José Antonio
- Moncarz, Pedro
- Mondino, Marcela
- Montoya, Felipe
- Morero, Hernán A.
- Nahas, Estefanía
- Nasif, Daniela
- Nicollier, Luciana
- Nuñez, Consuelo
- Orchansky, Marcelo
- Orellana, Ana Sofia
- Orsini, Germán
- Ortega, José
- Osella, Diego
- Pagalday, Mariangéles
- Palacios, Paula
- Papp, Paula
- Pasquier, Noemí
- Passamonti, Luciana
- Peveri, Julieta
- Pich, Cecilia
- Pilatti, Joaquín
- Podingo, Sergio
- Pontón, Rogelio
- Prieto Redondo, María Fernanda
- Priotti, Federico
- Quetglas, Fabio
- Rabinovich, Andrés
- Ramello De laVega, Agustín
- Rasino, Ornela
- Ratner, Adrián
- Resk, Andrea
- Resk, Elena
- Reyna, Lucas
- Rivarola, Yanina
- Rodriguez Brizuela, Nicolás
- Roland, Franco
- Rolando, Alicia
- Rossini, M. Luz
- Rueda, Juan P.
- Ruiz Díaz, Florencia
- Saffe, Juan
- Sagua, Carolina
- Salvador, Laura M.
- Salve, Maximiliano
- San Pedro, Manuel
- Sánchez, Carlos
- Santetti, Ferrucio
- Sarjanovich, María Victoria
- Sarsfield, Macarena
- Sauer, Ingo
- Scabon, Juan Fernando
- Scapin, Mariano
- Schmid, Belen
- Semyraz, Daniel
- Sienel, Thorsten
- Sierz, Ana Lina
- Soffietti, Fabrizio Nicolás
- Sosa Navarro, Ramiro
- Spinozzi, David

- Swoboda, Carolina
- Tagle, César
- Tagle, Gregorio
- Taravella, Lucía
- Targi, Luciana
- Themtham, Víctor
- Tinti, Bernardo
- Tolosa, Natalia
- Torre, Nicolás
- Tossolini, Lucas
- Traferri, Alejandra
- Trebucq, Federico
- Trossero, Leticia
- Trucco, Ignacio
- Trucco, Valentina
- Truccone, Guillermo
- Ubios, Ana
- Unfer, Andrea
- Urani, Pablo
- Utrera, Gastón
- Valinotti, Paola
- Velez, Marcos
- Viano, Ezequiel
- Vicente, Matías
- Villagra Torcomian, Ignacio
- Villanueva de Debat, Elba
- Viscay, Lautaro
- Visoná, Matías
- Zelaya, Manuel

SPONSORS PLATA

SPONSORS ORO