

PERÍODO:
TERCER TRIMESTRE
DE 2014



INFORME ECONÓMICO TRIMESTRAL

N° 88

» 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

» SUBSECRETARIO DE PROGRAMACIÓN
MACROECONÓMICA

Lic. Juan Cuattromo

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

.04

1. EL ROL DE LA BANCA DE DESARROLLO EN UN RÉGIMEN DE METAS DE INFLACIÓN: EL CASO DEL BNDES EN LA INDUSTRIA BRASILEIRA

.05

Fernando Agustín Falbo y Mara Pedrazzoli

2. INVERSIÓN EN ARGENTINA

.23

Pablo Javier Mira y María Victoria Buccieri

3. PROG.R.ES.AR., UNA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA UN PROBLEMA MUNDIAL: EL DESEMPLEO JUVENIL

.38

Marcelo de Cicco e Ignacio Robba

4. LA EXPERIENCIA ARGENTINA EN POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

.49

María Laura Lombardía y Karina Rodríguez

— INTRODUCCIÓN —

La primera Nota Técnica estudia la evolución reciente de la economía brasileña desde la perspectiva de la interacción entre una política macroeconómica basada en un Régimen de Metas de Inflación y una estrategia microeconómica orientada a promover la industria a través de la banca pública. Este abordaje surge del interés de analizar la performance del sector industrial a la luz de un esquema de política que, si bien propició la estabilidad nominal y un crecimiento sostenido durante varios años, se estructuró en torno a una moneda local apreciada, lo cual conllevó desventajas para la competitividad doméstica.

La segunda Nota Técnica realiza un análisis acerca de los aspectos técnicos y empíricos de la inversión en Argentina. El centro del análisis consiste en actualizar una serie histórica de la variable construida por CEPAL (2007) mediante técnicas explícitas. Una vez identificados estos aspectos metodológicos, se evalúa la dinámica histórica de esta variable. En particular, se aplican técnicas que permiten realizar un análisis de los ciclos que la variable muestra en los últimos cincuenta años. Los resultados sugieren que los ciclos de la inversión privada son de larga duración, y que su volatilidad se incrementó desde los 90s.

La tercera Nota Técnica realiza un análisis sobre el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR.). Se estudian las características de la situación socio-laboral de los jóvenes en el marco internacional y nacional. Dentro del empleo juvenil, se identifican fundamentalmente dos problemas: una alta tasa de desempleo y una inserción laboral precaria. Los jóvenes constituyen un grupo vulnerable, que se ubica en una zona límite de transición hacia la adultez. Para ellos la inserción laboral es dificultosa, sobre todo en el caso de los hogares de menores ingresos, donde se acompaña con mayores niveles de deserción escolar. Asimismo, se indaga en los antecedentes de las políticas públicas y programas sociales enfocados en los jóvenes, tanto las experiencias en América Latina como en Argentina.

La cuarta y última Nota Técnica expone un recorrido por las políticas de transferencias monetarias implementadas en la última década: sus características, la ampliación sin precedentes de su cobertura así como también el incremento de la inversión social a ellas destinada, con el fin de identificar su impacto e implicancias en la conformación del sistema de protección social nacional. El sistema de protección social atraviesa una etapa transicional, donde conviven transferencias contributivas, no contributivas y semi-contributivas, y donde el empleo se mantiene como el gran eje articulador. En esta nueva configuración, el rol de las políticas de transferencias monetarias aspira a resolver las tensiones que emergen de un mercado laboral segmentado, buscando equiparar derechos entre trabajadores registrados y no registrados en la seguridad social.

.....
La edición del Informe Económico Trimestral está a cargo del Director de Información y Coyuntura, Lic. Pablo J. Mira.
.....

EL ROL DE LA BANCA DE DESARROLLO EN UN RÉGIMEN DE METAS DE INFLACIÓN: EL CASO DEL BNDES EN LA INDUSTRIA BRASILEIRA

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo estudia la evolución reciente de la economía brasilera desde la perspectiva de la interacción entre una política macroeconómica basada en un Régimen de Metas de Inflación y una estrategia microeconómica, o sectorial, orientada a promover la industria a través de la banca pública. Este abordaje surge del interés de analizar la performance del sector industrial a la luz de un esquema de política que, si bien propició la estabilidad nominal y un crecimiento sostenido durante varios años, se estructuró en torno a una moneda local apreciada, lo cual conllevó importantes desventajas para la competitividad doméstica. Nos interesa evaluar hasta qué medida una política sectorial activa pudo contrapesar los efectos no deseados del esquema macroeconómico.

La importancia de las instituciones públicas como factor del desarrollo fue señalada por varios trabajos académicos que discuten con el enfoque mainstream de las Teorías de Crecimiento; las corrientes denominadas “institucionalistas” y “evolucionistas” subrayan la importancia de avanzar en el diseño de políticas de desarrollo más amplias, que tengan en cuenta factores estructurales propios de las economías y se aboquen a mejorar las capacidades tecnológicas y productivas. En el caso de las naciones emergentes, Katz (2008) advierte sobre los tiempos de maduración de las políticas sectoriales específicas dadas las características macroeconómicas y esquemas institucionales de los países.



LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS COMO FACTOR DEL DESARROLLO FUE SEÑALADA POR VARIOS TRABAJOS ACADÉMICOS.

(*) 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.

El presente trabajo se ordena de la siguiente manera. En la primera sección se analiza brevemente la política macroeconómica de Brasil de los últimos años haciendo principal foco en la política cambiaria, caracterizada por un Régimen de Metas de Inflación. En la segunda sección se estudia la creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) así como el rol que desempeñó en los años recientes. Se contrasta la evolución de los créditos privados y públicos, así como la estructura general de la cartera de préstamos del BNDES. A continuación se analizan la performance de la industria local a nivel productivo y de avance exportador, desde una perspectiva sectorial, buscando identificar el alcance de las políticas del BNDES. A modo de conclusión se evalúa la interacción entre las metas de inflación y la actuación del BNDES.



EL PRINCIPAL OBJETIVO DE POLÍTICA CONSISTIÓ EN MANTENER UNA INFLACIÓN ESTABLE.

1. El modelo teórico de los RMI sostiene que el Banco Central controla la inflación mediante el aumento de la tasa de interés, que tiene un efecto contractivo sobre la demanda. Sin embargo numerosos trabajos heterodoxos cuestionaron ese mecanismo y pusieron énfasis en el rol del tipo de cambio. Por ejemplo: Abeles y Borzel (2004), Ostry, Ghosh y Chamon (2012). Para estudios centralizados en países de América Latina véase: Chang (2008), Abeles y Borzel (2010), Beltrani y Cuattromo (2012). Puntualmente sobre el RMI en Brasil: Barbosa-Filho (2007), Serrano (2010) y Arestis, Ferrari Filho y de Paula (2011).

2. EL ESQUEMA MACROECONÓMICO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

La política macroeconómica de Brasil en los últimos quince años se articuló en torno a un Régimen de Metas de Inflación (RMI). El principal objetivo de política consistió en mantener una inflación estable (dentro de una banda de 4,5% +/-2 p.p. anual) y a ello se orientaron los instrumentos de política monetaria (básicamente la tasa de interés), así como el sesgo que adoptó la política fiscal (sujeta a un esquema de metas de superávit primario).

El RMI fue exitoso para mantener la estabilidad de precios en Brasil desde fines de 2004, debido a que el Banco Central dejó apreciar la moneda y eso funcionó como ancla nominal para los precios internos, en tanto que el impacto de la tasa de interés doméstica sobre la demanda agregada tuvo un rol secundario¹. En efecto, la correlación entre la inflación y el tipo de cambio fue muy fuerte en los últimos años, pero es débil la correlación con la demanda agregada.

GRÁFICO 1

INFLACIÓN Y TCN

R\$/USD

Fuente: BCB.

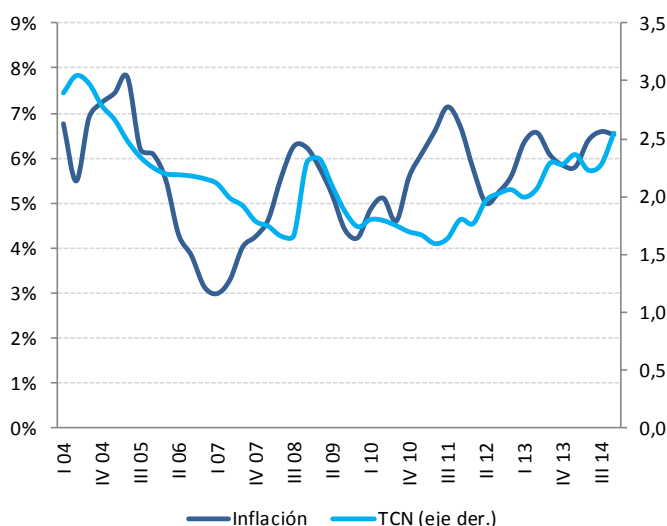


GRÁFICO 2

INFLACIÓN Y PIB

Variación anual en %

Fuente: BCB e IBGE.



La apreciación del real permitió desacoplar la dinámica de los precios internos de la volatilidad del precio internacional de las commodities. Eso permitió aliviar la inflación en el caso de los alimentos especialmente (que explicaron cerca de la mitad de la inflación brasilera reciente) y también en energía y otros insumos industriales (si bien en energía puntualmente el precio interno además fue regulado por el Estado).

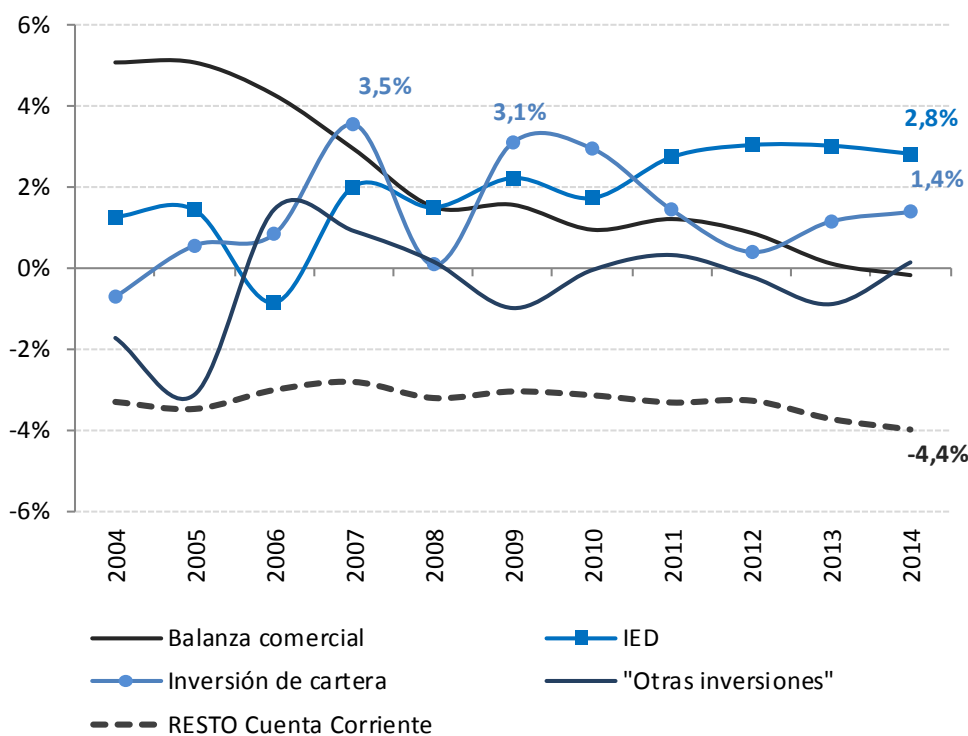
Por otro lado, la apreciación cambiaria abarató las importaciones vis a vis la producción doméstica y una parte creciente de la demanda doméstica empezó a abastecerse con bienes extranjeros, lo que no favoreció a la actividad manufacturera interna². Las importaciones aumentaron continuamente a una tasa promedio del 13% i.a. entre 2005 y 2011 tanto en valores como en volúmenes. Por otro lado, el perfil exportador de Brasil sufrió una importante primarización en los últimos años³. El desempeño de las ventas externas pasó a estar ligado a la evolución del precio internacional de las commodities. Las mismas crecieron 22,5% anual promedio entre 2005 y 2011 medidas en dólares mientras que en volúmenes apenas subieron 2,5%. En este contexto, la Cuenta Financiera financió la entrada de divisas. La entrada de IED jugó un rol destacado, pero sobresalieron especialmente los flujos inversión de cartera (con picos de 3,5% y 3% del PIB) tras el repunte del precio de las commodities en 2007 y la expansión de liquidez global en la post-crisis de 2009-2010.

GRÁFICO 3

BALANZA DE PAGOS SEGÚN COMPONENTES

En % del PIB

Fuente: Elaboración propia en base a BCB.



LA APRECIACIÓN CAMBIARIA ABARATÓ LAS IMPORTACIONES VIS A VIS LA PRODUCCIÓN DOMÉSTICA Y UNA PARTE CRECIENTE DE LA DEMANDA DOMÉSTICA EMPEZÓ A ABASTECERSE CON BIENES EXTRANJEROS.

2. El empleo agregado en Brasil continuó mejorando hasta fines de 2014 en Brasil, pese al deterioro industrial, debido a que el grueso se concentraba en el sector servicios. De igual modo, y en línea con las políticas de transferencias de ingresos del sector público, el ingreso medio de población creció en términos reales. Es decir que la demanda doméstica de Brasil se expandió pese al deterioro de la oferta.

3. Los primeros ocho productos de exportación del país (que dan cuenta del 40% de las ventas totales) son bienes primarios: mineral de hierro, petróleo crudo, soja y sus derivados y otros productos agropecuarios (como azúcar, café, maíz y carne de pollo), los puestos nueve y diez son automóviles y autopartes.

3. EL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

3.1 CREACIÓN DEL BNDES Y RASGOS PRINCIPALES DEL FUNCIONAMIENTO

El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE) fue fundado en 1952 bajo del Programa de Modernización Económica del segundo gobierno de Vargas. El programa preveía la creación de un banco de desarrollo con el apoyo financiero de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Eximbank; el Gobierno se comprometía a realizar desembolsos equivalentes en moneda local como parte del acuerdo (Araujo et al., 2011).

El nacimiento del BNDE se enmarcó en el proceso de sustitución de importaciones de Brasil, aunque sus primeras tareas fueron poco relevantes, centradas en el transporte ferroviario y la energía eléctrica. Durante el gobierno desarrollista de Kubitscheck, captó mayor importancia y volumen de recursos, pero fue a partir de fines de la década del '60, bajo el gobierno militar que encararía el "milagro brasileño", que el Banco empezó a tener participación en proyectos de inversión que podían considerarse de carácter estratégico en los sectores siderúrgico, metalúrgico y químico y diversificando progresivamente su cartera de préstamos. Hacia 1974, bajo un gobierno democrático, el BNDE adquirió un nuevo aliento al recibir los recursos del impuesto PIS/PASEP que permitieron finalmente construir una base de fondeo sólida. En 1982 fue incorporada la "S" en su acrónimo, cuando supuestamente se atribuyó al Banco una función social (Araujo et al, 2011).

A partir del gobierno de Lula en 2002, el Banco pasó a ser una entidad autárquica, con una personería jurídica de derecho privado, vinculada al Ministerio de Planificación (Presidencia del Consejo Administrativo del Banco) y sujeta a revisión del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.

El Consejo Administrativo del BNDES cuenta con once miembros, pero la política del Banco es administrada por el presidente, el vicepresidente y cinco directores sin designación especial; todos ellos nombrados por el Presidente de la República.

Sus líneas de apoyo incluyen la financiación a largo plazo y costos competitivos para el desarrollo de proyectos de inversión y la comercialización de nuevas maquinarias y equipos fabricados en el país, así como el aumento de las exportaciones brasileñas. Se destaca el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas y también algunas líneas de inversiones sociales, dirigidos a la educación y la salud, la agricultura familiar y el transporte urbano.

El BNDES operó históricamente con dos subsidiarias: el Fondo de Financiamiento para la Adquisición de Máquinas y Equipamientos (Finame) y el BNDES-Participaciones (BNDESPAR). A ellas se sumó en noviembre de 2009 una tercera empresa denominada BNDES Ltd. con sede en Londres. Las tres juntas comprenden el denominado Sistema BNDES.

El Banco cuenta con oficinas en Londres y otros países de la región de América del Sur, que le permiten financiar procesos de inversión que trascienden a



SUS LÍNEAS DE APOYO INCLUYEN LA FINANCIACIÓN A LARGO PLAZO Y COSTOS COMPETITIVOS PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN Y LA COMERCIALIZACIÓN DE NUEVAS MAQUINARIAS Y EQUIPOS FABRICADOS EN EL PAÍS, ASÍ COMO EL AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS.

las fronteras nacionales (Álvarez Agis, 2010). Los financiamientos en el exterior están obligatoriamente asociados a la prestación de servicios técnicos e ingeniería a las empresas brasileras, así como a la exportación de bienes producidos en Brasil, estimulando la expansión internacional de las empresas locales, sobre todo en los sectores de construcción civil, siderurgia, petróleo, petroquímica, alimentos y aviación civil (Severo, 2011).

3.2 EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO EN BRASIL Y EL ROL DEL BNDES EN LA ÚLTIMA DÉCADA

En los últimos años, la expansión del crédito en Brasil superó al crecimiento del PIB. En términos reales, el stock total de préstamos del país aumentó 14,2% anual promedio entre 2004 y 2014, mientras el PIB creció 3,6% anual en igual período.

Sin embargo, el grueso de la expansión del crédito total no se dirigió a las actividades productivas sino que estuvo enfocado hacia los préstamos (públicos) hipotecarios. En primer lugar, se redujo notablemente la importancia del fondeo privado sobre el stock total de crédito de Brasil: pasó de representar el 64% del mismo en 2004 a 52% en 2014. En segundo lugar, el fondeo público ganó participación en el total, pero eso no se debió al avance del BNDES sino al financiamiento otorgado por la Caixa Federal, especializada en préstamos personales hipotecarios. Así, el stock de crédito público excluyendo las líneas del BNDES pasó de representar 12% del crédito total en 2004 a 28% en 2014, mientras los préstamos del BNDES pasaron de 24% a 20% en igual período⁴.

En esa línea, el trabajo de Ferraz, Além y Madeira (2013) advierte que mientras el BNDES perdió participación en la oferta de créditos de Brasil, la situación fue la opuesta en el caso de otros países donde el fondeo público a la inversión productiva creció notablemente. Los autores citan el caso del KfW de Alemania (cuya participación en el crédito total del país pasó de 8% en 2002 a 12,7% en 2013) y el ICBC de China (el ratio pasó de 5,2% a 7,7% en igual período).

EL CASO DEL BNDES ES LLAMATIVO DADO QUE EL TAMAÑO DEL MERCADO DE CAPITALES ES GRANDE EN BRASIL Y ALLÍ SE FONDEA PRINCIPALMENTE EL SECTOR PÚBLICO.

4. Los préstamos del BNDES perdieron relevancia en el total pero su caída fue mucho menor que en el caso de los préstamos privados. Puntualmente los privados dirigidos a personas físicas cayeron.

GRÁFICO 4 PRÉSTAMOS PRIVADOS Y PÚBLICOS

% del total

Fuente: BCB.

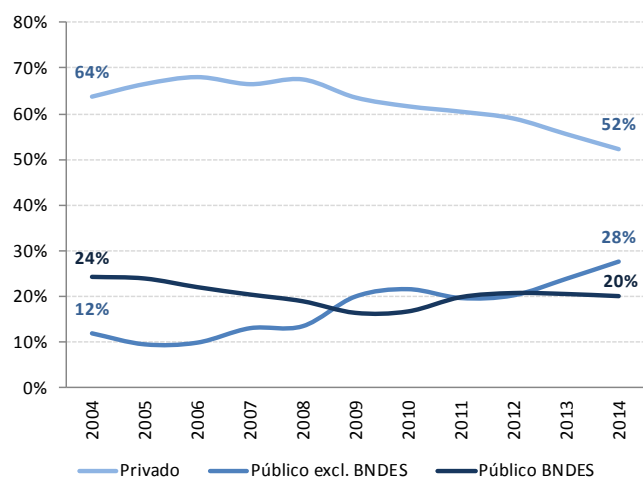
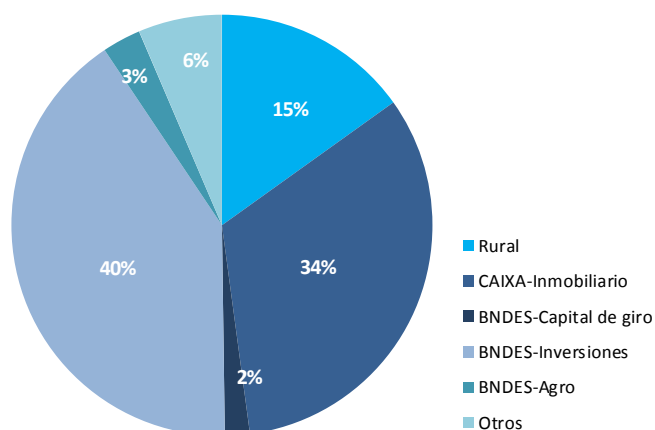


GRÁFICO 5 ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO TOTAL

Datos de 2013

Fuente: BCB.



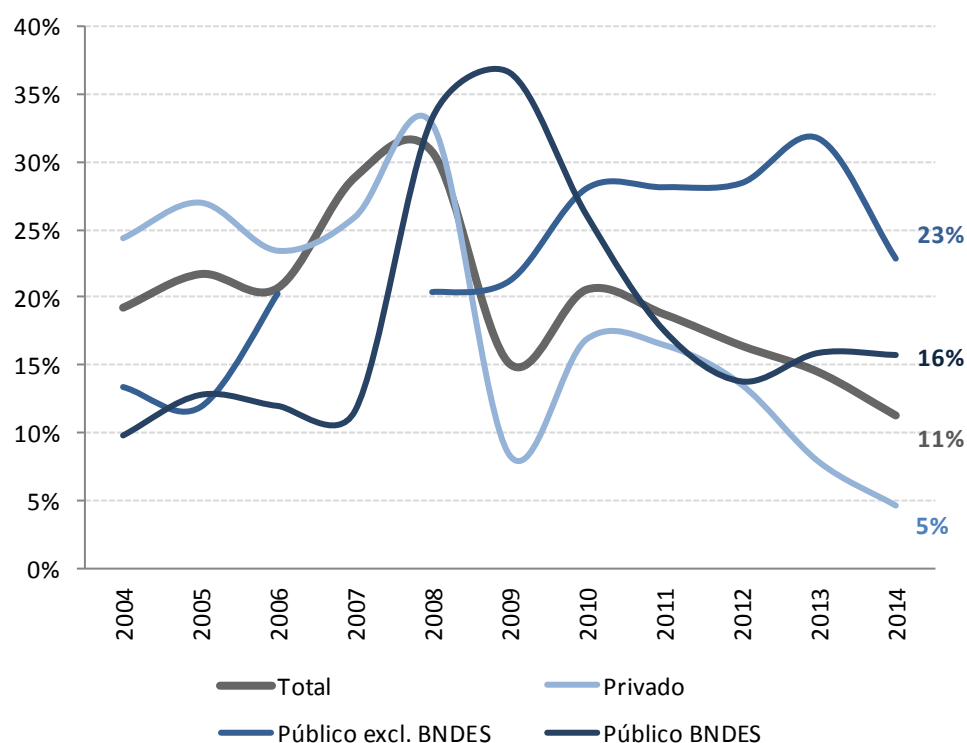
La importancia del BNDES fue notoria en los años de la crisis internacional, destacando su papel no sólo como parte de la política de desarrollo de largo plazo del país, sino de las estrategias anti-cíclicas. Las más altas tasas de crecimiento de los préstamos del BNDES se registraron en el período de crisis de 2008-2009, con un incremento promedio del 45% anual. Por el contrario, en dichos años y también durante la post-crisis, la expansión de los préstamos privados perdió impulso paulatinamente. Otro período de notable expansión de los desembolsos del BNDES fueron los años 2012 y 2013, asociado a la puesta en marcha del Plan Brasil Maior II.

GRÁFICO 6

EXPANSIÓN DE LOS PRÉSTAMOS TOTALES, PRIVADOS Y PÚBLICOS

Variación anual

Fuente: BCB.



En el período de la crisis internacional, la contribución al aumento de los desembolsos del BNDES fue similar entre préstamos para la industria manufacturera y para servicios y comercio. Por el contrario, entre los años 2012 y 2013 fueron predominantes los préstamos para el sector servicios (especialmente los asignados a la administración pública), lo cual resultó llamativo, dado que el Plan Brasil Maior II se focalizó en el sector industrial⁵.

Más aún, desde una perspectiva de largo plazo, la participación de los préstamos para la industria manufacturera disminuyó en la última década (pasaron de representar el 47% del total de préstamos del BNDES en 2004 a 28% en 2014), en tanto que aumentó la importancia relativa del sector de servicios y comercio (38% del total de préstamos del BNDES en 2004 a 60% en 2014)⁶.



LA IMPORTANCIA DEL BNDES FUE NOTORIA EN LOS AÑOS DE LA CRISIS INTERNACIONAL Y TAMBIÉN DURANTE LOS AÑOS 2012 Y 2013, ASOCIADO A LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN BRASIL MAIOR II.

5. En cuanto al sector industrial, en 2008-2009 sobresalieron los desembolsos para la actividad petrolera, productos alimenticios y vehículos, y en 2012-2013 a ese grupo se sumó la fabricación de celulosa y papel. En tanto, el grueso de los préstamos en el rubro de comercio y servicios se destinaron a transporte terrestre, electricidad y gas, comercio y administración pública (en especial en 2012). Véase Anexo para el aporte detallado de cada sector.

6. Asimismo el 48% de los préstamos se dirigen a PyMEs y el 52% a grandes empresas, según datos del BNDES.

GRÁFICO 7

CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LOS PRÉSTAMOS DEL BNDES POR SECTORES

En p.p.

Fuente: BNDES.

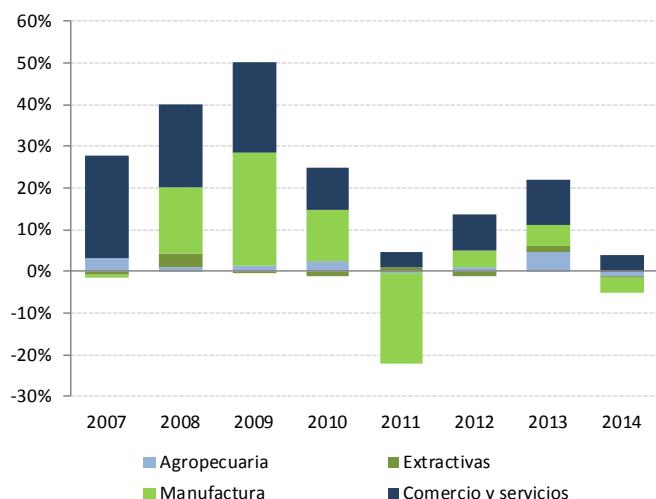
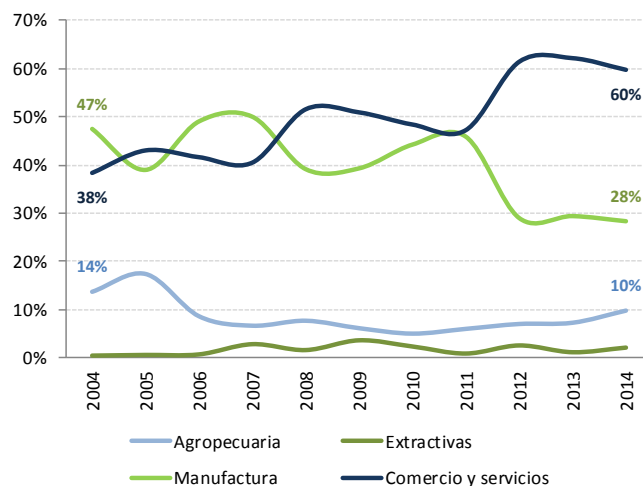


GRÁFICO 8

PRÉSTAMOS DEL BNDES POR SECTORES

% peso en el total

Fuente: BNDES.



En términos de planeamiento estratégico, el BNDES concentra sus operaciones en cuatro grandes áreas, según la metodología presentada en el Informe de Efectividad del BNDES 2007-2014.

1. El área de Infraestructura agrupa proyectos de inversiones para generación de energía eléctrica, logística y transporte terrestre (es decir que los principales desembolsos para el sector servicios tienen por objetivo mejorar la infraestructura local).
2. En segundo lugar, se encuentra el objetivo de Contribuir al Desarrollo Productivo, el cual es relativamente amplio y concentra el apoyo a la industria manufacturera, incluyendo la comercialización de maquinaria y equipos (a través del programa BNDES-Finame) y las exportaciones (BNDES-Exim).
3. La Inclusión Social, Productiva y Sustentable refleja la actuación del BNDES en acciones como microcrédito, acceso a líneas para PyMEs y proyectos de cuño ambiental.
4. Por último, la Formación de Capacidades Empresariales y Fortalecimiento de las Estructuras de Capital se refiere al apoyo financiero brindado principalmente por medio de la participación accionaria en empresas y la formación de fondos de inversión (también incluye financiamiento para innovación).

A continuación, se describen brevemente las principales líneas de crédito del BNDES destinadas a atender los primeros dos objetivos mencionados:

- El fondeo al sector energético se concentra en la producción hidroeléctrica, por medio de esquemas de *project finance*⁷. El Informe de Efectividad concluye que el aporte del BNDES para aumentar la capacidad de generación de energía en Brasil es significativo, si bien también señala que últimamente se pretende



EL BNDES CONCENTRA SUS OPERACIONES EN CUATRO GRANDES ÁREAS.

7. El *project finance* consiste en un modelo de financiación a gran escala basado en los flujos de efectivo esperados de la empresa, que sirven como garantía para el pago de la deuda. El BNDES es referente en esquemas de transacciones de esta naturaleza.

ampliar la participación del financiamiento privado, mediante emisión de obligaciones no negociables de empresas del sector.

- Al igual que en materia de energía, en el área de logística (que incluye el transporte de mercancías y de personas) Brasil posee importantes retrasos. En 2013 y 2014 se realizaron varias inversiones para mejorar aeropuertos, debido al Mundial de Fútbol. Las mismas recibieron apoyo financiero del BNDES a través de Finem-producto. La participación del fondeo privado fue escasa. En tanto, se financiaron en menor medida obras en puertos, redes ferroviarias y rutas; varias de las cuales integran el llamado Plan Nacional de Infraestructura, que fue relanzado en 2015.

- En cuanto al desarrollo urbano, las principales áreas de acción son vivienda, transporte urbano y salud básica. El BNDES lidera el financiamiento para el transporte urbano, si bien recientemente se destacó el rol de la Caixa, especialmente en proyectos realizados en el marco del Mundial de Fútbol. Históricamente la prioridad del BNDES fue el transporte de pasajeros en colectivos de media y alta capacidad. El Banco actúa otorgando financiación y comprando equipos.

- En cuanto al objetivo de Contribuir al Desarrollo Productivo el Informe de Efectividad destaca operaciones en ciertos sectores. En el caso de farmacia, señala la participación accionaria del BNDES en empresas nacionales productoras de medicamentos genéricos. En cuanto al sector automotriz, subraya la oferta de créditos en período de escasez de financiamiento externo durante la crisis global. También la producción de biocombustibles es apoyada por el BNDES, y recibió especial impulso desde 2000, con el surgimiento de los motores flex y la revisión del actual marco regulatorio del sector energético. Asimismo, se destacan inversiones en comercio y servicios, como shoppings y el almacenamiento de mercancías. Las TICs fueron promovidas mediante la creación de Estaciones de Radio Base. En petroquímica y producción de fertilizantes se financiaron proyectos para ampliar la capacidad productiva. La producción de celulosa fue apoyada mediante la participación del BNDES en fondos regionales y también líneas de créditos directas. Se otorgaron créditos para la creación de nuevas terminales de gas que permitieran ampliar la oferta y proyectos de recuperación de la flota de astilleros y realización de inversiones off-shore en la industria petrolera. La producción de mineral de hierro y la siderurgia recibieron financiamiento para inversiones en nuevas unidades y material de logística, para ampliar las exportaciones. En la agroindustria la actuación del BNDES no apunta a las grandes obras sino que es intermediada por agencias que otorgan créditos a productores para la compra de maquinarias y equipos, también dispone de créditos para el segmento de almacenamiento (como el Moderinfra, BNDES-Cerealistas, Prodecoop, BNDES-PSI, etc.).

- Por otro lado, se destaca el programa BNDES-Finame, que financia especialmente la adquisición de bienes de capital (máquinas, equipos y aparatos de informática nuevos y producidos en el país) y en segundo orden la producción y comercialización de los mismos. Las líneas del Finame son BK Adquisición (para la comercialización de bienes de capital), BK Adquisición Camiones y Colectivos⁸ y BK Producción.

- En cuanto al apoyo exportador, el papel del BNDES es similar al de las instituciones de otros países llamadas Agencias de Crédito a las Exportaciones, que ofrecen préstamos, seguros y garantías. Las líneas de apoyo a exportaciones



EN CUANTO AL OBJETIVO DE CONTRIBUIR AL DESARROLLO PRODUCTIVO EL INFORME DE EFECTIVIDAD DESTACA OPERACIONES EN CIERTOS SECTORES. EN EL CASO DE FARMACIA, SECTOR AUTOMOTRIZ, BIOCOMBUSTIBLES, COMERCIO Y SERVICIOS.

.....

8. La participación del Finame en 2010 alcanzó al 78% de los camiones vendidos y al 68% de los colectivos según información del Informe de Efectividad.

del BNDES existen desde 1991 y se orientan principalmente a bienes manufacturados y (más recientemente) servicios de ingeniería y construcción dirigidos hacia América Latina y (más recientemente) África⁹. También se destaca su papel en el fondeo a la comercialización de aeronaves. Las líneas Exim Pre-embarque financian la producción de la empresa exportadora mediante la oferta de capital de giro mientras el Exim Pos-embarque ofrece refinanciar a la empresa una vez comprobada la exportación de la misma o cubrir la compra de importaciones. Otras líneas son el Exim Automático que apoya a la comercialización de bienes brasileños en el exterior mediante la apertura de líneas de crédito a instituciones financieras en el exterior. Las sectoriales PSI Exportación Pre-embarque focalizada en bienes de capital, BNDES Proplástico y BNDES Pro-aeronáutica.



TRES SECTORES
DOMINAN LA
ESTRUCTURA DE
LA CARTERA DE
PRÉSTAMOS DEL
BNDES: PETRÓLEO
Y COMBUSTI-
BLE, PRODUCTOS
ALIMENTICIOS Y
VEHÍCULOS.

4. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO SECTORIAL INDUSTRIAL

En esta Sección se hará foco en el objetivo de “Contribuir al Desarrollo Productivo”, ya que interesa evaluar de qué manera el financiamiento dirigido con una lógica estratégica de política pública influyó sobre la performance del sector industrial. En especial nos interesa analizar el impacto que tuvieron los préstamos del BNDES sobre la dinámica exportadora y de la producción, teniendo en cuenta que el modelo macroeconómico aplicado en el país durante la última década fue poco favorable para la expansión de las exportaciones de bienes industriales y más bien contribuyó a fomentar la entrada de importaciones.

Al observar la estructura de la cartera de préstamos del BNDES destinada al sector industrial se advierte un peso dominante de tres sectores, que explicaron cerca de la mitad del total de préstamos a la industria en 2014. Estos son: petróleo y combustible, productos alimenticios y vehículos.

La producción de hidrocarburos fue especialmente auxiliada por el BNDES en los años 2009 y 2010 en línea con la caída del precio internacional del petróleo; entonces recibió el 38% de los recursos destinados al sector manufacturero contra un 11% que recibe en la actualidad. Los desembolsos destinados al rubro de alimentos, en tanto, mantienen una relevancia más estable en torno al 13% del fondeo a las manufacturas. Por su parte, los préstamos a la producción de vehículos, remolques y carrocerías perdieron peso en los últimos años, pasaron de representar 18% del total hasta 2006 al 12% desde la post-crisis.

Otros sectores relevantes en la cartera de préstamos del BNDES son: maquinaria y equipos, celulosa y papel, química, otros equipos de transporte, y metalurgia; que en suma dieron cuenta del 41% de los préstamos al sector manufacturero en 2014.

En el caso de maquinaria y equipos su importancia en el esquema del BNDES aumentó luego del año 2011 asociado a los préstamos del Plan Brasil Maior, pero habían tenido un peso menos significativo en el período de la crisis (7,4% del fondeo a la industria versus 4,4%). También el rubro de celulosa y papel ganó participación en la post-crisis (7% del crédito). Por su parte, la química recibió en promedio el 5% del segmento de créditos industriales en una proporción estable en los últimos años. Los préstamos para otros equipos de transporte pasaron de representar el 30% del total hasta 2006 contra un 6% en 2013 y 13% en la actualidad, lo que también podría deberse a cambios en la categorización de los sectores. Por último,

9. Según el Informe de Efectividad en los últimos ocho años el BNDES financió el 16% de las exportaciones de bienes capital y un porcentaje similar de las ventas de servicios de ingeniería y construcción según, la participación fue anti-cíclica y llegó a picos del 28% durante la crisis internacional cuando escaseaba el financiamiento privado.

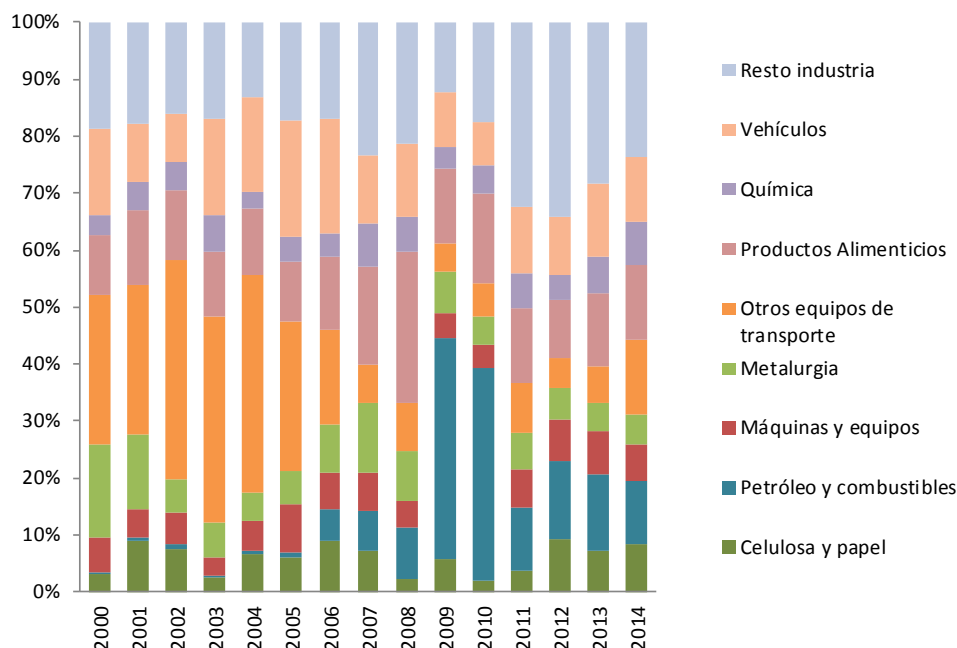
la metalurgia también alcanzó un pico de relevancia en 2007 cuando representó el 13% del fondeo industrial para ubicarse en los últimos años en torno al 5,5%.

GRÁFICO 9

COMPOSICIÓN DEL FLUJO DE PRÉSTAMOS DEL BNDES PARA MANUFACTURAS

% sobre el total

Fuente: BNDES.



LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL BRASILEÑA AUMENTÓ A UNA TASA PROMEDIO DE 4,6% ANUAL ENTRE 2004 Y 2007, PARA ESTANCARSE EN LOS AÑOS SIGUIENTES HASTA LA CRISIS DE 2012. EN TANTO LA EVOLUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS DEL BNDES, EN TÉRMINOS REALES A PRECIOS DEL AÑO 2000, FUE MÁS ERRÁTICA Y MEZCLÓ ALTAS Y BAJAS TASAS DE CRECIMIENTO.

5. PRÉSTAMOS DEL BNDES Y PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

La producción industrial brasileña aumentó a una tasa promedio de 4,6% anual entre 2004 y 2007, para estancarse en los años siguientes hasta la crisis de 2012. En tanto la evolución de los préstamos del BNDES, en términos reales a precios del año 2000, fue más errática y mezcló altas y bajas tasas de crecimiento. En 2010 se registraron desembolsos récord asociados al período de la crisis internacional y posteriormente se advierte un estancamiento relativo en 2013 y 2014.

Al interior de la industria, los principales sectores receptores del fondeo del Banco tuvieron un desempeño disímil. La producción del sector de **alimentos** aumentó a una tasa promedio del 2,3% entre 2004 y 2007 y mantuvo una trayectoria contractiva en 2011 y 2012. En términos reales los préstamos del BNDES al sector alcanzaron un máximo de USD 3.500 M en 2010 y posteriormente se redujeron progresivamente.

La producción de **vehículos y otros equipos de transporte** tuvo un crecimiento más acelerado. La fabricación de vehículos, principalmente orientada a abastecer la demanda interna, creció a una tasa promedio de 13% anual entre 2004 y 2007, pero sufrió caídas similares (-14% anual promedio) en 2012 y 2014. En el caso de **otros equipos de transporte** el crecimiento fue de 8% anual promedio hasta 2007 y posteriormente, si bien desaceleró, la producción no entró en terreno negativo, desde 2011 crece a una tasa del 5% anual promedio. En 2010 los desembolsos del BNDES

en términos reales para ambos sectores alcanzaron un récord de USD 3.000 M y en 2012 siguieron creciendo de la mano del Plan Brasil Maior.

La performance del sector de **maquinaria y equipo** muestra un crecimiento acelerado del 8,8% anual promedio entre 2004 y 2007 y caídas de -4% anual en los años de crisis en 2012 y 2014. Los desembolsos del BNDES tuvieron un desempeño más volátil, con un récord de USD 800 M reales en el año 2013.

La producción de **celulosa y papel** creció a un ritmo promedio de 3,3% anual entre 2004 y 2007 y se estancó en la post-crisis. En cuanto a los desembolsos del BNDES no siguen una tendencia clara a lo largo de la última década, alcanzaron un récord de USD 1.000 M reales en el año 2012.

La evolución de la industria **química** fue similar al de los alimentos en el período 2004-2007, con un ritmo de expansión promedio de 2,6% i.a., pero tuvo una mejor performance durante la crisis internacional (posiblemente debido a una menor dependencia de la evolución de los precios internacionales) y en los años de la post-crisis mantuvo una trayectoria de crecimiento. Los préstamos del BNDES tocaron un máximo de USD 1.100 M reales en 2010 y retomaron una senda de crecimiento desde 2013.

Por último la producción **metalúrgica básica** creció 2,7% i.a. promedio entre 2004 y 2007 y cae sistemáticamente desde el año 2012. Los desembolsos del BNDES alcanzaron un nivel récord de USD 1.200 M en términos reales en 2009 y desaceleraron posteriormente.



LOS SECTORES MÁS BENEFICIADOS POR LOS DESEMBOLSOS DIRIGIDOS A LAS EXPORTACIONES EN 2014 FUERON VEHÍCULOS, REMOLQUE Y CARROCERÍA, OTROS EQUIPOS DE TRANSPORTE, METALURGIA, MÁQUINAS Y EQUIPO Y MAQUINARIA, APARATOS ELÉCTRICOS.

6. DESEMBOLSOS DEL BNDES Y EXPORTACIONES

La descripción del Cuadro 1 muestra el comportamiento de tres variables usualmente utilizadas para explicar el desempeño exportador de la economía brasileña: los desembolsos del BNDES en términos reales, las cantidades exportadas y el Tipo de Cambio Real Multilateral Sectorial (TCRMS). La información está resumida para tres períodos: la etapa pre-crisis y de mayor crecimiento de la economía brasileña (que abarca desde 2004 hasta 2008), el segundo período que contiene a la crisis financiera internacional y el rebote de los años siguientes (desde 2009 hasta 2011) y el último período (2012 y 2013) que es una etapa de un contexto con crecimiento internacional moderado y donde la economía doméstica comienza a mostrar dificultades, al tiempo que revierte la tendencia cambiaria hacia una depreciación. Los sectores más beneficiados por los desembolsos dirigidos a las exportaciones en 2014 fueron Vehículos, Remolque y Carrocería con el 25% del total, Otros Equipos de Transporte con 44%, Metalurgia con el 4%, Máquinas y Equipo con el 16% y Maquinaria, Aparatos Eléctricos con 6%.

Antes de analizar lo sucedido en cada sector en las tres variables mencionadas, es importante aclarar que es necesario un análisis más exhaustivo y detallado, teniendo en cuenta las particularidades de cada sector para poder alcanzar reflexiones más amplias. En este trabajo, sólo se llevará adelante una breve descripción de la dinámica de las tres variables elegidas para tener un primer panorama de aproximación, dejando pendiente la tarea de un estudio micro sectorial más profundo.

10. Ver en Anexo.

CUADRO 1. DESEMBOLSOS BNDES, EXPORTACIONES Y TCRM POR SECTOR 2004-2013

CUADRO 1	2004-2008		
	DESEMBOLSOS BNDES	EXPORTACIONES	TCRMS
MAQUINARIA, APARATOS ELÉCTRICOS	Aumentan	Aumentan	Apreciación
MÁQUINAS Y EQUIPO	Aumentan hasta 2005	Aumentan	Apreciación
METALURGIA	Aumentan fuertemente en 2008	Aumentan hasta 2006	Apreciación
OTROS EQUIPOS DE TRANSPORTE	Caen a partir de 2005	Aumentan a partir de 2006	Apreciación
VEHÍCULO, REMOLQUE Y CARROCEÍA	Aumentan	Crece hasta 2005	Apreciación
2009-2011			
	DESEMBOLSOS BNDES	EXPORTACIONES	TCRMS
MAQUINARIA, APARATOS ELÉCTRICOS	Anti cíclico en la crisis	Caen con la crisis y se estancan	Apreciación
MÁQUINAS Y EQUIPO	Anti cíclico en la crisis	Caen con la crisis y rebotan	Apreciación
METALURGIA	Anti cíclico en la crisis	Caen con la crisis y rebotan	Apreciación
OTROS EQUIPOS DE TRANSPORTE	Crece sólo en 2010	Caen con la crisis y recuperan	Apreciación
VEHÍCULO, REMOLQUE Y CARROCEÍA	Anti cíclico en la crisis	Caen con la crisis y rebotan	Apreciación
2012-2013			
	DESEMBOLSOS BNDES	EXPORTACIONES	TCRMS
MAQUINARIA, APARATOS ELÉCTRICOS	Aumentan en 2013	Se mantienen estancadas	Depreciación en 2012
MÁQUINAS Y EQUIPO	Aumentan fuertemente en 2013	Caen fuertemente en 2013	Depreciación
METALURGIA	Aumentan fuertemente en 2012	Caen	Depreciación
OTROS EQUIPOS DE TRANSPORTE	Aumentan en 2013	Crece fuertemente	Depreciación en 2012
VEHÍCULO, REMOLQUE Y CARROCEÍA	Aumentan fuertemente en 2013	Aumentan en 2013	Depreciación en 2012

En el total del período estudiado (2004-2013) se observa una clara tendencia a la apreciación real en todos los sectores. A pesar de eso, las exportaciones mostraron un desempeño positivo en la primera etapa, excepto en la metalurgia donde cayeron a una tasa promedio anual de -0,3%.

La etapa previa a la crisis fue de crecimiento más intenso de las exportaciones para la mayoría de los sectores, destacándose los ritmos de 40%, 11% y 10% de promedio anual para los sectores de Otros Equipos de Transporte, Maquinas y Equipos y Máquinas, Aparatos Eléctricos respectivamente, mientras que las cantidades exportadas de la Metalurgia sólo crecieron hasta 2006 y luego cayeron y las de Vehículos, Remolques y Carrocería también crecieron sólo en 2005. Al mismo tiempo, la variable macro más clásica para medir competitividad, el TCRM de cada sector, mostró la apreciación más fuerte de todos los períodos, a un promedio anual de entre 7,7% y 9,5%.

El primer factor positivo para las exportaciones entre 2004 y 2008 fue el contexto internacional. El bloque de socios comerciales¹¹ creció a un promedio anual de casi 5,0% en esos años. Por otra parte, los desembolsos del BNDES tuvieron un importante aumento generalizado, excepto en otros equipos de transporte, donde cayeron un -5,1% en promedio anual. En el resto de los sectores fue el período con la mayor tasa de crecimiento de la ayuda del BNDES.

En el período de la crisis y su recuperación entre 2009 y 2011, las exportaciones sufren dos efectos adversos. Primero, el bloque de socios comerciales sufre en el inicio del período una contracción económica de -0,8% en 2009, lo que provoca una importante caída de las ventas externas en todos los sectores. Por otro lado, la tendencia a la apreciación del TCRM continuó durante todos esos años hasta 2011, aunque con una menor intensidad en comparación con la etapa previa a la crisis. Para contrarrestar estos dos efectos adversos, los fondos del BNDES fueron utilizados como herramienta contra cíclica para atenuar las pérdidas de los exportadores y disminuir el impacto negativo, por lo que en 2009 se observa un importante incremento de los desembolsos en todos los sectores excepto en otros equipos de transporte.



EN EL TOTAL DEL PERÍODO ESTUDIADO (2004-2013) SE OBSERVA UNA CLARA TENDENCIA A LA APRECIACIÓN REAL EN TODOS LOS SECTORES. A PESAR DE ESO, LAS EXPORTACIONES MOSTRARON UN DESEMPEÑO POSITIVO POR EL INCREMENTO DE LA PRIMERA ETAPA.

11. Los socios comerciales seleccionados explican alrededor del 50% del comercio exterior brasileño para el período estudiado. Son Alemania, Argentina, Chile, China, Estados Unidos, Holanda y Japón.

En los años de 2010 y 2011, el rebote de la crisis y el importante crecimiento de los socios comerciales permiten que las exportaciones vuelvan a incrementarse, excepto en el sector de máquinas y aparatos eléctricos, donde las exportaciones se mantuvieron estancadas a pesar de que los préstamos del BNDES crecieron 30,4% en 2011. En el resto de los sectores el rebote de las exportaciones se dio de manera heterogénea, al tiempo que los fondos del BNDES se sostuvieron en niveles altos luego del shock de 2009 en algunos y declinaron para 2010 y/o 2011 para otros.

A partir de 2012 hay una reversión en la dinámica del TCRMS, el cual se deprecia por cuestiones puntuales internas, como la política cambiaria, o por cuestiones externas como los anuncios de política monetaria de la Reserva Federal en 2013. Las depreciaciones más fuertes se dan en el sector de Máquinas y Equipos y Metalurgia. Por otra parte, el crecimiento mundial pierde la intensidad del rebote de 2010 y 2011 y se ubica en promedio en 3,1% anual para 2012-2013.

En este contexto, las exportaciones caen o se mantienen casi estancadas en máquinas, aparatos eléctricos, máquinas y equipos y metalurgia, con mayores desembolsos del BNDES en los primeros dos casos en el 2013, mientras que cayó en metalurgia luego de un aumento en 2012. En ninguno de estos tres casos el nivel de desembolsos del BNDES recupera el nivel máximo que había alcanzado en el período de la crisis, así como obviamente tampoco alcanzan su nivel máximo de exportaciones alcanzado previo a la crisis.

En el sector de otros equipos de transporte las exportaciones crecen en 2012 y 2013 a un ritmo de 52,7% en promedio, siendo el más alto de las tres etapas y alcanzando el nivel de exportaciones para toda la serie, mientras que el financiamiento del BNDES cae casi -50% en 2012 pero aumenta 70% en 2013 y finaliza en 2013 muy por debajo del máximo alcanzado en 2005.

Por último, en Vehículos, Remolque y Carrocería tanto los fondos del BNDES como las exportaciones caen en 2012 y aumentan en 2013 y finalizan en valores por debajo de los alcanzados en la crisis y previo a la crisis respectivamente.



EL PRINCIPAL
FACTOR POSITIVO
PARA LAS
EXPORTACIONES
ENTRE 2004
Y 2008 FUE EL
CONTEXTO
INTERNACIONAL.

7. REFLEXIONES FINALES

La estrategia macroeconómica de Brasil durante la última década estuvo orientada a preservar la estabilidad inflacionaria de la mano de una continua apreciación de la moneda local, y relegó a un segundo lugar objetivos vinculados con el desarrollo económico; proteger del empleo y la producción doméstica. En ese sentido, el rol de las instituciones públicas fue central para proteger ciertos sectores sensibles.

La eficacia de la política de estímulo del BNDES, en particular en lo que respecta al resguardo de las exportaciones brasileras y suponiendo que la demanda externa evolucionó de manera similar en diferentes sectores, puede advertirse al observar que la dinámica de las exportaciones de bienes industriales (que no fue particularmente favorecida por el modelo macroeconómico) fue positiva en aquellos sectores que recibieron préstamos del BNDES, en el marco de los programas Pre y Pos embarque.

Puntualmente nos referimos al caso de las ramas de maquinaria y aparatos eléctricos, máquinas y equipos, vehículos, otros equipos de transporte y (en menor medida) metalurgia.

La política pública orientada a sectores específicos contribuyó así a lidiar con los efectos no deseados del atraso cambiario al menos en un aspecto, el de preservar las exportaciones, en tanto que no consiguió frenar la masiva entrada de importaciones.

Lo anterior es atribuible a dos motivos: por un lado, a un objetivo deliberado de la política de créditos del BNDES orientada al comercio exterior, focalizada en promover las exportaciones en lugar de retrasar las importaciones. Por otro lado, a que la elasticidad de las exportaciones al tipo de cambio es menor que la sensibilidad de las importaciones, en especial cuando el período de apreciación cambiaria es prolongado y coincide con un ciclo de crecimiento de la demanda internacional.

Es decir que si bien la evolución de las variables macroeconómicas ante el atraso cambiario de Brasil fue desfavorable, es posible encontrar respuestas positivas en el caso de sectores puntuales y como resultado del funcionamiento de instituciones públicas que promueven el desarrollo. La producción industrial brasilera se estancó desde el año 2007, el perfil exportador se primarizó notablemente y aumentó la vulnerabilidad externa de la economía, pero la performance de las exportaciones de algunos sectores industriales fue positiva de la mano del fondeo del BNDES.

De cara al futuro, la política pública brasilera fue relegando la importancia del BNDES: desde 2015 se busca mantener el superávit fiscal y se preve recortar las transferencias al Banco al tiempo que se intenta alentar el financiamiento de las empresas en base a obligaciones negociables, aumentando la tasa de interés de referencia para los préstamos de largo plazo ■



LA POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADA A SECTORES ESPECÍFICOS CONTRIBUYÓ ASÍ A LIDIAR CON LOS EFECTOS NO DESEADOS DEL ATRASO CAMBIARIO AL MENOS EN UN ASPECTO, EL DE PRESERVAR LAS EXPORTACIONES, EN TANTO QUE NO CONSIGUIÓ FRENAR LA MASIVA ENTRADA DE IMPORTACIONES.

ANEXO

GRÁFICO 1

CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LOS DESEMBOLSOS DEL BNDES PARA INDUSTRIA 2008-2009 Y 2012-2013

En p.p.

Fuente: BNDES.

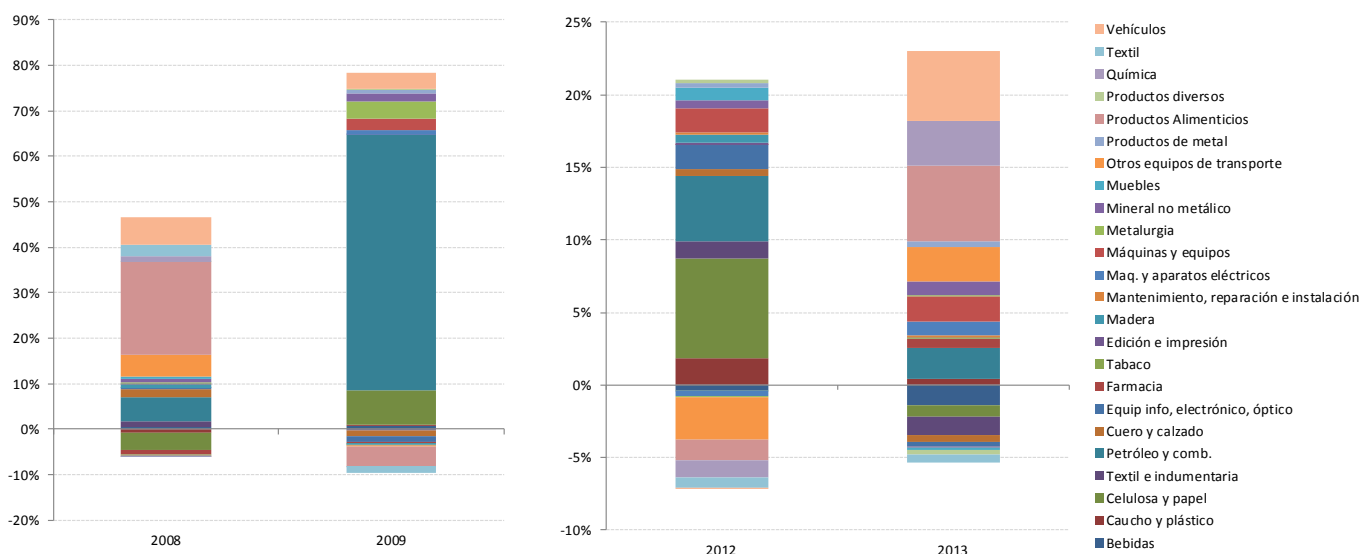
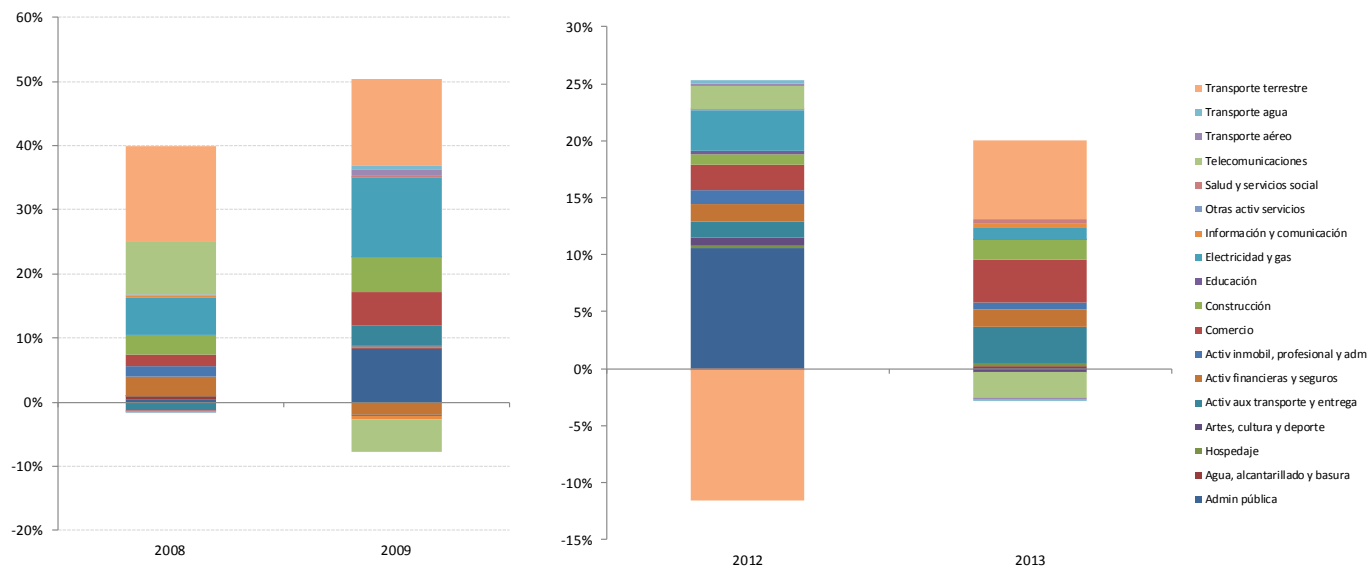


GRÁFICO 2

CONTRIBUCIÓN A LA VAR. DE LOS DESEMBOLSOS DEL BNDES PARA SERVICIOS Y COMERCIO 2008-2009 Y 2012-2013

En p.p.

Fuente: BNDES.



CUADRO 2. ALGUNAS VARIABLES DETERMINANTES DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES

		MAQUINARIA, APARATOS ELÉCTRICOS	MÁQUINAS Y EQUIPO	METALURGIA	OTROS EQUIPOS DE TRANSPORTE	REMOLQUE Y CARROCERÍA
DESEMBOLSOS DEL BNDES <i>En millones de reales constantes del 2000</i>	2003	22.708	73.209	20.170	1.401.853	561.189
	2004	31.115	138.197	25.003	1.395.828	537.177
	2005	95.128	417.230	52.947	1.539.483	1.039.727
	2006	146.924	406.934	10.230	1.107.044	1.231.797
	2007	128.752	351.794	467	410.689	661.629
	2008	130.298	321.028	109.384	638.157	1.079.159
	2009	219.395	542.446	359.866	537.910	1.454.796
	2010	177.979	556.880	434.039	865.974	1.033.738
	2011	232.027	344.765	77.316	573.960	678.980
	2012	119.283	294.570	174.692	290.852	514.081
	2013	192.043	447.955	84.155	495.732	854.711
	EXPORTACIONES <i>En base 100=2003</i>	2003	100,0	100,0	100,0	100,0
2004		122,0	140,5	102,3	245,4	130,8
2005		136,0	155,0	107,3	220,5	159,6
2006		155,3	155,1	113,2	206,3	156,7
2007		162,4	165,8	107,6	321,1	151,0
2008		158,4	163,1	100,8	368,7	145,2
2009		116,5	95,8	89,2	218,5	82,3
2010		116,1	125,2	92,1	242,1	117,6
2011		109,7	141,7	102,0	264,1	127,5
2012		112,9	141,2	99,9	313,3	110,7
2013		113,1	121,9	95,4	585,4	119,3
TCRMS <i>En base 100=2003</i>		2003	99,9	99,6	100,0	99,9
	2004	93,0	92,1	92,5	93,0	93,0
	2005	78,3	76,9	75,5	78,3	78,3
	2006	71,7	70,5	68,5	71,7	71,7
	2007	65,6	65,2	60,7	65,6	65,6
	2008	64,6	66,1	60,2	64,6	64,6
	2009	62,9	65,4	62,1	62,9	62,9
	2010	56,1	57,3	53,3	56,1	56,1
	2011	52,6	53,7	50,1	52,6	52,6
	2012	58,0	60,1	55,4	58,0	58,0
	2013	57,9	63,9	57,9	57,9	57,9

A. TIPO DE CAMBIO REAL MULTILATERAL SECTORIAL (TCRMS)

Para elaborar el TCRMS para cada sector se tuvieron en cuentas las exportaciones por país y se realizó un índice en función de los pesos relativos de los socios más importantes y de sus tipos cambio reales bilaterales, para el cual se tuvo en cuenta el IPC de Brasil y del socio. De acuerdo al sector, se tomaron entre 6 y 10 países, y se utilizó el tipo de cambio bilateral de Estados Unidos para el resto de los socios. A modo de ejemplo, si el sector A tiene como principales socios a Argentina y China, el TCRMS será:

$$TCRMS_A = \left\{ (TCN_{Arg}^{Bra} \times \frac{IPC_{arg}}{IPC_{bra}}) \times PART_{arg} + (TCN_{Chi}^{Bra} \times \frac{IPC_{chi}}{IPC_{bra}}) \times PART_{chi} + (TCN_{EEUU}^{Bra} \times \frac{IPC_{eeuu}}{IPC_{bra}}) \times PART_{resto} \right\} \times 100$$

Siendo PART_{xxx} la participación del país xxx como destino de exportación del sector A.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. y M. Borzel (2004). "Metas de inflación. Implicancias para el desarrollo", Documento de Trabajo Nro. 1. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).
- Abeles, M. y M. Borzel (2010). "El Régimen Bajo Presión: Los Esquemas de Metas de Inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el Boom en los Precios Internacionales de las Materias Primas", CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 31.
- Álvarez Agis, E. (2010). "El Rol Contracíclico de las Instituciones Financieras de Desarrollo", Nota Técnica correspondiente al *Informe Económico Trimestral* Nro. 74, Ministerio de Economía.
- Araujo, V., A.C. Caputo, G. da Costa e H. Pereira de Melo (2011). "La experiencia brasileña con bancos de desarrollo: el caso del BNDES" en Rougier M. (compilador), *La Banca de Desarrollo en América Latina: Luces y Sombras en la Industrialización de la Región*, Fondo de Cultura Económica.
- Arestis, P. y M. Sawyer (2008). "New consensus macroeconomics and inflation targeting: Keynesian critique", *Economia e Sociedade*, Campinas 17, Número especial: 631-655.
- Arestis, P., F. Ferrari Filho y L. F. de Paula (2011), "Inflation targeting in Brazil", *International Review of Applied Economics* 25(2): 127-148.
- Barbosa-Filho, N. H. (2007). "Inflation Targeting in Brazil: 1999-2006", *International Review of Applied Economics* 22(2): 187-200.
- Beltrani, M. y J. Cuattromo (2012). "Redefiniendo los límites de la política monetaria: hacia una ampliación de su rol en el desarrollo económico", *Ensayos Económicos* 67, Banco Central de la República Argentina.
- BNDES (2015). "Informe de Efectividad del BNDES 2007-2014".
- Informe MERCOSUR N° 18, Cap. IV "La industria automotriz en el MERCOSUR" (2013). BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Chang, R. (2008). "Inflation Targeting, Reserves Accumulation, and Exchange Rate Management in Latin America", Borradores de Economía 4518, Banco de la República de Colombia.
- Ferraz, J.C., Além, A.C., Madeira, R.F. (2013). "A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo". *Revista del BNDES*, n. 40.
- Ferreira Leao R.P., Costa Pinto E., Acioly L. (2011). "A China na nova configuracao global: Impactos políticos e económicos", IPEA.
- Frenkel, R. y M Rapetti (2011). "Exchange Rate Regimes in Latin America", en Ocampo, J.A. y J. Ros (eds.): *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Part II, Chapter 8, Oxford Handbooks in Economics.
- Golonbek C. y Urturi MA. (2010). "Banca de desarrollo un estudio de caso: BNDES, diseño institucional y rol contracíclico 2007/2009", CEFIDAR.
- Grapiglia T.A. (2011). "O papel do BNDES na economia brasileira partir da década de 1990". Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul.
- Hermann J. (2010). "Los bancos de desarrollo en la era de la liberalización financiera: el caso del BNDES en Brasil". *Revista CEPAL*.

- Katz J. (2008). "Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico". Documento de Proyecto CEPAL.
- Kiper E., Lacaze L., Pedrazzoli M (2012). "El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto" IV Congreso AEDA.
- Kuwayama, M y O. Rosales (2012). "China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica", CEPAL.
- Levy-Yeyati, E. y F. Sturzenegger (2007). "Fear of Appreciation", *Faculty Research Working Papers Series*, Harvard University.
- Ostry, J., A. Ghosh y M. Chamon (2012). "Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies", *IMF Staff Discussion Note SDN/12/01*.
- PWC (2013). "Indústria Química no Brasil: Um panorama do setor".
- Schapiro MG. (2012). "Rediscovering the Developmental Path? Development Bank, Law, and Innovation Financing in the Brazilian Economy". En <http://bit.ly/13RA8vZ>
- Serrano, F. (2010). "Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil", *Revista de Economia Política* 30(1) (117): 63-72, janeiro-março.
- Severo, L. (2011). "Integracao da América do Sul: Mecanismo Regionais de Financiamento", tesis de Máquinas, Aparatos Eléctricos de la Universidad Federal do Rio de Janeiro.
- Sidonio, L., Capanema L., Guimaraes D. y Amaral Carneiro J. (2013). "Inovação na indústria de alimentos: importância e dinâmica no complexo agroindustrial brasileiro", BNDES Setorial 37.

INVERSIÓN EN ARGENTINA

1. INTRODUCCIÓN



La inversión ha concitado una enorme atención tanto en la macroeconomía como en la teoría del crecimiento económico, y existe una enorme riqueza de teorías que explican sus causas y las consecuencias de su comportamiento. Pero con toda la complejidad que estas experiencias teóricas conllevan, los aspectos técnicos referidos a la medición de la variable a menudo se dan por sentado, o directamente no son considerados. Pese a que buena parte de las teorías sobre este indicador se basan en datos observados, no siempre se es cuidadoso o claro en la aproximación empírica a la medición de la inversión.

En esta Nota Técnica procuramos echar alguna luz sobre estas consideraciones técnicas. El centro del análisis consiste en actualizar una serie histórica de la variable construida por CEPAL (2007) mediante técnicas explícitas. Una vez identificados estos aspectos metodológicos, nos centramos en el principal objetivo de la Nota, que consiste en evaluar cuál ha sido la dinámica histórica de esta variable. En particular, se aplican técnicas que permiten realizar un análisis de los ciclos que la variable muestra en los últimos cincuenta años. En el camino para la identificación del comportamiento de la inversión nos detenemos a evaluar cómo se ubica Argentina en la actualidad en términos de inversión y sus componentes respecto de otros países del mundo.

La sección 2 repasa brevemente las diferentes dimensiones de la inversión y revisa su forma de cálculo en las cuentas nacionales. En la sección 3 se analizan los datos recientes de la inversión y se efectúa por un lado una comparación internacional de la situación actual, al tiempo que se presenta la actualización hasta el año 2014 de un indicador de inversión consistente que comienza en 1960. Con estos datos, la sección 4 lleva adelante un análisis del ciclo de la inversión privada a fin de detectar algunas propiedades de su dinámica histórica. La sección 5 contiene unas breves reflexiones finales.



LA INVERSIÓN HA CONCITADO UNA ENORME ATENCIÓN TANTO EN LA MACROECONOMÍA COMO EN LA TEORÍA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO.

(*) 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.

2. QUÉ ES LA INVERSIÓN

Los debates sobre la importancia de la inversión no siempre tienen en claro cuál es su definición exacta, o cuáles son sus componentes. El término se ha utilizado como sinónimo de producción de maquinarias, de construcción de plantas productivas, de compra de acciones, e incluso de una colocación de un plazo fijo en un banco. Estas son acepciones conceptualmente distintas entre sí, y hasta contradictorias en algún caso. En efecto, abrir un plazo fijo o comprar acciones encaja perfectamente en la definición de ahorro, una variable cuyo comportamiento puede diferir mucho de la inversión como se la entiende correctamente. Otra limitación de las acepciones anteriores es que no incluyen rubros que sí se consideran inversión, como por ejemplo la acumulación de inventarios. Es posible que el origen de estas confusiones provenga de la diferencia de la inversión como concepto empresarial o familiar (microeconómico) y como concepto agregado (macroeconómico). Para una empresa adquirir una planta existente es claramente una inversión, pero esto no puede ser así para el conjunto de la economía, ya que la inversión es sinónimo de acumulación de bienes de capital, y es evidente que el pase de manos de una planta productiva no aumenta el stock total de bienes de capital de un país.

Resumidamente, las cuentas nacionales definen la inversión como el valor total de las adquisiciones netas de activos fijos (destinados al proceso productivo durante más de un año) efectuadas por un productor durante el período contable, más ciertos gastos específicos en servicios que incrementan el valor de los activos no producidos. Esta definición contiene tres elementos que conviene enfatizar. Primero, la inversión refiere a las adquisiciones o compras (netas de ventas) de activos, lo que necesariamente incluye a las importaciones de activos. Segundo, estos activos no deben agotarse durante el período de un año de producción, lo que deriva en el hecho de que tienen una vida útil y que por ende se deprecian o amortizan anualmente. Tercero, los gastos destinados a instalar, reparar o mejorar esos activos, o compensar la amortización, también se suman al concepto de inversión.

La complejidad metodológica presente en esta definición puede eludirse parcialmente si repasamos los componentes de la inversión (ver Gráfico 1). Normalmente ésta se divide en (i) Equipo Durable ; (ii) Construcción; y (iii) Acumulación de Inventarios (en 2004 se agregaron componentes adicionales de baja ponderación que no consideraremos en esta discusión). El equipo durable incluye la producción e importación de maquinarias, como por ejemplo los generadores, las fotocopiadoras, los motores, etc. El material de transporte refleja las compras de camiones, colectivos, vagones de tren o subterráneo, y todos sus materiales y repuestos . La construcción incluye tanto los destinos productivos como de vivienda, y contiene además a los gastos en infraestructura (caminos, puentes, etc).



LAS CUENTAS NACIONALES DEFINEN LA INVERSIÓN COMO EL VALOR TOTAL DE LAS ADQUISICIONES NETAS DE ACTIVOS FIJOS (DESTINADOS AL PROCESO PRODUCTIVO DURANTE MÁS DE UN AÑO) EFECTUADAS POR UN PRODUCTOR DURANTE EL PERÍODO CONTABLE, MÁS CIERTOS GASTOS ESPECÍFICOS EN SERVICIOS QUE INCREMENTAN EL VALOR DE LOS ACTIVOS NO PRODUCIDOS.

12. Los Equipos Durables de Producción están compuestos por los rubros Maquinaria y Equipo y Material de Transporte, ambos desagregados en nacionales e importados.

13. Por supuesto, no todas las partes y piezas de los bienes de capital son también bienes de capital. Para ser considerados inversión es necesario que esas partes tengan una vida útil definida y se amorticen.

GRÁFICO 1

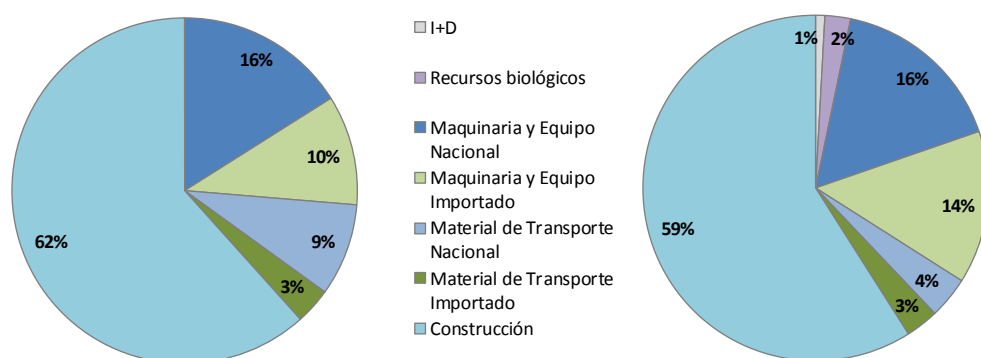
COMPONENTES DE LA INVERSIÓN

En %

Fuente: *Elaboración propia en base a Cuentas Nacionales.*

BASE 1993

BASE 2004



Pese a formar parte de un mismo agregado, el comportamiento de estos componentes puede ser muy diferente entre sí. La decisión de producir más maquinarias, por ejemplo, puede ser más accesoria y eventual que la que refiere a la construcción, que suele requerir desembolsos y tiempo de maduración muy mayores. Los precios que tendrán en el futuro las maquinarias seguramente no sean determinantes en la decisión de comprarlas hoy, pero el precio futuro de los inmuebles seguramente sí lo sean. Otra diferencia es que en la construcción el sector público puede tomar en algunos países una participación decisiva, pero es raro que esto suceda con la producción de maquinarias. Y más distinciones aún: estamos acostumbrados a escuchar hablar de las “burbujas inmobiliarias”, pero no de burbujas en el precio de las maquinarias o de los equipos de transporte. La apertura tampoco respeta el potencial criterio de que la inversión se destina únicamente a las empresas, ya que dentro de la construcción también se consideran las viviendas destinadas a los hogares. La acumulación de inventarios, mientras tanto, puede tener una lógica completamente independiente de los otros dos componentes: por ejemplo, en una economía donde la demanda se expande súbitamente, la demanda de maquinarias y de construcción puede aumentar, pero los inventarios reducirse.

Estas diferencias se concentran en una apertura específica de la inversión, la que corresponde a las cuentas nacionales. Pero las dimensiones de la inversión abarcan muchos más aspectos. Es posible distinguir la inversión privada de la inversión pública; la inversión por sectores productivos; la inversión nacional versus la extranjera; la inversión financiada en moneda local o extranjera; etc. Cada una de estas dimensiones engloba una lógica económica diferente, y usualmente un diagnóstico robusto sobre lo que ocurre con la acumulación de capital requiere repasar cada una de ellas.

A estas diversas aperturas debemos sumar las complejidades metodológicas. Como se ve en los dos paneles del Gráfico 1, las ponderaciones de cada componente varían de acuerdo a la base de precios que se tome. Los precios de



PESE A FORMAR PARTE DE UN MISMO AGREGADO, EL COMPORTAMIENTO DE ESTOS COMPONENTES PUEDE SER MUY DIFERENTE ENTRE SÍ.

la inversión son más volátiles que los del resto de los bienes y servicios, y por lo tanto una comparación histórica requiere aplicar técnicas especiales para empalmar la serie. También es necesario “limpiar” las series de importaciones de bienes de capital de aquellos bienes durables que no necesariamente serán utilizados por empresas (como es el caso de los vehículos para uso personal, o algunos electrodomésticos, que entrarían dentro de la categoría de Consumo Privado). Y adicionalmente, se debe estimar adecuadamente la variación de inventarios, lo que requiere de técnicas especiales, por lo general sujetas a arbitrariedades de medición por parte de las firmas informantes.

El grado de complejidad que significa medir la inversión y sus diferentes cualidades pone de manifiesto la debida atención que debemos prestarle a la hora de establecer un diagnóstico sobre sus causas y efectos sobre la macroeconomía.



EL NIVEL DE LA TASA DE INVERSIÓN DE ARGENTINA SE UBICA EN TORNO DEL 20% DEL PIB Y SE APROXIMA EN TÉRMINOS GENERALES A LA DE VARIAS ECONOMÍAS DEL MUNDO.

3. EVOLUCION RECIENTE Y COMPARACIÓN INTERNACIONAL

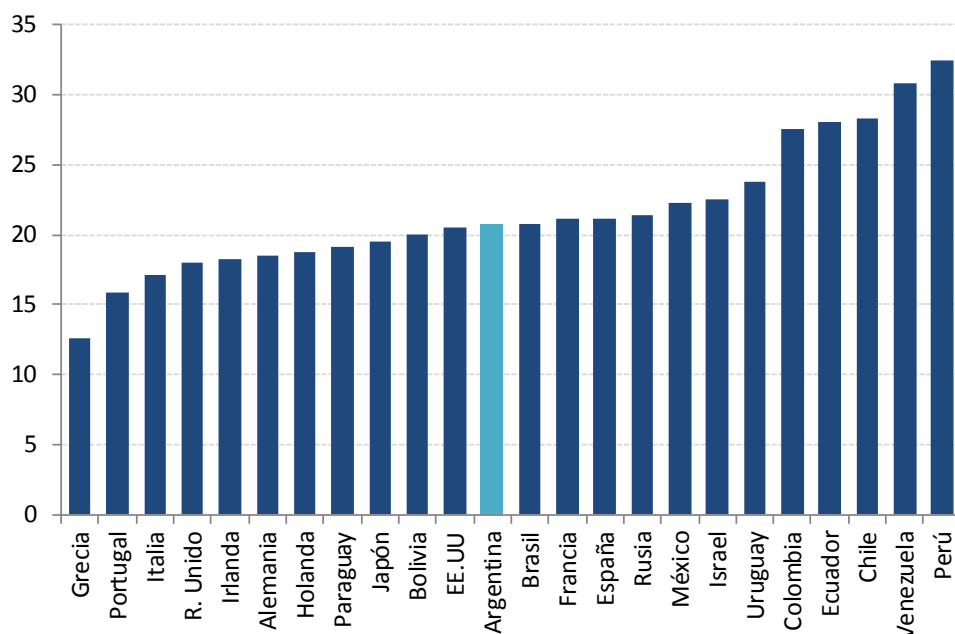
Si bien en el componente mayoritario de la demanda agregada es el Consumo Privado, el nivel de la tasa de inversión¹⁴ de Argentina se ubica en torno del 20% del PIB y se aproxima en términos generales a la de varias economías del mundo. El Gráfico 2 examina la tasa de inversión en comparación con otros países (dato de 2013) y muestra que se asemeja mucho a la de países como Japón, Estados Unidos, Brasil, Francia y España. Argentina es un país que no sobresale ni queda rezagado.

GRÁFICO 2

TASA DE INVERSIÓN EN LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL, AÑO 2013

En % de las variables en términos reales

Fuente: Banco Mundial.



14. La tasa de inversión se calcula aquí como la relación entre el nivel de la formación bruta de capital y el PIB, ambos en términos reales, a precios de 2004.

Sin embargo, la mera observación de los datos no es suficiente para determinar aspectos importantes de la variable, tales como su composición, su calidad, su modo de financiamiento y su productividad. En general, un adecuado diagnóstico de las características y efectividad de la inversión requiere de un análisis mucho más exhaustivo, y que muchas veces excede la disponibilidad de información de un país promedio. Así, el juicio que corresponde por ahora es que Argentina está lejos de ser, como se ha dicho, un manifiesto outlier con respecto a otras naciones.

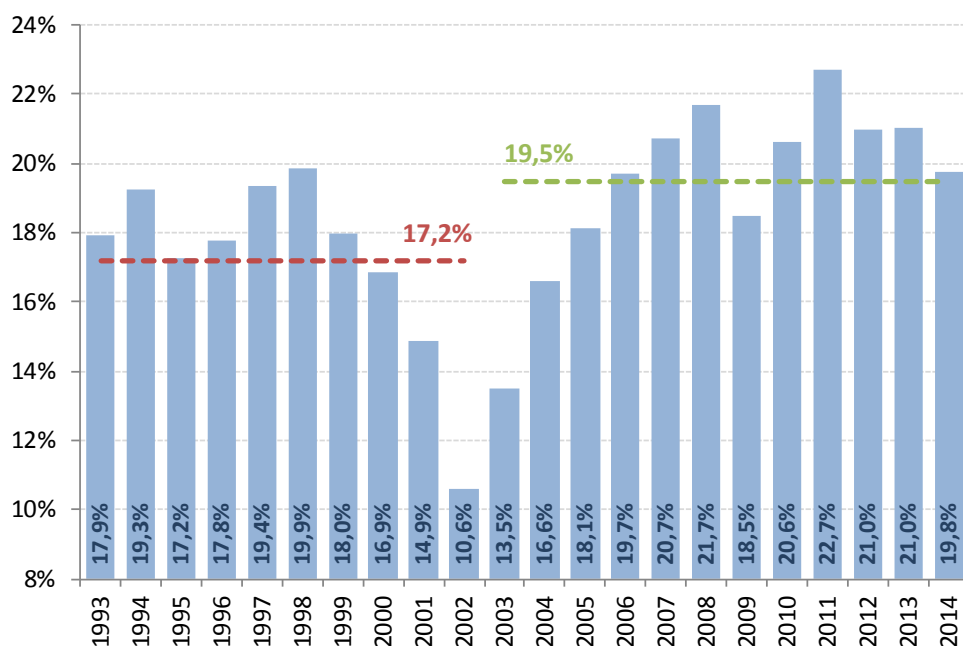
Las particularidades de la inversión en Argentina provienen en realidad de su examen histórico. En las últimas dos décadas la tasa de inversión mostró notables fluctuaciones. Luego de promediar 17,2% entre 1993 y 2002, la crisis de 2001/2002 redujo el gasto de capital hasta niveles casi tan bajos que apenas alcanzaban para reponer la amortización del capital existente¹⁵. La rápida recuperación a partir de 2003 expandió velozmente la tasa de inversión y la colocó por encima de los niveles medios de la Convertibilidad, promediando 19,5% entre 2003 y 2014, y tocando un récord de 22,7% en 2011.

GRÁFICO 3

TASA DE INVERSIÓN

En %

Fuente: *Elaboración propia en base a Cuentas Nacionales.*



Las mejoras en la inversión de la posconvertibilidad ocurrieron pese a que fue durante los '90 que se conjugaron diversos aspectos supuestamente favorables para su florecimiento. En esta década hubo un abaratamiento de los precios de los bienes de inversión importados debido a la fuerte apreciación cambiaria, se redujeron las barreras comerciales para importar bienes de capital, y se dispuso de una amplia disponibilidad de crédito internacional e interno en dólares para financiar la inversión. Las apreciaciones acerca de que el "clima de inversión" de la época era óptimo, propiciadas por varias instituciones internacionales¹⁶, su-



LA RÁPIDA RECUPERACIÓN A PARTIR DE 2003 EXPANDIÓ VELOZMENTE LA TASA DE INVERSIÓN Y LA COLOCÓ POR ENCIMA DE LOS NIVELES MEDIOS DE LA CONVERTIBILIDAD, PROMEDIANDO 19,5% ENTRE 2003 Y 2014, Y TOCANDO UN RÉCORD DE 22,7% EN 2011.

15. La tasa anual de depreciación de un país se suele situar entre el 2,5% y el 5% del stock de capital. A su vez, la relación capital/producto fluctúa normalmente entre 2 y 4. Por lo tanto, la depreciación ocupa entre el 5% y el 20% del PIB. Fuera de estos extremos, es normal que se asuma que la depreciación requiere una inversión de entre 8% y 12% del PIB.

16. El caso más emblemático ha sido la publicación *Doing Business* del Banco Mundial. Ver <http://espanol.doingbusiness.org/>

gerían además una amplia comodidad empresarial y bajos costos para encarar negocios. Sin embargo, la acumulación de capital observada en la última década demuestra que no hay una única manera de estimular el gasto en inversión.

La dinámica de la inversión en la última década tuvo una lógica muy diferente de la anterior. La rápida recuperación del consumo indujo una mayor utilización de la capacidad instalada que promovió el mayor gasto de capital. Fueron las perspectivas de un crecimiento económico sostenido y una demanda fortalecida lo que indujo este comportamiento. Esta es una visión muy diferente acerca del funcionamiento de la inversión: mientras que en la convertibilidad se apuntó fundamentalmente a mejorar el “ambiente” de la inversión y la tasa de ganancia, en los últimos años fueron las políticas que expandieron la demanda agregada y sus efectos sobre la rotación y las ventas las que contribuyeron positivamente a las decisiones de los empresarios.

Para alcanzar los niveles actuales, la inversión debió expandirse un 260% en términos reales desde el valle de la crisis 2002. La inversión estuvo especialmente traccionada por la inversión en Equipos Durables de Producción, que acumuló un crecimiento de 421% acompañando la recuperación de la actividad industrial. Dentro de este componente, la inversión en equipos importados se multiplicó por 13 en relación con 2002, con fuertes incrementos tanto en Maquinaria y Equipo como en Material de Transporte. El proceso de crecimiento en este rubro es el que permite incorporar mejoras tecnológicas y una mayor innovación, mejorando la productividad de toda la estructura económica. En cambio la construcción, que no siempre trae aparejadas mejoras técnicas de última generación, se expandió en menor medida. La suba acumuló un 190% entre puntas, que equivale a una tasa anual promedio de 9,3%.

La tasa de inversión reciente es además relativamente elevada en términos históricos. Un trabajo detallado de reconstrucción histórica desarrollado para facilitar la comparación histórica de la inversión realizado por la CEPAL (2007)¹⁷ lo confirma. Los datos del estudio llegan hasta 2006 y fueron actualizados y empalmados en este trabajo mediante la nueva base de cuentas nacionales del año 2004.

El Gráfico 4 muestra la evolución de la tasa de inversión en términos reales desde 1961. Tres períodos resaltan claramente. Uno de ellos es el que va de 1961 a 1980, con tasas fluctuando alrededor del 20% del PIB. Las sucesivas crisis observadas a principios de los '80 afectaron la inversión sostenidamente, que osciló ahora en torno al 15% del PIB, y terminó cerca del 12% en ocasión de la crisis hiperinflacionaria de 1989. En los '90 la estabilización de la inflación hizo recuperar la inversión que, sin embargo, no volvió a alcanzar los niveles de los años '60 y '70. Pero, además, el proceso resultó insostenible y la crisis a la que llevó el esquema macroeconómico de esa década depositó a la tasa de inversión en un mínimo histórico de 9,8%. El tercer período es el actual, que exhibe una recuperación continua de la tasa hasta la crisis de 2009, para luego fluctuar en torno al 20%.



LA TASA DE
INVERSIÓN
RECIENTE
ES ADEMÁS
RELATIVAMENTE
ELEVADA EN
TÉRMINOS
HISTÓRICOS.

.....

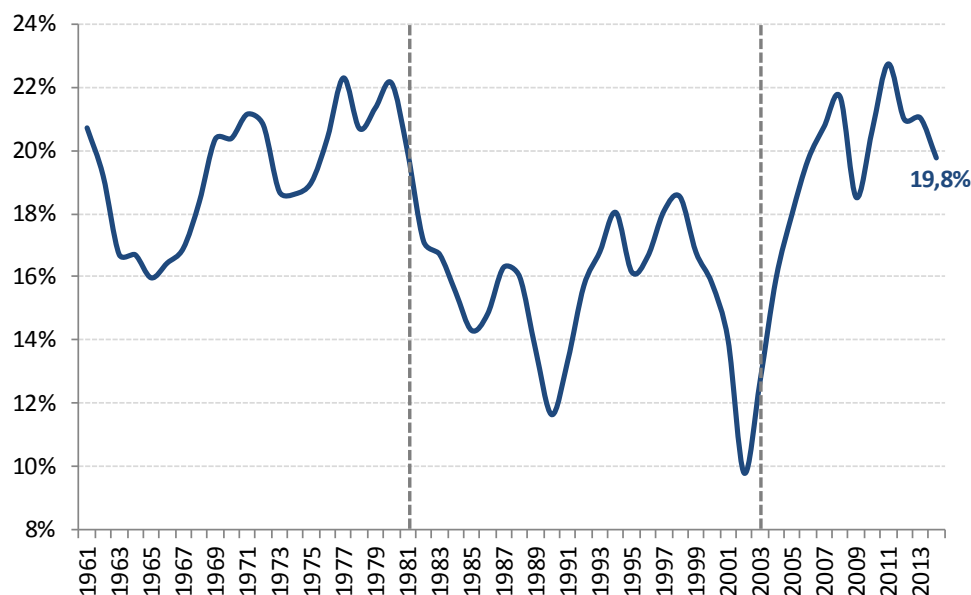
17. Ver http://www.cepal.org/de/publicaciones/xml/3/33183/LCL2852_P.pdf

GRÁFICO 4

INVERSIÓN TOTAL

En % del PIB en términos reales

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2007) y Cuentas Nacionales.



Tomando como base la serie elaborada por CEPAL actualizada en este trabajo, también podemos distinguir entre inversión pública y privada¹⁸. La apertura permite identificar mejor la dinámica de las decisiones de acumulación de capital del sector privado, cuya lógica de decisión es muy diferente de la del sector público. La evolución de estas variables, por ejemplo, puede ir en la misma dirección si el país exhibe una importante complementariedad entre infraestructura y decisiones empresariales, mientras que podría mostrar una correlación negativa si el Estado interviene contracíclicamente con mayor gasto de inversión cuando se reduce la acumulación de capital de las firmas.

El Gráfico 5 desagrega la información del Gráfico 4 en inversión privada y pública. La inversión pública es relevante en términos de la política económica, pero aporta tan solo entre un cuarto y un quinto de la inversión total. Lo primero que salta a la vista es que en los '90 la inversión privada tuvo un desempeño comparable al del período 1960-1980, superando el 15% del PIB en algunos años. Pero en parte esto se debió al reemplazo de inversión pública por inversión privada, en un contexto de un amplio programa de privatizaciones. En efecto, el gasto de capital del sector público disminuyó significativamente hasta casi desaparecer a fines de la década de los '90. Pasada la crisis de 2001/2002, tanto la inversión privada como la inversión pública crecieron velozmente. La acumulación de capital del sector privado tocó un máximo histórico de 18,6% en 2008, y fluctuó alrededor del 16% del PIB durante los últimos diez años.



EL GASTO DE CAPITAL DEL SECTOR PÚBLICO DISMINUYÓ SIGNIFICATIVAMENTE HASTA CASI DESAPARECER A FINES DE LA DÉCADA DE LOS '90. PASADA LA CRISIS DE 2001/2002, TANTO LA INVERSIÓN PRIVADA COMO LA INVERSIÓN PÚBLICA CRECIERON VELOZMENTE.

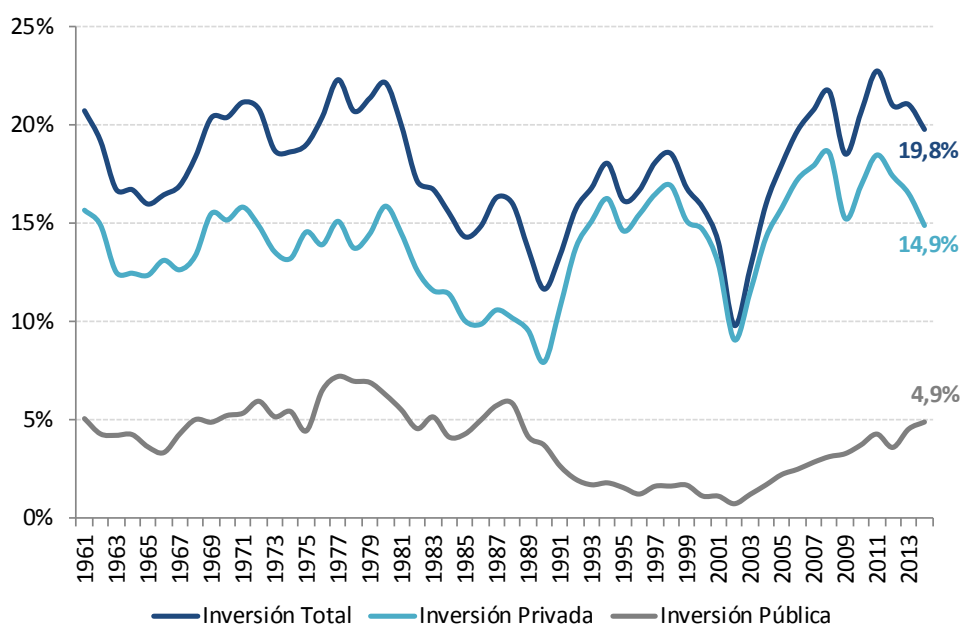
18. Normalmente la inversión privada no se estima por separado, sino que es el residuo del cálculo independiente de la inversión pública según datos de la Dirección de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

GRÁFICO 5

INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

En % del PIB en términos reales

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2007) y Cuentas Nacionales.



En los últimos años hubo un impacto particularmente fuerte de la crisis de 2009 sobre la inversión¹⁹. El Gráfico 5 revela que la respuesta de las autoridades en aquel momento en términos de inversión pública fue contracíclico. Lo cierto es que la participación del gasto de capital del Estado en el PIB continuó creciendo sin pausa y desde 2011 se estima que se sostiene algo por encima del 4% del PIB. En general, las políticas destinadas a las mejoras en infraestructura han privilegiado la visión de una complementariedad entre la inversión pública y la privada, una perspectiva no siempre compartida por las visiones mainstream, que ven en ocasiones la política de gasto de capital como un obstáculo a la acumulación de capital de las firmas.

El Gráfico 6 resume lo ocurrido con la inversión privada en los tres períodos propuestos. Cuando se toma el período completo de la Convertibilidad, esto es, incluyendo la crisis que el modelo indujo, la tasa promedio resulta ahora muy baja, demostrando que para estimular la inversión no sólo se requieren políticas “amigables con el mercado” sino además un proceso de acumulación de capital financiado de manera sustentable.



LAS POLÍTICAS DESTINADAS A LAS MEJORAS EN INFRAESTRUCTURA HAN PRIVILEGIADO LA VISIÓN DE UNA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA, UNA PERSPECTIVA NO SIEMPRE COMPARTIDA POR LAS VISIONES MAINSTREAM, QUE VEN EN OCASIONES LA POLÍTICA DE GASTO DE CAPITAL COMO UN OBSTÁCULO A LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL DE LAS FIRMAS.

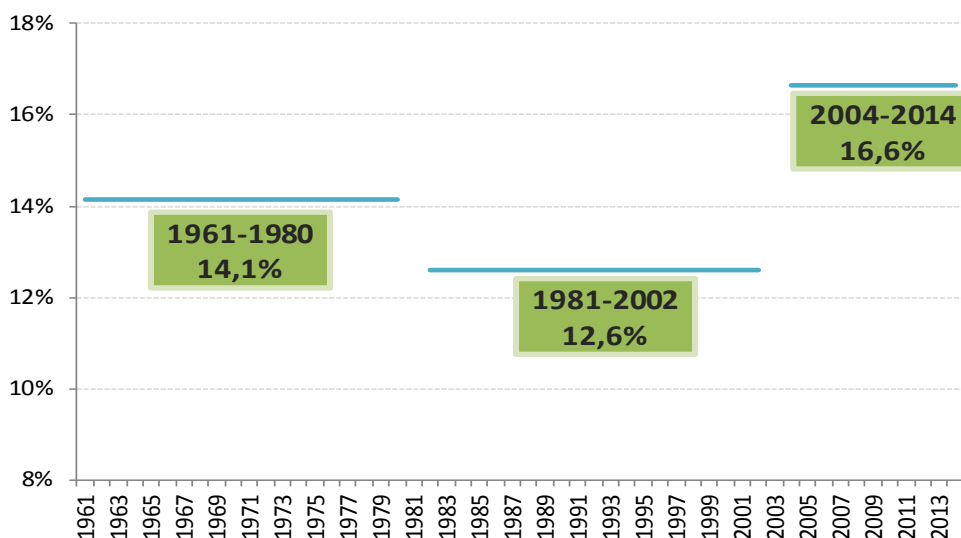
19. Si bien en principio la crisis se concentró en 2009, todavía estamos viviendo sus coletazos que han afectado el nivel y la pendiente de las tendencias de crecimiento de muchos países, dando lugar incluso a prolongadas recesiones en varios países del mundo, con sus respectivos impactos sobre la inversión.

GRÁFICO 6

INVERSIÓN PRIVADA PROMEDIO

En % del PIB en términos reales, períodos seleccionados

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2007) y Cuentas Nacionales.



En suma, la evolución de la inversión en Argentina en el período reciente significó retornar a tasas de inversión totales que emulan las de las décadas de los '60 y '70. Pese a algunas visiones pesimistas respecto del ambiente que predomina para realizar inversiones en la última década, la acumulación de capital del sector privado fue de las más altas que se observaron en los últimos 50 años.

4. CICLOS DE LA INVERSIÓN

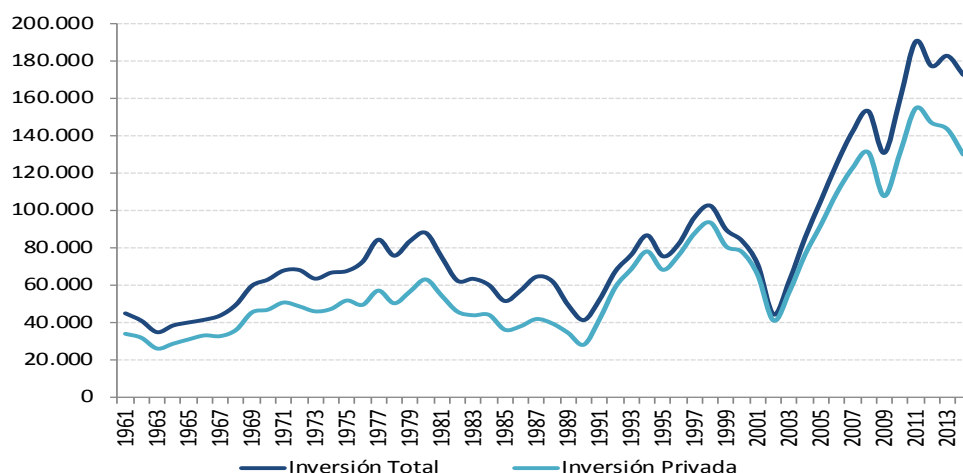
En coincidencia con lo ocurrido con el PIB, la inversión real ha tenido en Argentina una evolución errática en los últimos 50 años. El Gráfico 7 muestra la evolución de la inversión privada y total en términos reales.

GRÁFICO 7

INVERSIÓN TOTAL Y PRIVADA

En millones de pesos de 2004

Fuente: Elaboración propia en base a Heymann et al. (2007) y Cuentas Nacionales.



LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN ARGENTINA EN EL PERÍODO RECIENTE SIGNIFICÓ RETORNAR A TASAS DE INVERSIÓN TOTALES QUE EMULAN LAS DE LAS DÉCADAS DE LOS '60 Y '70.

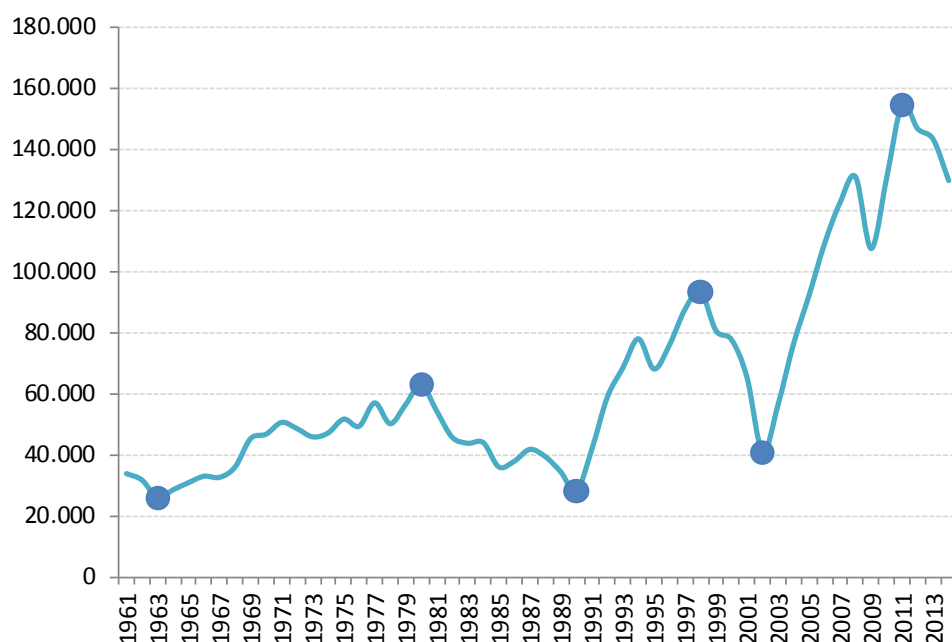
Nuevamente percibimos formas reconocibles en la evolución de la tasa de inversión. La inversión privada exhibió un crecimiento sostenido hasta 1980 a una tasa de 3,3% anual acumulativo. Entre esa fecha y 1990, en cambio, cayó sistemáticamente a un ritmo de -7,8% anual. La suba posterior hasta 1998 mostró un ritmo anual acumulativo de 16,2%, pero entre 1998 y 2001 la inversión se desplomó a una tasa de similar magnitud pero negativa (-11,2%). Por último, entre 2002 y 2014 la tasa anual acumulativa de crecimiento del gasto de capital privado fue de 10,1%. Los períodos referidos permiten establecer ciclos concretos respecto del comportamiento del nivel de inversión. El Gráfico 8 ayuda a identificar con bastante claridad los puntos críticos de los ciclos absolutos de la inversión privada²⁰: nos encontramos con tres fases de expansión y dos de caída²¹.

GRÁFICO 8

INVERSIÓN TOTAL Y PRIVADA

En millones de pesos de 2004

Fuente: *Elaboración propia en base a Heymann et al. (2007) y Cuentas Nacionales.*



Además de los ciclos absolutos recién graficados, es posible identificar los llamados "ciclos de crecimiento", que se definen como la diferencia entre el ciclo absoluto de la variable y su tendencia de largo plazo. Esta medición analítica se enfoca en la evolución de la variable en función de su tendencia, siendo positiva cuando la inversión crece por encima de la tendencia de largo plazo y negativa en caso contrario. De este modo, los puntos críticos establecidos a partir de ciclo de crecimiento no necesariamente deben coincidir con los encontrados en el ciclo absoluto, aunque en general evolucionan de forma similar. El Gráfico 9 presenta la inversión privada y su tendencia calculada mediante el filtro Hodrick-Prescott (HP)²².



LOS PUNTOS CRÍTICOS DE LOS CICLOS ABSOLUTOS DE LA INVERSIÓN PRIVADA : NOS ENCONTRAMOS CON TRES FASES DE EXPANSIÓN Y DOS DE CAÍDA.

20. Normalmente, el análisis de ciclos suele referirse a variables trimestrales desestacionalizadas, pero esta frecuencia no está disponible para la inversión histórica.

21. Ciertos eventos como la crisis del "efecto tequila" en 1995 y la gran recesión de 2009 podrían eventualmente reconsiderar estos ciclos y separarlos. Pero se consideró que conceptualmente esta separación no correspondía, ya que en ambos casos estos shocks no modificaron el régimen macroeconómico en marcha.

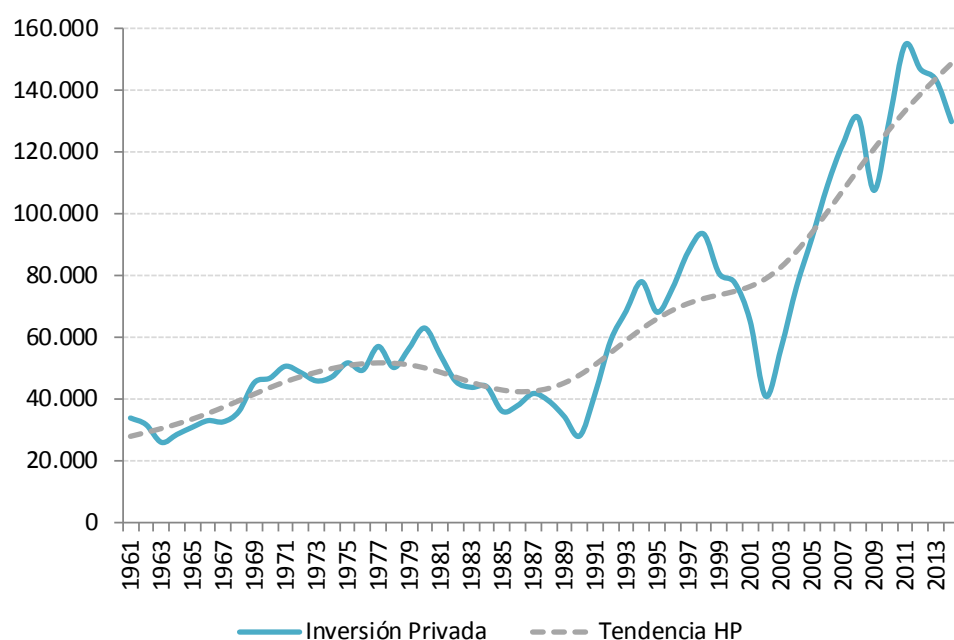
22. El filtro de Hodrick-Prescott es un método propuesto en 1980 por Robert Hodrick y Edward Prescott que descompone la serie en dos componentes, uno tendencial y otro cíclico. Esta herramienta es útil para detectar comportamientos normales y atípicos de largo plazo, aunque no es del todo eficaz para capturar lo que ocurre en los períodos más recientes. Por eso, en los últimos años observamos un desvío muy marcado del dato de inversión respecto de la tendencia HP.

GRÁFICO 9

CICLO ABSOLUTO Y TENDENCIA-CICLO DE LA INVERSIÓN PRIVADA

En millones de pesos de 2004

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2007) y Cuentas Nacionales.



En el Gráfico 10 se exponen de forma comparada tanto el ciclo absoluto (Panel A) como el ciclo de crecimiento (Panel B) de la inversión privada. En general se observa que los puntos críticos coinciden en una y otra medición, demostrando que lo que suele primar son las características estructurales de los distintos períodos macroeconómicos en relación con la inversión privada. Sin embargo, es notorio que los desvíos de la serie respecto de la tendencia son relativamente pequeños hasta 1980, pero la volatilidad se exagera desde entonces.

Este aspecto se verifica especialmente a fines de la Convertibilidad en la crisis de 2001/2002, pero también en ocasión de la crisis internacional de 2009. Si se tiene en cuenta la inversión total en este último período, la inversión pública logró morigerar en parte esta volatilidad mediante un comportamiento anticíclico explícito. Esto fue posible gracias a que sus determinantes difieren sustancialmente de los que condicionan la inversión privada, logrando que se configure en el último tiempo como un componente mucho más estable de la inversión y un piso estructural de expansión de la demanda agregada e incremento del stock de capital.



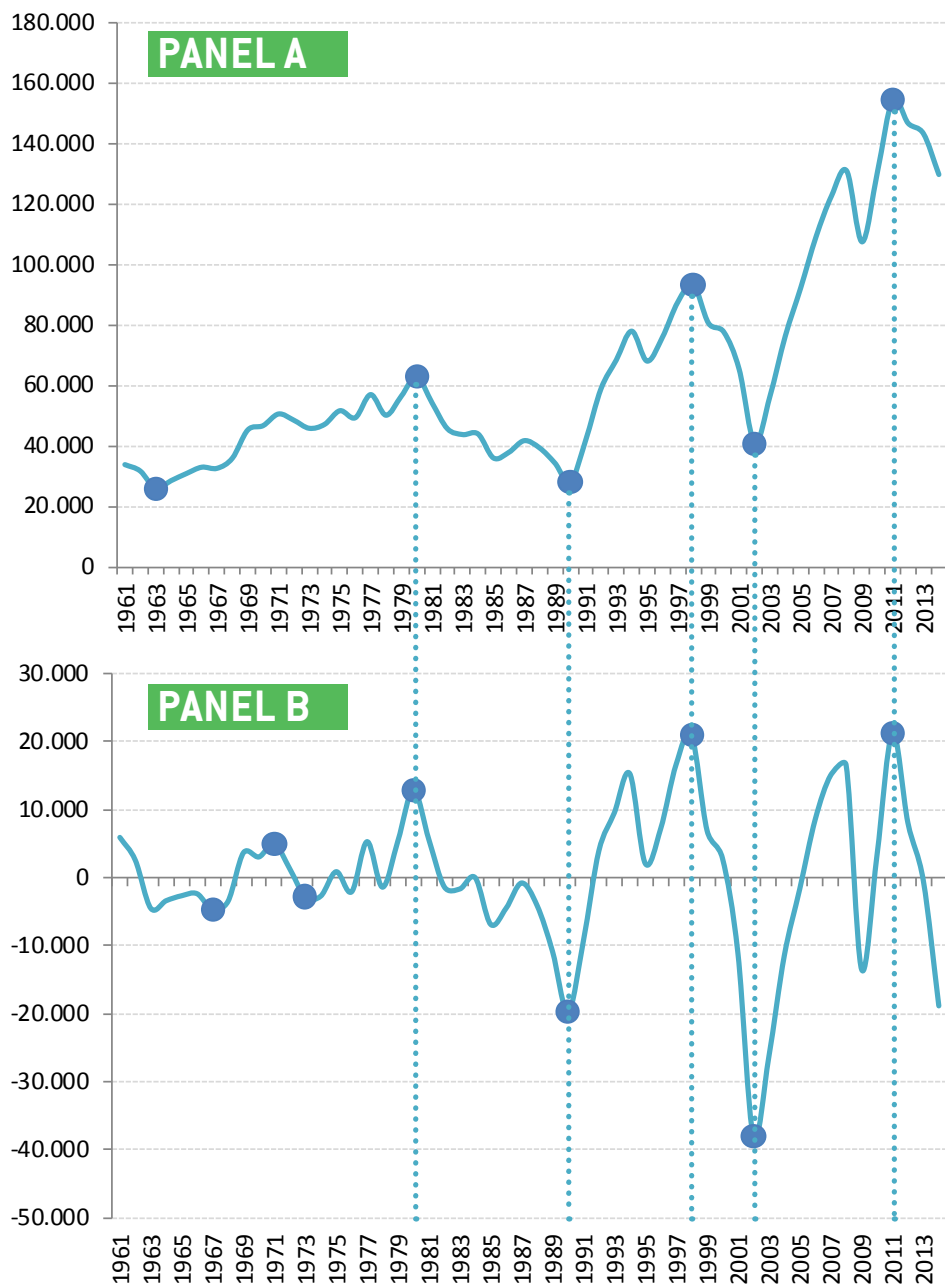
ADEMÁS DE LOS CICLOS ABSOLUTOS, ES POSIBLE IDENTIFICAR LOS LLAMADOS "CICLOS DE CRECIMIENTO", QUE SE DEFINEN COMO LA DIFERENCIA ENTRE EL CICLO ABSOLUTO DE LA VARIABLE Y SU TENDENCIA DE LARGO PLAZO.

GRÁFICO 10

COMPARACIÓN DEL CICLO ABSOLUTO (PANEL A) Y EL CICLO DE CRECIMIENTO (PANEL B) DE LA INVERSIÓN PRIVADA

En millones de pesos de 2004

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2007) y Cuentas Nacionales.



Tal como se observa en el Gráfico 10, en el ciclo de crecimiento (Panel B) se identifican claramente algunos puntos críticos ya detectados previamente, tales como los máximos de 1980, 1998 y 2011. Los mínimos de 1990 y 2002 también coinciden, de modo que sólo queda la duda de cuál es el punto crítico inicial de la primera fase.

La selección final de los puntos críticos se realiza entonces a partir de lo observado según los ciclos absolutos (Panel A). El Cuadro 1 resume las distintas fases elegidas para el gasto de capital privado y presenta las principales propiedades de las fases examinadas (en verde se señalan las fases de expansión y en rosa, las fases de contracción).



LA INVERSIÓN PÚBLICA LOGRÓ MODERAR EN PARTE ESTA VOLATILIDAD MEDIANTE UN COMPORTAMIENTO ANTICÍCLICO EXPLÍCITO.

CUADRO 1. LONGITUD Y AMPLITUD DE LAS FASES DEL CICLO ABSOLUTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA

FASE	DURACIÓN	CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO (1)	TASA ACUMULADA (2)	TASA ANUAL EQUIVALENTE (3)	CRECIMIENTO NETO (4)
1983-1980	17 años	5,7%	142%	5,3%	-
1980-1990	10 años	-7,3%	-55%	-7,8%	-
1990-1998	8 años	17,6%	233%	16,2%	48%
1998-2002	4 años	-17,7%	-56%	-18,6%	-
2002-2011	9 años	17,0%	278%	15,9%	65%

En %

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2007) y Cuentas Nacionales.

Referencias: (1) Promedio simple de tasas de crecimiento anual. (2) Cociente del índice del año final sobre el inicial (3) El resultado de (2) elevado a la $1/n$ (n = cantidad de años del ciclo). (4) Crecimiento acumulado respecto del máximo del ciclo anterior.

Del examen del cuadro queda claro que los ciclos de la inversión son particularmente extensos en cuanto a su duración. Sorprendente en especial la sistemática caída de 10 años observada en los '80, cuando la economía argentina debió atravesar un régimen de inflación alta y volátil que se coronó con los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990. También resalta el hecho de que durante los '90 la expansión de la inversión haya sido compensada con una caída a una tasa anual aún más brusca que la que caracterizó a la expansión inicial. La última fase de crecimiento fue, en este sentido, bien diferente. Si bien las tasas de crecimiento en principio fueron similares a las observadas en el primer período de los '90, los niveles alcanzados están muy lejos de mostrar una reversión semejante.

5. REFLEXIONES FINALES

El análisis de las causas y las consecuencias que rodean a los procesos de inversión es importante. Pero casi tan relevante son los aspectos definicionales y metodológicos que están detrás del concepto. Esta Nota Técnica tuvo por objetivo clarificar estas ideas a fin de evitar confusiones.

En términos generales, podemos decir que la inversión en Argentina goza de buena salud. Las tasas de inversión de Argentina se hallan en línea con las de otros países. En términos de evolución histórica, las tasas de inversión total y privada muestran una notable recuperación desde 2003 y hoy se sitúan en máximos local e histórico, respectivamente. La aproximación de la política económica a las decisiones privadas fue que una política que estimulara la demanda agregada encontraría eco en la acumulación de capital, y eso es lo que muestran los datos. Un punto particularmente importante hace a la acción de la política pública: la inversión pública en la última década mantuvo un claro rol activo frente a la crisis, una importante diferencia respecto de lo ocurrido durante los '90.

Los ciclos de la inversión privada se revelan como de larga duración, y se percibe un claro aumento de la volatilidad de la variable desde 1990 en adelante. El ciclo de la



LOS CICLOS DE LA INVERSIÓN SON PARTICULARMENTE EXTENSOS EN CUANTO A SU DURACIÓN.

acumulación de capital privado de la Convertibilidad contó con la ayuda de precios favorables, financiamiento externo y apertura de las importaciones, pero esta lógica concluyó primero con una caída sostenida de tres años, y finalmente con una crisis que la hizo derrumbarse a niveles históricos mínimos. El ciclo actual, en cambio, es particularmente robusto y, pese a haber registrado una suba muy empinada de la inversión real, no ha mostrado ninguna señal particular que sugiera un desenlace si quiera parecido.

La variabilidad reciente de la inversión local parece haber estado asociada con los vaivenes de la economía internacional, en un contexto en que muchos países sufren una reducción en el ritmo de acumulación de capital. La diferencia entre estos países y Argentina posiblemente radique en las diferentes aproximaciones a la reactivación de estas decisiones. Mientras que en muchas economías (como las de Europa periférica) se apuesta a los mecanismos de crowding out mediante políticas de reducción de la inversión pública, en Argentina la política fiscal apunta exactamente en sentido contrario, promoviendo su complementariedad con la inversión privada ■



UN PUNTO PARTICULARMENTE IMPORTANTE HACE A LA ACCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA ÚLTIMA DÉCADA MANTUVO UN CLARO ROL ACTIVO FRENTE A LA CRISIS, UNA IMPORTANTE DIFERENCIA RESPECTO DE LO OCURRIDO DURANTE LOS '90.

BIBLIOGRAFÍA

- » Aduana, Base de Monitoreo.
- » Banco Mundial, banco de datos. Ver <http://datos.bancomundial.org/>
- » CEPAL (2007), *Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina*. Documento de la División de Desarrollo Económico, preparado por Coremberg, A.; Heymann, D.; P. Goldszier; y A. Ramos, Santiago de Chile.
- » FMI, Manual de Cuentas Nacionales. Ver <https://goo.gl/2mQsvF>
- » Heymann, D. (1980) *Las Fluctuaciones Cíclicas en la Industria Manufacturera*, Cuadernos de Trabajo CEPAL, Santiago de Chile.
- » Hodrick, R. y E. Prescott (1980) *Postwar U.S. Business Cycles: an Empirical Investigation*; Discussion Papers 451, Northwestern University.
- » Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014) *Cuentas Nacionales de la República Argentina, Año Base 2004 Serie Documentos de Trabajo N° 23*.
- » Instituto Nacional de Estadística y Censos, informes varios.

PROG.R.ES.AR., UNA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA UN PROBLEMA MUNDIAL: EL DESEMPLEO JUVENIL

1. INTRODUCCIÓN

Desde 2003, la Argentina generó un nuevo modelo de desarrollo productivo con inclusión social. En este marco, se amplió el alcance del sistema de seguridad social y hubo importantes avances en los indicadores sociales. Junto a estos logros, todavía persisten grupos en situación de vulnerabilidad socio-económica que deben ser asistidos por políticas específicas. Entre ellos, el de los jóvenes es uno de los más representativos.

Dentro del empleo juvenil, se identifican fundamentalmente dos problemas: una alta tasa de desempleo y una inserción laboral precaria. Los jóvenes constituyen un grupo vulnerable, que se ubica en una zona límite de transición hacia la adultez. Además, la inserción laboral endeble, sobre todo a los hogares de menores ingresos, se acompaña con mayores niveles de deserción escolar. Son los jóvenes de los estratos más desfavorecidos quienes, apremiados por las necesidades económicas de sus familias, salen a buscar empleo contando con menores estudios educativos. Esto retroalimenta la situación de desventaja y dificultan el regreso a la escuela.

Si bien este fenómeno, caracterizado como crisis mundial del empleo juvenil, se verifica en todos los países del mundo, no por ello resulta menos relevante para la política pública y los criterios de equidad distributiva, sino justamente lo contrario. Dadas estas problemáticas, se hace necesaria la implementación de políticas públicas orientadas a la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, que brinden herramientas que contribuyan a los



TODAVÍA PERSISTEN GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIO-ECONÓMICA QUE DEBEN SER ASISTIDOS POR POLÍTICAS ESPECÍFICAS.

(*) 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.

procesos educativos en vistas a propiciar mejores condiciones de trabajo. En este marco nacional e internacional, el gobierno argentino creó en 2014 el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR.), extendiendo la cobertura de la seguridad social a jóvenes que deseen finalizar sus estudios con los objetivos de obtener una mejor distribución del ingreso, generar nuevas capacidades en los individuos de los sectores más vulnerables para una mayor igualdad de oportunidades y expandir la demanda agregada.

En este documento, en la primera sección se analizan las características de la situación socio-laboral de los jóvenes en el marco internacional y nacional. La segunda sección se centra en los antecedentes de las políticas públicas y programas sociales enfocados en los jóvenes, tanto las experiencias en América Latina como en Argentina. En la tercera sección, se analizan las particularidades y características del PROG.R.ES.AR.. En la cuarta sección, se describen y analizan algunos resultados de la implementación del programa. Por último, se destaca una serie de reflexiones finales.



EL GOBIERNO ARGENTINO CREÓ EN 2014 EL PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS.

2. SITUACIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS JÓVENES

2.1 EN EL MUNDO

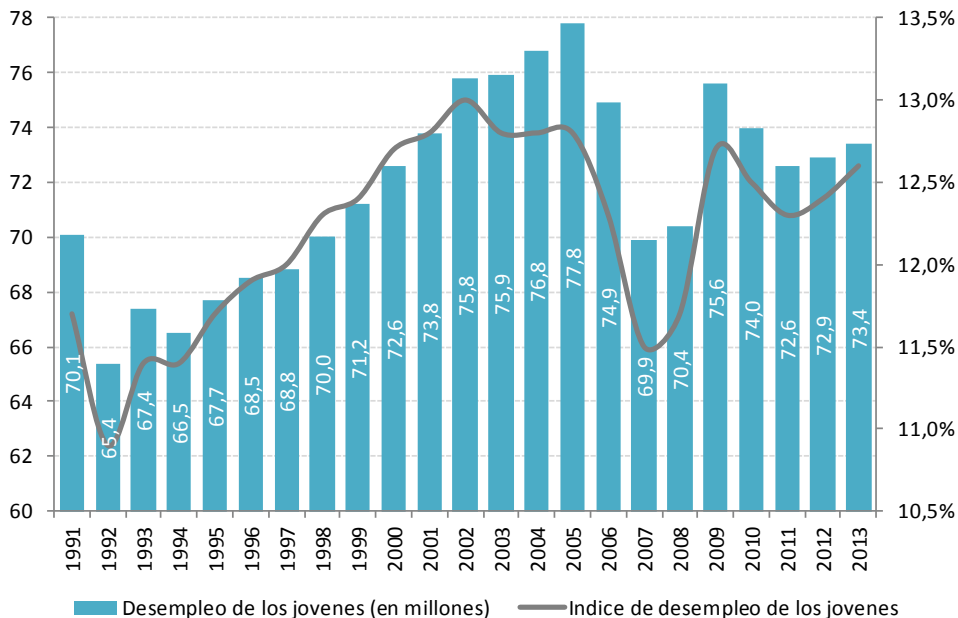
Como explican los informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el mundo enfrenta una crisis del empleo juvenil cada vez más grave. La OIT ha advertido reiteradamente sobre el riesgo de una generación de trabajadores jóvenes marcada por una mezcla peligrosa de alto desempleo, creciente inactividad y trabajo precario en los países desarrollados, y de un aumento de trabajadores pobres en el mundo en desarrollo. De esta manera, el grupo poblacional de jóvenes presenta problemas de carácter estructural en sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. En general, éstos poseen menores oportunidades de empleo que los adultos, y, en consecuencia, posibilidades inferiores para acceder a un empleo formal (OIT, 2013).

Como se observa en el siguiente gráfico, en todo el mundo, 73,4 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años estaban desempleados en 2013 (aproximadamente un 36% de los 202 millones de desempleados del mundo), lo que significó un aumento de 5% del desempleo joven con respecto al 2007, año anterior a la crisis financiera del 2008.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO DE LOS JÓVENES (EN MILLONES) Y DE LA TASA DE DESEMPLEO DE LOS JÓVENES (%), ENTRE LOS 15 Y 24 AÑOS. 1991-2013

Fuente: OIT, 2013.



EN GENERAL, LOS JÓVENES POSEEN MENORES OPORTUNIDADES DE EMPLEO QUE LOS ADULTOS, Y, EN CONSECUENCIA, POSIBILIDADES INFERIORES PARA ACCEDER A UN EMPLEO FORMAL.

La alta tasa de desempleo juvenil se explica principalmente por la concentración de “buscadores por primera vez” (entrada al mercado de trabajo) y por la mayor rotación laboral entre el empleo y el desempleo asociada a procesos de matching que se dan, en el caso de los jóvenes, con poca información (Weller, 2003). Los jóvenes entrantes al mercado de trabajo enfrentan un elevado grado de incertidumbre respecto a las características de la demanda laboral, la coherencia que tenga con ellas los conocimientos y habilidades adquiridas, las posibilidades de mejoría de calidad de empleo e ingresos etc., sobre todo para la primera inserción laboral. Estas características transforman al alto desempleo juvenil (en términos relativos con respecto a los adultos), en una situación común en todo el mundo.

De esta manera, aunque gran parte de las condiciones de la inserción laboral juvenil se debe a la situación general de los mercados de trabajo, estrechamente vinculado con la evolución macroeconómica, es necesaria la implementación de políticas públicas de apoyo a la inserción al primer empleo y para grupos desfavorecidos específicos.

2.2 EN ARGENTINA

En Argentina, tras un importante período de crecimiento económico sostenido con inclusión en la última década, las problemáticas laborales se relacionan mayormente con la posibilidad de crear empleos de mayor calidad y atender grupos poblacionales específicos entre los cuales persisten índices de desocupación elevados.

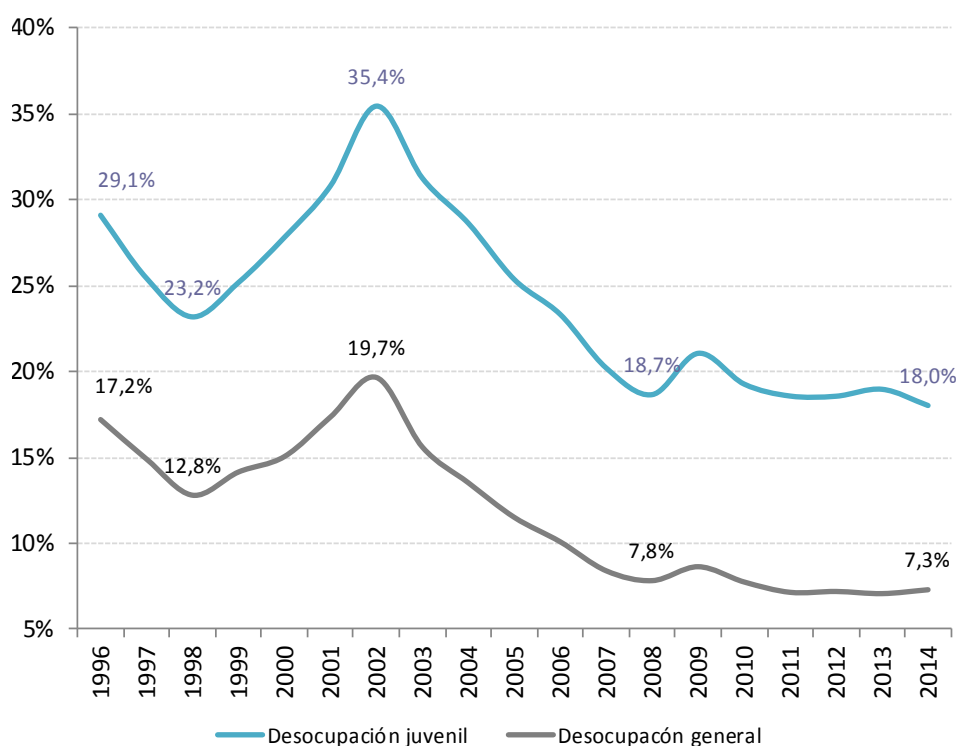
Como se observa en el gráfico 2, la tasa de desocupación de los jóvenes de entre 18 y 24 años superó el 35% durante la crisis de 2001-2002, para a partir de allí descender y estabilizarse en torno al 18% desde 2008. Estos niveles más que duplican la tasa de desocupación general, que se mantiene alrededor del 7% desde dicho año.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESOCUPACIÓN JUVENIL (DE 18 A 24 AÑOS) Y DE LA TASA GLOBAL DE DESOCUPACIÓN. 1996-2014

Promedio anual

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.



Aunque la alta tasa de desempleo juvenil afecta a todos los jóvenes, el bajo nivel educativo y bajo nivel de ingresos eleva la probabilidad de desempleo de los jóvenes, y/o la incorporación prematura y precaria de los jóvenes al mercado de trabajo. De esta manera, la temprana inserción de los jóvenes al mercado de trabajo, relacionada con mayores niveles de deserción escolar, afecta sobre todo a los hogares de menores ingresos, apremiados por las necesidades económicas de sus familias que deben salir a buscar un empleo, el cual suele ser precario, impidiéndoles volver a retomar sus estudios prontamente. De esta manera, dichos jóvenes ven condicionadas sus posibilidades futuras de obtener empleos de calidad, y por consiguiente de modificar, en la vida adulta, la situación de pobreza original.

Como observan Lépre y Schlessner (2005), en Argentina la mayor inestabilidad que experimentan los jóvenes en su inserción laboral se constata al relacionar la proporción de cesantes con menos de un mes de búsqueda con



LA TASA DE DESOCUPACIÓN DE LOS JÓVENES DE ENTRE 18 Y 24 AÑOS SUPERÓ EL 35% DURANTE LA CRISIS DE 2001-2002.

el total de los desempleados. De esta manera, se observa que el coeficiente de rotación de los jóvenes (0,05) es significativamente mayor que el de los adultos (0,02), en tanto que es en el grupo de los adolescentes donde se verifica una mayor alternancia entre los episodios de empleo y desempleo (0,10). Además, son los jóvenes menos educados los que presentan inserciones menos estables (0,07). Esto genera que los adolescentes desempleados que no asisten a la escuela constituyan un grupo especialmente vulnerable. El abandono temprano de los estudios formales se relaciona con la necesidad de completar los insuficientes ingresos familiares mediante la inserción en el mercado laboral. Pero, a su vez, la deserción escolar contribuye a generar un círculo de pobreza, debido a la dificultad de superar la barrera del empleo precario en un contexto de crecientes demandas educativas, y con ello la dificultad de superar la barrera de los empleos inestables y de bajos ingresos asociados a la situación de pobreza original.



VARIOS PAÍSES DE LA REGIÓN HAN IMPLEMENTADO MEDIDAS DESTINADAS A MEJORAR LA SITUACIÓN SOCIAL, EDUCACIONAL Y LABORAL DE LOS JÓVENES.

3. ANTECEDENTES DE POLÍTICAS PARA LOS JÓVENES

3.1 EN AMÉRICA LATINA

Varios países de la región han implementado medidas destinadas a mejorar la situación social, educacional y laboral de los jóvenes. En general, se pretende potenciar e incrementar el conjunto de herramientas para el desarrollo laboral y profesional de los jóvenes, con el objeto de actuar sobre el entorno familiar y comunitario de los titulares. Entre esas experiencias, se destacan las de Brasil y México:

En México¹, el Programa Jóvenes con Oportunidades brinda un apoyo monetario, con objeto de estimular a los becarios para que concluyan la Educación Media Superior antes de cumplir los 22 años y en menos de 4 años contados a partir de su primer registro en ese nivel ante el Programa. El becario que termina su Educación Media Superior obtiene un apoyo monetario en efectivo. En cuanto a la efectividad del programa, la OIT resalta los efectos positivos del mismo sobre la reducción del abandono escolar -especialmente para el sexo masculino-, la disminución del tiempo dedicado a actividades domésticas -fundamentalmente para las mujeres-, y la mejora en los proyectos personales de los jóvenes reflejados en la postergación del matrimonio y la fecundidad en los primeros años de unión, y en el término de estudios superiores (OIT, 2007).

En Brasil, el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (Pro Joven) se instauró en el año 2005 con objeto de incentivar la finalización de los estudios de los jóvenes en el nivel básico de educación formal, así como propiciar el aprendizaje de una determinada profesión/oficio y la realización de acciones comunitarias. En su primera fase, se dirigía a los jóvenes de 18 a 24 años, que contaran con cuatro a siete años de escolaridad y sin vínculo laboral formal, residentes en capitales. A los beneficiarios se les brindaba un curso de elevación de escolaridad, formación profesional y acción comunitaria por un período de 12 meses. A lo largo de ese período, asimismo, se ofrecía una ayuda financiera mensual. En el año 2007, el gobierno federal decidió unificar seis programas ya existentes, dando origen al Pro Joven Unificado, que implicó la extensión del universo poblacional a jóvenes de entre 15 y 29 años. En relación con la implementación

1. En México también se implementó el BECATE que consiste en un programa de becas que alienta la inserción laboral de las personas mediante el fortalecimiento de su empleabilidad, a través de la combinación de una etapa formativa de corta duración y otra de práctica laboral. El programa está dirigido a personas mayores de 16 años que se encuentren en situación de desempleo o subempleo. Si bien no está enfocado exclusivamente a la población joven, esta representa el 60% de las personas atendidas. El esquema general del programa es una capacitación de uno a tres meses, durante los cuales los beneficiarios reciben una beca que alcanza un máximo de tres salarios mínimos (Vera, 2009).

operativa del programa, se encontró una dificultad para promover la asistencia y continuidad de los jóvenes titulares a los establecimientos educacionales. Entre las causas identificadas respecto de los niveles de deserción, de acuerdo con el informe de evaluación del Pro Joven (Pro Jovem, 2007), se señala la incompatibilidad entre el desarrollo de tareas de cuidado de menores y actividades en el mercado laboral, y la concurrencia a centros de formación educativa; y, por otro lado, las dificultades presentes en el proceso de aprendizaje.

3.2 EN ARGENTINA

En Argentina, durante la década de 1990, se instauró un nuevo “consenso” -impulsado por los organismos internacionales- donde las políticas apropiadas eran promover una mayor “flexibilidad” en la relación contractual, la negociación descentralizada de salarios y condiciones laborales, y un nivel mínimo de intervención estatal, focalizado en políticas activas que redujeran el desacople entre oferta y demanda de trabajo. Así, en el diagnóstico de problemas de inserción de los jóvenes aparece como central su baja “empleabilidad” (probabilidad de acceder a un puesto de trabajo a partir de las actitudes, habilidades y calificaciones de los trabajadores) y el supuesto de que estaría originada en su bajo nivel educativo. De esta manera, cada trabajador aparece como gestor de su propia trayectoria laboral y las políticas públicas estimulan la autonomía y las oportunidades de los individuos, brindándoles medios para llevar adelante sus proyectos. En base a esta perspectiva, el gobierno argentino implementó programas de capacitación laboral que apuntaron, como por ejemplo el Proyecto Joven, a la formación de mano de obra semicalificada y a incrementar las posibilidades de inserción laboral (empleabilidad) de jóvenes (mayores de 16 años) en situación de vulnerabilidad social.

A partir de 2003, la configuración de un nuevo período de crecimiento económico sostenido con inclusión implicó evidentes mejoras en el mercado de trabajo que no resultaron ajenas a los jóvenes. Sin embargo, la realidad laboral de los jóvenes continúa siendo vulnerable, con riesgos mayores para el sub-universo de jóvenes de bajos ingresos y bajo nivel educativo (Pérez, 2011). Durante la última década se han detectado en nuestro país programas dirigidos exclusivamente a los jóvenes, tendientes en su mayoría a promover la finalización de los estudios (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa Nacional de Becas del Bicentenario, Programa Nacional de Becas Universitarias, Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios), al tiempo que también se han implementado programas masivos como el Jefas y Jefes de Hogar Desocupados o Argentina Trabaja, con importante participación de titulares jóvenes.

Los mejores antecedentes al PROG.R.ES.AR. son el plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (“FinEs”) y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT). El FinEs, implementado en octubre de 2008, originalmente estaba destinado a que terminaran la escuela aquellos que debían materias de la secundaria. A partir de 2010, se lanzó el plan FinEs II, que amplió la población objetivo a jóvenes y adultos mayores de 18 años, habilitando el acceso a la finalización de los estudios a los sectores sociales excluidos del sistema durante décadas. Por su parte, el JMMT, del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, focalizaba en la finalización de los estudios y en la orientación de los jóvenes para la búsqueda de empleo. Sin embargo, el PROG.R.ES.AR.



A PARTIR DE 2003,
LA CONFIGURACIÓN DE UN
NUEVO PERÍODO
DE CRECIMIENTO
ECONÓMICO
SOSTENIDO CON
INCLUSIÓN IMPLICÓ
EVIDENTES
MEJORAS EN EL
MERCADO DE
TRABAJO.

constituye una superación del JMMT, puesto que su diseño permite afrontar la problemática juvenil a partir de la labor conjunta de diversos organismos estatales como: a) el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, b) el Ministerio de Educación de la Nación, c) el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, d) la Administración Nacional de la Seguridad Social, y e) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.



NO SÓLO SE INCREMENTA LA COBERTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, SINO QUE, ADICIONALMENTE, SE REFUERZA EL PILAR NO (DIRECTAMENTE) CONTRIBUTIVO DEL SISTEMA, VIGORIZANDO SU SENTIDO SOLIDARIO.

4. PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS

4.1 OBJETIVOS DEL PROGRAMA

En el 2014 se crea el PROG.R.ES.AR. con el objetivo de brindar apoyo a los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, para el éxito de la reinserción o continuidad en el sistema educativo, y de las experiencias de formación y prácticas en ambientes de trabajo. Para satisfacer tales objetivos, se apunta a la generación de oportunidades de inclusión laboral y social, basadas en el acompañamiento a lo largo del proceso de desarrollo de estudios formales de individuos en situación de vulnerabilidad, cooperando a que puedan iniciar o completar cursos en los distintos niveles educativos. Específicamente, los objetivos del programa son:

- i) la capacitación y formación profesional y la orientación e intermediación laboral;
- ii) el acompañamiento personalizado de una red de tutores en el proceso de formación educativa y profesional;
- iii) el apoyo en materia de servicios de cuidado infantil -toda vez que los titulares de derecho la soliciten.

La implementación del PROG.R.ES.AR. aumenta el alcance de los derechos ya que agrega, a la protección durante la niñez y adolescencia (AUE y AUH), el primer período de adultez. La complementariedad entre este conjunto de políticas públicas da cuenta del compromiso asumido por el Estado Nacional en torno al reconocimiento de derechos sociales a grupos poblacionales de elevada vulnerabilidad. No sólo se incrementa la cobertura del sistema de seguridad social, sino que, adicionalmente, se refuerza el pilar no (directamente) contributivo del sistema, vigorizando su sentido solidario (Di Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014).

4.2 REQUISITOS Y PRESTACIÓN MONETARIA

El programa presenta una serie de requisitos formales para acceder a la prestación mensual y en el cual se establecen quienes pueden ser titulares de derecho.

REQUISITOS Y TITULARES DE DERECHO

Pueden acceder a PROG.R.ES.AR. todos los jóvenes argentinos entre 18 y 24 años inclusive, que acrediten estar inscriptos o asistan a Instituciones educativas habilitadas, siempre que, al momento de la solicitud: sean desocupados o trabajadores formales en relación de dependencia, trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo; o se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas

sociales o trabajadores del servicio doméstico; o titulares de la Prestación por Desempleo; o autónomos o monotributistas; o perciban una jubilación, pensión o sean titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH) o la Asignación Universal por Embarazo (AUE).

En todos los casos el ingreso que perciba el joven debe ser inferior o igual al valor de 3 (tres) Salarios Mínimo, Vital y Móvil. Las mismas condiciones se aplican al grupo familiar. Es decir, se considera la sumatoria de los ingresos del joven junto con los de su grupo familiar, en las situaciones que se detallan a continuación, donde sólo se considerará el ingreso del joven exclusivamente: cuando el joven no cuente con grupo familiar, o tenga hijos a su cargo y sea soltero, o se encuentre separado o divorciado, o cuando el joven y/o algún integrante de su grupo familiar desarrolle tareas dentro del marco del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley N° 26.844).

CONFIRMACIÓN DE LA SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN E INFORMACIÓN DEL COBRO

Una vez realizada la inscripción, ANSeS controla que se cumplan los requisitos en base a la información completada en el Formulario de Solicitud y la que figura en sus bases de datos. Tras la verificación de la información, ANSeS envía al joven un aviso vía correo electrónico o SMS, confirmando la inscripción a PROG.R.ES.AR. El pago de la prestación está sujeto a la acreditación de inscripción a escolaridad o curso de capacitación a través de ANSeS. El joven inscripto, que haya realizado esta acreditación, podrá consultar donde y cuando cobra en la web www.anses.gob.ar.

A partir de abril del 2015, la prestación monetaria que perciben los titulares de derecho consiste en una suma mensual que alcanza los \$900 (anteriormente dicha suma era de \$600). Sin embargo, replicando el diseño de la AUH, el dinero efectivo a recibir mensualmente corresponde al 80% del monto fijado, quedando el 20% restante sujeto a la acreditación de asistencia a la entidad educativa dos veces al año. A su vez, la acreditación de salud se debe presentar una vez al año, inscribiéndose en el Programa Sumar. El cobro de la prestación se realiza mediante tarjetas de débito, siendo depositado en cuentas gratuitas a los titulares. El programa incorpora a los jóvenes al sistema bancario y esto reduce los riesgos de desvío de dinero.

La continuidad de aquellos que califican para acceder al PROG.R.ES.AR. se halla condicionada al cumplimiento de objetivos educativos determinados y de controles sanitarios anuales. De no cumplirse con las dos instancias anuales de certificación de escolaridad o con la certificación de salud, ANSeS suspende el pago de la prestación mensual, caducando el derecho a percibir el monto retenido acumulado. Aunque la presentación fuera de término posibilita la reanudación en el pago mensual, no otorga el derecho a percibirlo de manera retroactiva.

De esta manera, PROG.R.ES.AR. busca abordar las distintas realidades de los y las jóvenes logrando que puedan continuar o retomar sus estudios ya sean primarios, secundarios, universitarios, terciarios, técnicos o de formación profesional. Para lograr esta integralidad y garantizar sus derechos, además de la asistencia monetaria, PROG.R.ES.AR. brinda asistencia para la intermediación laboral a través del Ministerio de Trabajo y para el cuidado de los hijos o niños a cargo a través del Ministerio de Desarrollo Social cuando es necesario. Además, cuenta con una red de tutores para que cada joven sea acompañado durante el proceso educativo y laboral.



A PARTIR DE ABRIL DEL 2015, LA PRESTACIÓN MONETARIA QUE PERCIBEN LOS TITULARES DE DERECHO CONSISTE EN UNA SUMA MENSUAL QUE ALCANZA LOS \$900 (ANTERIORMENTE DICHA SUMA ERA DE \$600).

4.3 RELACIÓN CON OTROS PROGRAMAS SOCIALES

La concepción por parte del estado nacional del hecho de que la educación y capacitación constituyen elementos fundamentales para el desarrollo de la sociedad, como lo explica Di Giovambattista, Gallo y Panigo (2014), se ve plasmada en la complementariedad entre el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos y:

iv) 1. El Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), y el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU). Los jóvenes inscriptos como ingresantes o renovantes en el PNBB o el PNBU deberán inscribirse en el PROG.R.ES.AR., y de cumplir con los requerimientos exigidos por ellos percibirán: a) desde el PNBB la diferencia entre los \$7.200 anuales del PROG.R.ES.AR.; y b) en diez pagos, el monto anual correspondiente al PNBU

v) 2. El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT), no presenta requerimientos en torno al nivel de ingresos del individuo o su grupo familiar, pero sí exigencias más estrictas que el PROG.R.ES.AR. en términos de categoría ocupacional (desocupados) y máximo nivel educativo alcanzado (secundario incompleto). Por lo tanto, se ha determinado que aquel sub-universo de individuos de entre 18 y 24 años, desempleados que cumplan con los requisitos formales del PROG.R.ES.AR., siendo titulares del JMMT, son absorbidos por la dicha política, mientras que quienes no califican, permanecen en el JMMT.



AL MES DE JUNIO, LA CANTIDAD DE JÓVENES EN EL PROGRAMA CRECIÓ 263% DESDE FEBRERO DEL 2014.

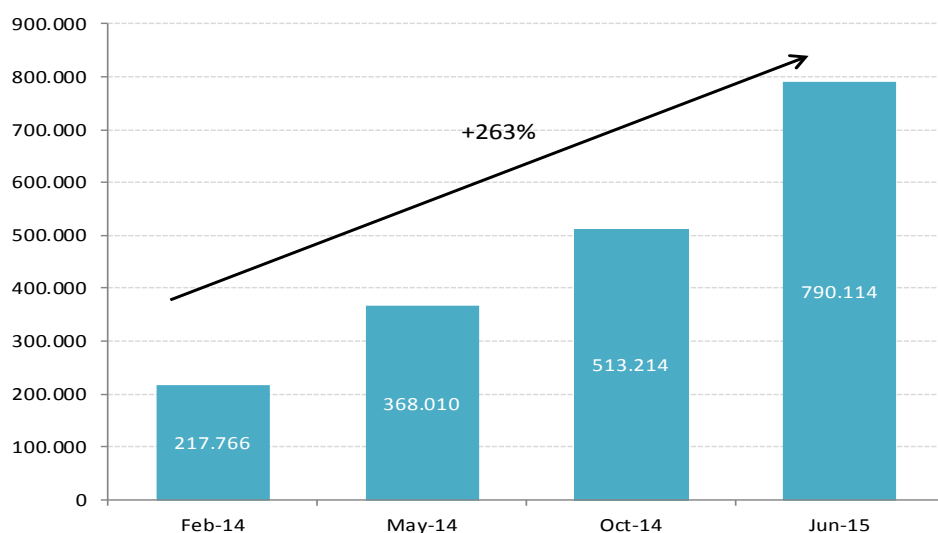
5. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRESAR

A un año y seis meses de su lanzamiento, entre los principales resultados se encuentra el haber alcanzado un universo de 790.114 titulares de derecho. Esto significa que, al mes de junio, la cantidad de jóvenes en el programa creció 263% desde febrero del 2014. Con respecto a la distribución demográfica el 28% de los jóvenes titulares (255.422) reside en la provincia de Buenos Aires, le siguen en importancia Salta con 52.718 jóvenes y Tucumán con 45.386.

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DE LOS TITULARES DE DERECHO

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.



Entre los jóvenes titulares de derecho se observa una preponderancia de las mujeres, quienes representan el 63% del total. Un 14% de ellas tienen hijos, es decir, son madres jóvenes. A su vez, el 78% de los titulares son menores de 22 años. Respecto a la situación laboral, el 28% de los titulares trabaja. Pero nada más que el 11% lo hace "en blanco".

Por otra parte, cabe destacar que 111.000 jóvenes, es decir el 14% del total de los titulares de derecho, retomó sus estudios gracias al PROG.R.ES.AR. Además, un 38% de los jóvenes titulares de derecho que en algún momento abandonó los estudios, lo hizo por problemas laborales, mientras que un 18% lo hizo por tener hijos a cargo.



EL PROBLEMA DE LA INSERCIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS JÓVENES ES UN FENÓMENO COMPLEJO Y GENERALIZADO.

6. REFLEXIONES FINALES

El problema de la inserción socio-laboral de los jóvenes es un fenómeno complejo y generalizado. Lo comprueba tanto el empeoramiento de la crisis mundial del empleo juvenil, como las políticas públicas y programas implementados en América Latina, que intentan resolver este fenómeno multidimensional que afecta principalmente a los sectores populares con menos estudios educativos. Muchos países han generado diversos programas de expansión de derechos sociales asociados a transferencias condicionadas de ingresos a los jóvenes, intentando influir en el comportamiento en el sistema educativo y elevar el piso mínimo de protección social.

En Argentina, durante la última década, la inversión en educación pasó de representar 4,1% del PIB en 2003 a 7,5% en 2013, entre otras cosas, generado por la construcción de más de 1.500 escuelas, la creación de 9 universidades nacionales y la entrega de más de 5 millones de notebooks a estudiantes de todo el país a través del programa Conectar Igualdad.

Sin embargo, aún hoy quedan jóvenes que no terminaron los estudios obligatorios, están desocupados o trabajan en condiciones de informalidad. PROG.R.ES.AR. apunta a garantizar su derecho a estudiar y a formarse para al trabajo. De ellos, los sectores de ingresos bajos, representan una población de alta vulnerabilidad social que requiere acompañamiento para su inserción y permanencia en el sistema educativo. PROG.R.ES.AR. es una herramienta de política pública que profundiza el nuevo paradigma del sistema de seguridad social en Argentina, que se inicia con la Asignación por Embarazo y continúa con la Asignación Universal por Hijo, garantizando los derechos desde la gestación hasta la primera adultez ■

BIBLIOGRAFÍA

- » Di Giovambattista, A. P., Gallo, P. y Panigo, D. (2014), "El impacto distributivo del "PROG.R.ES.AR." en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones". Publicación trimestral del CEIL CONICET. Buenos Aires.
- » Lépore, E. y D. Schlessler (2005): "Diagnóstico del empleo juvenil". Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS. Buenos Aires.
- » OIT (2007), Trabajo decente y juventud. Oficina Internacional del Trabajo, OIT. México.
- » OIT (2013), Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013. Una generación en peligro. Oficina Internacional del Trabajo, OIT. Ginebra.
- » Pérez, P. (2011), "Jóvenes, estratificación social y oportunidades laborales". Revista Laboratorio, 12(24), 134-153. Buenos Aires.
- » Pro Jovem (2007), "Relatório parcial de avaliação do ProJovem 2007". Secretaria- Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem. Brasília.
- » Vera, A. (2009), "Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina". Documento de Trabajo N°25, CIPPEC. Buenos Aires.
- » Weller, J. (2003), "La problemática inserción laboral de los y las jóvenes". División de Desarrollo Económico, CEPAL. Santiago de Chile.

LA EXPERIENCIA ARGENTINA EN POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA²⁴

1. INTRODUCCIÓN

En buena parte de los países de América Latina se registraron en las últimas décadas avances significativos en materia de política social, en un contexto de revalorización del rol del Estado en la vida económica y social. En Argentina, la política social implementada a partir de 2003 refleja dicho viraje, que impactó significativamente en la composición del sistema de protección social.

Esta nota técnica expone un sintético recorrido por las políticas de transferencias monetarias implementadas en la última década: sus características, la ampliación sin precedentes de su cobertura así como también el incremento de la inversión social a ellas destinada, con el fin de identificar su impacto e implicancias en la conformación del sistema de protección social nacional.

La conclusión principal es que el sistema de protección social atraviesa una etapa transicional, donde conviven transferencias contributivas, no contributivas y semi-contributivas, y donde el empleo se mantiene como el gran eje articulador. En esta nueva configuración, el rol de las políticas de transferencias monetarias aspira a resolver las tensiones que emergen de un mercado laboral segmentado, buscando equiparar derechos entre trabajadores registrados y no registrados en la seguridad social.

(*) 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.

24. Esta nota técnica es una versión resumida del Documento de Trabajo N° 7 de la Secretaría de Política Económica "La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década". Para mayor información sobre la conceptualización teórica y el repaso histórico del sistema de protección social remitirse al mencionado documento.

2. LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN AMÉRICA LATINA: UNA ETAPA DE REDEFINICIONES Y AMPLIACIÓN DE DERECHOS

La etapa post neoliberal que transita América Latina se caracteriza, principalmente, por la reinstalación del Estado en el centro de la vida política, social y económica en gran parte de los países del bloque.

La expansión del Estado en política social se verifica en el fuerte crecimiento de la inversión social, la reversión de procesos privatizadores llevados a cabo en las décadas anteriores mediante la re-estatización de áreas clave para la protección social y la ampliación de la cobertura en viejos y nuevos derechos sociales. Estas acciones han tenido impactos favorables en los indicadores sociales, reduciendo las tasas de pobreza e indigencia y la brecha de ingresos.

En este sentido, y siguiendo la idea presente en Cecchini et al. (2014), la región se encuentra en un proceso de modificación de sus sistemas de protección social que se resume en algunas tendencias: ampliación de la cobertura en materia de protección social, aumento en la calidad y opciones de la protección social, creciente respaldo normativo-institucional a las prestaciones y mayor coordinación entre diferentes sectores y programas de las áreas sociales.

Este esfuerzo sostenido por incrementar la cobertura de la protección social se desarrolla en el contexto de economías donde aún predomina un importante sector informal que no accede a los beneficios de la seguridad social a través de su inserción laboral. En este sentido, el desafío implica la reorganización de los sistemas de protección social para que contemplen y amplíen los derechos de los trabajadores formales, pero también de los trabajadores del sector informal y de los sectores más “típicamente” vulnerables (desempleados, discapacitados, adultos mayores sin cobertura previsional, entre otros).

En esta etapa “transicional”, se observan diferentes experiencias en las que la universalización de las políticas sociales se entremezcla con programas focalizados y políticas “semi-universalistas” de equiparación de derechos. Las intervenciones en materia social más frecuentes se desarrollaron en las siguientes áreas: transferencias monetarias a los adultos mayores; transferencias monetarias a familias con hijos; acceso a servicios de salud y protección al trabajador. En estas áreas “las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo, entre la focalización y la universalidad y entre el sujeto aportante y el receptor del beneficio se están redefiniendo” (Cecchini et al., 2014).

Dentro de los principales programas latinoamericanos de transferencias monetarias destinados a niños y adolescentes o a familias en situación de vulnerabilidad se pueden mencionar el programa Bolsa Familia (PBF) de Brasil, el Bono Juancito Pinto (BJP) y el Bono Juana Azurduy (BJA) de Bolivia y los programas Subsidio Único Familiar (SUF) e Ingreso Ético Familiar (IEF) de Chile.

Siguiendo a Arza y Chahbenderian (2014), al comparar estas iniciativas entre sí se verifica que la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), vigente en Argentina desde noviembre de 2009, es la iniciativa más significativa en términos monetarios (U\$S 77 mensuales): resulta muy superior al PBF (U\$S 15 a 18 mensuales), al BJP (Bono anual de U\$S 29 por estudiante), al BJA



LA EXPANSIÓN DEL ESTADO EN POLÍTICA SOCIAL SE VERIFICA EN EL FUERTE CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL.

(bono anual máximo de U\$S 109), al SUF (U\$S 15,6 mensuales) y al IEF (U\$S 12 mensuales). Además, la AUH cubre el 14,6% del salario mínimo vital y móvil, triplicando la incidencia de sus pares respecto a este indicador.

En términos de población cubierta, si bien la AUH está en línea con el Subsidio Único Familiar de Chile que cubre a cerca del 30% de los NNyA del país, se debe destacar que, en el caso chileno, el monto de la prestación representa sólo el 20% de la AUH.

Por otra parte, la AUH y al PBF presentan los niveles de inversión social más elevados en relación al PIB: 0,5%, mientras que las iniciativas del resto de los países siempre se mantienen en valores inferiores al 0,2%.

De esta breve comparación, surge que la AUH se posiciona en un estándar relativo superior en todos los aspectos. Más aún si se considera que la prestación es continua, es decir que no tiene un plazo de finalización, en línea con la perspectiva de derecho, mientras que en otros casos como el de Chile, este tipo de iniciativas es transitoria.



LA UNIVERSALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES SE ENTREMEZCLA CON PROGRAMAS FOCALIZADOS Y POLÍTICAS “SEMI-UNIVERSALISTAS” DE EQUIPARACIÓN DE DERECHOS.

3. LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA: HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL MÁS INCLUSIVO

Según afirma Kessler (2014), entre los investigadores que confirman un descenso de la desigualdad social en la última década, los programas de transferencias de ingresos y la ampliación de la cobertura previsional han ocupado un rol central, junto a otros tres pilares: las políticas laborales y de recomposición salarial, la creación de puestos de trabajo y la reducción del empleo no registrado.

Los lineamientos de la política social implementados en esta última década revitalizaron el debate sobre los alcances y modalidades que puede asumir el sistema de protección social y confirman la estrecha ligazón entre los modelos de desarrollo económico y las formas que adopta la protección social.

En este sentido, en un modelo económico basado en el desarrollo del mercado interno, la base del crecimiento está garantizada por el empleo y el consumo de la clase trabajadora. Es por ello que las políticas de transferencia de ingresos son al mismo tiempo política social y política económica, o sea que persiguen fundamentalmente un objetivo social ligado al reconocimiento de derechos sociales, pero en la misma medida persiguen un objetivo macroeconómico, con foco en la creación de puestos de trabajo, el fomento de la demanda agregada y el impulso al consumo²⁵.

Bajo esta premisa, fue clave en la experiencia argentina la reactivación de las instituciones ligadas al mundo del trabajo: la recuperación de la política de salario mínimo y de los acuerdos por paritarias dan cuenta de un nuevo esquema de relaciones laborales donde se ha priorizado el poder adquisitivo del salario. Así, mientras que en 2003 se homologaron 380 acuerdos y convenios colectivos de trabajo, en 2013 llegaron a 1.699. Estas cifras se ubican muy por encima del promedio de 187 negociaciones anuales registradas en la década de los 90 (Palomino et al., 2006). Además, tras dos aumentos por decreto del Poder Ejecutivo Nacional en 2003 y 2004, en agosto de ese año y tras 11 años de inactividad se constituyó nuevamente el

25. La idea que subyace es que los recursos destinados al pago de apoyos y prestaciones de bienes y servicios se trasladan con gran rapidez al consumo, dinamizando la producción y estimulando el empleo.

Consejo del Salario, que permitió que el salario mínimo aumentara paulatinamente, empujando “hacia arriba” la base de la discusión salarial, no sólo de los asalariados registrados, sino también de los no registrados y los trabajadores por cuenta propia (Kessler, 2014).

La recuperación del empleo, y particularmente del empleo de calidad²⁶, garantizó el acceso a los beneficios de la seguridad social a un número cada vez mayor de familias, reanudando el vínculo de los trabajadores con el sistema de prestaciones sociales bien-estaristas que caracterizó históricamente a la protección social en Argentina.

Sin embargo, la persistencia de un mercado de trabajo segmentado²⁷, en el que una parte de los trabajadores accede a salarios dignos, estabilidad laboral, oportunidades de avance, sindicalización y protección de la seguridad social, mientras que otro conjunto de trabajadores queda confinado a puestos de trabajo con salarios bajos, inestabilidad, sin posibilidades de sindicalización ni seguridad social, dando lugar a una clase trabajadora de “segunda calidad” (Neffa, 2008) pone en evidencia los límites del sistema de seguridad social para garantizar los derechos de todos los trabajadores²⁸.

Ante esta realidad, a lo largo de la última década los programas de transferencias de ingresos fueron adoptando diferentes características, cubriendo a poblaciones heterogéneas y, en algunos casos, logrando traspasar la clásica distinción entre políticas contributivas y no contributivas.

A continuación, se describen las principales acciones en materia de políticas de transferencias monetarias vigentes en el sistema de protección social argentino: algunas de ellas están presentes prácticamente desde sus orígenes, otras fueron transformadas y aggiornadas, y otras resultan absolutamente novedosas.

4. PROTECCIÓN SOCIAL A LA NIÑEZ

Las asignaciones familiares por hijo (AA.FF.) conforman el bloque contributivo de la protección social a la niñez y adolescencia. Son percibidas por los trabajadores asalariados del sector privado y público, por los desempleados que cobran el seguro por desempleo y, además, por los jubilados con niñas, niños o adolescentes a cargo. Los montos transferidos por este régimen están regidos por un criterio de progresividad, por el cual a las remuneraciones o haberes jubilatorios más bajos les corresponde una asignación familiar más alta.

En 2012 se realiza una importante reforma al régimen de AA.FF.²⁹: por un lado, se modifica el parámetro para calcular el valor de la prestación, que pasa del ingreso individual al ingreso total familiar y, por el otro, se alteran los tramos y topes de ingreso para acceder al cobro de estas transferencias. Esta reforma permitió la ampliación de la cobertura, ya que se incluyó en el beneficio al tramo de trabajadores cuyas remuneraciones superaban el tope para cobrar AA.FF. pero tampoco alcanzaban la deducción por hijo correspondiente al Impuesto a las Ganancias; y permitió la eliminación de la duplicación del beneficio para el mismo niño. En 2013 se adicionaron un millón de AA.FF. por esta medida.

Además de la asignación por hijo (mensual), las AA.FF. comprenden diferentes tipos de beneficios: a) remuneración bruta durante el período de licencia legal en caso de maternidad y asignación por nacimiento o por adopción; b) asignación por

26. Según datos de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica (Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo) sobre el procesamiento de INDEC de los datos del SIPA, mientras que en 1998 los puestos de trabajo registrados en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones era de 4,9 millones, para finales de 2013 esta cifra ascendía a 7,8 millones. Datos disponibles en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>.

27. Pese a los innegables avances en términos de indicadores sociales, al tercer trimestre de 2014 más de un tercio de los asalariados no realiza aportes jubilatorios (EPH-INDEC).

28. Las teorías de la segmentación del mercado de trabajo surgen como críticas al modelo neoclásico del funcionamiento del mercado de trabajo, que explica la existencia del desempleo y las diferencias salariales y de condiciones laborales como anomalías o imperfecciones dentro de un mercado que naturalmente/esencialmente tiende al equilibrio. Los segmentaristas, por el contrario, afirman que las empresas juegan un papel activo en la conformación y persistencia de los mercados segmentados, al entender a la mano de obra como un costo que es deseable minimizar. Dentro de las teorías de la segmentación se sitúan los “dualistas” tradicionales, pero también hay autores que afirman que no solo hay dos segmentos, sino muchos más, según diferentes atributos que se pueden poner bajo análisis (género, credenciales educativas, nacionalidad, edad, entre otras). Para mayor información respecto a las teorías de segmentación de los mercados de trabajo se recomienda consultar a Neffa (2008).

29. Decretos Nro. 1.667/12 y 1.668/12.

matrimonio (única vez); y c) asignación por ayuda escolar (una vez al año). Los montos de las asignaciones en caso de tratarse de hijos con discapacidad se cuadruplican.

Por otro lado, a partir de 2009 se crea una de las medidas más significativas de los últimos años, la AUH. El antecedente más cercano a esta política fue el Plan Familias por la Inclusión Social³⁰, que constaba de una transferencia de dinero hacia familias en situación de vulnerabilidad social que tuvieran hijos. Si bien mucho más acotado, este plan introdujo como novedad las condicionalidades en salud y educación para los niños y niñas de las familias receptoras del beneficio, así como el pago de una transferencia por hijo (y no una suma total por familia). En este sentido se enmarcó dentro de los típicos programas de transferencia de ingresos condicionados que caracterizaron a América Latina a comienzos del siglo XXI.

La AUH, sin embargo, significó una política realmente novedosa en el sistema de protección nacional, ya que modificó el sistema de AA.FF. vigente hasta ese momento e incorporó un subsistema solidario no contributivo, por el cual se extiende el derecho de la asignación por hijo a los trabajadores no registrados en la seguridad social, generando un cambio de paradigma en el sistema de protección social, históricamente asociado al perfil contributivo, resquebrajando, al mismo tiempo, la lógica “focalizada” de los programas sociales tradicionales.

Este derecho consiste en una prestación monetaria mensual de \$644 por hijo hasta 18 años de los cuales se percibe el 80%, mientras que el 20% se acumula todos los meses, hasta mediados del mes de marzo, cuando el saldo acumulado es pagado previa presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, en la cual se deja constancia de que al niño o adolescente se le han hecho los controles sanitarios y/o médicos, y que ha concurrido a la escuela. En el caso de los niños y niñas con discapacidad, el monto de la prestación asciende a \$2.100 y no hay límite de edad para cobrarla. Hacia 2014, los niños cubiertos por la AUH alcanzan los 3,7 millones.

En 2011 este derecho se amplió al incorporarse la Asignación Universal por Embarazo (AUE), que se otorga a las futuras madres a partir de la semana 12 de gestación. La cobertura hacia la niñez se extiende, a su vez, con un componente “impositivo”, que consiste en la posibilidad de deducir un monto determinado por hijo menor de 18 años en el impuesto a las ganancias que pagan los trabajadores de altos ingresos. Hacia 2014 se estima que los hijos deducidos por este régimen pertenecientes al Sistema Previsional Argentino ascienden a 726.262³¹.



LA AUH, SIN EMBARGO, SIGNIFICÓ UNA POLÍTICA REALMENTE NOVEDOSA EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN NACIONAL.

.....

30. El Plan Familias surge en 2005 como una reformulación del programa de transferencias monetarias Ingreso para el Desarrollo Humano, que se crea, a su vez, como el componente de transferencia de ingresos del Programa de Atención a Grupos Vulnerables. El Plan Familias se reconvierte y adapta a la nueva realidad social que prefiguraba la salida de la crisis: a esta política migraron los destinatarios del PJJHD que no accedían al mercado de trabajo (típicamente, madres con hijos), mientras que a las personas consideradas “empleables” se las incluyó en el Seguro de Capacitación y Empleo (ver apartado correspondiente).

31. Fuente: Dirección de Política Fiscal y de Ingresos.

5. MÁS Y MEJOR EDUCACIÓN

Como política de transferencias de ingresos en el sector educativo no debe dejar de mencionarse el reciente (2014) Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR.). Este programa está destinado a los jóvenes de 18 a 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo (y cuya familia cumpla con iguales requisitos) que quieran iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo (primaria, secundaria, terciario/universitario y formación profesional). Consiste en una transferencia monetaria mensual que asciende a \$600, de los cuales se retiene un 20% todos los meses contra entrega del certificado que acredite que el o la joven continúa con sus estudios y se realizó los controles de salud, verificando un mecanismo similar de pago al de la AUH.

El PROG.R.ES.AR. se incorpora como un nuevo derecho que amplía el ciclo de transferencias monetarias no contributivas que se inicia con la Asignación por Embarazo y continúa con la AUH. Cabe desatacar que actualmente 569.604 jóvenes son titulares de este derecho.

Además, todos los jóvenes que no cumplan con los requisitos del PROG.R.ES.AR., ya sea porque se encuentran fuera del rango etario o porque perciben un ingreso superior al salario mínimo vital y móvil, y que se encuentren cursando una carrera vinculada a las ciencias aplicadas, básicas o naturales en una universidad pública nacional podrán aplicar para la obtención de una ayuda económica en el marco del Programa Nacional de Becas Bicentenario.



COMO POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN EL SECTOR EDUCATIVO NO DEBE DEJAR DE MENCIONARSE EL RECIENTE PROG.R.ES.AR..

32. El Plan "Manos a la Obra" otorga subsidios para la compra de insumos y equipamientos productivos.

33. El Monotributo Social nace como política de Estado a partir de fines de 2003 con el fin de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de las personas en condición de vulnerabilidad social que realicen actividades productivas, comerciales y de servicios como trabajadores independientes o bajo la forma de cooperativas de trabajo. A través de esta categoría tributaria se exime de ingresar el componente impositivo y previsional por veinticuatro meses. Así, los adherentes abonarán mensualmente solo el componente de obra social, pero con una reducción del 50% subsidiada por el Estado. Asimismo, a través de esta categoría el trabajador podrá brindar cobertura de salud a su familia, realizando mensualmente por cada uno de ellos el pago del 50% del importe correspondiente (Calero, 2012).

34. Para un mayor detalle sobre las personas cubiertas por estas iniciativas ver Roca et al. (2012: 134).

6. COOPERATIVISMO

En la última década, se le dio impulso al desarrollo de la economía social con programas de microcréditos y facilidades para la formación de cooperativas y emprendimientos comunitarios. La línea de acción pionera en este sentido fue el Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local "Manos a la Obra"³², que se inicia en 2003.

En 2009, se lanza el Programa de Inversión Social con Trabajo (PRIST), conocido como "Argentina Trabaja", con el objetivo de generar puestos de trabajo a través de la formación de cooperativas orientadas a la ejecución de obras de infraestructura social.

Esta iniciativa consiste en una transferencia monetaria fija por mes, que alcanza un incentivo básico de \$1.200, al que se suman –en el caso de corresponder– adicionales por presentismo (\$600) y por productividad (\$800). Además, en 2013, e inaugurando una nueva etapa del programa "Argentina Trabaja", se implementa el programa "Ellas Hacen". Esta iniciativa tiene las mismas características que el "Argentina Trabaja", pero está destinado exclusivamente a mujeres, con prioridad para aquellas que atraviesan una situación de mayor vulnerabilidad, como madres con tres o más hijos, con hijos con discapacidad o mujeres víctimas de violencia de género.

En 2014, ambos programas lograron la inclusión de 203.877 cooperativistas. Es importante resaltar que estas iniciativas resultan compatibles con otras líneas de política social, como la AUH (ver apartado de "Protección social a la niñez"), el PROG.R.ES.AR y el Monotributo Social³³, lo que brinda de cierta idea de "sistema de prestaciones" a este conjunto de políticas no contributivas.

7. SELECCIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA EN EL ÁREA TRABAJO

Las políticas del área Trabajo se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que nuclea numerosos programas con características específicas según la población a la que pretenden cubrir³⁴. Una característica común a todos ellos es que privilegian la capacitación laboral y la inclusión en el mundo del empleo de sus destinatarios. A continuación se describen brevemente los tres programas que resultan más significativos, ya sea por los destinatarios que lograron alcanzar como por el rol que ocuparon en determinados momentos.

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) surge con el fin de brindar apoyo en la búsqueda de empleo a los trabajadores desocupados migrados del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Consiste en un esquema integrado de prestaciones no contributivas por desempleo para apoyar a las personas en la búsqueda activa de un empleo adecuado, en la actualización de sus competencias laborales y en la inserción en empleos de calidad.

Este esquema implica una prestación monetaria básica mensual con incentivos por participación en las diferentes acciones y el reconocimiento de antigüedad computable para el otorgamiento de la jubilación. El monto de la prestación asciende a \$225, a los que se suman incentivos por finalización de diferentes actividades (búsqueda de empleo, finalización de estudios, participación en empresas, etc.). La duración máxima de esta prestación es de dos años, y hacia 2014 la cantidad de participantes del programa ascendía a cerca de 135 mil.

Por otra parte, y dada la tasa de desocupación, relativamente más alta entre la población joven, se crea en 2008 el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Los destinatarios de la política son aquellos jóvenes entre 18 y 24 años de edad que estén desocupados y no hayan culminado sus estudios primarios o secundarios. El programa desarrolla acciones que posibiliten a los jóvenes construir un perfil profesional acorde con las áreas en las que deseen desarrollarse, finalizar los estudios primarios y/o secundarios, realizar prácticas laborales y cursos de orientación al mundo del trabajo y/o desarrollar una actividad productiva de manera independiente.

En la actualidad, el programa se implementa de manera coordinada con el PROG.R.ES.AR; de hecho, la prestación asciende en la actualidad a \$600, equiparándose así con el mencionado programa.

El Programa de Recuperación Productiva (REPRO) se propone conservar las fuentes de trabajo en empresas que se encuentran en un momento de crisis. Para ello, brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES. Para acceder a este beneficio las empresas deben acreditar una situación de crisis, indicar las acciones que piensan desarrollar para su recuperación y comprometerse a no despedir personal³⁵.

Este programa resultó muy exitoso para paliar las consecuencias sobre el mercado de trabajo asociadas a la crisis financiera internacional de 2009 cuando el programa sextuplicó la cantidad de destinatarios, alcanzando a 136 mil trabajadores. El objetivo fundamental del Estado en este período fue, mediante este tipo de acciones contracíclicas, colaborar con las empresas para que mantengan los puestos de trabajo, no despidan empleados y puedan conservar los niveles de producción. El monto de la prestación es de \$2.000 y la duración es de 12 meses, con posibilidad de extenderse ante circunstancias especiales debidamente fundadas y acreditadas.

En el ámbito de las prestaciones contributivas, se debe mencionar la existencia del Seguro por Desempleo, que comprende una prestación económica, una prestación médico asistencial, el pago de asignaciones familiares y el cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales. El monto del beneficio es el equivalente al 50% de la mejor remuneración en los seis



EL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA SE PROPONE CONSERVAR LAS FUENTES DE TRABAJO EN EMPRESAS QUE SE ENCUENTRAN EN UN MOMENTO DE CRISIS

35. Además, deben acreditar sus inscripciones, la situación de sus trabajadores dependientes, así como su flujo económico y financiero, presentando sus balances contables y demás documentación.

meses anteriores al despido, y no puede ser inferior a los \$250 ni superior a \$400. La recepción de esta prestación dura un año como máximo, a lo largo del cual el monto recibido se va reduciendo progresivamente cada mes.

En 2014 se introdujo la posibilidad de articular esta prestación con otros programas y acciones de empleo y de formación profesional³⁶ del MTESS. De esta forma los participantes de este seguro podrán acceder a servicios de asesoramiento y asistencia en la búsqueda de empleo, certificación de estudios formales obligatorios, talleres de orientación y formación laboral, y acciones de entrenamiento laboral, entre otros³⁷.

Sin perjuicio de ello, la reciente modificación pareciera no alcanzar. En nuestro país, el seguro por desempleo no cumple un papel destacado dentro del sistema de protección social: la falta de actualización de sus montos, así como la baja cantidad de destinatarios³⁸ son una prueba de ello. Una de las posibles causas de la no promoción de esta política puede estar relacionada con los lineamientos generales en materia de política de empleo por parte de la actual gestión, que se inclinan en mayor medida por las denominadas "políticas activas". En este sentido, tal vez sea el momento de repensar esta política integralmente y transformarla en un instrumento con mayor presencia en el sistema de protección social, combinado con alguna variante reformulada para el caso de los trabajadores desocupados que provienen del sector informal.

8. PROTECCIÓN SOCIAL PARA ADULTOS MAYORES

En materia previsional los avances fueron notables, tanto en términos cualitativos -con la recomposición de los haberes, la institucionalización de los mecanismos de actualización de los montos y la nacionalización del sistema-, como cuantitativos, a través de una extensión de la cobertura sin precedentes.

En cuanto al primer tipo de avance, en una primera etapa se impulsó una redistribución de ingresos de los jubilados en favor de aquellos que cobraban los haberes mínimos, medida concretada a través del otorgamiento de sumas fijas, aumentos diferenciales y subsidios varios. Los incrementos se aplicaron una o dos veces al año, en general por decreto, hasta que en 2008 se sanciona la Ley de Movilidad Jubilatoria³⁹, que quitó discrecionalidad al sistema y revitalizó el haber jubilatorio mediante la actualización automática del monto de la prestación dos veces al año.

Por otra parte, las medidas para la ampliación de la cobertura tuvieron su aparición ya a partir de 2005, mediante la implementación del Plan de Inclusión Previsional⁴⁰, que permitió el acceso a un haber jubilatorio a toda persona en edad de jubilarse, pero que no cumplía con el requisito de 30 años de aportes acumulados. Además, se brindaba la posibilidad de una jubilación anticipada a las personas que cumplieran los años de aportes requeridos, faltándoles cinco años para la edad mínima jubilatoria⁴¹.

La moratoria previsional tuvo un impacto extraordinario, incluyendo a 2,8 millones de adultos mayores al sistema previsional, muchos de los cuales habían sufrido las consecuencias de las políticas neoliberales (imposibilidad de realizar aportes por tener empleos informales, incremento de la desocupación,



EN MATERIA PREVISIONAL LOS AVANCES FUERON NOTABLES.

36. Resolución 1.035/2014 de la Secretaría de Empleo del MTESS.

37. Los ingresantes a talleres de orientación laboral, búsqueda de empleo y cursos de formación reciben \$450, los participantes de certificación de estudios formales que permanezcan por lo menos 6 meses en el programa percibirán al concluir el ciclo un único pago de \$2.000. Las ayudas económicas para entrenamiento laboral se adecuan a la Resolución Nro. 708/10 del MTESS.

38. En 2014 la cantidad de beneficiarios se estima en más de 84 mil, mientras que en el contexto de la crisis internacional de 2009, el seguro por desempleo cubrió a cerca 140 mil trabajadores desocupados.

39. La Ley Nro. 26.417 de Movilidad Jubilatoria establece dos incrementos anuales en los meses de marzo y septiembre y su cálculo se basa en la evolución de los ingresos tributarios previsionales y de los salarios.

40. Comúnmente conocido como "Moratoria Previsional", se puso en marcha con la sanción de la ley Nro. 25.995 y complementada con la Ley Nro. 24.476 (Decreto PEN Nro. 1454/05) (Observatorio de la Seguridad Social, 2010).

41. El monto del haber equivalía al 50% del correspondiente al beneficio de jubilación al que tendrá derecho al cumplir la edad requerida, no pudiendo ser inferior al haber mínimo.

así como los cambios paramétricos que implicaron un incremento de la edad jubilatoria y de los años de aportes). Pero también tuvo valor como reivindicación de género ya que fueron las mujeres (sobre todo las de los sectores más postergados) las que se beneficiaron en mayor parte con la medida⁴².

En 2008 se sanciona una ley sustantiva⁴³ y de gran transformación para el sistema previsional: la unificación del sistema previsional a través de la recuperación por parte de la ANSES de los fondos del régimen privado de capitalización individual. La vuelta al régimen de reparto, público y solidario tuvo un gran valor en términos económicos, políticos y simbólicos, dada la importancia que implica la recuperación por parte del Estado de un área privatizada de la seguridad social.

Con estas medidas la cobertura previsional alcanzó su máximo nivel histórico y uno de los más altos de Latinoamérica. La proporción de personas mayores de 65 años que percibe una prestación previsional aumentó 20,6 p.p. entre 2004 (año previo al PIP) y 2013: de 68,6% a más del 90%.

Vale mencionar que la última medida tendiente a continuar con la lógica inclusiva de la previsión social argentina se propone alcanzar el 100% de la cobertura. El Plan de Inclusión Previsional puesto en marcha en 2014 consiste en una moratoria que generará cerca de 500.000 nuevos jubilados, dando prioridad a aquellos con mayores niveles de vulnerabilidad social⁴⁴.

A su vez, para completar el sistema de protección social destinado a adultos mayores, se contempla que aquellas personas mayores de 70 años que no cumplan los requisitos para jubilarse y se encuentren en situación de vulnerabilidad social tienen derecho al cobro de una pensión no contributiva (PNC).

9. LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DESDE 2003

Las PNC están especialmente dirigidas a poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad que no cuentan con apoyo económico. Entre las que más se incrementaron en la última década se destacan las pensiones por invalidez y las de madres de 7 hijos o más. Además, los titulares de derecho de estas pensiones acceden a la cobertura de salud a través del programa "Incluir Salud"⁴⁵.

Es importante señalar el cambio en el mecanismo de asignación de las pensiones: mientras que antes de 2003 el acceso a las PNC estaba sujeto a la baja de un/a titular del derecho, a partir de ese año, se modifica este criterio de cupos por otro basado en la perspectiva de derechos para aquellos que cumplan los requisitos. Así, se ha registrado un notable aumento de los destinatarios como resultado de una política explícitamente orientada a incrementar su cobertura y aumentar el monto de las mismas, dado que también son alcanzadas por el mecanismo de actualización de montos que rige para las jubilaciones.

Asimismo, se ha logrado reducir la incidencia de las pensiones graciabiles - otorgadas en forma discrecional- en favor de las asistenciales. Mientras que en 2003 las pensiones graciabiles representaban el 42% y las asistenciales el 53% del total de las pensiones no contributivas, hacia 2012 esos porcentajes cambian a 8% y 90%, respectivamente. Las pensiones asistenciales se clasifi-



SE HA LOGRADO REDUCIR LA INCIDENCIA DE LAS PENSIONES GRACIABLES EN FAVOR DE LAS ASISTENCIALES.

42. El 73% de las beneficiadas por la medida son mujeres. La expresión extra-oficial "jubilación de amas de casa" ilustra este aspecto del impacto de género de la moratoria, que brindó la posibilidad de tener una jubilación (con lo que ello implica en términos de lograr cierta independencia económica) a mujeres que nunca habían realizado aportes por haberse dedicado al trabajo dentro del hogar.

43. Ley Nro. 26.425 de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). A su vez, se crea un Fondo de Garantía de Sustentabilidad con la finalidad de administrar los recursos transferidos en especie (bonos, acciones, títulos de deuda) y financiar distintas inversiones y políticas de Estado.

44. Una novedad con respecto a la moratoria anterior es que el valor de la cuota se actualiza por la movilidad jubilatoria.

45. Ex Programa Federal de Salud (PROFE).

can en: pensiones por discapacidad, para madres de 7 o más hijos, y para adultos mayores, y pasaron de poco menos de 340.000 en 2003 a 1.543.781 en 2014.

Es importante reforzar la idea de que las PNC fueron una herramienta de política social muy utilizada en esta última década, que permitieron sortear las dificultades de un sistema de protección social basado en el empleo como mecanismo de obtención de derechos, luego de años de destrucción sistemática del empleo registrado y, por lo tanto, de los derechos sociales asociados a éste.

10. EVOLUCIÓN DE LOS DESTINATARIOS DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Las nuevas políticas de protección social muestran un nuevo escenario en cuanto a la variedad de iniciativas involucradas y a la cantidad de personas que accedieron a derechos. Las personas cubiertas por los principales programas de transferencias de ingresos registran un vital crecimiento: mientras que en 2005 alcanzaban a 10,0 millones, en 2014 ascienden a 16,6 millones (+66%).

Este crecimiento está asociado fundamentalmente a la inclusión social vía moratoria previsional y a la implementación de la AUH, iniciativas que establecieron un nuevo umbral en las políticas de transferencias monetarias.

El dinamismo de las PNC también aportó nuevos titulares de derecho (más de un millón, respecto a 2005), y los programas del MTESS junto con las iniciativas Argentina Trabaja y Ellas Hacen sumaron nuevos destinatarios, aunque en menor medida. En 2014, la implementación del PROG.R.ES.AR vuelve a incrementar el número de personas cubiertas por programas de transferencias monetarias.

Es importante aclarar que, con respecto a la evolución de las AA.FF., si bien se observa un retroceso hasta 2012, el impacto de la reforma del sistema implementada ese mismo año no sólo permitió detener la merma en las mismas, sino que logró retrotraer la cobertura a los niveles de 2005. De esta forma, en 2014 las niñas, niños y adolescentes cubiertos ascienden a 4,1 millones.



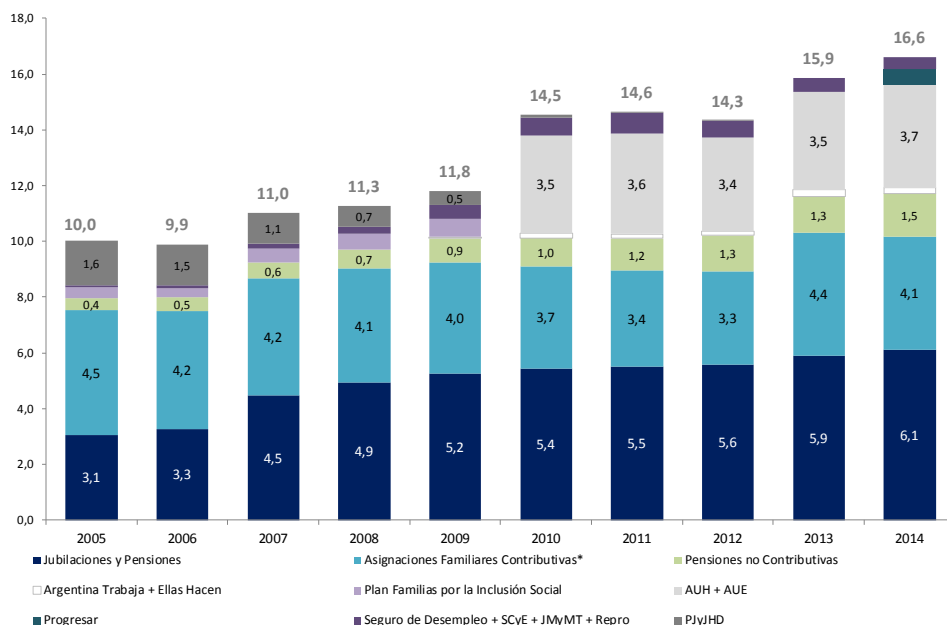
LAS PERSONAS CUBIERTAS POR LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS REGISTRAN UN VITAL CRECIMIENTO: MIENTRAS QUE EN 2005 ALCANZABAN A 10,0 MILLONES, EN 2014 ASCIENDEN A 16,6 MILLONES (+66%).

GRÁFICO 1

DESTINATARIOS DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS POR PROGRAMA, 2005-2014

En millones de personas

Fuente: Dirección de Política Fiscal y de Ingresos en base a MDS, MTEySS y ANSES.



Nota: Las asignaciones familiares corresponden a asignaciones por hijo.

Al considerar la cantidad de personas cubiertas por los mencionados programas sociales, teniendo en cuenta su forma de financiamiento (Gráfico 4.2) se observa que el histórico patrón contributivo de las políticas de transferencia que estructuraba el sistema de protección social relega posiciones frente a la irrupción de políticas de transferencias no contributivas o semi-contributivas (moratoria previsional). Hacia 2005 el único programa de transferencias monetarias no contributivo relevante en términos de cobertura de personas era el PJJHD con 1,6 millones y en un segundo lugar las PNC con 0,4 millones.

En los años posteriores esta matriz se va complejizando en cuanto a la oferta de programas, tratando de identificar nuevos colectivos hacia el interior de la población en situación de vulnerabilidad: hijos de trabajadores informales (AUH y AUE), jóvenes desocupados o que trabajan informalmente (Más y Mejor Trabajo, PROG.R.ES.AR), personas con trayectorias laborales frágiles (SCE), adultos mayores que cumplan con los requisitos de edad jubilatoria pero no cuenten con los años de aportes estipulados (moratoria previsional), trabajadores de empresas en situación de crisis (REPRO), trabajadores que deseen incorporarse al trabajo registrado en asociación cooperativa (Ingreso Social con Trabajo y Ellas Hacen). A su vez, permanecieron los tradicionales programas como Jubilaciones y Pensiones (contributivas), AA.FF. (contributivas), PNC y el Seguro por Desempleo (contributivo).

La estructura de las personas cubiertas en función de su patrón de contribución muestra que, mientras que en 2005 el 75% de los programas de transferencias monetarias correspondían a iniciativas contributivas, en 2014 este valor



HACIA 2005 EL ÚNICO PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONTRIBUTIVO RELEVANTE EN TÉRMINOS DE COBERTURA DE PERSONAS ERA EL PJJHD.

se reduce a 44% en tanto que la incidencia de los programas no contributivos cuenta con 39% y los semi-contributivos con 18%.

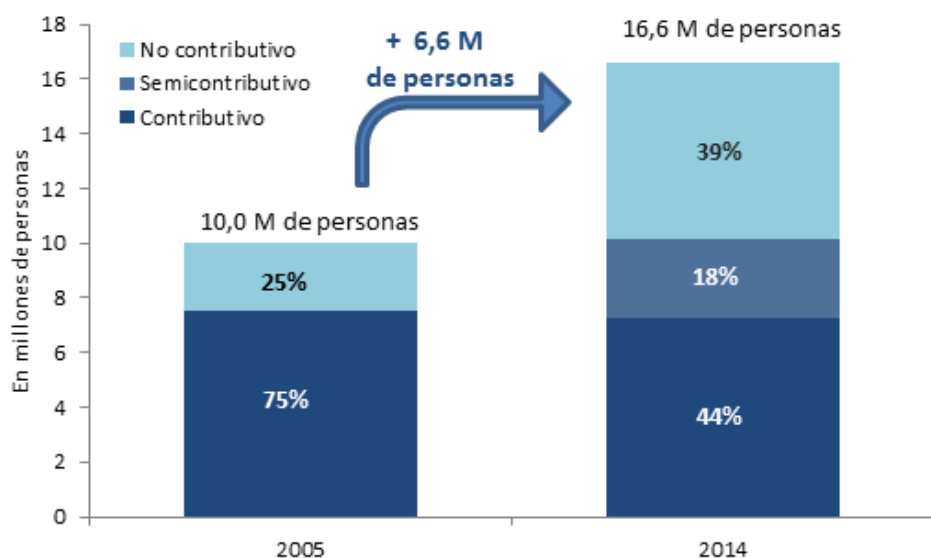
Si bien se observa una caída en la participación de las políticas contributivas “puras” esto no necesariamente debe advertirse como un aspecto negativo, sino que responde al cambio en el esquema de protección social que busca resolver las inequidades existentes entre trabajadores registrados y no registrados, incluyendo a un mayor número de familias. De esta forma, el nuevo esquema aporta 6,6 millones personas, de modo que se amplía el universo y se suma una nueva categoría de contribución “semi-contributiva” cuyo componente principal es la moratoria previsional.

Este cambio de enfoque en el sistema busca dar respuesta a la realidad del mundo del trabajo a la cual no pueden ser ajenos los sistemas de protección social. El binomio de “contributivo”-“no contributivo” resultaba insuficiente para albergar las diferentes situaciones, dadas las características que prevalecen en el mercado de trabajo.

GRÁFICO 2
DESTINATARIOS DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE ACUERDO A SU PATRÓN DE CONTRIBUCIÓN, 2005 Y 2014

En % y en millones de personas

Fuente: Dirección de Política Fiscal y de Ingresos en base a MDS, MTEySS y ANSES.



EL BINOMIO DE “CONTRIBUTIVO” – “NO CONTRIBUTIVO” RESULTABA INSUFICIENTE PARA ALBERGAR LAS DIFERENTES SITUACIONES, DADAS LAS CARACTERÍSTICAS QUE PREVALECE EN LOS MERCADOS DE TRABAJO SEGMENTADOS.

11. INVERSIÓN EN POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

La inversión social nacional experimentó un significativo avance durante la última década. En 2002 se ubica en 7,6% del PIB y, posteriormente, crece en forma sostenida hasta alcanzar el 14,8% (+95,1%). Dentro de este universo, los programas de transferencias monetarias representan un segmento muy importante, cercano al 65% durante el último año y registran un crecimiento de 83,4%. En el período bajo estudio las erogaciones de estos programas se incrementan de 5,1% del PIB en 2002 a 9,3% en 2014.

Tanto la Inversión social nacional como la inversión en políticas de transferencias monetarias muestran una dinámica de crecimiento más acelerada a partir de 2007, cuando se registra el pleno impacto del Plan de Inclusión Previsional. Posteriormente, en 2009, se presenta otro gran avance debido al impacto de la Movilidad Jubilatoria y la incorporación de la AUH y del Plan Argentina Trabaja.



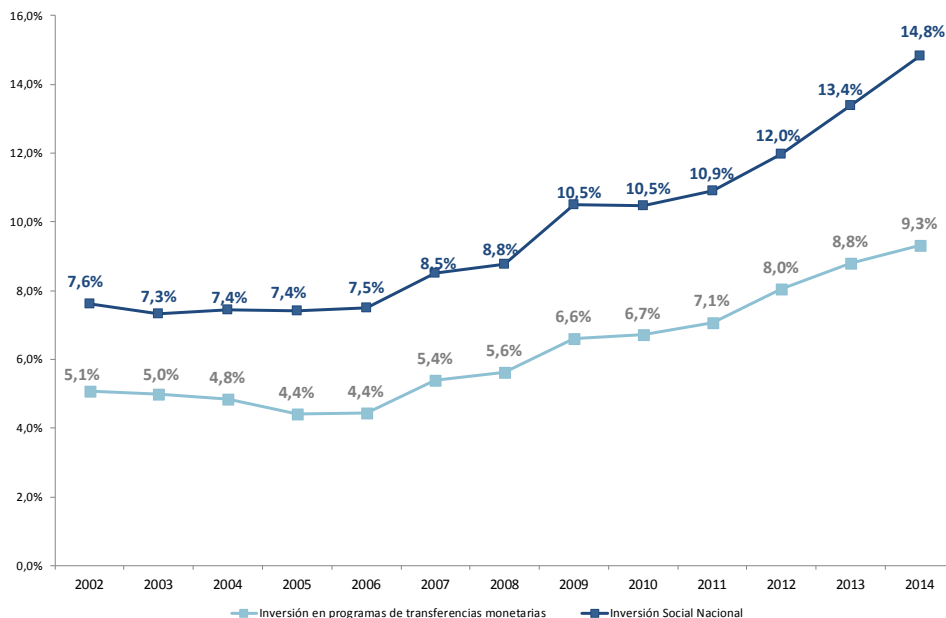
LA INVERSIÓN SOCIAL NACIONAL EXPERIMENTÓ UN SIGNIFICATIVO AVANCE DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA.

GRÁFICO 3

INVERSIÓN SOCIAL NACIONAL E INVERSIÓN EN POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS 2002-2014

En % del PIB

Fuente: Dirección de Política Fiscal y de Ingresos en base a SIDIF y ANSES.



Notas:

1. A los efectos de homogeneizar la serie, se descuentan las transferencias automáticas para el período 2002-2009.

2. Para los años 2002-2009 el gasto de AA.FF de los activos corresponde a información de ANSES, mientras que para 2010-2013 corresponde al Sistema de Integrado de formación Financiera.

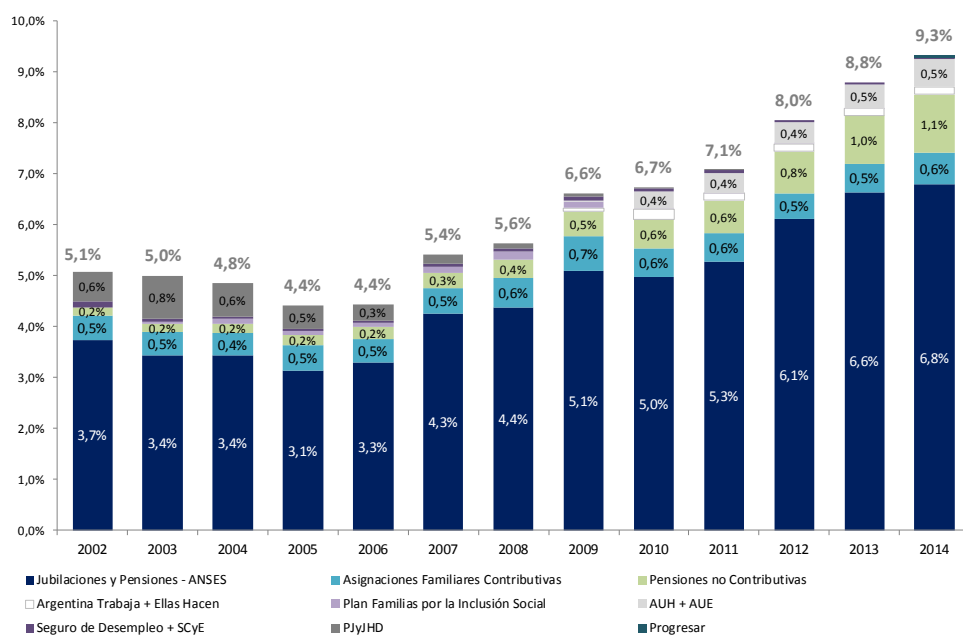
La inversión en programas de transferencias monetarias⁴⁶ (Gráfico 5.2) registra en 2014 el máximo nivel de la serie (9,3%). Esto refleja, en primer lugar, el incremento en la cobertura y el dinamismo en el monto de las prestaciones, dada la actualización tanto de las jubilaciones y pensiones, como de la AUH y las AA.FF.

Se desataca el crecimiento del gasto en Jubilaciones y Pensiones (+3,0 p.p.), el correspondiente a PNC (+1,0pp) y el de las AAFF (+0,2pp)⁴⁷. Asimismo, la incorporación de la AUH aporta desde 2010⁴⁸ aproximadamente 0,4% del PIB, proporción que se emparenta con el monto de las AA.FF. En cambio, el PJJHD y el Plan Familias por la Inclusión Social pierden incidencia debido a su finalización, mientras que los programas del MTESS participan, aunque con menor relevancia.

GRÁFICO 4 INVERSIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS 2002-2014

En % del PIB

Fuente: Dirección de Política Fiscal y de Ingresos en base a SIDIF y ANSES.



Notas:

1. Para el gasto de las AA.FF. de los activos, se considera el dato de ANSES para los años 2002-2009, mientras que para 2010-2013 corresponde al Sistema de Integrado de Información Financiera.

2. Las asignaciones familiares corresponden al total de las asignaciones, no sólo a las asignaciones por hijo.



SE DESATACA EL
CRECIMIENTO
DEL GASTO EN
JUBILACIONES Y
PENSIONES.

46. Los programas Jóvenes con más y Mejor Trabajo, y REPRO, si bien tienen una asignación presupuestaria, no se pueden discriminar.

47. Debe advertirse que está ausente en este análisis el impacto de la deducción por hijo del Impuesto a las Ganancias.

48. La AUH se implementa en octubre de 2009, pero su mayor impacto se produce a partir de 2010.

12. REFLEXIONES FINALES

En la última década los programas de transferencias monetarias modificaron la estructura tradicional del sistema de protección argentino, históricamente vinculado a prestaciones de carácter netamente contributivo.

Si bien existía la experiencia de programas de transferencias masivos –el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados había alcanzado a más de 2 millones de destinatarios en su momento de mayor expansión– el quiebre decisivo lo produjo la AUH en 2009, tanto por su alcance como por sus objetivos y características. La AUH no se propone únicamente brindar una ayuda económica para las familias en situación de vulnerabilidad social, sino que busca equiparar los derechos de los hijos de los trabajadores informales y desocupados con los de los trabajadores que cuentan con una inserción laboral plena. Se observa de esta forma, que el eje en el cual se asienta esta política social continúa siendo la inserción laboral. Sin embargo, la innovación radica en reconocer la persistencia de un sector no menor de trabajadores informales cuyas familias se encuentran por fuera de cualquier red de protección social, a las que se debe integrar. De esta manera, se mantiene el vínculo de la política social con el mundo del trabajo, aunque contemplando ahora inserciones laborales precarias, que no habían sido contenidas en el sistema de protección social hasta ese momento. Las moratorias previsionales, consideradas en este análisis como políticas semi-contributivas, también se plantearon como una manera de integrar a sectores que no habían podido completar sus aportes jubilatorios, en una sociedad donde la informalidad laboral se muestra persistente.

Otro aspecto importante a considerar de las políticas recientes de transferencias monetarias es la no restricción en términos de cupos: se han prácticamente universalizado las asignaciones familiares para los niños, niñas y adolescentes (ya sea por medio de la AUH, las asignaciones familiares contributivas o vía deducción en el impuesto a las ganancias), y lo mismo sucedió con las prestaciones a la vejez (a través de jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas). En este mismo sentido, tampoco tienen un plazo de duración tras el cual “se dan de baja”. Estas características las acercan más a la idea de un “derecho” al que se accede, que un “plan social” que se recibe. Incluso pierde fuerza la condición por la que ser destinatario de un programa imposibilita el acceso a otras políticas sociales: actualmente existe la posibilidad de acceder a prestaciones en forma simultánea. Este es el caso, por ejemplo, de los destinatarios del programa Argentina Trabaja, que pueden inscribirse al Monotributo Social (y cuentan, de esta manera, con aportes jubilatorios y cobertura de obra social), al PROG.R.ES.AR (si tienen entre 18 y 24 años y desean completar sus estudios primarios o secundarios), y sus hijos pueden acceder a la AUH. El acceso a las prestaciones se articula bajo la idea de “complementariedad” y de acceso a diferentes derechos (trabajo, educación, salud, previsión social, asignación para la niñez) y no actúa como una superposición indiscriminada de planes, sino que cada iniciativa cubre un riesgo específico. Está presente también la mirada del ciclo de vida de las personas.

También es pertinente señalar que el nuevo régimen de protección social no fue ideado ex ante, planificado idealmente, sino que fue respondiendo a



EN LA ÚLTIMA DÉCADA LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS MODIFICARON LA ESTRUCTURA TRADICIONAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN ARGENTINO, HISTÓRICAMENTE VINCULADO A PRESTACIONES DE CARÁCTER NETAMENTE CONTRIBUTIVO.

las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad. Este aspecto está impregnado en algunas falencias de los programas que se ha intentado subsanar en forma transitoria. En este sentido, resulta indispensable avanzar en la sanción de leyes que le otorguen un mayor estándar jurídico a estas iniciativas, lo que reforzaría la idea de derecho y dotaría de mayor garantía a políticas que ya cuentan con un alto grado de legitimidad entre la población. Adicionalmente, es fundamental fijar mecanismos pertinentes de actualización de los montos de las prestaciones, teniendo como exitoso antecedente a la Ley de Movilidad Jubilatoria.

Un desafío a futuro consiste en que el sistema de protección social responda a los cambios producidos en las dinámicas familiares, particularmente aquellos asociados al ingreso de la mujer al mercado de trabajo y a la consecuente reorganización intrafamiliar con respecto al cuidado de los niños y adultos mayores⁴⁹. Tanto la ampliación de la oferta de jardines públicos (maternales y de infantes) como de escuelas públicas con jornada escolar extendida son políticas que deben estar presentes en la agenda inmediata de la protección social argentina⁵⁰.

En definitiva, puede considerarse a esta etapa como “transicional”: de transición hacia un sistema de protección de otro estilo, en proceso, aún no definido por completo, en el que se combinan transferencias contributivas, no contributivas y semi-contributivas, y donde el empleo permanece como el gran articulador y la puerta de ingreso a la protección social, pero contemplando la existencia de un mercado de trabajo segmentado. Se mantiene aún el desafío de seguir ampliando los derechos de los trabajadores más desprotegidos mientras se busca garantizar su inserción laboral plena ■



UN DESAFÍO
A FUTURO
CONSISTE EN
QUE EL SISTEMA
DE PROTECCIÓN
SOCIAL RESPONDA
A LOS CAMBIOS
PRODUCIDOS EN
LAS DINÁMICAS
FAMILIARES.

49. La escasa oferta de servicios públicos de cuidado recae fundamentalmente en las mujeres, generando déficit de autonomía económica, disparidades laborales entre géneros en términos de selección y salarios, lo cual trae aparejado una mayor tasa de informalidad en este grupo.

50. Al respecto, se destaca la recientemente sanción de la obligatoriedad de la sala de 4 años que universalizará estos servicios educativos en los ámbitos provinciales y de la CABA.

BIBLIOGRAFÍA

- » Arza, C -Chahbenderian, F (2014), "Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile". Documento de Trabajo N° 90, CIEPP, Buenos Aires.
- » Calero, A. (2012) "Políticas para la formalización de los trabajadores por cuenta propia: el caso del Monotributo Social". Nota Técnica N°63 correspondiente al Informe Económico N°80, Dirección de Información y Coyuntura, Ministerio de Economía. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/indice.htm#>
- » Cecchini, S.; Filguieras F.y Robles C. (2014) "Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada". Serie Políticas Sociales 202, CEPAL, Santiago de Chile.
- » Neffa, J. (2008) "Las teorías de la segmentación de los mercados de trabajo", en Eymard-Duvernay, F. y Neffa, J. C. *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. III. Análisis institucionalistas*. Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- » Observatorio de la Seguridad Social (2010) "Boletín Previsional y de la Seguridad Social". ANSES, Argentina.
- » Palomino, H., Trajtemberg, D. (2006) "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina". MTEySS. Revista de Trabajo, Año 2, número 3.
- » Roca, E.; Golbert, L. y Lanari, M. E. (2012) "*¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina*". MTEySS, Buenos Aires.