



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo

Subsecretaría de Programación Macroeconómica

Dirección Nacional de Política Macroeconómica

INFORME ECONÓMICO TRIMESTRAL

Primer Trimestre de 2013

N° 82

Ministro de Economía y Finanzas Públicas

Dr. Axel Kicillof

Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo

Lic. Emmanuel Antonio Alvarez Agis

Subsecretario de Programación Macroeconómica

Lic. Juan Cuattromo

Presidenta

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Economía y Finanzas Públicas

Dr. Axel Kicillof

Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo

Lic. Emmanuel Antonio Álvarez Agis

Secretario de Comercio Interior

Lic. Augusto Costa

Secretario de Finanzas

Lic. Pablo Julio López

Secretario de Hacienda

Sr. Juan Carlos Pezoa

Secretario Legal y Administrativo

Dr. Federico Gastón Thea

Índice

Resumen del Contenido	8
La brecha entre la producción y el consumo de energía en el mundo. El impacto del crecimiento de los países emergentes en su balance energético.....	10
Una aproximación a la cuestión juvenil: Los jóvenes argentinos y el empleo	23
Los sistemas de coparticipación entre Provincias y Municipios.....	38
Financiamiento productivo para el desarrollo: Impacto de las políticas recientes	58

Resumen del Contenido¹

La primera Nota Técnica, “La brecha entre la producción y el consumo de energía en el mundo. El impacto del crecimiento de los países emergentes en su balance energético”, provee un marco descriptivo de los efectos del crecimiento económico en los países emergentes entre 1980 y 2010 sobre la producción y el consumo de energía. Se plantea que más allá de los incrementos registrados en la producción de energía, la dinámica de la demanda energética reportó una tendencia mayor, lo que devino en déficit energéticos que debieron paliarse con importaciones de energía. La problemática examinada en esta Nota Técnica reviste una trascendencia significativa, en tanto implica para los gobiernos la necesidad de evitar el accionar de restricciones de oferta que puedan atentar contra la continuidad de los procesos de crecimiento mediante la adopción de políticas energéticas eficaces.

La segunda Nota Técnica, “Una aproximación a la cuestión juvenil: Los jóvenes argentinos y el empleo”, examina las especificidades del empleo juvenil en el contexto de la evolución del empleo a nivel general en Argentina, junto a los impactos concretos que ocasionan el desempleo y la precariedad de los jóvenes. El planteo contempla una revisión de la literatura específica que permite distinguir las barreras internas y externas que imposibilitan lidiar con el desempleo y la precariedad laboral, brindando a su vez una descripción sobre la problemática del empleo juvenil en nuestro país desde una perspectiva histórica. El análisis contribuye en términos del diseño de políticas de empleo específicas para atender las necesidades de empleo que presenta este grupo poblacional.

La tercera Nota Técnica, “Los sistemas de coparticipación entre Provincias y Municipios”, examina la asignación de recursos entre distintas jurisdicciones (provincias y gobiernos locales en Argentina). A partir de la caracterización del sistema de transferencias entre dichas jurisdicciones, la evaluación de la existencia de múltiples esquemas distributivos de recursos en las provincias de nuestro país, y finalmente, el análisis del rol adquirido por estas transferencias provinciales en términos de la provisión de financiamiento a los municipios. Las reflexiones que permite extraer este trabajo son trascendentes para repensar en la lógica del sistema de coparticipación federal argentino, a partir de la detección de sus virtudes y defectos.

¹ La edición del Informe Económico Trimestral está a cargo del Director de Información y Coyuntura, Lic. Pablo J. Mira. La revisión de este informe estuvo a cargo de Fernando Toledo, Coordinador de la Unidad Académica de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

La cuarta Nota Técnica, “Financiamiento productivo para el desarrollo: Impacto de las políticas recientes”, revisa en primer término la composición del crédito otorgado al sector privado en el contexto del sistema financiero en la etapa posterior a la Convertibilidad. El artículo destaca la relevancia adquirida por las políticas e iniciativas implementadas por el gobierno nacional para aceitar los mecanismos de financiamiento de actividades productivas, temática crucial en pos de articular los esfuerzos del BCRA y de otras agencias estatales con el fin de contribuir a partir de programas destinados al financiamiento productivo.

La brecha entre la producción y el consumo de energía en el mundo²

El impacto del crecimiento de los países emergentes en su balance energético

Guillermo Beyrne

I. Introducción

En los últimos treinta años los países emergentes lideraron el crecimiento económico en el mundo, presentando un dinamismo muy superior al de los países desarrollados. Mientras que la tasa de crecimiento del PIB de los países desarrollados entre 1980 y 2010 fue en promedio 2,5%, los países emergentes mostraron una tasa de crecimiento promedio de 4,5% en igual período. A su vez, esta diferencia se acentuó hacia el final del período, ya que en los últimos diez años se observa una aceleración del crecimiento en los países en desarrollo, alcanzando una tasa de crecimiento promedio de 6,2%, mientras que los países desarrollados crecieron un 1,8% entre 2000 y 2010. Mayor aún es la diferencia si se contrasta el crecimiento contra las siete economías más grandes (G7), que en estos últimos diez años presentaron un crecimiento de 1,5%, en promedio.

El fuerte crecimiento económico de los países emergentes presenta distintos desafíos internos, ya que la estructura económica de estos países muestra cambios y restricciones que se deben sortear para mantener el ritmo de crecimiento que permita continuar con la transformación productiva.

El presente documento pretende dar un panorama tendencial sobre cómo este fuerte crecimiento económico impactó en la producción y el consumo energético de los países emergentes entre 1980 y 2010; y cómo, a pesar de aumentar su producción energética, la demanda fue superior en este período, llevando a estos países a incurrir en déficits energéticos (que debieron suplir con importaciones) para continuar en la senda del crecimiento.

Para llevar a cabo este análisis de la estructura energética, se utilizaron los datos que publica la *U.S. Energy Information Administration* (EIA). El período de análisis se ubica entre 1980 y 2010

² Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

debido a que hasta ese año se cuenta con información disponible para todos los países relevados.

La información de la EIA se presenta en cuatrillones de btu (*british thermal unit*). El btu es una medida que permite expresar en términos comunes la energía proveniente de diversas fuentes.

II. Producción y consumo de energía en el mundo

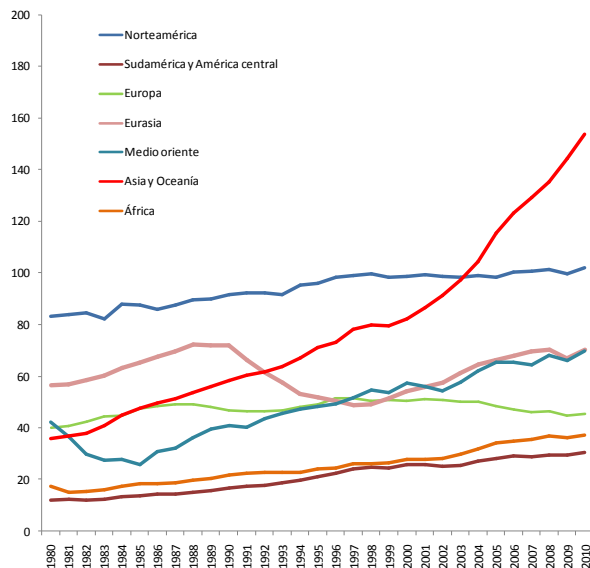
Históricamente Estados Unidos, México y Canadá han sido los principales países productores y consumidores de energía en el mundo, considerando la producción y el consumo de petróleo; gas natural; carbón; energía nuclear; hidroeléctrica y renovable. En 1980 América del Norte representaba el 29% de la producción mundial y, a su vez, consumía el 30% de la energía que se consumía en el mundo. Si bien su producción y su consumo de energía en los siguientes treinta años crecieron (22,5% y 29,2%, respectivamente), esta región fue desplazada por Asia-Oceanía como la principal región productora y consumidora en el mundo.

Gráfico 1

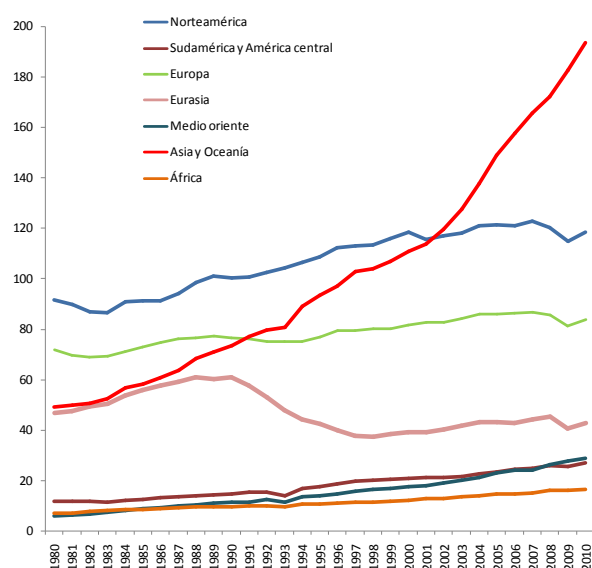
Evolución de la producción y consumo de energía, en cuatrillones de btu, por regiones

Período 1980-2010

Producción de Energía



Consumo de Energía



Fuente: elaboración propia en base a datos de US Energy Information Administration.

La región de Asia-Oceanía, entre 1980 y 2010, aumentó su producción de energía un 330%, mientras que su consumo energético creció un 296%. Entre dichos años, esta región pasó de representar el 12% de la producción mundial y el 17% del consumo total de energía, a

representar el 30% y el 38%, respectivamente, convirtiéndose en la región con mayor peso en la producción y demanda energética mundial.

Es importante resaltar el papel que juega China dentro de la región ya que representa el 59% de la producción, creciendo 9 puntos porcentuales entre 1980 y 2010 en la región, y el 52% del consumo energético de este grupo de países.

A nivel mundial, la producción de energía de China representa el 18% de la producción total, mientras que en lo que respecta al consumo energético, China abarca el 20% del total consumido en el mundo. Es destacable el avance de dicho país en el plano energético mundial, ya que en 1980 apenas representaba el 6% del consumo y el 6% de la producción de energía.

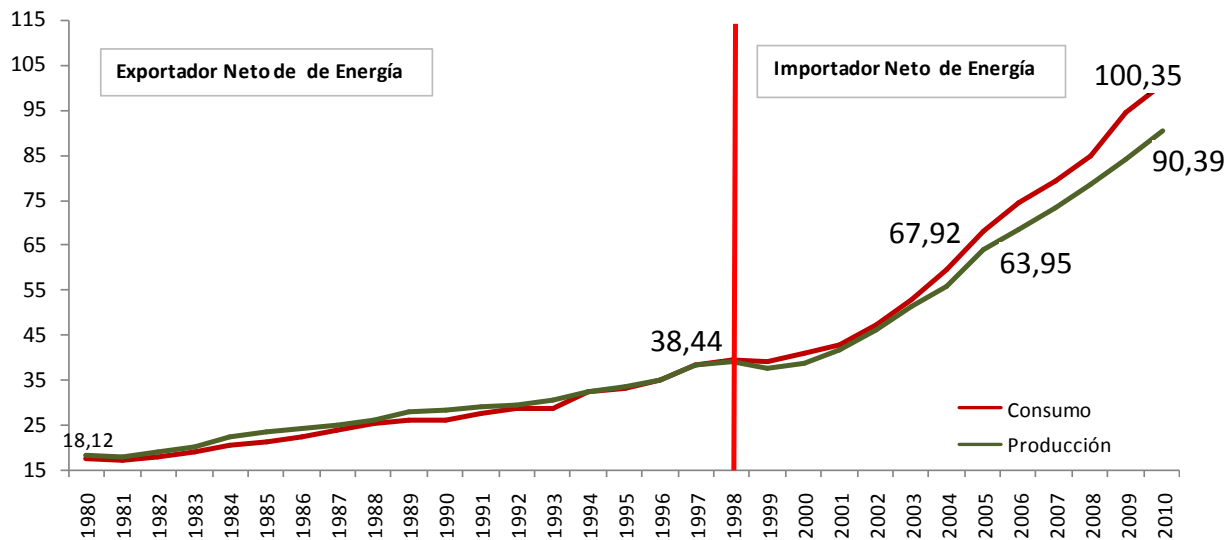
Entre 1980 y 2010, la producción de energía de China creció un 400%, alcanzando los 90,4 cuatrillones de btu anuales, mientras que su consumo creció aún con mayor fuerza, 484% en 30 años.

Así es como China pasó de ser un país energéticamente autosuficiente, presentando un excedente de producción de 0,8 cuatrillones de btu anuales en 1980, a alcanzar un déficit de 10,5 cuatrillones de btu en 2010.

Gráfico 2

Evolución de la producción y de la demanda de energía en China

En cuatrillones de btu



Fuente: elaboración propia en base a datos de US Energy Information Administration.

Hasta 1998 China era un exportador neto de energía. A partir de ese año, la demanda doméstica de energía comenzó a superar a la producción interna, convirtiéndose en un importador neto de

energía. Entre 1998 y 2010, la demanda de energía creció 155%, acumulando un déficit energético de 55 cuatrillones de btu.

Como se observa en el Cuadro 1, durante estos años, en la región Asia-Oceanía la producción energética tuvo un menor crecimiento que el consumo, cubriendo sólo el 79% de las necesidades de energía en 2010, debido principalmente a China, derivando en un déficit energético de 39,7 cuatrillones de btu en ese año. Sin embargo no es la región con mayor déficit energético, ya que Europa apenas alcanza a cubrir el 54% de su consumo con su propia producción.

Cuadro 1

Producción y consumo de energía mundial, por regiones (en cuatrillones de btu)

Participación en el total mundial (%) y porcentaje de cobertura energética

Año 2010

Región	Producción		Consumo		Cobertura energética
	Cuatrillones de Btu	Participación	Cuatrillones de Btu	Participación	
Asia y Oceanía	153,9	30,2%	193,6	37,9%	79%
Norteamérica	101,9	20,0%	118,3	23,2%	86%
Eurasia	70,3	13,8%	42,8	8,4%	164%
Medio oriente	69,8	13,7%	28,7	5,6%	243%
Europa	45,4	8,9%	83,8	16,4%	54%
África	37,2	7,3%	16,3	3,2%	228%
Sudamérica y América Central	30,4	6,0%	26,9	5,3%	113%

Fuente: elaboración propia en base a datos de U.S. Energy Information Administration.

Por su parte, Norteamérica produce sólo el 86% de la energía que consume, por lo cual debe importar el restante 14% de su consumo energético.

Desde 1985 a 2010, el excedente de producción total de energía creció un 144,5%, siendo liderada esta expansión por Medio Oriente, cuyo excedente de producción creció 138,7% en igual período.

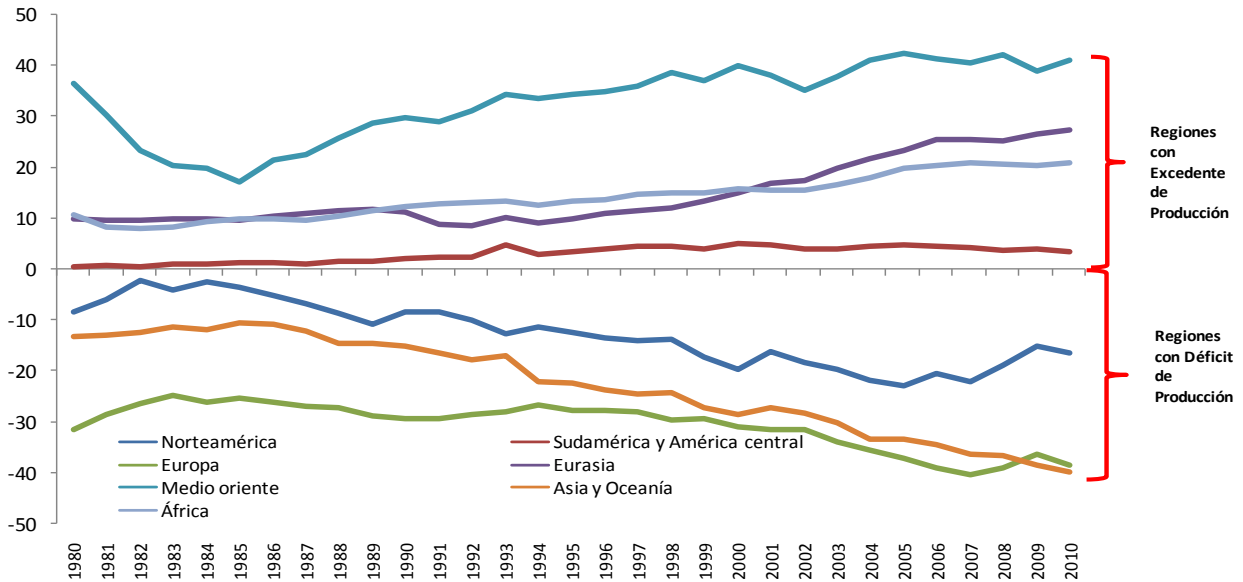
Esta es la principal región que permite al resto de las regiones consumir más energía de la que producen, alcanzando un excedente de producción anual de 41 cuatrillones de btu, aproximadamente. Es decir que sólo consume el 41% de la energía producida. El resto lo exporta hacia los países con déficits energético.

La siguiente región en orden de importancia como proveedora de energía en el mundo es Eurasia, que aporta anualmente 30 cuatrillones de btu, consumiendo sólo el 61% de su producción energética.

Gráfico 3

Evolución de la brecha de producción-consumo, en cuatrillones de btu

Por regiones. Período 1980-2010



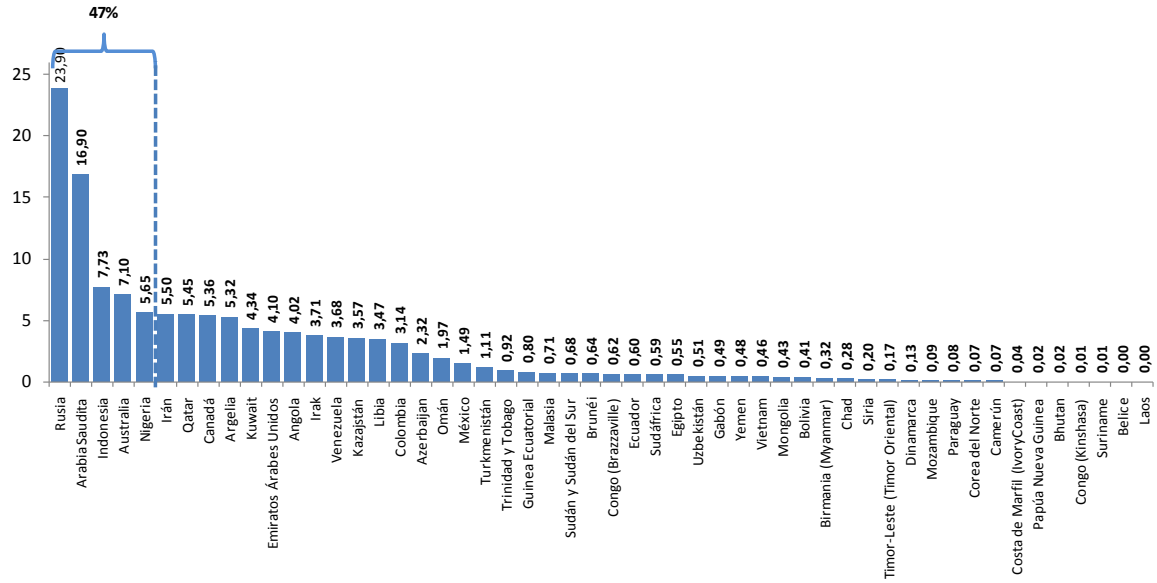
Fuente: elaboración propia en base a datos de US Energy Information Administration.

Las otras zonas que aportan la energía que necesitan los grupos de países con déficit energéticos son África, aportando cerca de 20 cuatrillones de btu anuales, y en menor medida Sudamérica y América Central, que provee de 4 cuatrillones de btu anuales al mundo. Sin embargo, desde el año 2000 se observa una leve tendencia decreciente en el excedente de producción de esta última región.

Sólo cinco países aportan el 47% del excedente de la producción de energía en el mundo, siendo Rusia el principal proveedor de energía, aportando 23,9 cuatrillones de btu anuales, lo que representa el 18,3% del total de excedente de producción de energía. El segundo país en orden de importancia es Arabia Saudita, que reporta un excedente de producción de 16,9 cuatrillones de btu por año, seguido por Indonesia (7,7 cuatrillones de btu), Australia (7,1 cuatrillones de btu) y Nigeria (5,6 cuatrillones de btu).

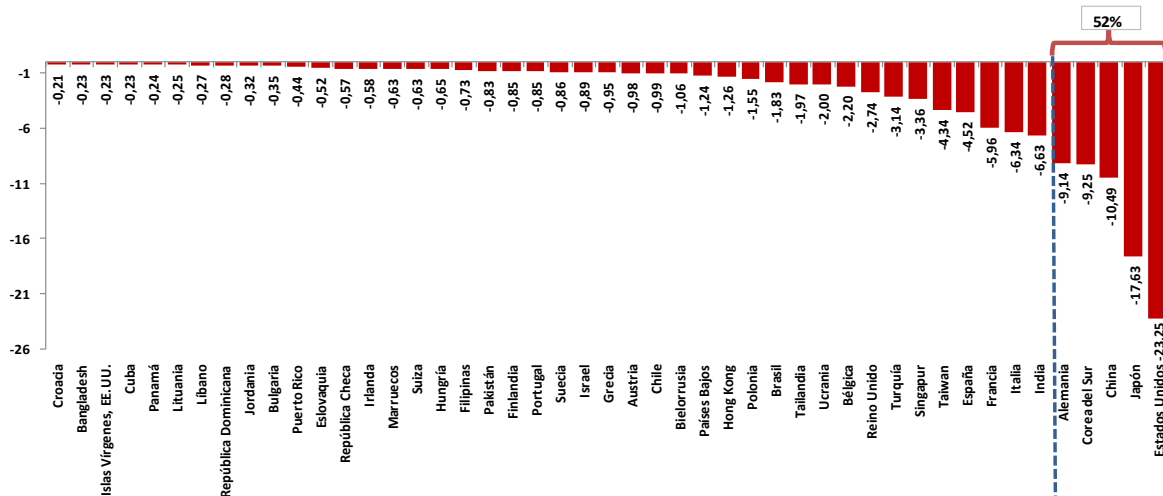
Como contraste, sólo cinco países representan más de la mitad del déficit mundial de energía (52%), siendo el principal Estados Unidos, que abarca el 17,3% del déficit total en el mundo, con 23,2 cuatrillones de btu por año.

Gráfico 4
Principales países con excedentes de producción energética
 En cuatrillones de btu
 Año 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de US Energy Information Administration.

Gráfico 5
Principales países con déficit energético
 En cuatrillones de btu
 Año 2010



Fuente: elaboración propia en base a datos de US Energy Information Administration.

El siguiente país con mayor déficit energético es Japón, demandando al mundo un total de 17,6 cuatrillones de btu anuales, seguido por China (10,5 cuatrillones de btu), Corea del Sur (9,23 cuatrillones de btu) y Alemania (9,1 cuatrillones de btu).

III. Producción y consumo de energía en Sudamérica y América Central

Entre los años 1980 y 2010, la producción de energía de la región aumentó un 152%, pasando de representar el 4% de la producción mundial al principio del período a representar el 6% en 2010. A su vez, el consumo de energía también mostró un importante avance en estos años, variando un 133% en este período y representando en los últimos años el 5,3% del consumo mundial de energía.

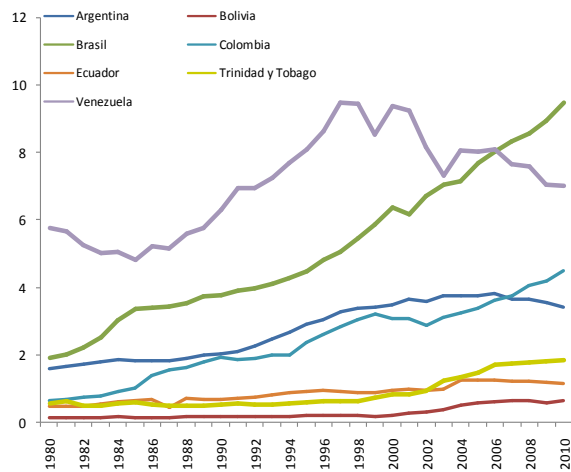
Como se observa, esta es una región netamente proveedora de energía en el mundo y, en los últimos treinta años, este excedente de producción se acrecentó notablemente, aumentando un 566%. Sin embargo, dicho excedente representa apenas el 3% del total de energía disponible para que consuman las regiones con déficit.

Gráfico 6

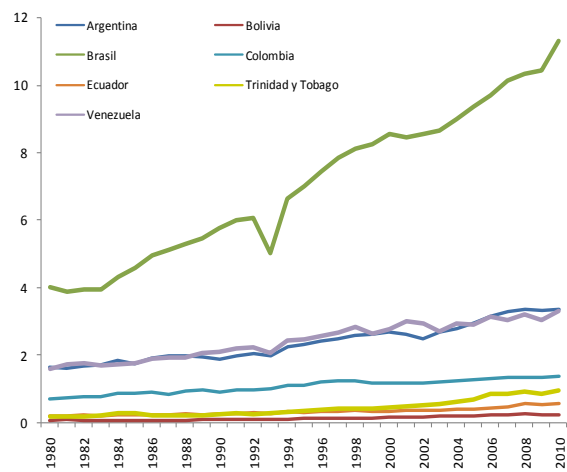
Evolución de la producción y del consumo energético en los principales países de Sudamérica y América Central

En cuatrillones de btu. Período 1980-2010

Producción de Energía



Consumo de Energía



Fuente: elaboración propia en base a datos de US Energy Information Administration.

Dentro de Sudamérica y América Central, la situación es muy heterogénea, encontrándose países que lograron incrementar fuertemente su excedente de producción, como Colombia y

Bolivia, y otros que muestran una sostenida caída de su excedente desde el año 2000, como Venezuela o Argentina.

Si bien Venezuela lideró históricamente la producción de energía, a partir de 2006 Brasil pasó a ser el principal productor energético de la región, aumentando un 398% su producción entre 1980 y 2010 y aportando el 31,2% de la producción de la región en 2010 (9,5 cuatrillones de btu). A su vez, es el país con mayor consumo energético, representando el 42,1% del consumo total de la región en el mismo año, es decir, 11,3 cuatrillones de btu.

Argentina es al cuarto país productor de energía de la región, aportando el 11,3% del total, mientras que en materia de consumo, ocupa el segundo lugar, abarcando el 12,5% del consumo de la región, con 3,3 cuatrillones de btu en 2010.

El país con mayor excedente de producción de la región es Venezuela, que en 2010 tuvo un excedente de 3,7 cuatrillones de btu. Sin embargo, este excedente se redujo un 12% en los últimos treinta años.

Por su parte, Colombia (que entre 1980 y 2010 duplicó su consumo energético y aumentó su producción un 582%) mostró un excedente de 3,1 cuatrillones de btu en el último año del período de análisis, aumentando esta diferencia un 340% en treinta años.

Cuadro 2

Producción y consumo de energía en Sudamérica y América Central y cobertura energética

En cuatrillones de btu. Año 2010

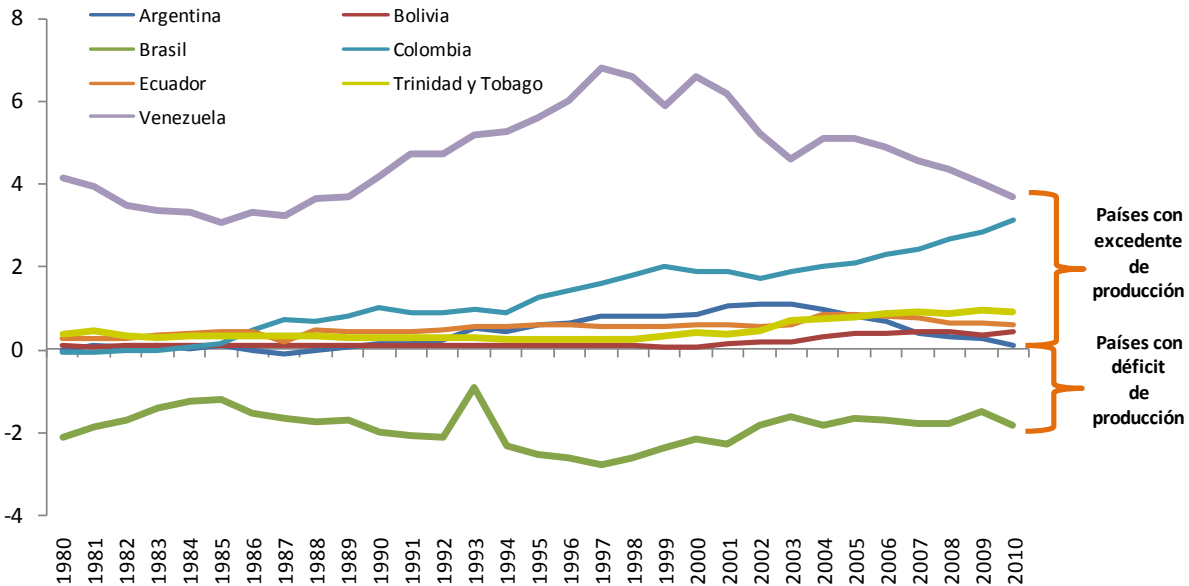
País	Producción		Consumo		Cobertura Energética
	Cuatrillones de Btu	Participación	Cuatrillones de Btu	Participación	
Brasil	9,5	31,2%	11,3	42,1%	83,8%
Venezuela	7,0	23,0%	3,3	12,4%	210,9%
Colombia	4,5	14,8%	1,4	5,1%	329,7%
Argentina	3,4	11,3%	3,3	12,5%	102,4%
Trinidad y Tobago	1,9	6,1%	0,9	3,5%	198,4%
Ecuador	1,2	3,8%	0,6	2,1%	207,3%
Peru	0,8	2,7%	0,8	3,2%	95,3%
Bolivia	0,6	2,1%	0,2	0,9%	274,9%
Paraguay	0,5	1,7%	0,4	1,6%	119,3%
Chile	0,3	1,1%	1,3	5,0%	25,8%

Fuente: elaboración propia en base a datos de US Energy Information Administration.

A su vez, Ecuador y Bolivia también se encuentran dentro de los países proveedores de energía de la región, con un excedente de 0,6 cuatrillones de btu para el primero y de 0,4 cuatrillones de btu para el segundo.

Gráfico 7

Evolución de la brecha de producción-consumo en la región, en cuatrillones de btu Período 1980-2010



Fuente: elaboración propia en base a datos de US Energy Information Administration.

Como se observa en el Gráfico 7, Brasil incurre en déficits energéticos durante todo el período de análisis, llegando a un pico de 2,8 cuatrillones de btu en 1997, logrando disminuirlo desde entonces en un 35%, alcanzando un déficit de 1,8 cuatrillones en 2010.

Por otra parte, Argentina tuvo un aumento sostenido de su excedente de energía entre los años 1988 y 2002, creciendo un 23,3% entre dichos años. Es decir que durante estos años, se produjo más energía de la que se necesitaba internamente. Es importante remarcar que entre 1995 y 2002, la demanda de energía sólo creció un 7%. A partir de 2002, se observa una fuerte recuperación de la demanda de energía en el país, aumentando un 35% en los siguientes nueve años. Esto derivó en una reducción sostenida de ese excedente de energía, retrayéndose un 93% entre 2002 y 2010, año a partir del cual se comenzaría a reportar un déficit energético.

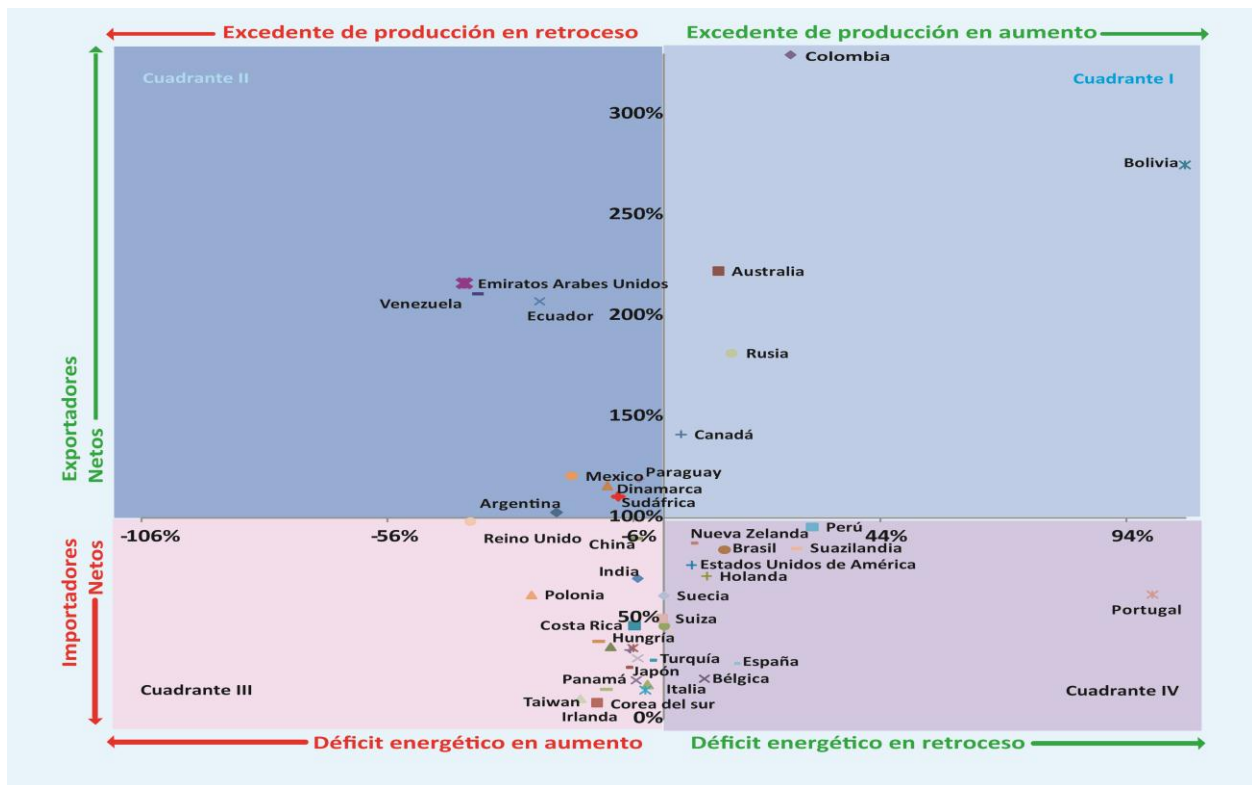
IV. Brecha producción-consumo de energía, por país

En el Gráfico 8 se observa la situación de la brecha de producción y consumo energético de los distintos países y su evolución en los últimos diez años, ubicándose en el Cuadrante I (arriba a la derecha) los países que presentan un excedente de producción de energía y que en los últimos años lograron aumentar dicho excedente. En el Cuadrante II (arriba a la izquierda) se encuentran los países que, si bien reportan un excedente de producción de energía, en los últimos años muestran un descenso de dicha diferencia.

Los países que se ubican por debajo del eje horizontal son los que se encuentran en una situación de déficit energético. En el Cuadrante III (abajo a la izquierda) se encuentran los países cuya producción interna no alcanza para cubrir su consumo de energía y que, además, dicho déficit se ha incrementado en los últimos diez años. Por último, en el Cuadrante IV (abajo a la derecha) se encuentran los países que tampoco logran cubrir su consumo de energía con su producción interna, pero que en los últimos años han logrado disminuir este déficit.

Gráfico 8

Evolución de la brecha de producción-consumo en la región, en cuatrillones de btu
Período 1980-2010



Fuente: elaboración propia en base a datos de US Energy Information Administration.

Cómo se observa en el gráfico, de los siete países que integran el G7³, seis se encuentran en el Cuadrante III y IV. Es decir que necesitan comprar energía extranjera para mantener su nivel de crecimiento.

Los países que reportaron un fuerte crecimiento en los últimos treinta años, tal es el caso de países emergentes como China o India, se encuentran en el Cuadrante III, es decir que no sólo deben comprar energía a otros países, sino que dichas compras son aún mayores con el correr de los años.

Como se comentó en la primera parte de la Nota Técnica, China paso de ser un exportador neto de energía a ser uno de los principales compradores de energía en el mundo. En el caso de India, su déficit energético aumentó entre 1980 y 2010 un 605%, pasando de una situación de cierto balance energético a una de claro déficit.

Por su parte, Rusia, que junto a China e India forma parte del grupo de los BRICS, se encuentra en el Cuadrante I, debido a que su excedente de producción aumentó en los últimos 10 años. Sin embargo, dicho aumento se desaceleró respecto de la década anterior, lo cual acerca a dicho país al Cuadrante II.

El otro país que conforma este grupo de países emergentes es Brasil, que durante todo el período de análisis presenta un importante déficit energético. Sin embargo, en los últimos diez años logró disminuirlo levemente, ubicándose en el Cuadrante IV del Gráfico 8.

En el año 2010, Argentina se encontraba en el Cuadrante II, ya que contaba con un pequeño excedente de producción, pero en firme retroceso, dirigiéndose hacia una situación de déficit energético en aumento.

V. Conclusiones

A lo largo de la presente nota técnica se ha intentado brindar un panorama estructural de la situación energética en el mundo en los últimos treinta años, diferenciando las regiones que mayor expansión económica han mostrado y los países que forman parte de estos bloques.

De este análisis se deriva que los países que mayor crecimiento han logrado en los últimos años, mostraron también un brusco cambio de su situación energética, pasando en muchos casos (como el de China), de una posición de exportadores netos de energía a una de importadores netos.

³ Países integrantes del G7: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido

El fuerte crecimiento de sus economías provocó un incremento de su consumo energético a un ritmo mayor al de su producción de energía.

Ante esta situación, dichos países necesariamente debieron importar la energía que les permitiera continuar en la senda del crecimiento económico, asumiéndolo como el costo por expandir la economía a un ritmo elevado y constante.

El desafío de estos países será lograr mantener las tasas de crecimiento observadas en los últimos años sin que el costo de adquirir la energía necesaria sea un limitante al crecimiento en el corto plazo.

VI. Bibliografía

“World Economic Outlook”; International Energy Agency; OECD, Francia (2013)

“International Energy Statistics”; U.S. Energy Information Administration; Estados Unidos (2013)

"Balances Energéticos 2012"; Secretaría de Energía de la República Argentina; Argentina (2013)

VII. Anexos

*Los países incluidos en la región Eurasia son: Armenia, Azerbaijan, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kasakhstan, Kyrgystan, Latvia, Lithuania, Moldavia, Rusia, Tajikistan, Turkmenistan, Ucrania y Uzbekistan.

*Los países incluidos en la región Medio Oriente son: Bahrein, Iran, Irak, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Palestina, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Emiratos Árabes Unidos, Yemen.

*La producción de energía incluye la producción de petróleo, gas natural, carbón, energía nuclear, hidroeléctrica y otras fuentes renovables de electricidad.

*El consumo de energía incluye el consumo de petróleo, gas natural, carbón, energía nuclear, hidroeléctrica, otras fuentes renovables de electricidad e importaciones netas de electricidad.

*El porcentaje de cobertura energética es el cociente entre el consumo energético de un país y la producción energética del mismo país. Se considera que un país presenta déficit energético cuando su producción no alcanza a cubrir su propio consumo. Contrariamente, cuando la producción de energía de un país supera su propio consumo, se considera que dicho país presenta un excedente de producción de energía.

*La evolución del déficit energético, o del excedente de producción de un país, se calcula como la variación de dicho porcentaje entre los años 2000 y 2010.

*Los datos analizados corresponden a la base de datos de la *US Energy Information Administration*. Si bien pueden diferir de las mediciones locales, esta fuente permite comparar la producción y el consumo entre países, desde una base de datos unificada.

*El período de análisis llega hasta el año 2010 debido a que no hay información disponible para todos los países a partir de dicho año.

Una aproximación a la cuestión juvenil: Los jóvenes argentinos y el empleo⁴

Francisco Ballester, Carla Celina Domeniconi, María Laura Lombardía y Mateo Pícolo

I. Introducción

En los últimos años, el problema del desempleo juvenil y, de manera más general, la inserción laboral de los jóvenes, fue ganando terreno tanto como objeto de análisis de investigación académica, como en la discusión sobre políticas públicas, dadas las particularidades que asume este grupo etario en el marco del empleo general. Su análisis resulta interesante en Argentina y en Latinoamérica, fundamentalmente por las transformaciones experimentadas en el mercado de trabajo que toman impulso en los '90, en un contexto de globalización y alteración de los procesos productivos y requerimientos laborales. Tanto aquí como en el resto de Latinoamérica se dieron procesos de segmentación productiva que requirieron flexibilización laboral y que fomentaron el desempleo abierto, el subempleo y el empleo precario, siendo los jóvenes los más perjudicados (Jacinto, Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal, 2008). A partir de la crisis internacional de 2008, esta temática tomó visión internacional nuevamente y resurgieron los esfuerzos en la búsqueda de soluciones desde los estados⁵.

En la primera sección de este documento se analizan las particularidades del empleo juvenil en el marco del empleo en general y los efectos específicos que acarrearán el desempleo y la precariedad juvenil, tanto a nivel individual como para el desarrollo económico y social de los países. La segunda sección se centra en los dos enfoques principales que prevalecen a la hora de analizar las causas de este fenómeno (barreras internas y barreras externas), mientras que en la tercera se realiza una breve descripción de los matices que adquirió históricamente la cuestión del empleo juvenil en la Argentina. La cuarta sección analiza y critica el estado actual del debate público sobre empleo joven (en particular, la categoría "Ni-Ni"), mientras que en el quinto apartado se realiza una propuesta superadora de dicho enfoque y se presenta un mapa de la juventud argentina, incorporando variables al análisis. Por último, se destacan una serie de reflexiones finales.

⁴ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

⁵ A partir de 2008, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) incorporó como una de las metas del Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio "Lograr el pleno empleo y productivo, y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes" [cursivas propias], jerarquizando la temática, ya que hasta el momento el organismo mantenía este asunto como parte de la lista de metas del Octavo Objetivo.

II. Empleo juvenil: ¿por qué es un problema?

Este apartado apunta a entender por qué el empleo juvenil es un caso particular dentro del empleo general. Para ello, se presentarán distintas visiones que, si bien difieren en términos ideológicos, coinciden en que en esta franja etaria el empleo presenta particularidades que lo diferencian.

Dentro del empleo juvenil se identifican fundamentalmente dos problemas: una alta tasa de desempleo y una inserción laboral precaria. Tanto la bibliografía local como la internacional coinciden en gran parte en los efectos económicos y sociales que estas cuestiones generan. Siguiendo a Weller (2007) se observa que:

A nivel general:

- El mal aprovechamiento del capital humano generado mediante el apoyo de la inversión social limita el crecimiento económico y, por consiguiente, el bienestar de las sociedades en su conjunto;
- Refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza debido a que la inserción precaria temprana es producto, en muchos casos, de la deserción escolar;
- Asociado a la anterior, a partir de un desfase entre el sistema educativo y la demanda laboral se reproducen las inequidades relativas a la distribución del ingreso, obstaculizando la movilidad social;

A nivel individual:

- Afecta la trayectoria de ingresos laborales futuros del joven, así como su jubilación;
- Posterga la formación de hogares propios de los jóvenes, prolongando la dependencia respecto de los padres, con la carga financiera asociada;
- Obstaculiza la integración social de los jóvenes, quienes no se ven reconocidos en sus derechos ciudadanos, desalentando su participación en otros ámbitos de la institucionalidad vigente;
- Genera problemas de adaptación y marginación social en los jóvenes.

Estos efectos no impactan de igual modo en todos los jóvenes, puesto que se trata de un colectivo heterogéneo: existen diferentes maneras de “ser joven”. En este sentido, la juventud no es solo una categoría estadística delimitada por criterios etarios rígidos, sino que es una

condición histórico-cultural en la cual convergen características biológicas ligadas a la edad, características culturales relacionadas con compartir los códigos de una generación y ser socializado en una misma época, además de cuestiones de género y de clase social (Urresti, 2005) (Urresti, Margulis , 1996).

Al analizar a la juventud como un bloque homogéneo se corre el riesgo de generar diagnósticos falsos y, consecuentemente, diseñar políticas públicas que tendrán serias dificultades para impactar en la población objetivo. Por ejemplo, los jóvenes de sectores medios y altos tienen, por lo general, la oportunidad de estudiar y de postergar su ingreso a las responsabilidades de la vida adulta, oportunidad generalmente negada a los jóvenes de sectores populares, cuyas trayectorias escolares suelen ser más inestables y su ingreso al mercado laboral y a las obligaciones familiares más temprano. Tener presente esta diversidad resulta fundamental cuando se tiene por objetivo realizar recomendaciones de políticas públicas.

III. ¿Cuáles son las raíces de la inserción laboral precaria de los jóvenes?

Previo al análisis de los orígenes de esta problemática, es importante no perder de vista que cada relación causal contiene una conceptualización particular del empleo juvenil, asociada a distintas posiciones ideológicas. Por ejemplo, si uno cree que el joven no posee la suficiente “empleabilidad” para el mercado, eso se relaciona con una manera particular de entender la inserción laboral joven y a su vez implicará soluciones enfocadas en las características individuales del joven. Es decir, las relaciones causales que se planteen, determinarán el tipo de política a adoptar.

En principio, se identifican cinco causas principales (Ministerio de Trabajo, 2005) (OIT, 2008):

- El desajuste de las competencias requeridas por la demanda laboral respecto de las generadas por el sistema educativo. Este fenómeno se ve reforzado por las modificaciones de la tecnología sobre el sistema productivo, que no siempre encuentra correlato en una actualización de la formación académica.
- Las fallas estructurales del mercado laboral: se argumenta que las expectativas de los jóvenes no pueden satisfacerse y por lo tanto muestran tasas más altas y períodos más largos de desocupación. De la misma manera ocurre que cuando un joven ya ingresó al mercado laboral, el primer puesto de trabajo es de corta duración, debido a la información inadecuada previa del joven sobre la práctica laboral.

- Las rigideces normativas: las empresas tienen, considerando su baja productividad relativa, bajos incentivos a contratar personal joven. Este desincentivo puede deberse a la existencia de un alto salario mínimo, normas de indemnización, etc.

Estos tres argumentos se basan en la idea de “barreras a la entrada” y son uno de los fundamentos de las políticas implementadas en la década del noventa. Por otro lado, han surgido aportes más vinculados con el funcionamiento del mercado de trabajo en su conjunto y las oportunidades laborales y educativas:

- Los ciclos económicos: los jóvenes son los primeros en ser expulsados y los últimos en ser reincorporados al mercado de empleo ante el vaivén de la coyuntura económica, debido a la reticencia a despedir jefes de hogares, con el costo monetario asociado. Además, en un contexto económico desfavorable es más probable que los ingresos del hogar sean insuficientes, debiendo el joven salir de su inactividad para engrosar las filas de los que buscan empleo.
- Las características de los hogares: la heterogeneidad de este grupo determina distinta suerte para unos y otros, dependiendo principalmente del nivel educativo alcanzado y la posición en la estructura social de cada joven en particular. Los jóvenes de hogares pobres suelen ser empleados en condiciones inestables e informales y de baja remuneración.

El presente trabajo considera como fundamento del diagnóstico que las causas del problema del empleo juvenil residen, por un lado, en las condiciones macroeconómicas -en tanto determinantes principales de las condiciones del mercado de empleo en general y del mercado de empleo joven en particular- y las condiciones particulares de cada joven en la estructura social -en tanto determinantes de las desiguales oportunidades que experimentan los distintos grupos al interior de los jóvenes. Así, la *desafiliación*⁶ juvenil, la falta de capacitación y la obstaculización de la posibilidad de movilidad social no se conciben como raíces del problema sino como síntomas de las dos causas fundamentales citadas previamente. Bajo esta visión, una política social tendiente a mejorar la “empleabilidad” de los jóvenes mediante la dotación de capital humano no sería efectiva ya que pierde de vista que la persistencia de su vulnerabilidad tiene su base en las rupturas y desigualdades residenciales, laborales y educativas anteriores a

⁶ Se define “desafiliación” en los términos del sociólogo francés Castel (s.f.): “...definir el conjunto de la cuestión social a partir de la exclusión es una trampa. El continuum entre los integrados y los excluidos está roto por efecto de la autonomización que ha tomado el mercado y que ha producido una ruptura con la tradición vigente. Esto es, ha desconectado el trabajo de las medidas de protección y lo ha convertido en una pura mercancía... [...] Todo esto provoca una desafiliación del sujeto y una anomia social, ya que el mercado, por sí mismo, es incapaz de reconstruir la cohesión social.”

la condición de joven; y por lo tanto puede estancar las posibilidades de movilidad social, impidiendo su inclusión real.

A su vez, para pensar intervenciones sociales exitosas es necesario tener en cuenta no sólo los aspectos objetivos que ya se han mencionado (condiciones macroeconómicas y posición socioeconómica particular) sino también los aspectos subjetivos de los jóvenes en relación al trabajo. En este sentido, los jóvenes de generaciones anteriores fueron socializados en un mundo donde la escuela y el trabajo representaban posibilidades reales de movilidad social ascendente y ambas instituciones estaban asociadas a una serie de valores y conductas fuertemente establecidos cuyos frutos eran tangibles: era altamente probable que los sacrificios presentes implicaran recompensas en el futuro (ascenso social, estabilidad laboral, posibilidad de consumo de bienes y servicios, etc.).

En la actualidad, y desde hace décadas, esos dos canales tradicionales de integración social se encuentran en crisis. De la mano de la devaluación permanente de las credenciales educativas y del proceso de precarización laboral que se llevó a cabo durante décadas, tanto la escuela (especialmente la educación media) como el trabajo perdieron centralidad en la configuración de la identidad social de los jóvenes. Es por esto que ambas instituciones están prácticamente ausentes en la cultura de los sectores juveniles y, cuando se las encuentra, aparecen más como un residuo discursivo que como una matriz eficaz de producción de prácticas (Urresti, 2005).

Las consecuencias de este desplazamiento del eje trabajo- educación y de la pérdida de sentido de ambas instituciones como generadoras de identidad se evidencian en la pérdida de la denominada “cultura del trabajo”, en la “escasa disposición a trabajar” (Jacinto, Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal, 2008) o en la “cultura de lo fácil” (Urresti, 2005) de parte de las nuevas generaciones, hijas de los procesos de exclusión social y precarización de las instituciones laborales de las políticas neoliberales.

Siguiendo la perspectiva de análisis de Jacinto (2008), resulta indispensable tener en cuenta estas transformaciones debido a que configuran un cambio de abordaje en los problemas de inserción laboral: se pasa de las “necesidades de capacitación” hacia las “disposiciones hacia el empleo”. Vale aclarar que estas consideraciones no implican responsabilizar a los jóvenes en relación a su situación socio-laboral, sino que lo que se describe es un proceso colectivo y no individual.

IV. ¿Con qué particularidades se presentó históricamente este fenómeno en Argentina?

El mercado laboral en Argentina ha sufrido en los últimos años varias modificaciones producto tanto de las crisis económicas como de políticas públicas implementadas bajo distintos modelos económicos.

Durante la década del '90, se afianzan los rasgos característicos del modelo de valorización financiera, apertura comercial con apreciación cambiaria y desregulación promovidos hacia fines de la década del '70. Ambas experiencias, que acabaron en crisis bancarias, cambiarias y de deuda, implicaron importantes transformaciones en el mercado de trabajo.

Durante el régimen de Convertibilidad (1991-2001), y a modo de resumen de lo acontecido a partir de su puesta en vigencia y hasta su declinación, la tasa de ocupación creció a un ritmo insuficiente en relación a la población económicamente activa (PEA): el empleo total verificó un crecimiento del 0,8%, un ritmo equivalente a la mitad del registrado por la PEA (Beccaria, 2006). Esta situación provocó que la tasa de desempleo casi se triplicara en el periodo. Pero el empleo total no sólo se expandió a un ritmo reducido sino que tendió a precarizarse: las ocupaciones netas creadas fueron de jornada parcial, mientras que se destruyeron puestos de trabajo plenos, con cobertura de seguridad social. Además, el ingreso medio real del conjunto de los ocupados se deterioró en aproximadamente 10% entre 1998 y 2001 (Beccaria, 2006), y al ser los trabajadores de baja calificación los más afectados por la precarización y la caída de los salarios, la distribución del ingreso también empeoró. Así, un rasgo característico del periodo fue el deterioro distributivo y el establecimiento de la inestabilidad ocupacional como rasgo estructural del mercado laboral, con el consecuente incremento de la vulnerabilidad social.

Este persistente deterioro de las condiciones laborales se basó en una erosión del poder de negociación de los trabajadores. Para ello, operaron tanto factores domésticos como globales. Entre los primeros, se destaca la flexibilización laboral impulsada por el Estado y apoyada por diversos sindicatos, cuya pieza fundamental fue la Ley de Flexibilización Laboral⁷, que eliminaba la negociación colectiva, reducía costos de despido y revisaba los convenios colectivos de trabajo. A nivel global, el factor que más condicionó el poder de negociación laboral fue el tamaño de las empresas instaladas: al transnacionalizarse la economía, siguiendo los aires de globalización, proliferaron contratos de tercerizaciones y las negociaciones entre patrones y obreros profundizaron su desigualdad.

⁷Ley N° 24.465 sancionada el 15 de Marzo de 1995.

Este proceso se extendió en la mayoría de los países de América Latina, que adoptaron las recomendaciones del Consenso de Washington. En este escenario, los jóvenes resultaron las primeras víctimas de la crisis de los mercados laborales latinoamericanos como consecuencia de las políticas neoliberales: tanto el desempleo como el subempleo se constituyeron como características estructurales de la vinculación entre los jóvenes y el trabajo (Jacinto, Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal, 2008), con niveles que, en algunos años, más que duplicaban los del resto de la población.

Esta difícil vinculación de los jóvenes con el mercado de trabajo se potenció en el caso de los jóvenes de sectores populares, cuyo ingreso al mercado laboral resultaba anticipado ante la necesidad de sumar un ingreso a sus familias y cuyas oportunidades de conseguir un empleo de calidad eran aún más bajas. En este contexto, la educación secundaria se tornó condición pero no garantía a la hora de conseguir empleo, y especialmente empleo decente, dado que, ante el exceso de oferta, los jóvenes con mayores niveles educativos desplazaban a los de menor nivel educativo incluso en empleos cuyas características no requerirían altas calificaciones.

Ante esta problemática, se desarrollaron una serie de programas sociales dirigidos a jóvenes, especialmente de bajo nivel socio-económico e identificados como de “baja empleabilidad” dado su escaso “capital humano”. De esta forma, se centraba la culpa de los problemas de inserción laboral en los propios jóvenes, en un contexto de creciente desempleo y precarización laboral. A su vez, estos programas estaban basados en una concepción de Estado limitada a intervenir sólo en la medida en que el mercado fallara: eran programas compensatorios o de autoempleo, que hacían hincapié en brindar capacitación para el trabajo o en flexibilizar las regulaciones laborales, entendidas como “obstáculos” que entorpecían el ingreso al mercado laboral. De esta manera, proliferaron una serie de programas con las mencionadas características, que no resultaron exitosos y cuya continuidad dependía del crédito externo (los organismos multilaterales de crédito eran las instituciones que, por lo general, promovían y subsidiaban este tipo de políticas laborales).

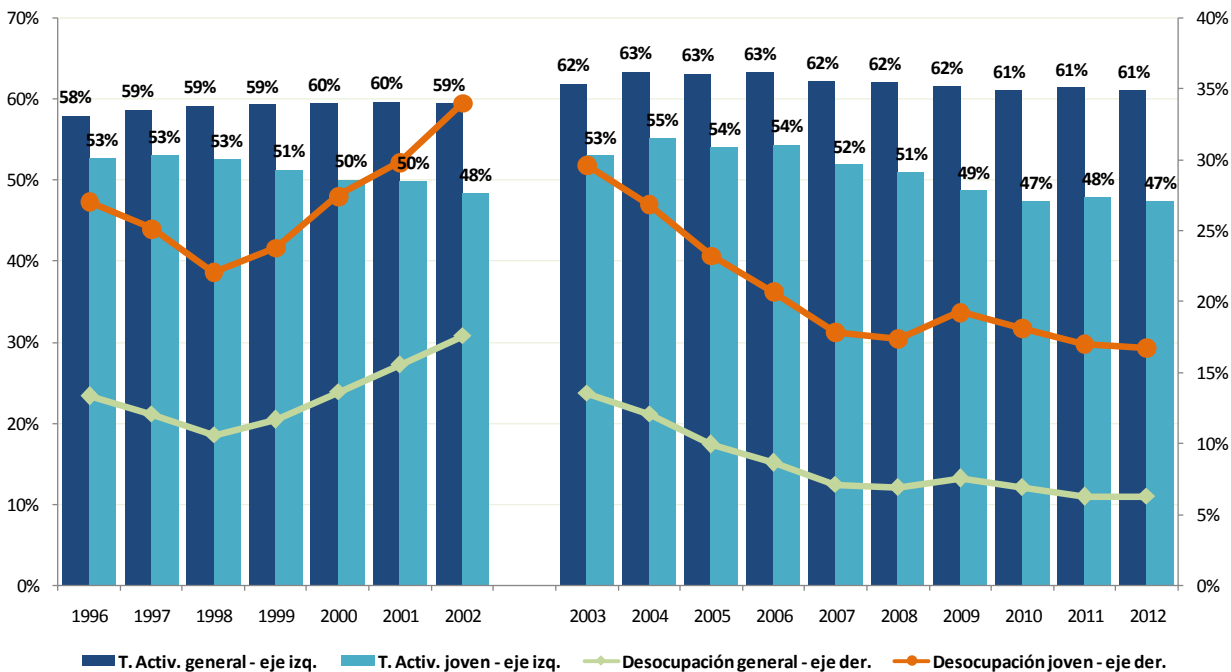
La traumática salida del modelo de Convertibilidad derivó en una crisis sin precedentes en la historia argentina. Como era esperable, el impacto en la población joven fue mayor que en el resto de la población económicamente activa: en 2002, mientras la tasa de desocupación general ascendía a 18%, la desocupación en la población joven prácticamente duplicaba estas cifras y alcanzaba el 34%. En el mismo sentido, mientras la informalidad afectaba a 4,4 de cada 10 asalariados, eran 7 de cada 10 jóvenes asalariados los que se encontraban en empleos sin cobertura social.

A partir de la reactivación económica en 2003, los indicadores laborales se recuperan. La tasa de actividad (TA) general se mantiene en valores cercanos a 60% y la TA en jóvenes desciende 6 puntos porcentuales, hasta situarse en 47% en 2012. Durante la década del noventa y la recesión del '99-'02 también se observa una tendencia decreciente de la TA, aunque en un contexto de incremento del desempleo y de la informalidad juvenil, por lo que la caída de la actividad en los jóvenes podría explicarse en gran medida como producto del efecto “desaliento” estimulado por un mercado de trabajo poco receptivo. Por el contrario, el principal motivo que explicaría la retracción en la TA juvenil durante los últimos diez años (en un contexto de mejora sostenida de las condiciones laborales) sería la mayor dedicación exclusiva de los jóvenes a la educación formal y también el pasaje a la inactividad de mujeres jóvenes que tienen a su cargo las tareas domésticas y de cuidado de hijos y otros familiares (Salvia, 2013). Esto último es posible en un contexto de recuperación económica y universalización de las políticas sociales, que posibilita que estas mujeres puedan destinar sus esfuerzos a los quehaceres hogareños y no sean empleadas en trabajos de baja calificación, pésimas condiciones e ingresos bajos.

Gráfico 1

Tasas de actividad y de desocupación, en jóvenes de 18-24 y en general (mayores de 18) 1996-2002 y 2003-2012

En porcentaje de la población total y en porcentaje de la fuerza de trabajo activa (PEA)



Nota: la discontinuidad 2002 - 2003 se debe al cambio metodológico de la EPH.

Fuente: EPH-INDEC.

Sin embargo, pese a que mejoraron las perspectivas de los jóvenes en el mercado de trabajo, el deterioro en su inserción laboral permanece. En 2012, los niveles de informalidad juvenil duplicaban a los del total poblacional: de los jóvenes que trabajaban, casi 3 de cada 5 lo hacían en empleos informales, mientras que a nivel general esta cifra se reducía a 1,5 de cada 5. Además, en dichas actividades informales la remuneración suele ser menor que el salario mínimo, vital y móvil, y sin cobertura de la seguridad social. En términos de ingresos, un joven gana 56% de lo que gana un adulto promedio (OIT, 2007) y sus trayectorias laborales combinan etapas de desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporales y/o autoempleo (Jacinto, Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal, 2008). Por otra parte, si bien la desocupación juvenil se redujo significativamente desde 2003 (44%), lo hizo en menor medida que el nivel general (54%), y en 2012 casi una quinta parte de los jóvenes que buscaban trabajo no lo conseguía. Este fenómeno revela, a priori, que en un contexto de recuperación económica general, la reincorporación de los jóvenes en el mercado de trabajo resulta menos potente que la de los adultos.

V. Empleo y estudio: crítica al enfoque “Ni-Ni”

En el debate actual en torno a la juventud y los problemas de empleo cobró relevancia, no sólo en los medios de comunicación sino también en el ámbito académico, la categoría “Ni-Ni” para designar a los jóvenes que no estudian ni trabajan. Este enfoque representa una forma estereotipada y simplificadora de presentar la cuestión juvenil, al tiempo que ayuda a fijar la idea de una juventud desinteresada, desanimada, cuando no temible y ligada a actividades delictivas y vicios diversos.

En contraste con esta imagen, cuando se analiza a los jóvenes que no estudian ni trabajan, se observa que los llamados “Ni-Ni” configuran una categoría fundamentalmente femenina: cerca del 70% son mujeres, la mayoría proveniente de hogares de bajos ingresos y que, en su mayoría, no terminaron la secundaria. Así, resulta evidente la cuestión de género oculta bajo esta categoría, que no solo invisibiliza el trabajo doméstico realizado por estas jóvenes mujeres en sus hogares (para este enfoque “no trabajan”), sino que no problematiza los patrones culturales asociados a esta situación de desigualdad de género. El problema radica en que el análisis de los “Ni-Ni” pretende dar cuenta de la situación de los jóvenes considerando únicamente dos dimensiones de análisis: la condición de actividad y la condición de asistencia escolar, sin ahondar en las situaciones diferenciales al interior de dichas dimensiones.

Adicionalmente, al ser binaria (estudia/no estudia; trabaja/no trabaja), la categoría “Ni-Ni” no sólo engloba situaciones muy disímiles, sino que deja por fuera realidades más graves de las que en algunos casos incluye. Por ejemplo, son “Ni-Ni” tanto una joven con estudios superiores que

ha tomado la decisión de retirarse temporalmente del mercado de trabajo para dedicarse de manera exclusiva al cuidado de un hijo, como una madre adolescente que tuvo que dejar de estudiar obligada por sus nuevas responsabilidades ligadas a la maternidad. A su vez, no entra en el análisis un joven con bajos ingresos que abandona sus estudios secundarios y trabaja informalmente unas pocas horas a la semana, y cuyo nivel de rotación laboral es muy alto. Por último, el concepto “Ni-Ni” resulta ambiguo respecto a los jóvenes que “no trabajan”: ¿refiere únicamente a los que no trabajan ni buscan trabajo, o incluye también a los desocupados? Por estos motivos es fundamental reconocer los límites de la categoría “Ni-Ni” y tratar de comprender con herramientas más finas la realidad de los jóvenes de nuestro país.

VI. Mapa de la juventud: el nuevo enfoque de la vulnerabilidad social

Dada la insuficiencia de la categoría “Ni-Ni”, resulta necesario abordar una caracterización de los jóvenes ampliando el espectro de variables a considerar. Conocer tanto el nivel educativo alcanzado por el joven (y no solo su condición de asistencia) como las condiciones laborales que enfrenta (y no solo si trabaja o no) resulta indispensable para obtener una caracterización más certera de la situación juvenil.

En particular, se encuentra una relación entre el abandono escolar y la inserción laboral temprana de los jóvenes de bajos ingresos. La deserción educativa representa un problema a la hora de definir la trayectoria laboral futura del joven, ya que abandonar los estudios obligatorios secundarios opera como fuerte restricción a la hora de conseguir un empleo (y mucho más, un empleo de calidad). Actualmente, un tercio de los jóvenes se encuentran en esta situación en Argentina. Además, estos jóvenes que ingresan prematuramente al mundo del trabajo suelen conseguir empleos de baja calidad y usualmente informales.

Retomando la discusión alrededor de los “Ni-Ni”, los datos desmienten la connotación negativa ligada al desinterés y “al no hacer nada” que se intenta instalar en los análisis sobre “la juventud”: el 84% de los jóvenes estudia, trabaja -o busca trabajo (fuera del hogar)- o realiza ambas actividades. No debe negarse la existencia de un núcleo joven que ha sido relegado y mantiene una relación intermitente y de desinterés con las instituciones educativas y laborales. En esta población la intervención estatal es prioritaria. Sin embargo, no es el caso de la mayoría de los jóvenes ni el problema más difundido entre esta población. En este sentido, la precarización laboral (con la falta de cobertura de seguridad social asociada) y la no culminación del nivel medio son la cara más difundida de la problemática juvenil.

En el intento de captar la heterogeneidad de situaciones presentes entre “la juventud”, a continuación se presenta un análisis que incorpora tanto el nivel educativo como el tipo de vínculo laboral de los jóvenes (registrado / no registrado) y que da como resultado una escala

de riesgos de vulnerabilidad definido en base a las dos variables mencionadas: nivel educativo y vínculo laboral. Además, se complementa el análisis con otro tipo de variables como el género, el clima educativo del hogar, la posición en la distribución del ingreso, entre otras.

Tabla 1

Mapa de la población joven (18-24 años) según riesgo de vulnerabilidad social

En absolutos y en porcentajes

18-24	Ocupado		Total Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total General
	Registrado	No Registrado				
<i>Asiste</i>	189.529	275.571	465.100	136.108	1.257.659	1.858.867
Hasta secundaria incompleta	22.977	108.946	131.923	47.711	461.908	641.542
Secundaria completa y más	166.552	166.625	333.177	88.397	795.751	1.217.325
<i>No asiste</i>	577.611	945.687	1.523.298	325.803	704.425	2.553.526
Hasta secundaria incompleta	190.948	603.719	794.667	158.602	434.501	1.387.770
Secundaria completa y más	386.663	341.968	728.631	167.201	269.924	1.165.756
Total General	767.140	1.221.258	1.988.398	461.911	1.962.084	4.412.393
18-24	Ocupado		Total Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total General
	Registrado	No Registrado				
<i>Asiste</i>	4%	6%	11%	3%	29%	42%
Hasta secundaria incompleta	1%	2%	3%	1%	10%	15%
Secundaria completa y más	4%	4%	8%	2%	18%	28%
<i>No asiste</i>	13%	21%	35%	7%	16%	58%
Hasta secundaria incompleta	4%	14%	18%	4%	10%	31%
Secundaria completa y más	9%	8%	17%	4%	6%	26%
Total General	17%	28%	45%	10%	44%	100%

Referencias

Riesgo alto	13%	593.103	Jóvenes
Riesgo Medio-Alto	27%	1.197.501	Jóvenes
Riesgo Medio	18%	787.938	Jóvenes
Sin Riesgo	42%	1.833.851	Jóvenes
Total	100%	4.412.393	Jóvenes

Nota: La sumatoria puede no ser equivalente al 100% debido al redondeo de decimales.

Fuente: elaboración propia en base a EAHU 2012, INDEC.

Lo primero que cabe destacar es que más de la mitad de los jóvenes entre 18 y 24 años (cerca de 2,6 millones) tiene probabilidades de estar en situación de vulnerabilidad social, de mayor o menor intensidad. Entre los jóvenes con algún tipo de riesgo, casi un cuarto (593 mil) se concentra en la categoría de riesgo alto, cerca de la mitad en la categoría de riesgo medio-alto (1,2 millones) y el tercio restante en la categoría de riesgo medio (788 mil).

El riesgo alto se relaciona con la falta de empleo y el abandono del nivel secundario. La mayoría de estos jóvenes no busca trabajo (inactivos), mientras que el resto (desocupados) se enfrenta a dificultades para conseguir un empleo por no tener completo el secundario.

La variable de género es fundamental para comprender mejor esta categoría: la gran mayoría son mujeres de bajo nivel educativo, que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo fuera del hogar y que, si bien en su mayoría son hijas, en una no despreciable cantidad de casos son cónyuges o jefas. Por lo general, estas jóvenes viven en hogares con bajos ingresos y de bajo capital cultural⁸ en los que, en algunos casos, se recibe algún ingreso en concepto de ayuda social.

Dado este perfil, se verifica que estas mujeres que aparecen por fuera del mercado de trabajo (inactivas) y han abandonado sus estudios, resultan un pilar fundamental en la dinámica de los hogares que integran, al ocuparse de las cuestiones domésticas y del cuidado de los niños y ancianos que integran esas familias. En ciertos casos, también podría incidir el factor “desaliento”, es decir, jóvenes que ante el fracaso reiterado en la búsqueda de empleo decidieron replegarse y abandonar la búsqueda.

El riesgo medio-alto se asocia con dos factores de vulnerabilidad: trabajar en la informalidad sin haber terminado el secundario y no estudiar ni trabajar (con secundario completo). Del 1,2 millón, el 80% (713.000) corresponde al primer caso, de los cuales una minoría (el 15%) está cursando los estudios secundarios. Por otro lado, 437.000 no están estudiando ni trabajando, aunque de éstos, el 38% busca activamente empleo.

En líneas generales, en este grupo de riesgo se destacan los varones, con una inserción laboral precaria y con escasas credenciales educativas. Además, si bien en su mayoría son hijos, en una cantidad no menor de casos son jefes de hogar, con una fuerte incidencia de esta categoría en el quintil más pobre. Asimismo, estos jóvenes suelen vivir en hogares con bajos ingresos y de bajo (y en menor medida, medio) capital cultural. En un alto porcentaje viven en hogares donde se recibe algún ingreso en concepto de ayuda social, principalmente entre los jóvenes de los dos primeros quintiles.

En suma, se trata de jóvenes con serias dificultades para insertarse laboralmente (altos niveles de informalidad, desempleo e inactividad) ya sea por su bajo nivel educativo o por factores que podrían vincularse a segregación socio-residencial y discriminación, dado que se trata de jóvenes de los sectores de menores ingresos.

Por último, el riesgo medio se compone mayormente por jóvenes que terminaron la secundaria y que en una no despreciable cantidad de casos continúa estudiando. Los riesgos asociados a esta población están más ligados a la informalidad laboral que a la desocupación. De los

⁸ El clima educativo del hogar se mide de acuerdo al máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar: hasta primaria completa se considera clima educativo bajo; secundaria completa o incompleta, clima educativo medio y a partir de estudios superiores incompletos, clima educativo alto.

788.000 jóvenes en esta categoría, dos tercios tienen empleos no registrados y secundaria completa. También se encuentran en esta categoría 191.000 jóvenes en la situación inversa: tienen empleos registrados pero no concluyeron el secundario. Además, hay una minoría (88.000) que, a pesar de tener el secundario completo, no consigue trabajo.

Se trata de jóvenes de ingresos medios y medio-altos donde no prevalece ningún género. Tienen en promedio un nivel de capital cultural mayor al de los jóvenes del resto de las categorías, donde la percepción de ayuda social es menor al promedio. Además, existe una alta incidencia de jefes de hogar, que duplica a la del total de jóvenes, gran parte de los cuales podría explicarse por hogares unipersonales.

VII. Conclusiones

Con el impacto de la crisis financiera de 2008-2009, la temática del empleo juvenil tomó renovada visibilidad en el plano internacional. Las particularidades del segmento de empleo juvenil como parte del mercado laboral permanecían hasta entonces como un problema típico de las estructuras productivas y los mercados laborales subdesarrollados. Sin embargo, las consecuencias económicas y sociales de la profunda crisis en las potencias mundiales lograron reinstalar el debate.

En Argentina, el régimen macroeconómico de los '90 y las reformas estructurales llevadas a cabo en esa década devastaron los niveles de empleo y la distribución del ingreso. En ese marco, los jóvenes constituyeron uno de los grupos en los que el impacto de estos procesos se presentó con mayor dureza. En 2002, durante la crisis que fue el corolario traumático del régimen de convertibilidad, las tasas de desocupación e informalidad laboral en los jóvenes duplicaban a las generales. Se consolidaba así el tándem empleo juvenil -empleo precario que se fue gestando durante los noventa. Con la recuperación económica, los indicadores del mercado de empleo mejoraron considerablemente, aunque las brechas entre los niveles generales y los de la población joven permanecen en detrimento de estos últimos. Éste y otros problemas que persisten en relación al empleo joven son un factor común a nivel regional y, producto de la última crisis, también en las principales economías mundiales.

Al estudiar el caso argentino se observa que los altos índices de precarización y desocupación juvenil son la puerta de entrada a un tema más amplio y que tiene innumerables aristas, como es la situación de la juventud en la actualidad.

Como primera aproximación resulta fundamental entender a este grupo etario en toda su heterogeneidad y complejidad, y con ello asumir que no existe un problema de inserción laboral común para todos los jóvenes, sino una variedad de problemáticas específicas que se relacionan

con otras variables como el género, el nivel educativo, la segregación socio residencial, así como dimensiones ligadas a la conformación de la identidad y la cultura juvenil.

Para ejemplificar esta idea y desacreditar ciertas representaciones instaladas en el sentido común se puede afirmar que - pese a que siempre será deseable que los jóvenes sumen años de escolarización- cualquiera que sea el nivel educativo o de calificación laboral de los jóvenes más pobres, son ellos los que más chances tendrán de acceder a los empleos más precarios (sin derechos laborales, sin estabilidad). Es decir, a igual nivel educativo, el origen social probablemente actuará como la variable que determine el ingreso o no del joven a un empleo de calidad.

Otra cuestión a destacar en este mismo sentido es que, a nivel macroeconómico, las trayectorias laborales de los jóvenes se hallan limitadas por la demanda de empleo y no tanto por su calidad de “empleables”. Con esto surge la necesidad de pensar políticas públicas que tengan como objetivo integrar al sector productivo, al mercado de trabajo y a la escuela, y hagan especial énfasis en la integración de los jóvenes de sectores populares. La reciente implementación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.RES.A.R) representa una propuesta novedosa desde su diseño, su amplia cobertura y su población objetivo, para abordar la relación entre los jóvenes de los sectores más desfavorecidos, el sistema educativo y el empleo.

Por otro lado, la centralidad que en los últimos tiempos se le ha dado a la “cuestión juvenil” ayudó también a que se establecieran como verdades algunas afirmaciones inexactas e incompletas. Así, el estado actual del debate sobre la juventud parece estar eclipsado por los jóvenes “Ni-Ni”, representados por los medios de comunicación como jóvenes que están afuera de todo, desinteresados y en algunos casos peligrosos. Sin embargo, la utilización de esta categoría encubre más de lo que muestra y tergiversa más de lo que explica.

En este sentido, pensar nuevas metodologías de aproximación a la problemática juvenil es indispensable para describir un estado de situación más realista que facilite el diseño de políticas adecuadas para diferentes necesidades específicas. El mapa de la juventud presentado en este trabajo, al lograr una clasificación en diferentes grupos de riesgo de vulnerabilidad (a través de la incorporación de nuevas variables y dimensiones analíticas), es un intento por captar la heterogeneidad del universo de análisis y brindar herramientas de diagnóstico que se plasmen en políticas públicas.

VIII. Bibliografía

Beccaria, L. (2006). "Dimensiones y alcances de la crisis argentina", Flacso, Buenos Aires.

Jacinto, C. (2008). "Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal", *Fundación SES, Revista de Trabajo N°6*: 123-142

Ministerio de Trabajo, (2005). *Diagnóstico del desempleo juvenil*, Buenos Aires.

OIT. (2008). *Propuestas para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud. Argentina*, OIT, Lima.

OIT. (2007). *Trabajo Decente y Juventud en América Latina*, OIT, Lima.

Paz, J. (2013). "El desempleo juvenil", *El Economista*, disponible en versión digital en: <http://www.eleconomista.com.ar/2013-04-el-desempleo-juvenil/>

Salvia, A. (2013). *Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en la Argentina*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Urresti, M. (2005). *Las culturas juveniles. Cine y Formación Docente*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires.

Urresti, M. (1996). *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*, Biblos.

Weller, J. (2007). "La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos". *Revista de la CEPAL n° 92*: 61-82

Los sistemas de coparticipación entre Provincias y Municipios⁹

Martín Perdomo

I. Resumen Ejecutivo

Los regímenes de coparticipación de impuestos a municipios, así como su instrumentación, constituyen un eje fundamental de las relaciones financieras entre estos y los gobiernos provinciales.

Una parte importante de las actividades y servicios brindados por estos gobiernos locales encuentra en estos mecanismos su principal fuente de financiamiento.

Dado el carácter federal adoptado en la organización del Estado Nacional, combinado a las diferencias en términos de desarrollo territorial, cantidad de población y necesidad de servicios específicos, cada jurisdicción provincial ha desarrollado su propia normativa adaptada a sus particularidades. Por lo tanto, encontraremos tantos regímenes de coparticipación como estados provinciales. Actualmente, 20 de las 23 provincias cuentan con regímenes formales plenamente vigentes, que describen el mecanismo de coparticipación. Por lo general, estos se establecen mediante leyes provinciales, que mantienen su estructura general, y reciben anualmente ciertas modificaciones.

Entre los criterios de distribución predominan aquellos de sesgo devolutivo¹⁰, aunque algunas provincias han sabido incorporar algunos indicadores de corte redistributivo¹¹.

La experiencia de las provincias en coparticipación y sobre todo la riqueza de sus desarrollos legales se presentan como un lugar interesante a la hora de pensar en opciones para la actualización de estos mecanismos de distribución en aquellas jurisdicciones que actualmente se encuentren rezagadas en la materia.

La siguiente nota tiene como objetivo analizar la distribución de recursos entre jurisdicciones de distinto nivel y, en particular, abordar el caso de las provincias argentinas y cómo éstas canalizan determinados recursos hacia sus gobiernos locales.

⁹ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

¹⁰ Devolutivo: *cada jurisdicción debe recibir en proporción a lo que fue recaudado en la misma*

¹¹ Redistributivo: *prioriza objetivos de equidad, busca asegurar cierta uniformidad de condiciones de vida en cada municipio.*

En primer lugar, se realiza una descripción general acerca de cómo se estructuran estos sistemas de transferencias interjurisdiccionales y se repasan conceptos claves que serán útiles en la descripción de los casos particulares.

Luego, se revisan los diferentes esquemas de distribución vigentes entre las provincias y sus municipios, mostrando la multiplicidad de esquemas de distribución presentes en las provincias argentinas. Multiplicidad que es fundamentalmente resultado del carácter federal que ha adoptado el país para su organización, pero que además refleja las diferencias en términos de desarrollo y de necesidades, tanto de las jurisdicciones provinciales como de las municipales.

Más adelante, se pondrá atención sobre qué papel juegan estos recursos dentro de la estructura de financiamiento de los gobiernos municipales. Estos se han vuelto muy relevantes, dada la gran cantidad de servicios que han sido transferidos a manos municipales y que en muchos casos encontrarán en este mecanismo su fuente principal de financiamiento.

Desde la academia se remarca el hecho de que *“el incremento en las funciones (y por ende en los gastos) de los gobiernos locales no se ha visto acompañado de un avance similar en sus potestades tributarias, lo que ha generado una fuerte presión sobre los esquemas de transferencias financieras entre gobiernos subnacionales”*¹² Este último aspecto podría señalarse como un incentivo más a la hora de realizar estudios que colaboren a echar luz sobre este asunto.

II. Coparticipación, algunas definiciones

La coparticipación provincia-municipios comprende los sistemas de rango constitucional que en la República Argentina tienen por objeto coordinar la distribución del producido de los tributos impuestos por los Estados Provinciales, en virtud de una delegación efectuada por los gobiernos locales municipales a las Provincias, quienes deben recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre aquéllas.

La Constitución de la Nación Argentina otorga a cada provincia la potestad de definir su propio régimen municipal: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero”*¹³

Estos sistemas comprenden las siguientes etapas:

¹² Sanguinetti, Sanguinetti y Tommasi, 2001

¹³ Art. 123, Constitución de la Nación Argentina

- Construcción de la Masa coparticipable: se establece qué recursos se repartirán entre dos niveles de gobierno.
- Distribución Primaria: el porcentaje de distribución para cada uno de estos dos niveles.
- Distribución Secundaria: los porcentajes a repartir a cada gobierno local.

Cada una de estas etapas presenta diferencias sustanciales entre jurisdicciones, al depender en gran medida de los desarrollos legales vigentes en cada provincia. Cabe destacar que estos desarrollos se encuentran en constante cambio y evolución.

A la hora de analizar los diferentes esquemas de distribución que plantean los desarrollos legales antes mencionados, se debe prestar atención a determinados aspectos que resultan particularmente relevantes. En primer lugar, es necesario observar el estado de la legislación provincial con respecto a este tema, competencia que constitucionalmente fue asignada a las legislaturas provinciales: ¿Existe en la provincia analizada una norma que describa formalmente el régimen de coparticipación? Luego, se estudiará la segunda etapa, referida a la denominada “distribución primaria”: ¿Esta distribución se basa en parámetros objetivos? ¿El envío de los fondos se articula de forma periódica y automática?

El estudio de las transferencias financieras que realizan las provincias a sus municipios *constituye un objetivo de particular importancia para poder comprender el funcionamiento institucional de las provincias*. Éste dejará ver algunas de sus debilidades, virtudes y potencialidades, partiendo del diagnóstico de que tales tipos de transferencias son útiles y necesarias, tanto en términos “verticales” como “horizontales”, dada la particular configuración histórica, social, económica y territorial de la Argentina.

Un adecuado esquema de distribución permitirá que las jurisdicciones que conformen un determinado estado provincial alcancen un nivel de financiamiento apropiado para desarrollar sus funciones de una manera similar en cuanto a cantidad y calidad.

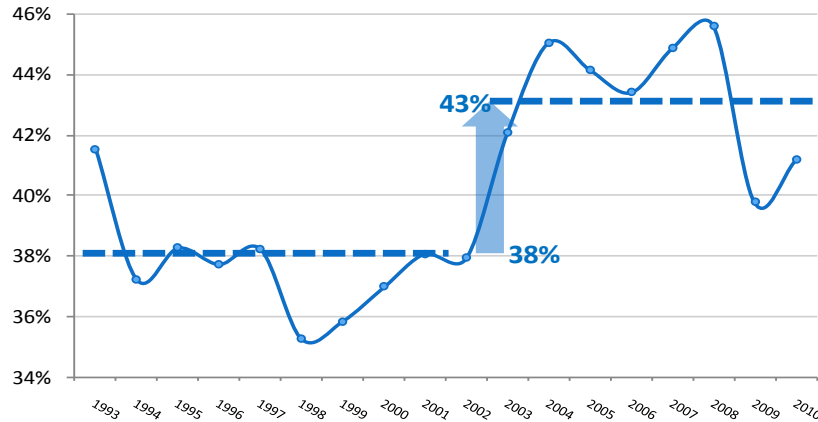
La participación de los recursos coparticipables dentro del total de recursos municipales

¿Qué tan importantes son los recursos que provienen de los regímenes de coparticipación provincial dentro de la estructura de financiamiento de los municipios argentinos? ¿Cuánto representan estos recursos del gasto municipal?

Durante los 17 años que comprenden el período 1993-2010, los fondos transferidos por el consolidado de las 23 jurisdicciones provinciales a sus municipios representaron en promedio el 40% de los recursos totales de estos gobiernos locales tomados en conjunto.

Si se divide este mismo período en dos intervalos, el primero de 1993 a 2001 y el segundo desde 2001 a 2010, se observa que en el primero este porcentaje se situaba en 38%, aumentando para el período 2002-010, donde alcanza 43% en promedio.

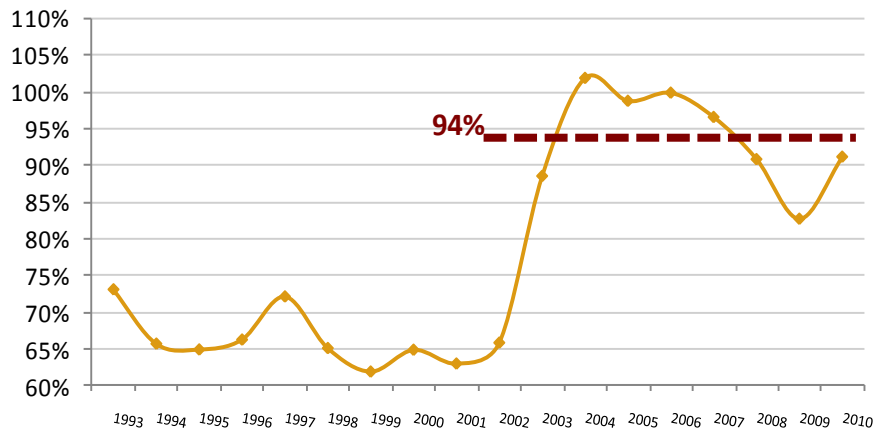
Gráfico 1 – Coparticipación a Municipios
En % de Recursos Totales Municipales Consolidados



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – MECON

Para dimensionar la relevancia de estos recursos, se observa qué participación tienen los mismos dentro del Gasto de Personal, recordando que ésta es una de las partidas más importantes dentro de la estructura de gasto de los gobiernos municipales. En el período 2001-2010, el Gasto en Personal representó en promedio el 51,4% del Gasto Total del Consolidado Municipal. En este mismo periodo temporal, en promedio, el 94% de los Gastos en Personal del Consolidado Municipal podía ser financiado con los recursos obtenidos por coparticipación.

Gráfico 2 – Coparticipación a Municipios
En % de los Gastos en Personal Municipales Consolidados



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – MECON

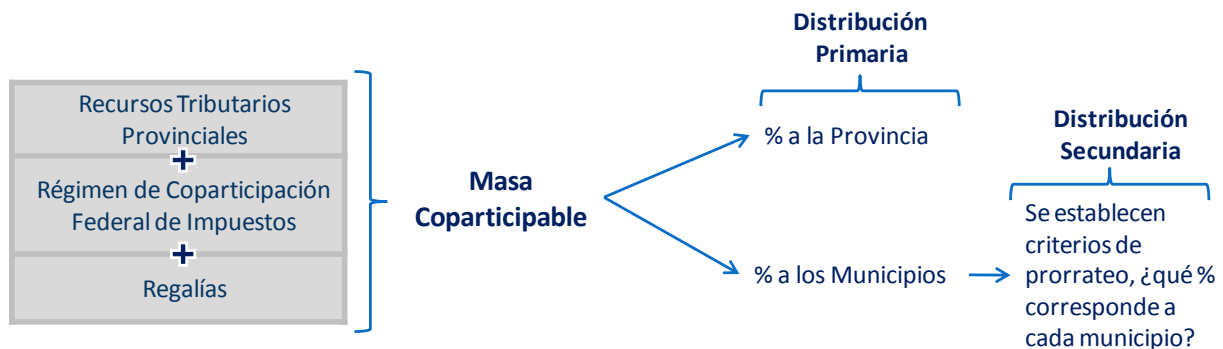
De todo esto, se desprende que las transferencias por coparticipación entre provincias y municipios constituyen una *importante fuente de recursos* para el funcionamiento de las estructuras municipales.

Distintas maneras de distribuir

Las diferencias entre los diversos mecanismos de coparticipación pueden visualizarse si son analizados de manera fraccionada, es decir, estudiando las distintas etapas del proceso de distribución. Como ya se mencionó, se trata de tres etapas. En primer lugar, se observa la determinación de la masa coparticipable, luego la distribución primaria y finalmente la distribución secundaria. *Los gobiernos locales dentro de las provincias argentinas presentan una amplia diversidad respecto a la capacidad productiva local y a las condiciones de vida de su población.* Esta misma diversidad dará como resultado una gran heterogeneidad en sus municipios.

20 de las 23 provincias¹⁴ conforman la masa coparticipable como un porcentaje del total de los **Recursos Tributarios Provinciales** más los provenientes del **Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos** y aquellos procedentes de actividades de explotación de recursos naturales provinciales (**Regalías**).

Gráfico 3 – Esquema de distribución teórico



Fuente: Elaboración propia

Las **3 Provincias** que no cumplen estrictamente con este esquema son:

Jujuy	Su régimen se encuentra suspendido por la existencia de leyes de emergencia.
San Juan	Se celebran convenios anuales provincia-municipio que fijan los montos que serán transferidos.
La Rioja	Su ley de coparticipación se encuentra vigente, aunque suspendida y rigen acuerdos transitorios provincia-municipio.

¹⁴ Se excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del análisis, ya que aún no cuenta con un sistema de distribución formal de recursos automáticos a sus Comunas.

III. Conformación de la masa coparticipable

El conjunto de las provincias participa a sus municipios, en promedio, el 30% de lo que obtienen en concepto de coparticipación federal, aunque existe una gran dispersión entre los porcentajes aplicados en las distintas jurisdicciones. Algunas reparten la totalidad de estos recursos (Córdoba, Formosa, Neuquén), y otras sólo reparten el 8% (San Luis).

En el caso de los tributos de origen provincial, la participación es en promedio más elevada, entre 40% – 70 %. Para el caso de las Regalías, en promedio un 30% son participadas a los gobiernos locales.

En Chubut, Corrientes, Chaco, Formosa, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego se destacan las experiencias en descentralización que se han desarrollado relacionadas al impuesto inmobiliario y al automotor.

Tabla 1 - Impuestos que conforman la masa coparticipable

En % de la recaudación

	Bs. As.	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy (a)	La Pampa	La Rioja (a)	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan(a)	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Stgo. del Estero	T. del fuego	Tucumán
Copa Federal	16,1	8,5	100	12	15,5	10	14	100	9,18		14	12	100	10	15		8	11	13,4	15	25	16,5	
Ingresos Brutos	16,1	30 (c)	100	5	15,5	M	24	100		100		14	12	100	40	15		100	40	13,4	25	45	
Inmobiliario	16,1	10	100	M (b)	M	M	24	M		100		14	12	100	40	M		100	M	50	25	M	12
Sellos	16,1			100	15,5	M		100		100		14		100		15		100	40		25	45	
Automotores	16,1	70		M (b)	M		60	M		100		70	12	M	40	M		100	M	100	40,0	M	85
Otros tributos	16,1					100	24	100		100					40	15			40	20	25		
Regalías						16	50					12		100	10	20			7			20	

Notas:

M: Impuesto cobrado por municipios

a) Provincias que mantienen regímenes especiales

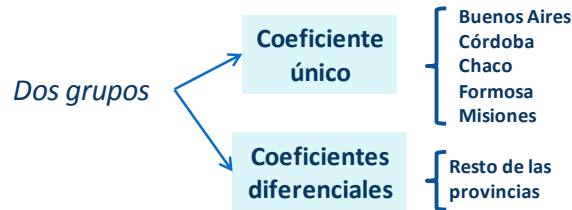
b) No todos los municipios lo cobran;

c) En el caso de Ingresos Brutos Convenio Multilateral solo el 10% se destina a conformar la masa coparticipable.

La distribución primaria

La mayoría de las jurisdicciones provinciales conforma la Masa Coparticipable como una parte de la totalidad de los impuestos recaudados y de los aportes del gobierno nacional, excluyéndose aquellos con afectación específica.

Se observan dos grandes grupos de provincias, aquellas que utilizan un **coeficiente único** aplicado sobre la totalidad de estos impuestos recaudados (participan en promedio un 15%), y aquellas que aplican **coeficientes diferenciales**, que varían de acuerdo al impuesto a participar.



Algunas provincias mantienen sus regímenes suspendidos, o parcialmente suspendidos. En Jujuy, se debe a la vigencia de leyes de emergencia, mientras que en La Rioja y San Juan a la existencia de convenios financieros bilaterales entre las provincias y los municipios.

La distribución secundaria

En sus respectivas leyes de coparticipación, las provincias establecen cómo se realizará la **distribución secundaria**, indicando la proporción que se asignará a cada distrito municipal y señalando cuáles serán los criterios utilizados en el prorratio de los fondos. Estos “distribuidores” se fijan sobre la base de distintos criterios que responden a diversas formas de captar las necesidades de recursos por parte de los municipios.

Se utilizan numerosos criterios a la hora de determinar los porcentajes a participar. En la mayoría de las jurisdicciones provinciales se aplican dos o más criterios de forma conjunta.

Desde la teoría se señalan dos criterios principales, el **criterio devolutivo** y el **criterio redistributivo**, aunque debemos señalar la existencia de otros menos utilizados.

- **Criterio devolutivo:** de acuerdo a este criterio, cada jurisdicción debe recibir en proporción a lo que fue recaudado en la misma. Este criterio surge de argumentos basados en el principio de eficiencia. Según este argumento, un solo organismo recaudador es la forma menos costosa de obtener un nivel dado de recaudación. Siguiendo este razonamiento, la recaudación debe estar centralizada con el solo objetivo de minimizar costos, y la coparticipación del producido sirve para devolver a las jurisdicciones lo que allí fue recaudado (*Porto, 2004*).
- **Criterio Redistributivo:** responde fundamentalmente a objetivos de equidad. Las transferencias son utilizadas para asegurar la uniformidad de condiciones de vida en todo el territorio o niveles mínimos de ciertos bienes, servicios o ingresos (*Porto, 2004*).
- **Otros criterios:** entre estos se encuentran aquellos que por ejemplo persiguen el objetivo de solvencia o estabilización fiscal, por el cual el gobierno central utiliza las

transferencias como mecanismo de ajuste para enfrentar situaciones económicas adversas en las unidades subnacionales. Sin embargo, estos criterios raramente son utilizados para la categoría de transferencias automáticas, dadas las circunstancias imprevisibles a las que deben adaptarse.

Tabla 2 - Prorrateadores utilizados en las provincias argentinas

	Bs. As.	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy**	La Pampa	La Rioja**	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan**	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Stgo. Est.	T. d Fuego	Tucumán
Población	x	x	x	x		x		x		x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
Partes iguales		x	x		x	x	x		x			x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Recaudación propia		x			x		x		x			x	x	x						x	x	x	
Inversa población				x												x					x		
Producción anual												x			x	x							
Jurisdicción de radicación del automotor		x								x		x								x			
Capital o principal munc.		x											x		x								
Gastos Corrientes																x							
Cantidad de empleados					x																		
Superficie	x					x																	
Coef. de exist. de ganado						x																	
Cantidad de electores							x																
Indicador de pobreza							x																
Coef. de desarrollo regional												x											
Otros*	x													x		x		x	x	x	x		x

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de coparticipación vigentes en cada jurisdicción.

*Otros: % de población rural; % población/empleados; diferencia poblacional con la capital; lugar de emisión del impuesto; coeficientes fijos; NBI y lejanía de la capital.

** Provincias que mantienen regímenes especiales. En Jujuy: vigencia de leyes de emergencia, En La Rioja y San Juan: rigen convenios financieros bilaterales entre las provincias y los municipios.

Como puede verse en la Tabla 3, dos de los indicadores más utilizados para el prorratio son el “% de población” y “recaudación propia”. El primero es mayoritariamente utilizado por el 71% de las provincias, y es un indicador de características devolutivas. En el caso de los criterios redistributivos, el más utilizado es “en partes iguales”, sin embargo se debe dejar en claro que estos criterios suelen aplicarse sobre una porción menor de la masa coparticipable, por lo que el monto efectivamente distribuido resulta, en todos los casos, relativamente menor a los que se derivan de la aplicación de criterios devolutivos.

Tabla 3 - Criterios e indicadores más utilizados

Criterios	Indicadores	% de utilización	Objetivo
Devolutivo	<i>% de Población</i>	71%	Pretende que una parte de los recursos recaudados por el nivel superior de gobierno retornen al municipio de manera que el contribuyente sepa que los impuestos que paga serán utilizados en la provisión de servicios públicos en su lugar de residencia.
Redistributivo	<i>Partes iguales</i>	75%	Intenta darle al sistema un componente de equidad, garantizando un piso de coparticipación uniforme para todas las localidades.
Eficiencia	<i>Recaudación propia</i>	46%	Aspira a lograr incentivos a la recaudación de las tasas y derechos propios del municipio.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> - <i>% de pob. Rural</i> - <i>% pob./empleados</i> - <i>Diferencia poblacional con la capital</i> - <i>Lugar de emisión del impuesto</i> - <i>Coefficientes fijos</i> - <i>NBI</i> - <i>Lejanía de la capital</i> 	5%	Responden a necesidades y características socio-económicas específicas presentes en cada jurisdicción provincial.

Fuente: Elaboración propia

IV. Análisis de algunos regímenes actuales

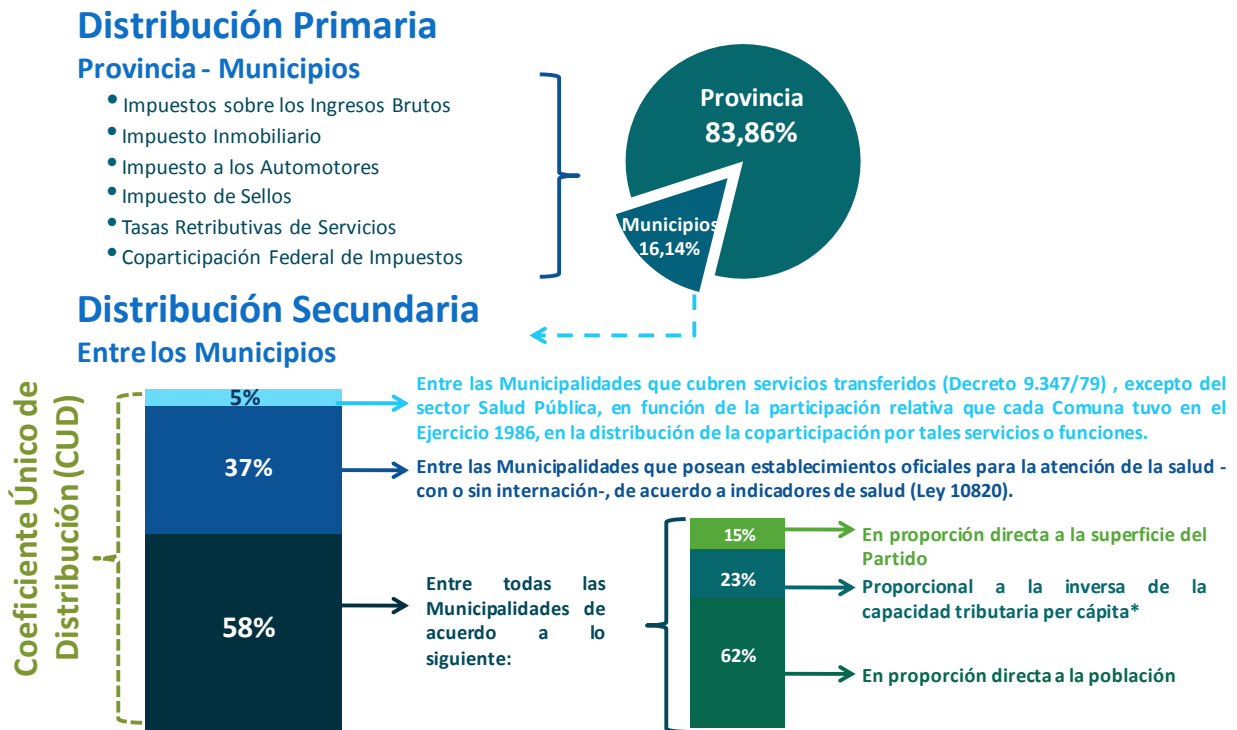
A continuación se presentan en forma esquemática ciertos casos destacados de regímenes de coparticipación vigentes de algunas de las provincias argentinas. Se analiza que establecen sus respectivas leyes sobre cómo se deben realizar estas transferencias en la Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Mendoza, San Luis y Santiago del Estero.

Provincia de Buenos Aires¹⁵

La Ley 10.559 y sus modificatorias establecen, entre otras cuestiones, los parámetros mediante los cuales se distribuyen los recursos fiscales desde el nivel provincial al nivel municipal. Cada uno de los indicadores se determina para cada municipio y se consolida en el denominado Coeficiente Único de Distribución (CUD), a través del cual se efectiviza la transferencia de recursos.

¹⁵ Fuente: Ley N° 10.752 (1989). Provincia de Buenos Aires.

Esquema de Distribución:



* Se entiende por capacidad tributaria municipal a la suma de las recaudaciones potenciales que resulte de aplicar las bases imponibles y alícuotas homogéneas, determinadas por la Autoridad de Aplicación, de las siguientes Tasas o las que las suplanten: ABL; Conservación y mejora de la red vial; Inspección de seguridad e higiene; Control de marcas y señales.

El esquema se caracteriza por ser casi exclusivamente de corte devolutivo, sin embargo dentro de lo que se denomina Régimen General (58%), una porción de estos recursos se distribuirán de manera proporcional a la inversa de la capacidad tributaria per cápita. “Este componente cuyo peso en la distribución secundaria es el 13,3%, constituye uno de los más innovadores y es el único que responde manifiestamente a un criterio distributivo. Este distribuidor reparte con un ordenamiento que favorece a los municipios de menor recaudación potencial, la hipótesis subyacente es que este hecho se debe a un menor nivel de actividad económica y de desarrollo territorial derivado de un proceso de atraso económico de algunos municipios con respecto a otros. Por lo tanto, la incorporación de este indicador busca compensar las diferencias en cuanto a posibilidades de autofinanciamiento de los municipios”¹⁶

Finalmente, vale la pena mencionar la actual polémica en relación a un componente de la coparticipación bonaerense. El componente salud representa el 37,13% del total, siendo el de

¹⁶ López Accotto, Alejandro; Martínez, R. Carlos; Grinberg, Irene y Mangas, Martín; 2013

mayor envergadura dentro de la misma. Las desventajas de la aplicación de este componente en el reparto de fondos y del peso preponderante asignado al mismo, desde el punto de vista sanitario, económico y social han sido profundamente estudiadas y cuestionadas. Es claro que si bien el componente busca resarcir un gasto realizado, en este caso sanitario, y por tanto puede ser considerado como un criterio devolutivo, en realidad solamente contempla en forma predominante a cierto tipo de erogaciones sanitarias: las vinculadas con la hospitalización. Si a ello se suma que no se contempla la afectación específica a gastos en salud de esta parte de la coparticipación, se plantea la necesidad de indagar acerca del grado de relación entre los montos recibidos en concepto de coparticipación por el componente salud y los gastos sanitarios efectivamente efectuados por los distintos municipios. De ello resulta un notorio mal funcionamiento del componente salud como distribuidor de recursos. Diez comunas que, en conjunto, no logran financiar con la coparticipación por salud ni la cuarta parte del costo de sus servicios de salud, contienen al 18,16% de la población provincial (y al 17,23% de la población sin cobertura de salud) y ejecutan el 13,49% del gasto municipal bonaerense en salud. Al mismo tiempo, otras comunas reciben más recursos por coparticipación de salud de lo que gastan.

Provincia de Catamarca¹⁷

Se destaca por ser una de las provincias que coparticipa a sus municipios un mayor porcentaje de la masa coparticipable (25%). Sin embargo, a la hora de la distribución secundaria utiliza criterios eminentemente devolutivos.

El impuesto a los automotores no se considera en la conformación de la masa coparticipable ya que directamente corresponde en su totalidad a los municipios y será uniforme en todas las jurisdicciones. Mientras lo recaude la provincia, 90% se distribuirá en relación directa con los vehículos radicados en cada municipio.

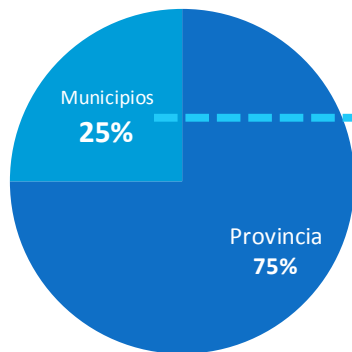
¹⁷ Fuente: Ley Prov. N° 5.174. Provincia de Catamarca.

Esquema de Distribución:

Monto a distribuir a los Municipios

- Impuestos sobre los Ingresos Brutos
- Impuesto de Sellos
- Impuesto Inmobiliario
- Coparticipación Federal de Impuestos

Distribución Primaria Provincia - Municipios



Distribución Secundaria Entre los Municipios

%	Criterio de Distribución
3%	Fondo de Desarrollo Municipal
2%	Fondo de Emergencia Municipal
95%	66,5% En proporción directa a la población.
	18% En partes iguales.
	8% En proporción inversa al cociente resultante de dividir la población sobre el número de la planta de personal.
	3% En proporción directa a los recursos propios recaudados.
	3% En proporción directa al cociente de dividir los gastos de capital ejecutados sobre los gastos totales ejecutados.
1,5%	En proporción directa a la superficie.

Provincia de Chaco¹⁸

En el proceso de coparticipación de recursos, esta provincia se distingue por utilizar como mecanismo la **conformación de un fondo de participación municipal**, que distribuirá luego los fondos entre los municipios de acuerdo a los parámetros que se detallan en el esquema más abajo.

Así mismo, cabe mencionar que la provincia de Chaco ha transferido una parte importante de sus potestades tributarias a las jurisdicciones municipales, delegando la recaudación del impuesto inmobiliario urbano, rural y el impuesto automotor.

¹⁸ Fuente: Ley Prov. N° 3.188 y sus modificatorias. Provincia de Chaco.

Esquema de Distribución:

Distribución Primaria Provincia – Municipios

Impuestos	%
Coparticipación Federal	15,50%
+	
Ingresos Brutos	
+	
Impuesto de Sellos	

Con este monto se constituye

Fondo de participación municipal

Distribución Secundaria Entre los Municipios

%	Criterio de Distribución
15%	En partes iguales entre todos los municipios
25%	En forma directamente proporcional a los recursos de rentas generales recaudados por cada municipio en el año calendario inmediato anterior.
60%	En proporción directa a la cantidad de empleados* que cada municipio necesitaría teóricamente a efectos de prestar los servicios públicos que le son propios

*en el Art 4 de la misma Ley se establecen los criterios específicos a utilizar a los efectos de determinar la dotación de personal necesaria.

Provincia de Córdoba¹⁹

En la misma línea, en esta provincia una vez determinada la masa de recursos que serán participados hacia las jurisdicciones subprovinciales, se asignará una determinada porción a la conformación de fondos, que tienen un cierto contenido redistributivo. Estos son los Fondos de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de municipios y comunas, Fondos para gastos de capital en municipios y comunas y el Fondo de descentralización del Estado.

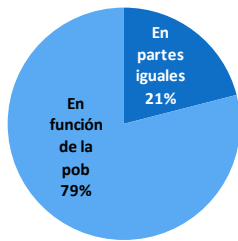
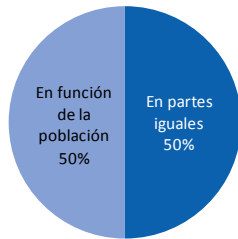
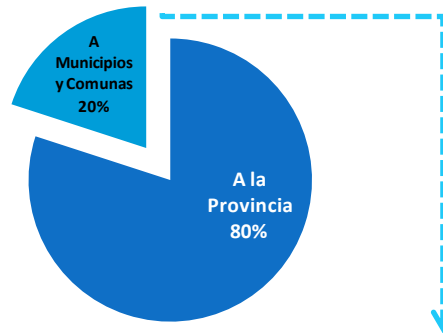
¹⁹ Fuente: Ley 8.663 - Provincia de Córdoba

Esquema de Distribución:

Distribución Primaria

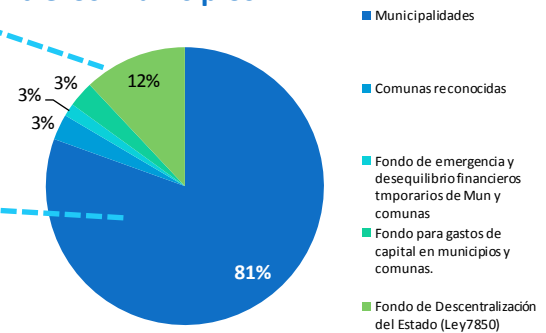
Provincia - Municipios

- Impuestos sobre los Ingresos Brutos
- Impuesto Inmobiliario
- Coparticipación Federal de Impuestos



Distribución Secundaria

Entre los Municipios



Provincia de Chubut²⁰

Esta provincia se destaca haber descentralizado buena parte de su política tributaria.

En 1988, la Provincia del Chubut delegó a sus Municipios la recaudación, administración y fiscalización del Impuesto sobre los Ingresos Brutos de sus contribuyentes directos, reservando para sí los de Convenio Multilateral y la actividad ganadera. Adicionalmente los municipios recaudan los Impuestos al Parque Automotor e Inmobiliario (adoptando diferentes criterios de tributación).

²⁰ Fuente: en base a la Ley Nº 1564, Ley Nº 3233, Ley Nº 3474 y Dec. Nº 54/97. Provincia de Chubut. Min. de Economía y Crédito Público. – Gob. de Chubut – Programa de mejora de la gestión municipal

Esquema de Distribución:

Distribución Primaria Provincia - Municipios

Impuestos	%
Coparticipación Federal	10%
Ingr. Brutos (Convenio Multilateral)	18%
Ingr. Brutos (Sobre actividad ganadera)	100%
Regalías Petrolíferas	16%
Regalías Hidroeléctricas	14,4%

Distribución Secundaria Entre los Municipios

%	Criterio de Distribución	
20%	En partes iguales	
80%	En proporción a la población	
30%	En partes iguales	
70%	En proporción a la población	
20%	A comunas rurales	
80%	A munic y comisiones de fomento	
14% a Municipios de 2da Cat. 3,5% a comisiones de fomento 5% a Comunas rurales 40% al Munic. De Comodoro Riv. 37,5% a Munic. De 1era Cat (exp CR)	} Serán distribuidos en función de la población municipal y/o en partes iguales.	
100%		Se define por decretos los coeficientes de distribución

Provincia de Mendoza²¹

Aún cuando la Provincia de Mendoza distribuye entre sus Municipios gran parte de los recursos coparticipables por medio de criterios devolutivos, cabe destacar, la presencia de ciertos criterios redistributivos. Lo que se distribuye conforme el régimen general considera una porción por partes iguales, sin criterios de eficiencia.

La incorporación del denominado Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional parecería tener un propósito mayormente redistributivo, ya que tiene el objetivo formal de nivelar las sumas que perciben por habitante los Municipios con características similares. A pesar de esto, también se debe señalar el hecho de que en la práctica estos coeficientes son fijos y se determinaron en abril de 1996, a los efectos de que la aplicación de la ley 6396 dejara a todos los municipios en las mismas condiciones respecto al monto que percibían por la anterior Ley que se estaba derogando.

²¹ Fuente: Ley Prov. N° 8.127 y mod. Provincia de Mendoza

Esquema de Distribución:

Distribución Primaria Provincia - Municipios

Impuestos	%
Coparticipación Federal	18,8%
Inmobiliario	
Sellos	
Ingresos Brutos	
+	
Automotor	70%
+	
Regalías*	12%

**Monto a distribuir
a los Municipios**

Distribución Secundaria Entre los Municipios

%	Criterio de Distribución
65%	En proporción directa a la población
25%	En partes iguales
10%	En función al Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional.
+	
80%	En proporción directa a la recaudación anual del depto.
20%	Con los mismos criterios utilizados para Copa. Federal, Inmob., sellos e Ingr. Brutos.
+	
100%	En proporción directa a la producción de cada depto.

*Regalías petrolíferas, uraníferas e hidroeléctricas y gasíferas y por derechos de asociación exploración, desarrollo y explotación de cualquier área de la provincia percibido o por percibir.

Además, la Ley 8.127 establece en su Art. 14 que la provincia subsidiará, de sus rentas generales, el monto necesario a fin de equiparar en términos per cápita a aquellos dos Municipios que tengan la participación per cápita más baja al antepenúltimo de ellos, aspecto que actuará como un mecanismo adicional con efectos redistributivos.

Provincia de San Luis²²

Si bien utiliza, al igual que la mayoría de las provincias, criterios devolutivos en la distribución secundaria, se destaca por incluir algunos indicadores redistributivos, como son los casos de la porción que se participa en relación a la lejanía de cada municipio de la ciudad capital y el segundo, en proporción al indicador de NBI de cada departamento distribuido en función de la población de cada localidad.

²² Fuente: Ley Prov. N° 5.537. Provincia de San Luis

Esquema de Distribución:

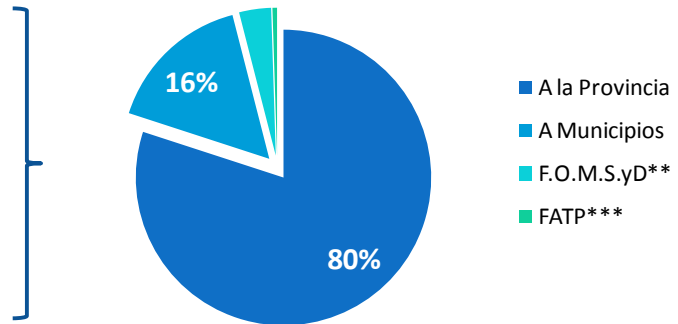
Monto a distribuir a los Municipios

Impuestos	%
Coparticipación Federal	50%*
+	
Ingr. Brutos	100%
Inmobiliario	
Sellos	
Automotor	

*Nota: La proporción de la Coparticipación Nacional efectivamente participada a los municipios será el 8%.

Distribución Secundaria Entre los Municipios

Distribución Primaria Provincia - Municipios



%	Criterio de Distribución
80%	En proporción directa a la población.
15%	En partes iguales entre todos los municipios de la Provincia.
2,5%	En proporción a la lejanía de cada municipio de la ciudad capital.
2,5%	En proporción al indicador de NBI de cada departamento distribuido en función de la población de cada localidad.

**F.O.M.S. y D: Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo.

***FATP: Fondo de Aportes del Tesoro Provincial.

Provincia de Santiago del Estero²³

A diferencia de otras provincias, Santiago del Estero se distingue por distribuir los recursos coparticipables a sus Municipios en un 50% por medio de criterios de eficiencia. Aún cuando este indicador se puede considerar de connotaciones devolutivas, lo interesante es que incentiva la recaudación propia de los Municipios, por lo que permite adquirir un comportamiento de autofinanciamiento. Además se ha incorporado un indicador que, aunque de bajo peso relativo, permite tener en cuenta ciertas características redistributivas en el esquema.

²³ Fuente: Ley Prov. N° 6426. Provincia de Santiago del Estero

Esquema de Distribución:

Distribución Primaria Provincia - Municipios

Impuestos	%
Coparticipación Federal	15%
Ingr. Brutos	25%
Impuesto a los Sellos	25%
Impuesto Inmobiliario	25%

Monto a distribuir
a los Municipios

Distribución Secundaria Entre los Municipios

%	Criterio de Distribución	
2%	al Fondo Provincial para Desequilibrios fiscales.	
98%	44%	En proporción directa a la población.
	1%	En proporción directa a la población en Munc. con NBI
	2%	En proporción directa a la población rural que recibe servicios del Municipio.
	1%	En proporción inversa al porcentaje de la población de cada Municipio.
	50%	En proporción directa a los recursos tributarios de cada Municipio.
	1%	En partes iguales.
	1%	En proporción directa de la relación población sobre número de empleados.

V. Conclusiones

- Las transferencias de recursos entre el nivel provincial y el municipal resultan significativas para las finanzas de los gobiernos locales, representando en promedio el 43% del total de recursos municipales para el período 2002 – 2010.
- Los regímenes de coparticipación Provincia-Municipios vigentes presentan un alto grado de heterogeneidad.
- 20 de las 23 provincias cuentan con regímenes formales plenamente vigentes que describen el mecanismo de coparticipación.
- En la Distribución Primaria, predomina la utilización de coeficientes diferenciales, de acuerdo al impuesto a participar.
- En la Distribución Secundaria, predominan los criterios de prorratio en función de la población, en partes iguales y recaudación propia.

- En la práctica, se observa una tendencia hacia la descentralización de la recaudación y el ejercicio de la política tributaria, al trasladarse ciertas funciones hacia los gobiernos locales, en materia educativa, de salud, habitacional, ambiental, etc.
- Contar con una norma legal que describa el régimen, que los porcentajes de distribución se determinen por parámetros objetivos y que las transferencias se realicen de forma automática, promueve la previsión de recursos y la proyección de gastos.
- Dentro de la misma diversidad que reflejan las leyes provinciales pueden hallarse alternativas a la hora de pensar en opciones para el rediseño de los esquemas de distribución en aquellas jurisdicciones que actualmente se encuentren rezagadas en esta materia.

VI. Bibliografía

Fernández, C.; Basile, M.; Batakis, S. A.; Angeletti, K.; Herrera, D. (2001). “La Autonomía de los municipios argentinos”, Cuadernos de Economía N° 56. Ministerio de Economía. Provincia de Buenos Aires. La Plata.

López Accotto, A.; Martínez, R. C.; Grinberg, I. y Mangas, M. (2013). “La Provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos”. UNGS. Buenos Aires.

Poncio, R. D. (1986). “Coparticipación Municipal. Informe final”. Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Porto, A. (2004). “Disparidades regionales y federalismo fiscal”. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Sanguinetti, Sanguinetti y Tommasi (2001). “La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos”. Universidad Nacional de La Plata. Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. La Plata.

VI. Anexo

Leyes de Coparticipación provinciales vigentes por Provincia

Provincia	Legislación
Buenos Aires	Ley Prov. N° 10.752 (1989) y sus modificatorias
Catamarca	Ley Prov. N° 5.174 y sus modificatorias
Chaco	Ley Prov. N° 3.188 y sus modificatorias
Chubut	Ley N° 1.564; 3.233; 3.474 y Dec. N° 54/97
Córdoba	Ley Prov. N° 8.663 y sus modificatorias
Corrientes	Ley Prov. N° 5.120 y sus modificatorias
Entre Ríos	Ley Prov. N° 8.492 y sus modificatorias
Formosa	Ley Prov. N° 766
Jujuy	Ley Prov. N° 5.329 y sus modificatorias
La Pampa	Ley Prov. N° 1.065 y sus modificatorias
La Rioja	Ley Prov. N° 4.126 y sus modificatorias
Mendoza	Ley Prov. N° 8.127 y sus modificatorias
Misiones	Ley Prov. N° 2.535 y sus modificatorias
Neuquén	Ley Prov. N° 2.148
Río Negro	Ley Prov. N° 1.946
Salta	Ley Prov. N° 6832; 5082 y sus modificatorias
San Juan	Ley Prov. N° 7188 y sus modificatorias
San Luis	Ley Prov. N° 5.537
Santa Cruz	Ley Prov. N° 1.494/1.955
Santa Fe	Ley Prov. N° 7.475; 8.437 y sus modificatorias
Santiago del Estero	Ley Prov. N° 6.426
Tierra del Fuego	Ley Prov. N° 191; 343 y sus modificatorias; DR n° 3134
Tucumán	Ley Prov. N° 6.316; 6.650; 8.381 y sus modificatorias

Financiamiento productivo para el desarrollo: Impacto de las políticas recientes²⁴

Daniela Rozenbaum

I. Introducción

En los últimos años varias iniciativas públicas se orientaron a fortalecer el financiamiento productivo. Las políticas se focalizaron en atender a los sectores racionados por el sistema financiero privado, principalmente las MiPyMEs, de una amplia variedad de sectores. Estas políticas parten de la premisa de que el direccionamiento del crédito es una herramienta fundamental para financiar proyectos de inversión que contribuyan a consolidar un cambio estructural en la matriz productiva. Cuando hacemos referencia a “cambio estructural”, nos referimos a aquel relacionado con un cambio en la estructura fundamental de nuestra economía, con resultados a largo plazo y no coyunturales. Diversas experiencias de desarrollo sustentan esta idea. Por ejemplo, las políticas de crédito fueron un elemento central en los procesos de industrialización de Alemania y de los países del Sudeste Asiático (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012). En la región, el Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) de Brasil fue la principal institución de financiamiento de largo plazo orientado a actividades productivas (CEFID-AR, 2008)

Durante los años inmediatos a la crisis de 2001 la preocupación pasó por modificar el marco prudencial del sistema bancario, para recomponerlo de su situación de extrema vulnerabilidad y garantizar la sostenibilidad cambiaria y financiera. A partir de 2007, sin embargo, los episodios de tensión financiera difundidos desde la crisis internacional limitaron el crédito y produjeron subas de tasas. Esto modificó las políticas, que pasaron a priorizar las iniciativas dirigidas explícitamente al apuntalamiento del crédito.

La creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) y el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario (PFPB) fueron el puntapié inicial, pero no fue hasta la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central a comienzos de 2012 que se ampliaron las áreas de participación directa del BCRA para alterar las condiciones del mercado crediticio. Una de las políticas de mayor alcance derivada de la nueva Carta fue la implementación de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva (Comunicación “A” 5319), que se presentó en julio de

²⁴ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

2012. A esta medida se sumaron la aplicación de encajes diferenciados en función de la localización geográfica de las entidades y la reducción de los coeficientes para los bancos que aumenten la participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) en sus carteras. En la misma lógica, se dio inicio al Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020, a partir del cual las aseguradoras deben re-direccionar un porcentaje de sus inversiones a instrumentos que financien proyectos productivos y de infraestructura; y la reforma de la Ley de Mercado de Capitales, orientada a favorecer la canalización del ahorro nacional hacia el desarrollo productivo.

En esta Nota Técnica se repasan estos programas con algún detalle, haciendo foco en sus objetivos y sus primeros impactos sobre la composición del crédito al sector privado. En la Sección II, se describe la situación del sistema financiero y del financiamiento al sector privado durante los primeros años post Convertibilidad. En la Sección III se repasan las principales iniciativas implementadas. La Sección IV hace un balance de los resultados alcanzados, a modo de identificar los impactos sobre la composición del crédito. La sección V presenta las conclusiones finales del trabajo.

II. Recuperando la solidez del sistema

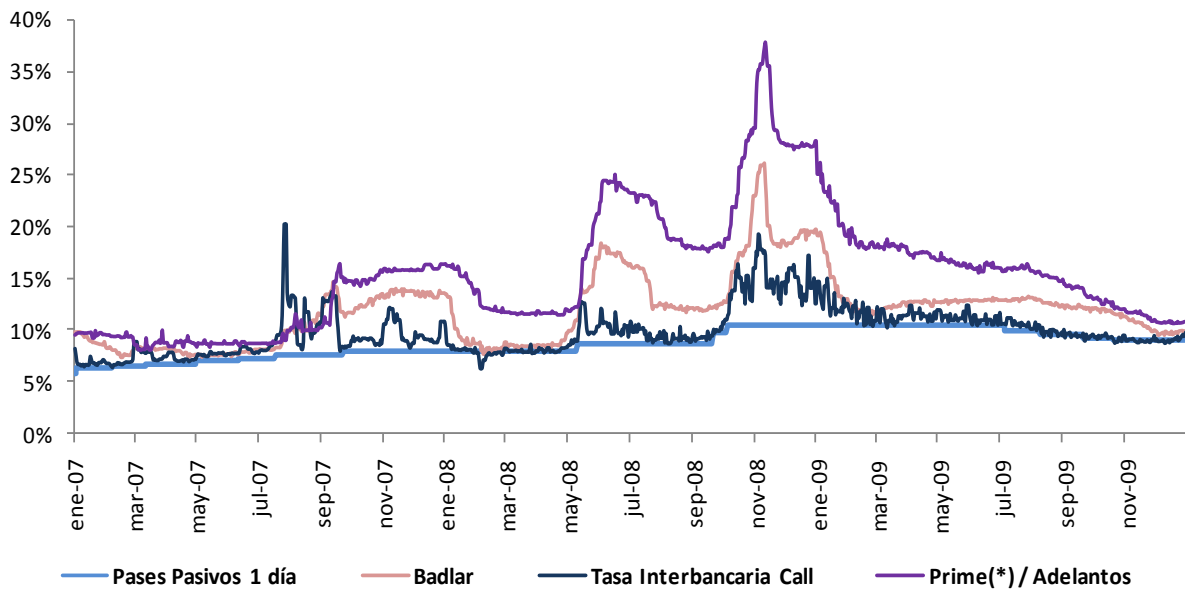
En los primeros años de la post-convertibilidad la acción del Estado estuvo dirigida a recomponer el sistema financiero de la dramática situación en que se encontraba como resultado de la crisis de 2001-2002 (Damill, Frenkel y Simpson, 2011). La tarea no fue en vano, ya que pese a enfrentar la crisis internacional más importante en ochenta años, el sistema financiero argentino se sostuvo con indicadores de solvencia ejemplares.

Sin embargo, la crisis trajo consigo un impacto negativo sobre el crédito. El aumento de la demanda de dólares del sector privado y las mayores fuentes de incertidumbre doméstica, vinculadas al conflicto por las retenciones móviles y la estatización de las AFJP, provocaron que los bancos aumentaran su preferencia por los activos líquidos. El Banco Central respondió con un aumento de las tasas por operaciones de pases, para preservar la estabilidad financiera y contener el pasaje hacia activos denominados en moneda extranjera. Los mayores requerimientos de liquidez se tradujeron en incrementos del *spread* bancario, moderando el financiamiento al sector privado.

En aquel momento, el principal objetivo del Banco Central fue preservar la estabilidad, dada la experiencia cercana del 2001, lo que limitó la capacidad de amortiguar el ciclo a través de una política de expansión del crédito. Este comportamiento procíclico de la banca privada fue parcialmente compensado por el accionar de los bancos públicos, particularmente el Banco Nación, que durante los momentos de mayor preferencia por la liquidez por parte de la banca

privada incrementaron el flujo de financiamiento al sector privado, especialmente con destino a las actividades productivas (Ministerio Economía y Finanzas Públicas, 2009).

Gráfico 1
Tasas de Interés
En % nominal anual



(*) Se toma la tasa Prime para los años 2007 y 2008 y desde 2009 la serie responde a la tasa por adelantos.

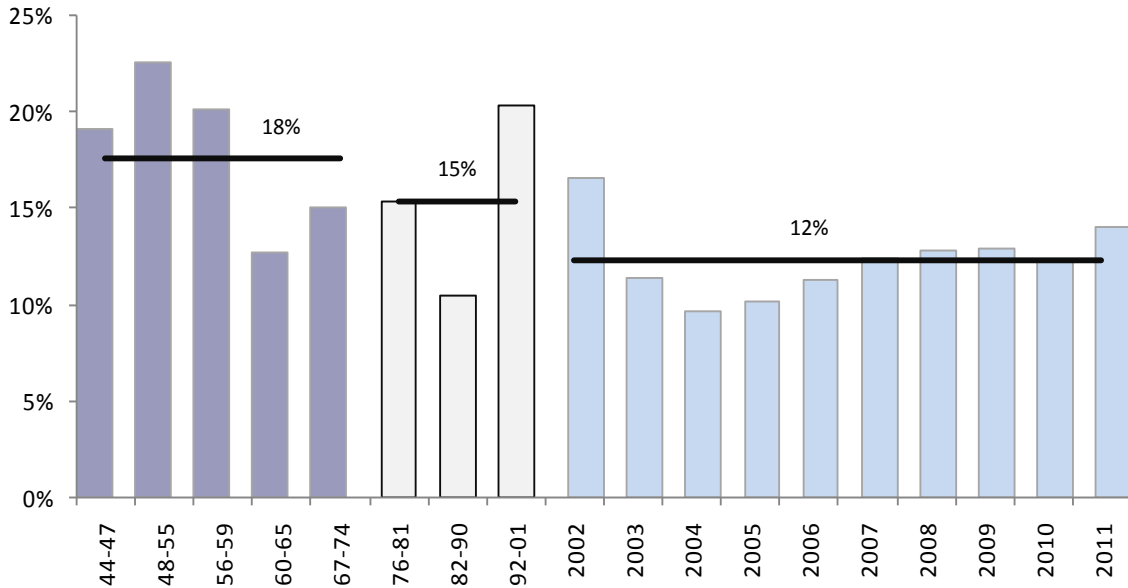
Fuente: elaboración propia sobre la base de BCRA.

De todos modos, luego de las crisis profundas vividas hasta el año 2003, la estructura del crédito bancario en Argentina tenía mucho para transformar y mejorar. Vale recordar que el crédito al sector privado en términos del producto tiene niveles todavía reducidos para los estándares internacionales y también para los valores que históricamente supo alcanzar durante los años del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Mientras que el porcentaje de créditos al sector privado en Argentina permanece por debajo del 20% del PIB, en países de la región este cociente supera ampliamente estos valores. De acuerdo a datos del Banco Mundial referidos al año 2012 los créditos representan más de un 44% del PIB en Bolivia; 68% en Brasil, 73% en Chile, 52% en Colombia, 27% en Perú, 41% en Paraguay y 25% en Venezuela.

Asimismo, durante los años 2002-2011, el coeficiente de préstamos al sector privado como porcentaje del PIB se ubicó en un promedio del 12%, por debajo del 15% del período 1976-2001 y del 18% de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones.

Gráfico 2
Préstamos al sector privado
 Como % del PIB



Fuente elaboración propia sobre la base de BCRA e INDEC.

Otra limitación que hace a las características del financiamiento otorgado es que todavía se percibe un mayor dinamismo del segmento de crédito al consumo y un mayor rezago de las líneas comerciales y las de financiamiento con garantía real. Así, las personas físicas tienden a tener relevancia entre los deudores del sistema financiero, en detrimento de los sectores productivos. En tanto, el sector servicios es el principal destinatario de los préstamos con fines comerciales, seguido por los sectores de actividad manufacturera y la producción primaria. El resto del financiamiento se halla repartido entre la actividad comercial, la construcción y el sector energético. Otra característica es el corto plazo de las financiaciones de los documentos, que son las líneas de crédito orientadas al financiamiento de la actividad comercial. Finalmente, se ha registrado una reducida participación del segmento de las MiPyME, sectores que suelen ser los más racionados por el sistema bancario, no solo por contar con poca trayectoria dentro del sistema financiero, sino también por la mayor dificultad para constituir garantías.

III. Principales políticas de crédito

Como fuera mencionado, la crisis de la Convertibilidad obligó a concentrarse en la recuperación de las condiciones de solidez del sistema. Pero con el estallido de la crisis internacional de 2007-2008 surgió la necesidad de fortalecer las herramientas de política para amortiguar la fase descendente del ciclo a través del canal del crédito. El resultado de estas políticas es que actualmente Argentina cuenta con una serie de iniciativas que apuntalan el financiamiento de largo plazo orientado al sector productivo. Estas políticas parten de la premisa de que la participación del sector público en el direccionamiento del crédito productivo es una herramienta fundamental para los países subdesarrollados que requieren grandes magnitudes de financiamiento para encarar proyectos de inversión que contribuyan a un cambio en su matriz productiva.

La medida clave que permite consolidar el nuevo rumbo es la Reforma a la Carta Orgánica del BCRA sancionada en 2012. La nueva Carta amplió las funciones de la autoridad monetaria, y le otorgó una mayor potestad para incidir en forma directa en las condiciones bajo las cuales se otorgan los créditos. Puntualmente, el inciso “R” del artículo 14 faculta al directorio de la entidad a *“regular las condiciones de riesgo, plazos, tasas de interés, comisiones y cargos de cualquier naturaleza, así como orientar su destino por medio de exigencias de reservas, encajes diferenciales u otros medios apropiados.”* En tanto, el inciso “W” faculta al directorio a *“establecer políticas diferenciadas orientadas a las pequeñas y medianas empresas y a las economías regionales”*. Los programas de financiamiento más representativos que se llevaron a cabo son los englobados bajo el FGS, el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, las Líneas de Crédito para Inversiones Productivas, la Ley de Reforma al Mercado de Capitales y Plan Nacional Estratégico del Seguro. A continuación se describen estas iniciativas²⁵.

a. Fondo de Garantía de Sustentabilidad

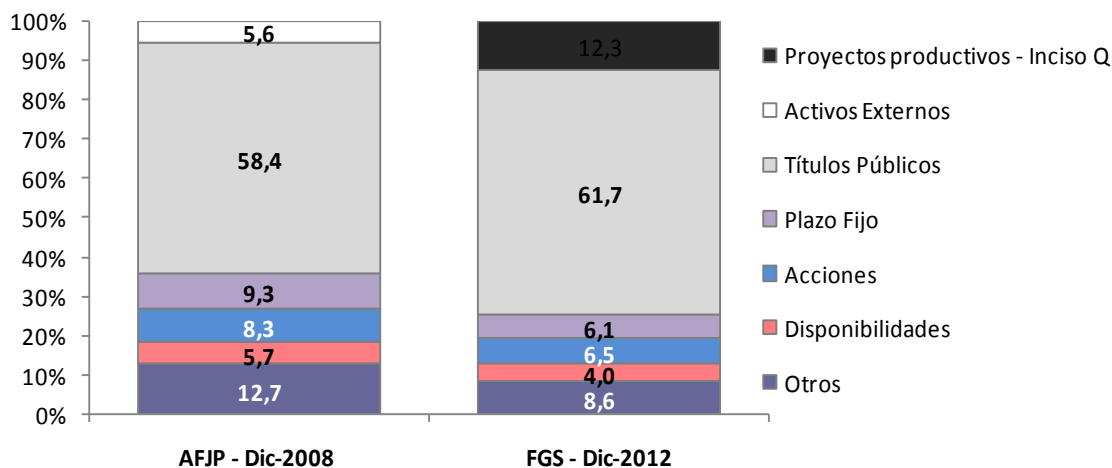
Si bien no es una política estrictamente encuadrada bajo la órbita del sistema financiero bancario, la creación del FGS de ANSeS fue la primera medida vinculada con el direccionamiento de recursos financieros a la actividad productiva. El cambio de régimen en el sistema de jubilaciones en 2008, que estatizó los recursos previsionales, permitió administrar una porción de los fondos disponibles para financiar la inversión productiva. De acuerdo a lo establecido por el inciso “Q” del Artículo 74 de la Ley 24.241, entre un 5% y un 20% de los activos del FGS deberán ser invertidos en instrumentos (títulos de deuda, certificados de participación en

²⁵ Los programas detallados son los más simbólicos, pero no los únicos. Diversas dependencias públicas (INAES, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industria) también cuentan con programas de facilidades crediticias.

fideicomisos, activos u otros títulos valores representativos de deuda) cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo. Desde su implementación, las inversiones del FGS estuvieron principalmente concentradas en proyectos de energía e infraestructura que requieren grandes desembolsos para ser llevados adelante.

Previo a la creación del FGS, las inversiones de las AFJP presentaban una muy reducida participación de los proyectos de infraestructura y estaban invertidos en instrumentos que no guardaban relación con el financiamiento de las actividades productivas, e incluso contaban con inversiones en activos externos. Esta situación se fue modificando progresivamente. Por un lado, se repatriaron los fondos que estaban invertidos en el exterior, por lo que FGS anuló su postura acreedora externa. Asimismo, fueron ganando participación los proyectos de infraestructura, que a fines de 2012 ascendieron a un 12,3% del FGS y se ubicaron en torno a los \$32.000 millones.

Gráfico 3
Distribución de las inversiones de AFJPs y FGS
En % del total



Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSeS.

Además de los proyectos de infraestructura, desde el FGS se impulsaron dos programas crediticios a lo largo de 2012, cuyo objetivo fue proveer financiamiento a sectores que no suelen ser contemplados por la banca. Por un lado, la ANSES lanzó el programa de créditos para jubilados y pensionados nacionales ARGENTA. El monto otorgado se puede cancelar hasta en 40 cuotas, no puede superar el 30% del haber jubilatorio y las tasas de financiación van desde el 17% al 23%. Por otro lado, con el objetivo de hacer frente a la demanda de créditos hipotecarios insatisfecha se lanzó el programa de crédito hipotecario PRO.CRE.AR BICENTENARIO mediante

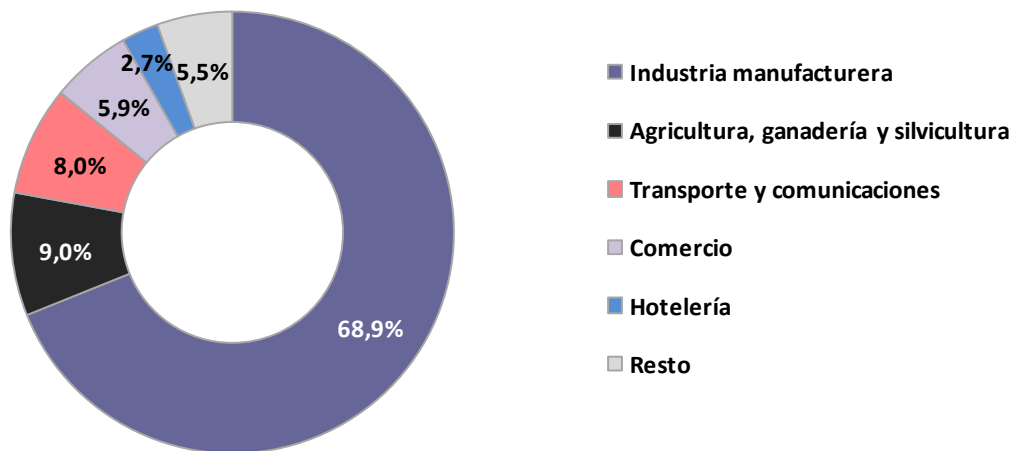
el cual se otorgan créditos para la construcción de viviendas. A diferencia de los créditos otorgados por el sistema bancario, los préstamos del PRO.CRE.AR cuentan con mayores facilidades y tasas de interés inferiores a las de mercado.

b. Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario

El Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario (PFPB) se creó a mediados de 2010. El programa consiste en el otorgamiento de adelantos por parte del Banco Central a las entidades financieras para que las mismas destinen los fondos a financiar proyectos de inversiones productivas a una tasa fija del 9,99%, que se ubica sensiblemente por debajo de las tasas de mercado. Además de contar con una tasa de interés favorable, los préstamos cuentan con un plazo máximo de 5 años, que incluye un eventual período de gracia de hasta un año.

Para seleccionar los proyectos susceptibles de recibir financiamiento se creó una Unidad de Evaluación de Proyectos (UEP) que, coordinada entre diversos ministerios y secretarías, tiene la responsabilidad de analizar aquellos que cuenten con potencial respecto de la generación de empleo, sustitución de importaciones y aumento de la producción. Los recursos deben aplicarse a financiar nuevos proyectos de inversión, no pudiendo destinarse a la adquisición de empresas en marcha, a la adquisición de tierras, a la financiación de capital de trabajo ni a la refinanciación de asistencias previamente otorgadas por la entidad.

Gráfico 4
Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario
Montos desembolsados por sector económico



Fuente: elaboración propia sobre la base de BCRA.

Entre su lanzamiento y fines de 2012, el Banco Central ha adjudicado préstamos por aproximadamente \$5.800 millones, mientras que el total de desembolsos a las empresas ascendió a \$3.900 millones. El programa ha demostrado una gran efectividad en el

direccionamiento de los fondos a sectores que no se encuentran entre los principales destinatarios de crédito en el conjunto del sistema financiero. Así, mientras los principales deudores del sistema son las personas físicas y las actividades del sector servicios, el principal destino del financiamiento del PFPB es el sector industrial, con una participación del 69% sobre el total de desembolsos. Detrás de este sector, la agricultura, ganadería y silvicultura y el sector de transporte y comunicaciones poseen participaciones del 9% y 8%, respectivamente.

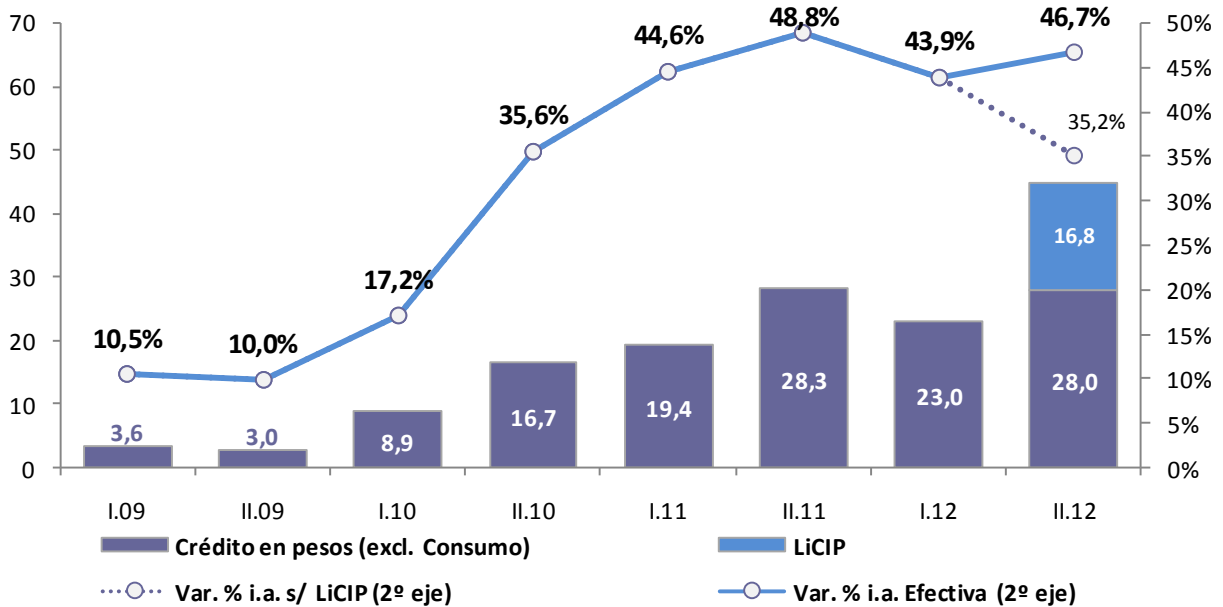
Los usos de los fondos no fueron iguales en todas las firmas. Mientras que en las grandes empresas el principal uso de los fondos estuvo dirigido a la compra de maquinarias, equipos y bienes de capital, el principal destino de los recursos de las pequeñas y medianas fue la construcción y remodelación de inmuebles. La menor participación del financiamiento de las PyMEs en este programa obligó a reconsiderar las herramientas y condiciones de financiamiento bancario disponibles para este sector. Fue esta reconsideración la que dio impulso a la creación de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva.

c. Línea de Créditos para la Inversión Productiva

Bajo el nuevo marco legal la autoridad monetaria dio inicio en julio de 2012 a la Línea de Créditos para la Inversión Productiva (LiCIP). Mediante la Comunicación “A” 5319, el Banco Central estableció que las entidades financieras de mayor participación en el sistema deberían destinar en el transcurso del segundo semestre, un monto equivalente al 5% de sus depósitos del sector privado en pesos al otorgamiento de préstamos productivos. Dichos créditos deberán tener un plazo total no menor a 36 meses y una tasa de interés del 15,01% nominal anual fija como mínimo durante los primeros tres años. Además, se dispuso que al menos la mitad del monto involucrado por el programa debiera ser otorgado a MiPyMEs. Los destinos admitidos para los fondos son la adquisición de bienes de capital y la construcción de instalaciones necesarias para la producción y comercialización de bienes y/o servicios. En tanto, los fondos no podrán destinarse a la adquisición de una empresa en marcha o de tierras, o a la financiación de capital de trabajo. Con estas condiciones, el monto total de créditos a acordar en el segundo semestre de 2012 fue fijado cerca de los \$15.000 millones.

Como se ve en el Gráfico 5, durante la primera parte de 2012 el financiamiento al sector privado mostraba cierta desaceleración, en un escenario de menor nivel de actividad. Pero el impacto de la LiCIP, dirigido esencialmente al sector empresarial (financiamiento a través de adelantos, documentos, préstamos prendarios, hipotecarios y otros, excluyendo las líneas asociadas a consumo), se hizo sentir a partir del segundo semestre de 2012. Los préstamos canalizados por este programa ascendieron a aproximadamente \$17.000 millones, superando ampliamente la meta propuesta y representando un 37% de la expansión total de estos créditos en la segunda parte del año.

Gráfico 5
Impacto de la LiCIP en el crédito productivo
 V.i. y variación en miles de millones de pesos



Fuente: elaboración propia sobre la base de BCRA.

d. Líneas de política complementarias inauguradas a partir de la nueva Carta Orgánica

En congruencia con la Línea de Créditos para la Inversión Productiva, la modificación de la Carta Orgánica habilitó al Banco Central a instrumentar otra serie de herramientas, también encuadradas en el objetivo de direccionar el crédito productivo. Bajo el diagnóstico de que para las empresas de menor tamaño el financiamiento bancario es un recurso limitado, se estableció una deducción de los requisitos de efectivo mínimo para las entidades financieras que incrementen la participación de las MiPyMEs en sus carteras (Comunicación A5356 de septiembre de 2012). Esta modificación opera como un incentivo para que los bancos incrementen el financiamiento al sector PyME, dado que descomprime la necesidad de destinar una porción de sus fondos a la integración de encajes legales.

En la misma comunicación se establecen reducciones de los coeficientes de integración para las entidades financieras que se encuentren más alejadas de los grandes centros urbanos. La racionalidad de esta modificación parte de la premisa de que el costo operativo de funcionamiento de los bancos en estas zonas es más elevado y, por tanto, de crear las condiciones para que el crédito esté disponible en estas áreas resultaría más difícil que en las zonas de mayor densidad poblacional.

e. Nueva Ley de Mercado de Capitales

Las políticas de direccionamiento de crédito se han focalizado tradicionalmente sobre el sistema bancario, debido a que el mercado de capitales en Argentina tiene una baja participación dentro del sistema. El atraso relativo del mercado de capitales respecto del sistema bancario remite a que, en general, la profundización y completa operatividad del mercado de capitales como mecanismo de financiamiento de las firmas suele ser un resultado del proceso de desarrollo económico (Chami R., Sharma S., y Fullenkamp C., 2009; Myers, 1984).

A pesar del registro de algunos casos aislados (Holanda, Gran Bretaña, Brasil, Tailandia e India), en general el mercado de capitales es el último en convertirse en un mercado líquido y con buen funcionamiento. Esto se debe a que para los prestamistas, las acciones resultan ser uno de los activos estándar más riesgosos, como consecuencia de los problemas subyacentes de información asimétrica y madurez indefinida. Asimismo, desde el punto de los prestatarios, el mercado de capitales es el **medio de financiamiento más costoso**, luego del financiamiento interno (por medio de la reinversión de utilidades) y la emisión de deuda²⁶.

Para corregir estas limitaciones, la Comisión Nacional de Valores, que es el ente encargado de regular las condiciones bajo las cuales operan los mercados de valores, impulsó a fines de 2012 la reforma de la Ley de Mercados de Capitales. Los principales objetivos de la reforma pueden ser clasificados en dos grandes ejes. Por un lado, una serie de objetivos de índole regulatorio, con propuestas que se orientan a fortalecer los mecanismos de protección y prevención de abusos contra los pequeños inversores y a simplificar las negociaciones. El otro gran lineamiento de la reforma consiste en canalizar los recursos hacia el desarrollo del sector productivo. En este punto, busca favorecer la participación en el mercado de capitales de los pequeños inversores, y principales sectores económicos (asociaciones sindicales, asociaciones y cámaras empresariales, organizaciones profesionales, entre otras instituciones de ahorro público) para aumentar la masa de recursos que se opera en estos mercados. Asimismo, se busca promover el acceso al mercado de capitales de las pequeñas y medianas empresas.

²⁶ Esta es la llamada teoría del *pecking order* (Myers et al., 1984).

f. Plan Nacional Estratégico del Seguro

Junto con la Ley de Mercado de Capitales, otra iniciativa que también fomenta la canalización de recursos invertidos en activos financieros al desarrollo del sector productivo es la inclusión del inciso “K” en el punto 35 del Reglamento General de la Actividad Aseguradora. Esta inclusión tuvo lugar en el marco del lanzamiento del Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020, que establece una serie de lineamientos para vincular a la actividad de dicho sector con la economía real.

En esta línea, el inciso “K” establece que las aseguradoras deberán re direccionar un porcentaje de sus inversiones a instrumentos que financien proyectos productivos y de infraestructura de mediano a largo plazo: las entidades de seguros generales y las entidades reaseguradoras deberán invertir un mínimo del 10% del total de las inversiones (excluido inmuebles), y hasta un máximo del 20% en instrumentos que financien proyectos productivos o de infraestructura. Para las entidades de seguros de vida y retiro el porcentaje se ubica entre un 12% y hasta 30% y para las entidades aseguradoras de riesgos de trabajo entre un 5% y un 20%.

Para esto, se creó un Comité de Elegibilidad de las Inversiones para las Compañías Aseguradoras y Reaseguradoras dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas encargado de establecer las distintas inversiones elegibles a fin de cumplir con lo previsto en el inciso. Entre las modalidades de inversión elegibles, se destacan las Obligaciones Negociables de empresas de energía e infraestructura, Fideicomisos Financieros, Acciones PyMEs y Fondos Comunes de Inversión tanto de Infraestructura como PyME. Respecto de los plazos otorgados a las entidades, se estableció que a fines de marzo de 2013 las aseguradoras debían cumplir con un 5% de este requerimiento y que todas las inversiones debían estar re-direccionadas antes de mediados de 2013. En total, el monto involucrado por estos conceptos supera los \$7.000 millones.

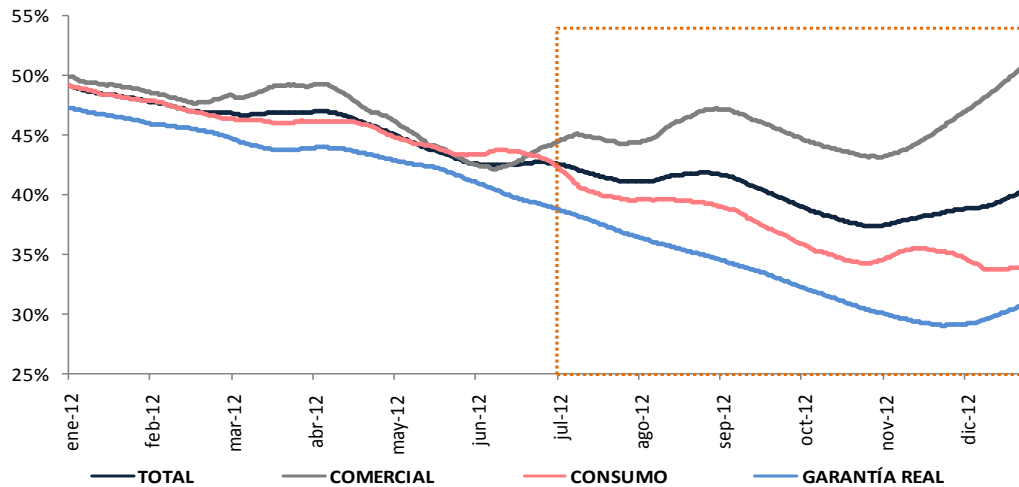
IV. Impacto reciente de los programas

Desde 2003 el crédito al sector privado se recuperó notablemente pero mantuvo una reducida participación como porcentaje del PIB. Asimismo, pese a la gradual recuperación del sistema financiero, el crecimiento económico de esta etapa estuvo mayormente financiado por ahorro interno y por la reinversión de utilidades. Los desafíos a encarar eran variados: propiciar más líneas de financiamiento a actividades productivas, en especial a la industria; extender los plazos de crédito; privilegiar el financiamiento al sector de la pequeña y mediana empresa; y desconcentrar el crédito hacia zonas de menor densidad poblacional.

A partir de los impulsos señalados en la sección anterior estos rasgos del sistema financiero comenzaron a modificarse. El punto de partida de estas medidas fue el diagnóstico de que el

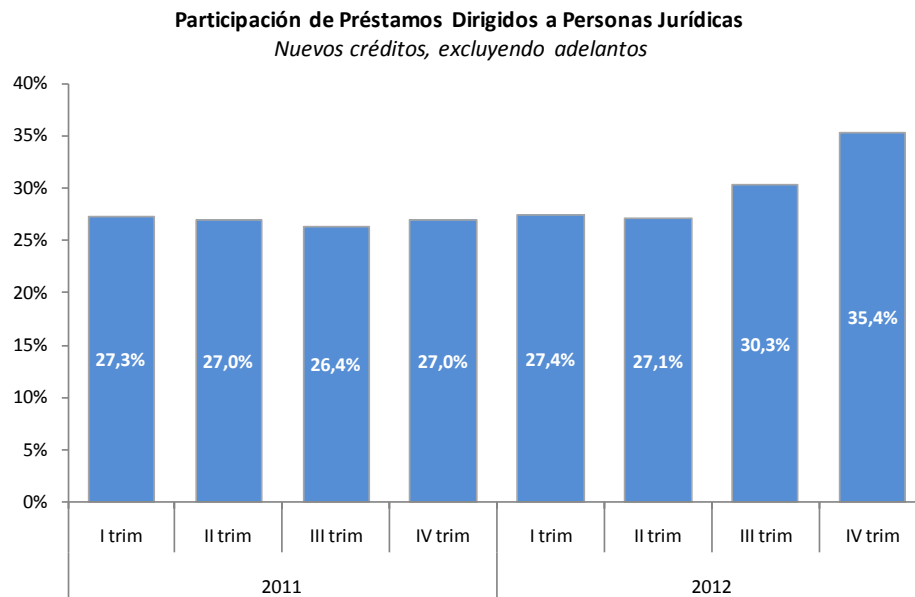
sistema financiero, en ausencia de una mayor participación estatal, no cumplía plenamente con su rol dinamizador de la actividad y amortiguador del ciclo económico.

Gráfico 6
Préstamos al sector privado
 Variación % i.a.



Fuente: elaboración propia sobre la base de BCRA.

Gráfico 7
Participación de préstamos dirigidos a personas jurídicas
 Nuevos créditos excluyendo adelantos



Fuente: elaboración propia sobre la base de BCRA.

Entre los principales resultados observados, se destaca el cambio de rumbo del financiamiento al sector privado hacia fines de 2012, un año de menor actividad económica. Mientras que en los primeros meses del año el crédito mostraba una desaceleración, hacia la segunda mitad del año la trayectoria se revirtió.

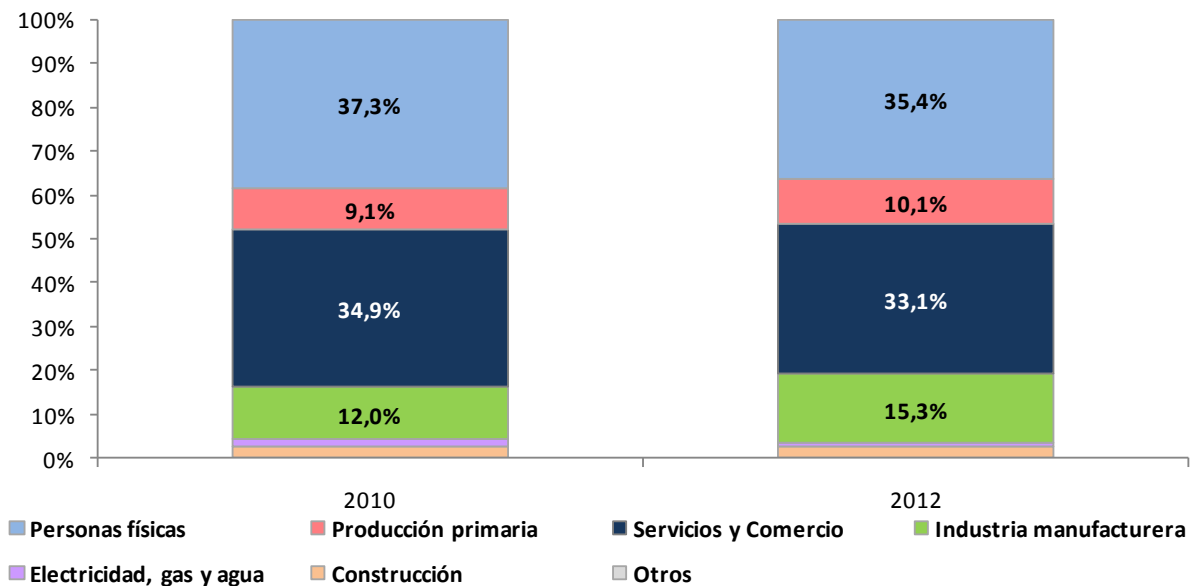
Asimismo, la entrada en vigencia de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva permitió incrementar la participación del segmento PyME en el financiamiento al sector jurídico de mediano-largo plazo (líneas comerciales, excluidos los adelantos). Como se ve en el Gráfico 7, mientras que el crédito dirigido a este segmento se ubicaba debajo del 30% en 2010, luego de implementado este programa la participación ascendió y superó el 35% a fines de 2012.

Respecto de la composición sectorial del crédito, debido a la mayor participación que adquirieron la actividad industrial y el sector de la agricultura, ganadería y pesca en los principales programas de financiamiento (Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario y Línea de Créditos para la Inversión Productiva), estos sectores aumentaron su incidencia, en detrimento del financiamiento al consumo y el sector de servicios.

Gráfico 8

Saldo de préstamo en pesos, por actividad del deudor

Participación en %



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

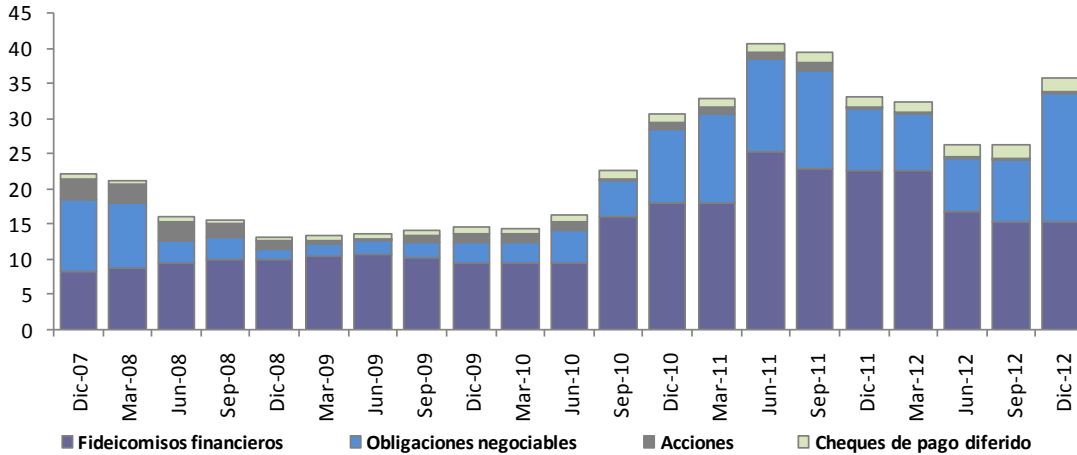
Respecto de las emisiones primarias en el mercado de capitales, al igual que como ocurrió con el crédito bancario, el volumen de financiamiento revirtió hacia el cuarto trimestre del año la

desaceleración que había evidenciado en la primera parte del año. Principalmente, se notó un importante dinamismo de las emisiones a través de obligaciones negociables.

Gráfico 9

Financiamiento a través del mercado de capitales

En miles de millones de pesos, acumulado 4 trimestres



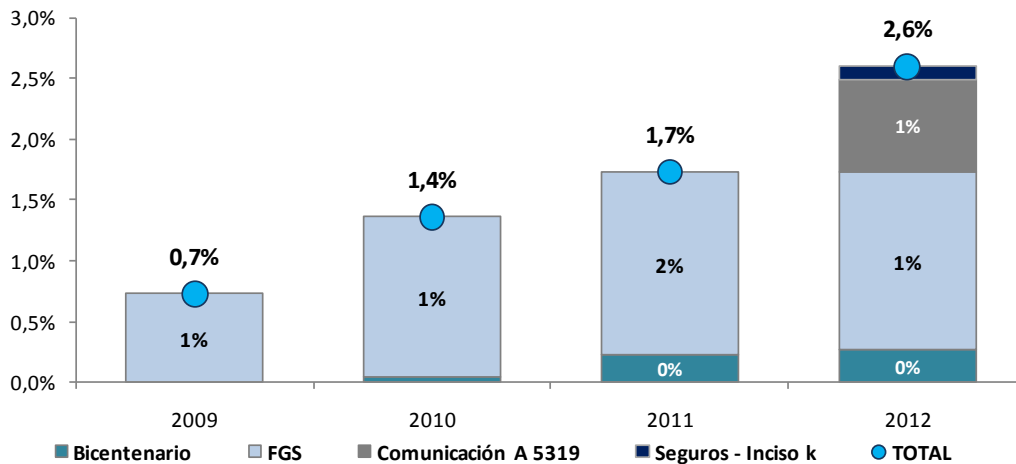
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de IAMC.

Todos estos programas permitieron que el crédito ganara un mayor peso en el PIB, a diferencia de lo que había sucedido durante otros episodios de desaceleración de la actividad. Concretamente, la participación de los programas analizados aumentó casi un punto porcentual en 2012 en relación al PIB, hasta situarse en torno al 2,6% del producto.

Gráfico 10

Principales programas de financiamiento productivo (stock de préstamos de cada programa)

Como % del PIB



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de BCRA, ANSeS e INDEC.

V. Conclusiones

Las políticas recientes de promoción del crédito y su re-direccionamiento hacia las actividades productivas tienen el objetivo de integrar el sistema financiero con la economía real para contribuir a un cambio estructural orientado a favor del desarrollo. En los primeros años de la década del 2000, la necesidad de reconstruir el sistema financiero tras la crisis de la convertibilidad implicó que los avances realizados estuvieran focalizados en las condiciones de solidez del sistema. Pese a haber alcanzado exitosamente los objetivos de estabilización, la inversión durante estos años estuvo mayormente financiada con ahorro y reinversión de utilidades, motivo por el cual el crédito bancario al sector privado en términos del producto permaneció relativamente estable.

Tras la crisis internacional desatada en 2007, las políticas de financiamiento fueron adquiriendo mayor potencial. De la mano de la estatización de las AFJP, la creación del FGS se constituyó en una piedra angular de la nueva etapa, a partir de la canalización de una importante masa de recursos hacia el sector productivo. Si bien progresivamente se fue ampliando la atención del sector público en la problemática del financiamiento (como fue el caso del anuncio del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario en 2010), no fue hasta la sanción de la nueva Carta Orgánica del Banco Central a comienzos de 2012 cuando se amplió decisivamente la participación pública en el sistema financiero.

El principal objetivo de la modificación fue restablecer un mandato múltiple para el BCRA, no circunscripto exclusivamente a garantizar la estabilidad monetaria como lo establecía la Carta Orgánica de 1992, sino además para inducir al sistema financiero a tomar un rol significativo en el apuntalamiento del pleno empleo de los recursos. La implementación de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva y la adecuación de las normativas de efectivo mínimo son las primeras herramientas de políticas implementadas en este nuevo contexto, con un visible impacto en las condiciones de otorgamiento de los créditos. El nuevo paradigma en materia de crédito instó a que también otras dependencias del sector público impulsaran cambios normativos como la sanción de la nueva Ley de Mercado de Capitales y la inclusión del “inciso K” en el Reglamento de la Actividad Aseguradora.

Estas herramientas están comenzando a modificar la composición del crédito, atendiendo la demanda de los sectores más rezagados como las PyMEs, y propiciando una mayor participación del entramado industrial. Además, permitieron incrementar el caudal de financiamiento productivo incluso en meses de menor nivel de actividad, lo que permitió atenuar el rol procíclico del sistema financiero. Si bien la efectividad de las políticas de direccionamiento de crédito requieren de una elevada selectividad en la elección de proyectos y sectores a financiar -lo cual suma nuevos desafíos para el accionar de la política monetaria- la

nueva etapa que se inauguró posee la particularidad de dar inicio a un proceso que progresivamente está avanzando en el objetivo de apuntalar el crédito al sector productivo.

VI. Bibliografía

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009), *El Rol Contracíclico de la Banca Pública*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

Chami R., Sharma S., y Fullenkamp C. (2009). "A Framework for Financial Market Development", *IMF Working Papers 09/156*

Damill, M., Frenkel, R., Simpson, L. (2011), *Macroeconomía, regulaciones financieras y la reconstrucción del sistema bancario argentino en los años 2000*, CEDES, Buenos Aires.

CEFID-AR (2008), *Un Estudio de Casos sobre Banca de Desarrollo y Agencias de Fomento*, CEFID-AR, Buenos Aires.

Myers (1984): "Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have", *Journal of Financial Economics* 13(2): 187–221.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012), *El rol del sector financiero en el proceso de industrialización Coreano*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.